University of Groningen

Ruimte voor onzekerheid

Veenma, Klaas

DOI:
[10.33612/diss.180984598](https://doi.org/10.33612/diss.180984598)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Veenma, K. (2021). *Ruimte voor onzekerheid: interactie tussen actoren in de dynamiek van infrastructuurplanning*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. University of Groningen.
<https://doi.org/10.33612/diss.180984598>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Ruimte voor onzekerheid

Interactie tussen actoren in de dynamiek van infrastructuurplanning

Klaas Veenma

Design/lay-out

Promotie In Zicht (www.promotie-inzicht.nl)

Print

Ipskamp Printing

© 2021 Klaas S. Veenma

Dit onderzoek is uitgevoerd bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen, en is mogelijk gemaakt door medewerking van de provincie Overijssel.

university of
 groningen

Ruimte voor onzekerheid

Interactie tussen actoren in de dynamiek van infrastructuurplanning

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
 Rijksuniversiteit Groningen
 op gezag van de
 rector magnificus prof. dr. C. Wijmenga
 en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

donderdag 21 oktober 2021 om 14.30 uur

door

Klaas Sierd Veenma
 geboren op 21 januari 1970
 te Groningen

Promotores

Prof. dr. ir. W.L. Leendertse

Prof. dr. E.J.M.M. Arts

Beoordelingscommissie

Prof. dr. G. de Roo

Prof. dr. J.F.M. Koppenjan

Prof. dr. ir. V.A.J.W. Marchau

Voorwoord

Meer ruimte voor onzekerheid. Het had een advies voor mijn eigen promotieonderzoek kunnen zijn. Tijdens dit onderzoek heb ik van begin tot eind moeten inspelen op vele onzekerheden. Onzeker was of ik een deel van mijn werkzaamheden in 'provincietijd' mocht doen, of ik van mijn werkgever een aantal politiek gevoelige maar ook zeer interessante projecten mocht onderzoeken, of ik na het beëindigen van de samenwerking met mijn promotoren in Nijmegen nieuwe promotoren zou kunnen vinden om mijn onderzoek af te kunnen ronden, en of er vanwege het coronavirus familie, vrienden en collega's bij mijn verdediging aanwezig mogen zijn.

Wat mijn omgang met deze onzekerheden me heeft geleerd? Vooral dat ik mijn promotieonderzoek niet tot een goed einde had kunnen brengen zonder de hulp van anderen. Mijn leidinggevers Anita Pauw en (toen nog) Monique Stouten bij de provincie Overijssel hebben me de ruimte gegeven voor het promotieonderzoek. Zonder die ruimte zou het me niet zijn gelukt. Johan Osinga en Ank Bijleveld, toen nog directeur Strategie respectievelijk Commissaris van de Koning in Overijssel, hebben er voor gezorgd dat Gedeputeerde Staten toestemming gaf drie politiek gevoelige projecten te onderzoeken. De betrokkenheid van Johan bij mijn onderzoek in de jaren erna heeft me meer geholpen dan hij zich zelf waarschijnlijk beseft. En toen ik op zoek was naar nieuwe promotoren heeft Jos Arts, hoewel hij zelf eigenlijk geen tijd had, me steeds geprobeerd te helpen. Dat heeft uiteindelijk geleid tot een afronding van mijn promotieonderzoek bij Wim Leendertse en (toch) Jos Arts aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Ik had me geen betere promotoren kunnen wensen dan deze heren. Wim die heel doelgericht en positief kritisch is en me hielp te komen tot een 'strakker' proefschrift met meer structuur, en Jos die me als 'praktijkman' meenam in het denken en schrijven als een wetenschapper. Wat daarbij helpt is dat Wim en Jos beide met één been in de praktijk en één in de wetenschap staan. Maar bovenal: het was (en is) gewoon fijn samenwerken met hen!

Ik krijg regelmatig de vraag waarom ik me (in vredesnaam!) jarenlang heb uitgesloofd om te komen tot dit proefschrift. Die vraag heb ik mezelf de afgelopen jaren natuurlijk ook wel eens gesteld. Dat ik aan dit promotieonderzoek ben begonnen, is omdat ik me verbaas over de manier waarop bij overheden in besluitvorming met onzekerheden wordt omgegaan. Ik wilde graag van een afstand observeren en analyseren wat er nu eigenlijk gebeurt in het 'spel' tussen verschillende betrokkenen. Bovendien bood het promotieonderzoek de mogelijkheid me gedurende langere tijd als onderzoeker te verdiepen in een specifiek onderwerp, iets waar ik in mijn reguliere werk niet aan toe kom. Ten slotte biedt het me een goede basis voor het vervolg van mijn loopbaan als beleidsonderzoeker. Kortom: ik wil graag leren, mezelf ontwikkelen. Dat leren had vele dimensies, zo is gebleken: ik heb meer inzicht gekregen in het politiek-bestuurlijke spel, ben door meer dan 120 gesprekken gegroeid als interviewer, ben door PhD-cursussen

en het schrijven van dit proefschrift een betere schrijver geworden, en heb ondervonden dat je toch nog een stapje verder kunt als je denkt dat je al aan het einde van je kunnen zit. Ook heb ik mogen ervaren hoe mooi de provincie Overijssel is: ik sprak een oud-wethouder over de bypass in een verbouwde boerderij op Kampereiland, iemand die voor de nieuwe N340 moest verhuizen en aan de rand van Dalfsen een huis bouwde met schitterend uitzicht op het Vechtdal, en een echtpaar dat prachtig woont op de Lonnekerberg, midden in het bos aan de rand van het luchthaventerrein.

In het voorgaande ben ik 'stiekem' al begonnen met het bedanken van mensen. Dat is wellicht een beetje saai en voorspelbaar, maar voor mij belangrijk om te doen. Het idee van het schrijven van een proefschrift is dat je gedurende een aantal jaar – in mijn geval acht! – *zelfstandig* onderzoek doet. Toch had ik de eindstreep niet gehaald zonder de hulp van anderen. Naast de hiervoor genoemde personen, ben ik Pieter Leroy en Sietske Veenman dankbaar. Zij hebben als (co)promotor tijdens mijn tijd aan de Radboud Universiteit de basis voor dit proefschrift gelegd. Het was fijn dat eerst Jol Beset en Yvonne Cremers van de Radboud Universiteit, en daarna Diana Bruinewoud, Tineke Dijkman en Sanne Ponsioen van de RUG me hielpen bij het regelen van praktische zaken. Mijn directe collega's bij Onderzoek & Advies dank ik voor hun blijvende interesse in het verloop van mijn promotieonderzoek. Het samen met hen werken aan 'gewone' klussen vormde een prettige afwisseling op mijn werkzaamheden voor het promotieonderzoek. Een aantal collega's heeft me geholpen met diverse praktische zaken: Wouter van Beek (tijdlijn), Jaap Minnema (vormgeving), Martin Heuver (kaartje), Coniek Meijer (beeldmateriaal), Carla Boekema (literatuur), Rob van Dam (archieven), Paul Husen (ICT), Marcel Stel (repro) en Gerrit Rietberg (geld). Inhoudelijk heb ik een aantal keer fijn kunnen sparren met Hans Peter Benschop en Annemarth Idenburg van het Trendbureau Overijssel: van alle collega's snapt zij het beste waar ik mee bezig was. Harald Pieper van Promotie In Zicht heeft gezorgd dat mijn proefschrift een mooi vormgegeven boek werd. Ook dank ik de vele mensen die ik heb mogen interviewen. Ik heb leuke, boeiende en openhartige gesprekken gehad. Ze hebben me zeer geholpen inzicht te krijgen in het ingewikkelde besluitvormingsproces van de drie casussen. Speciale dank gaat uit naar Gerard van Weerd, Arjan Otten en Harrie Hamstra, die me vooral in het beginstadium hebben geholpen bij het doorgronden van de projecten die ik onderzocht, en Erdo Smit, Jan Schuring, Hans Opdam, Gerard van Weerd, Wim Prinsse, Arjan Otten, Cor Beekmans, Toos Spoelder en Bart Zeven, die een conceptversie van de empirische hoofdstukken van commentaar hebben voorzien. En last but not least: ik dank Mirjam, Sjoerd en Nynke dat ze mij de ruimte hebben gegeven om ook in de avonduren en in de weekenden aan mijn proefschrift te werken. Daardoor was ik niet altijd even gezellig en liet ik wel eens wat huishoudelijke zaken liggen. Ik kijk er naar uit weer lekker klusjes in en om huis te doen!

Klaas Veenma, juni 2020

Samenvatting

Omgaan met onzekerheid in infrastructuur- en ruimtelijke planning

Beleidsmakers worden in besluitvorming geconfronteerd met onzekerheden: vaak ontbreekt kennis, zijn er meningsverschillen en weet men niet wat andere actoren zullen doen. Deze cognitieve, normatieve en strategische onzekerheden maken besluitvorming vaak een moeizaam proces. Dat is geen nieuw gegeven. Lindblom gaf in de jaren '50 al aan dat beleid maken door de vele onzekerheden 'aanmodderen' ('muddling through') is en daarom in kleine stapjes gaat: incrementalisme.

De moeizame omgang met onzekerheid is sindsdien gebleven, ook in de ruimtelijke planning. In de afgelopen tien, vijftien jaar is in de wetenschap en in de beleidspraktijk meer aandacht gekomen voor het via een adaptieve aanpak meenemen van onzekerheid in ruimtelijke plannen, vanuit het besef dat sprake is van een steeds complexere samenleving en daardoor toenemende onzekerheden. Die adaptieve aanpak vertaalt zich in concepten als 'organische gebiedsontwikkeling', 'adaptief deltamanagement' en 'self-organising cities'. Concepten die meebewegen met verandering. Omdat de overtuiging groeit dat ruimtelijke plannen samen met andere actoren uit die (complexe) samenleving moeten worden opgepakt, is de adaptieve aanpak ook vaak participatief. Tegelijkertijd lijkt door de interactie met andere actoren het meenemen van onzekerheid in de praktijk lastig. Beleidsmakers hebben moeite ruimte te geven aan andere actoren, terwijl die andere actoren soms moeite hebben met de ruimte die een adaptieve aanpak aan beleidsmakers geeft.

Voorliggend onderzoek wil daarom meer inzicht verschaffen in de omgang met onzekerheid door beleidsmakers in ruimtelijke planning in de interactie met andere actoren, en in de dynamiek die daardoor in het besluitvormingsproces ontstaat. Het richt zich specifiek op de omgang met onzekerheid in gebiedsgerichte infrastructuurplanning, infrastructuurprojecten waarbij expliciet aandacht is voor verbetering van de lokale gebiedskwaliteit. Het doel van voorliggend onderzoek is inzicht krijgen in hoe beleidsmakers in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in de praktijk omgaan met verschillende vormen van onzekerheid, welke instrumenten ze daarbij inzetten, en welke invloed andere actoren op dat handelen hebben. Daartoe is het besluitvormingsproces van drie casussen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning over een langdurige periode bestudeerd (circa 20 jaar): de invulling van het luchthaventerrein als onderdeel van de gebiedsontwikkeling Vliegveld Twente (tegenwoordig 'Technology Base Twente'); de herinrichting van de provinciale weg N340 tussen Zwolle en Ommen (tegenwoordig 'Vechtdalverbinding'); de bypass bij Kampen (tegenwoordig 'Reevediep') als onderdeel van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid en het programma Ruimte voor de Rivier. Om het feitelijke besluitvormingsproces te reconstrueren en inzicht te verkrijgen in de verschillende perspectieven ('narratieven') op dat proces, is een groot aantal betrokkenen geïnterviewd en is gebruik gemaakt van verslagen en

opnames van vergaderingen, beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en kranten-artikelen.

Theoretisch perspectief op de omgang met onzekerheid: het ‘slepen’ met een vraagstuk

Verondersteld wordt, dat er binnen een beleidsveld een aantal groepen gelijkgestemde actoren (*advocacy coalitions*) is die vanuit dezelfde waarden, causale aannames en probleempercepties (*policy beliefs*) proberen de besluitvorming te beïnvloeden. Ze doen dat door via de inzet van één of meer instrumenten – hun *policy mix* – door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheden te verkleinen (*certainification*), te vergroten (*decertainification*) of te accepteren. De omgang met onzekerheid door actoren en hun *advocacy coalitions* wordt de *policy style* genoemd. De *policy beliefs*, *policy mix*, *policy style* en *resources* (beschikbare instrumenten) van de *advocacy coalitions* in een beleidsveld worden in voorliggende studie gezien als het *policy regime* (zie figuur 1, bovenste deel). Dit onderzoek geeft daarmee een specifieke invulling aan het concept ‘*policy regime*’ van Howlett et al. (2009) en het ‘*Advocacy Coalition Framework*’ van Sabatier en Jenkins-Smith (1993). Bij de ingezette instrumenten wordt onderscheid gemaakt tussen op *informatie*, op *autoriteit*, op *geld* en op *organisatie* gebaseerde instrumenten, zoals onderzoek, politiek-bestuurlijke afspraken, (overheids) investeringen of participatie, en tussen *inhoudelijke* en *procesinstrumenten*, zoals onderzoek en participatie.

Om de interactie tussen actoren en de dynamiek in het besluitvormingsproces in kaart te brengen, wordt gebruik gemaakt van een 2x2-matrix met vier typen beleidsproblemen. De assen van deze matrix zijn cognitieve en normatieve (on)zekerheid, in lijn met Klijn en Koppenjan (2016) en Veenman en Leroy (2016). Omdat er ook aandacht is voor strategische onzekerheid is een derde dimensie aan de 2x2-matrix toegevoegd. De pogingen van actoren (en hun *advocacy coalitions*) via hun *policy mix* de ervaren onzekerheden te vergroten, te verkleinen, of te accepteren wordt in deze studie vertaald naar het ‘slepen’ met een vraagstuk binnen de 2x2-matrix (zie voor een voorbeeld het onderste deel van figuur 1).

Dit onderzoek gaat er vanuit dat tijdens de veelal langdurige besluitvormingsprocessen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning sprake is van een *veranderende omgeving*. Het gaat daarbij om *externe ontwikkelingen*, zoals een economische recessie of klimaatverandering, en om een veranderende *institutionele context*, zoals veranderende regels in andere beleidsvelden of gewijzigde politieke verhoudingen bij betrokken overheden. Die veranderende omgeving kan leiden tot een andere omgang met onzekerheid (*policy style*) en een andere instrumentinzet (*policy mix*; zie figuur 1). Om verschillen tussen actoren (en *advocacy coalitions*) en beleidsvelden in de omgang met onzekerheid én eventuele veranderingen daarin als gevolg van een veranderende omgeving te beschrijven, worden in deze studie de drie planning paradigma’s gebruikt

die De Roo (2012) onderscheidt: het *technische planning paradigma*, het *communicatieve planning paradigma* en het *complexiteit planning paradigma*, en de vertaling naar het ruimtelijk domein in respectievelijk *rationele, participatieve en adaptieve planning*.

Figuur 1 geeft schematisch het hiervoor beschreven perspectief van deze studie weer.

Figuur 1 Schematische weergave van het theoretisch perspectief aan de hand van een voorbeeld met twee advocacy coalitions

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een *technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem*.

Analyse van de casussen: patronen in de omgang met onzekerheid

In de bestudeerde casussen is sprake van een economische advocacy coalition waartoe beleidsmakers behoren die zich richt op economie en werkgelegenheid, een groene advocacy coalition met actoren die tegen het voorgenomen plan zijn vanwege de aantasting van de leefomgeving ('tegenstanders'), en een ambivalente advocacy coalition met actoren die een balans zoeken tussen economie en ecologie. Er is tussen deze advocacy coalitions geen overeenstemming over de invulling van het infrastructuurplan, waardoor een *contested community* ontstaat waarin actoren en hun advocacy coalition proberen de besluitvorming in de door hen gewenste richting te sturen door de inzet van één of meer instrumenten: er wordt met het vraagstuk geslept.

Uit de empirische hoofdstukken komt een aantal patronen in dat slepen – en dus in de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten – naar voren. Er kunnen drie hoofdpatronen worden onderscheiden:

1. *Certainification door beleidsmakers leidt tot decertainification door tegenstanders*
Beleidsmakers blijven tijdens het besluitvormingsproces streven naar certainification, vooral via op autoriteit gebaseerde instrumenten, zoals geïnstitutionaliseerd onderzoek. Op die manier lijken ze als actor uit de economische advocacy coalition vooral volksvertegenwoordigers uit de ambivalente advocacy coalition te willen overtuigen. Op basis van de bestudeerde literatuur werd verwacht dat beleidsmakers vanaf het begin ook gebruik zouden maken van procesinstrumenten, zoals participatie; dat blijkt niet het geval. Actoren uit de groene advocacy coalition ('tegenstanders') proberen de door beleidsmakers verkleinde onzekerheden weer te vergroten, zodat alternatieven in beeld kunnen komen. Ook zij lijken zich vooral te richten op volksvertegenwoordigers uit de ambivalente advocacy coalition. Deze studie laat zien dat tegenstanders hun omgang met onzekerheid spiegelen aan die van beleidsmakers: ze zetten dezelfde instrumenten in als beleidsmakers om onzekerheden weer te vergroten. Diverse wetenschappers constateren dit actie-reactie mechanisme voor het instrument onderzoek, voorliggende studie laat zien dat dit mechanisme óók optreedt wanneer beleidsmakers andere instrumenten inzetten. Beleidsmakers lijken zich niet altijd bewust van de mogelijke gevolgen van hun keuzes in de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten.
2. *Problematische besluitvorming door een boemerangeffect en een veranderende omgeving*
Beleidsmakers hebben moeite om onzekerheden te verkleinen en tot een besluit te komen. Voorliggende studie laat zien dat dit in de eerste plaats komt omdat beleidsmakers bij hun streven naar certainification soms het tegenovergestelde bereiken en onzekerheden juist groter worden. Dit *boemerangeffect* ontstaat onder meer wanneer de Commissie m.e.r. of volksvertegenwoordigers aangeven

dat beleidsmakers in hun ogen onzekerheden te snel hebben verkleind. Het blijkt voor beleidsmakers vervolgens extra lastig tot een breed gedragen besluit te komen omdat voor- en tegenstanders inmiddels tegenover elkaar staan. Die polarisatie wordt versterkt doordat de inzet van onderzoek leidt tot een discussie over cijfers. Onzekerheidsreductie via onderzoek wordt bovendien bemoeilijkt door de samenhang tussen verschillende typen onzekerheden. Beleidsmakers willen die samenhang benutten om onzekerheden te verkleinen, maar hebben onvoldoende oog voor de *gecompliceerde* samenhang tussen die onzekerheden. Ook de samenhang tussen planonderdelen blijkt te kunnen leiden tot een boemerang-effect. Wanneer beleidsmakers via een gebiedsontwikkeling proberen het draagvlak te vergroten en dus onzekerheden te verkleinen, blijkt die gebiedsontwikkeling de complexiteit van de besluitvorming – en daarmee onzekerheden – juist te vergroten. Dat komt onder meer omdat tegenstanders van (onderdelen van) de gebiedsontwikkeling gebruik maken van de samenhang tussen planonderdelen om onzekerheden te vergroten (zie punt 1). Naast dit boemerangeffect maakt ook een tijdens de langdurige besluitvorming veranderende omgeving, zoals een economische recessie en nieuwe politiek-bestuurlijke verhoudingen, certainification door beleidsmakers lastiger.

3. *Toegenomen onzekerheden wordt door beleidsmakers telkens weer verkleind*

Wanneer beleidsmakers problemen ervaren met de inzet van op autoriteit gebaseerde instrumenten, zetten ze in hun omgang met onzekerheid ook andere – vooral op organisatie gebaseerde – instrumenten in. Vooral bij de inzet van de meer ‘open’ instrumenten participatie, gebiedsontwikkeling en een adaptieve aanpak lijkt er meer ruimte te komen voor onzekerheden. Beleidsmakers gebruiken een gebiedsontwikkeling echter niet zozeer voor een open planproces met stakeholders, maar deze wordt vooral toegevoegd aan het infrastructuurplan om een politieke meerderheid voor het plan te krijgen. Er is meer sprake een ‘gebiedsgericht infrastructuurplan’ dan van een ‘(integrale) gebiedsontwikkeling’. En wanneer stakeholders via participatie wél mogen meepraten, is dat vooral bij de twee onderzochte gebiedsontwikkelingen binnen strakke kaders. Beleidsmakers lijken ook nu vooral gericht op onzekerheidsreductie, hetgeen zich vertaalt in het zoeken van beheersing en controle en het voorkomen dat onzekerheden te veel worden vergroot. Dit draagt bij aan een moeizaam besluitvormingsproces, onder meer door teleurgestelde stakeholders en volksvertegenwoordigers. Ook wanneer beleidsmakers onzekerheden via een adaptieve aanpak expliciet meenemen in hun plannen lijkt dat niet zozeer vanuit de achterliggende filosofie van adaptief plannen, maar vooral gericht op het komen tot een besluit om nú te kunnen starten.

Conclusies en aanbevelingen: van het zekere voor het onzekere naar meer ruimte voor onzekerheid

De belangrijkste conclusie is dat beleidsmakers tijdens het gehele besluitvormingsproces blijven streven naar certainification. Ze willen het besluitvormingsproces steeds beheersbaar houden en hebben daarom moeite ruimte te geven aan onzekerheden: ze kiezen het zekere voor het onzekere. Dat verklaart hun voorkeur voor de inzet van op autoriteit gebaseerde instrumenten, zoals (geïstitutionaliseerd) onderzoek en politiek-bestuurlijke afspraken. Daarmee lijken beleidsmakers in de politieke arena via een gesloten proces snel tot een besluit te willen komen, vooral door volksvertegenwoordigers uit de ambivalente advocacy coalition te overtuigen. Ook wanneer er ogenschijnlijk meer ruimte komt voor onzekerheid via meer 'open' instrumenten als gebiedsontwikkeling, participatie en een adaptieve aanpak, kiezen beleidsmakers bij het zoeken naar een balans tussen het geven van ruimte aan onzekerheid en het beheersbaar houden van het proces toch vooral voor zekerheid en controle.

Beleidsmakers houden bij hun streven naar certainification echter weinig rekening met de reactie van andere actoren – vooral tegenstanders van het voorgenomen plan. Ze lijken zichzelf in staat te zien via (vooral) op autoriteit gebaseerde instrumenten onzekerheden te verkleinen, en het vermogen van tegenstanders die onzekerheden weer te vergroten te onderschatten. Tegenstanders zijn in staat onzekerheden weer te vergroten door hun instrumentinzet te spiegelen aan die van beleidsmakers, ook bij de genoemde meer 'open' instrumenten. Ze weten daardoor vooral volksvertegenwoordigers uit de ambivalente advocacy coalition een aantal keer aan het twijfelen te brengen of te overtuigen. Dit wordt vooral duidelijk bij de inzet van onderzoek: dat leidt tot een discussie over cijfers, een rapportenoorlog. Het streven van beleidsmakers naar certainification leidt daardoor tot polarisatie en een moeizaam en langdurig besluitvormingsproces. Tijdens dat langdurige proces verandert de omgeving waarbinnen beleidsmakers opereren. Ze passen hun streven naar certainification wel aan die veranderende omgeving aan, maar doen dat slechts gradueel. Bovendien lijken ze dat vooral te doen om uit een impasse te komen of als ze daartoe gedwongen worden – en dus vanuit een zeker pragmatisme en opportunisme.

Uit de voorgaande conclusies wordt een aantal aanbevelingen voor de beleidspraktijk gedaan. De aanbevelingen richten zich primair op besluitvorming in (gebieds-gerichte) infrastructuurplanning, maar lijken ook relevant voor andere beleidsvelden in het ruimtelijk domein. De belangrijkste aanbeveling is dat beleidsmakers uit de reflex moeten komen onzekerheden te verkleinen, wetende dat hun streven naar certainification bij tegenstanders leidt tot pogingen die onzekerheden juist te vergroten en er een cyclus van certainification-decertainification ontstaat. De uitdaging is om een setting te creëren waarin actoren uit verschillende advocacy coalitions met elkaar een open dialoog aangaan met begrip voor elkaars standpunten. Een belangrijke voorwaarde voor die open dialoog is, dat beleidsmakers de speelruimte voor andere

actoren (en daarmee onzekerheden) niet te snel verkleinen, maar dat er juist aandacht is voor relevante onzekerheden rondom het (gebiedsgerichte) infrastructuurplan. Dit betekent dat beleidsmakers bij participatie van stakeholders op zoek moeten naar een andere balans tussen zekerheid en onzekerheid. Dat vertaalt zich onder meer in het meenemen van stakeholders bij uit te voeren onderzoeken. In dat traject van ‘joint fact finding’ dient ook ruimte te zijn voor onzekerheden, bijvoorbeeld door participatieve methoden voor kennisproductie te combineren met meer technisch-modelmatige methoden waarin onzekerheid wordt meegenomen. Het is daarbij van belang joint fact finding niet te zien als een eenmalige activiteit maar als een continu proces van gezamenlijke monitoring en evaluatie, en – indien mogelijk en nodig – bijsturing van het (adaptieve) infrastructuurplan.

Summary

Dealing with uncertainty in spatial and infrastructure planning

Policymakers face uncertainties when making decisions: they often lack knowledge, they are confronted with differing opinions, and they don't know what other actors will do. These cognitive, normative and strategic uncertainties frequently make decision-making a cumbersome process. That's nothing new. In the 1950s, Lindblom described policymaking as 'muddling through'; the many uncertainties lead to proceeding in small steps: incrementalism.

The difficulties of dealing with uncertainty have been with us ever since, including in spatial planning. Over the past 10 to 15 years, increasing societal complexity and the growing uncertainty that this brings have led to a stronger interest among scholars and policymakers in incorporating uncertainty into spatial plans through an adaptive approach. This approach involves concepts such as 'organic area development', 'adaptive delta management' and 'self-organizing cities'; concepts that adapt along with changes. Because of the growing belief that spatial plans need to be tackled in cooperation with other actors in current complex society, the adaptive approach also tends to be a participatory one. At the same time, the interaction with other actors makes it difficult to incorporate uncertainty in practice. Policymakers struggle to give room to other actors, who in turn may struggle with the room that an adaptive approach gives to policymakers.

The present study therefore aims to provide a better understanding of how policymakers in spatial planning deal with uncertainty in their interaction with other actors, and the dynamics that this creates in the decision-making process. It focuses specifically on dealing with uncertainty in area-oriented infrastructure planning, infrastructure projects explicitly designed to improve the quality of a local area. The study aims to understand how policymakers in area-oriented infrastructure planning deal with different kinds of uncertainty in practice, what instruments they use and how they are influenced by other actors. To this end, this research focuses on the decision-making process in three case studies involving area-oriented infrastructure planning over a protracted period (approximately 20 years): the development of an airport site as part of the area development 'Vliegveld Twente' (now 'Technology Base Twente'); the redevelopment of the N340 provincial road between Zwolle and Ommen (now 'Vechtdalverbinding'); and a bypass at Kampen (now 'Reevediep') as part of the area development 'IJsseldelta-Zuid' and the Room-for-the-River programme. To reconstruct the actual decision-making process and to understand the different perspectives or 'narratives' in that process, this study comprises a large number of stakeholders interviews and an analysis of meeting reports and recordings, policy documents, research reports and newspaper articles.

Theoretical perspective on dealing with uncertainty: ‘dragging’ a policy issue

In this study, it is assumed that there are a number of groups of like-minded actors (*advocacy coalitions*) within a policy area who attempt to influence decision-making based on their shared values, on causal assumptions and on problem perceptions (*policy beliefs*). They do so by reducing uncertainties (*certainification*), increasing uncertainties (*decertainification*) or accepting the uncertainties experienced by actors involved in the decision-making process using one or more instruments (their *policy mix*). This handling of uncertainty by actors and their advocacy coalitions is called *policy style*. In the present study, the policy beliefs, policy mix, policy style and *resources* (available instruments) of the advocacy coalitions in a policy area are called the *policy regime* (see top part of Figure 1). The study thus gives a specific interpretation to Howlett et al.’s (2009) concept of ‘policy regime’ and Sabatier and Jenkins-Smith’s (1993) ‘Advocacy Coalition Framework’. A distinction is made between instruments that are based on *information*, *authority*, *money* and *organization*, such as research, political-administrative agreements, (government) investments or participation; and between *substantive* and *process* instruments, such as research and participation.

A 2x2 matrix with four types of policy problems was used to map the interaction between actors and the dynamics in the decision-making process. The axes of this matrix are cognitive and normative (un)certainty, in line with Klijn and Koppenjan (2016) and Veenman and Leroy (2016). Because this study also touches upon strategic uncertainty, a third dimension to the matrix was added. In this study, the attempts by actors (and their advocacy coalitions) to use their policy mix to increase, reduce or accept the perceived uncertainties is translated into the ‘dragging’ of a policy issue within the 2x2 matrix (see for an example the lower part of Figure 1).

This study assumes a *changing environment* during the often lengthy decision-making processes in area-oriented infrastructure planning. This involves *external developments*, such as an economic recession or climate change, and a changing *institutional context*, such as changing rules in other policy sectors or altered political constellation among the public authorities concerned. That changing environment can lead to a different approach to uncertainty (policy style) and a different use of instruments (policy mix; see Figure 1). In order to describe differences between actors (and advocacy coalitions) and policy areas in dealing with uncertainty, and to describe any changes in response to a changing environment, this study uses the three planning paradigms identified by De Roo (2012): the *technical planning paradigm*, the *communicative planning paradigm* and the *complexity planning paradigm*, and their translation into the spatial domain in *rational*, *participatory* and *adaptive planning*, respectively.

Figure 1 below shows this study’s perspective as described above.

Figure 1 The theoretical perspective using an example with two advocacy coalitions

Explanation: T, W, P and O respectively represent a technical ('technisch'), scientific ('wetenschappelijk'), political ('politiek') and untamed ('ongetemd') policy problem.

Case study analysis: patterns in dealing with uncertainty

The case studies involved an economic advocacy coalition of policymakers who focused on the economy and employment, a green advocacy coalition of actors opposed to the proposed plan because of its environmental impact ('opponents'),

and an ambivalent advocacy coalition of actors seeking a balance between the economy and the environment. There was no agreement between these advocacy coalitions as to the implementation of the infrastructure plan, thereby creating a *contested community*, in which actors and their advocacy coalition attempted to steer the decision-making in the direction they wanted through the use of one or more instruments – the policy issue is being ‘dragged’.

The empirical chapters reveal a number of patterns in this ‘dragging’ – and therefore in the dealing with uncertainty and the instruments used. Three main patterns can be identified:

1. *Certainification by policymakers leads to decertainification by opponents*

Policymakers continuously strive for certainification during the decision-making process, in particular by deploying authority-based instruments, such as institutionalized research. As actors in the economic advocacy coalition, they thus seemed primarily intent on persuading public representatives in the ambivalent advocacy coalition. Based on the literature studied it was expected that – from the outset – policymakers would also use process instruments, such as participation, but that proved not to be the case. Actors in the green advocacy coalition (‘opponents’) attempted to increase the uncertainties that policymakers had reduced, in order to allow alternatives to emerge. They also seemed to focus on public representatives in the ambivalent advocacy coalition. This study shows that the way that opponents dealt with uncertainty mirrored the approach by policymakers: they used the same instruments as policymakers to increase uncertainties once again. While various scholars have observed this action-reaction mechanism for the instrument of research, this study shows that this mechanism also occurs when policymakers use other instruments. Policymakers do not always seem to be aware of the potential impact of their choices in dealing with uncertainty and the instruments that they use.

2. *Problematic decision-making through a boomerang effect and a changing environment*

Policymakers struggled to reduce uncertainties and to arrive at a decision. This study shows that this was primarily because policymakers – in their pursuit of certainification – sometimes achieved the opposite and created an increase in uncertainties. This *boomerang effect* occurred, for example, when the Netherlands Commission for Environmental Assessment or public representatives pointed out that, in their view, policymakers had reduced uncertainties too rapidly. This made it all the more difficult for policymakers to reach a broad-based decision because supporters and opponents were then in opposition to one another. This polarization was reinforced by the fact that the use of research prompted a discussion about figures. Using research to reduce uncertainties was made more difficult because different types of uncertainties are interrelated. Policymakers

wanted to use that interrelatedness to reduce uncertainties, but failed to take sufficient account of the *complicated* nature of that interrelatedness. The interrelatedness between plan components could also create a boomerang effect. When policymakers sought to increase support, and thus reduce uncertainties by means of an area development, that area development appeared to increase the complexity of decision-making – and hence the uncertainties. Another reason was that opponents of (parts of) the area development utilized the interrelatedness between plan components to increase uncertainties (see point 1 above). In addition to this boomerang effect, a changing environment during the lengthy decision-making process – such as an economic recession and a new political constellation – also made certainification by policymakers more difficult.

3. *Increased uncertainties are repeatedly reduced by policymakers*

When policymakers encountered difficulties with the use of authority-based instruments in their dealings with uncertainty, they also deployed other instruments – in particular organization-based ones. Using the more ‘open’ instruments – participation, area development and an adaptive approach – appeared to create more room for uncertainty. However, policymakers tended to add (elements of) area development to the infrastructure plan in order to obtain a political majority for the plan. Their focus was less on an open planning process with stakeholders. It was more of an ‘area-oriented infrastructure plan’ than an ‘(integrated) area development’. And when stakeholders were allowed to have their say through participation, this occurred within strict conditions, especially in the two area developments under discussion. There too, policymakers seemed to focus on reducing uncertainty, which took the form of finding ways to control the participation process and preventing too great an increase in uncertainties. This made the decision-making process more difficult, in part because of disappointed stakeholders and public representatives. Even when policymakers explicitly incorporated uncertainties in their plans by way of an adaptive approach, they appeared to be prompted less by the underlying philosophy of adaptive planning and more by a desire to come to the decision to start the realization of the plan.

Conclusions and recommendations: from a desire for certainty to making more room for uncertainty

The main conclusion is that policymakers continue to strive for certainification throughout the decision-making process. Because they want to ensure that the decision-making process remains manageable, they find it hard to make room for uncertainties: they choose certainty above uncertainty. This explains their preference for the use of authority-based instruments, such as (institutionalized) research and political-administrative agreements. Thus, policymakers in the political arena appear

to want to reach a quick decision through a closed process, in particular by persuading public representatives in the ambivalent advocacy coalition. Even when there appears to be more room for uncertainty through the use of more 'open' instruments – such as area development, participation and an adaptive approach – policymakers mainly opt for certainty and control when seeking a balance between allowing room for uncertainty and ensuring that the process remains manageable.

However, in their pursuit of certainification, policymakers take (too) little account of the responses of other actors, especially the opponents of the proposed plan. They seem to feel that they can reduce uncertainties by means of authority-based instruments in particular, and they underestimate the ability of opponents to increase those uncertainties once again. Opponents are able to increase uncertainties by mirroring their use of instruments on that of policymakers, including the more 'open' instruments mentioned above. As a result, opponents sometimes succeed in sowing seeds of doubt among representatives of the ambivalent advocacy coalition, and in persuading them. This is particularly evident when research is used, prompting a discussion on figures, a 'war of reports'. The policymakers' pursuit of certainification then leads to polarization and a cumbersome and protracted decision-making process. The environment in which policymakers operate changes during that lengthy process. Although policymakers adapt their pursuit of certainification to the changing environment, they only do so gradually. Moreover, they make these adaptations primarily because they are forced to do so or to get out of an impasse – in other words, they seem to be motivated by pragmatism and opportunism.

This study makes several recommendations for policy practice, based on the above conclusions. The recommendations focus primarily on decision-making in (area-oriented) infrastructure planning, but also appear relevant for other policy areas in the spatial domain. The main recommendation is that policymakers should stop automatically trying to reduce uncertainties, in the knowledge that such a pursuit will cause their opponents to try to increase those uncertainties, thereby creating a certainification-decertainification cycle. The challenge is to create a setting in which actors from different advocacy coalitions can enter into open dialogue with one another, with an understanding of one another's points of view. For such open dialogue to occur, policymakers should not reduce the leeway given to other actors (and therefore the uncertainties) too rapidly. Instead, attention should be paid to the uncertainties relevant to the (area-oriented) infrastructure plan. This means that policymakers need to seek a different balance between certainty and uncertainty in stakeholder participation. One example is to include stakeholders in research activities through 'joint fact finding'. There also needs to be room for uncertainties in that joint fact-finding process, for example by combining participatory methods of knowledge production with modelling-oriented methods that incorporate uncertainty. It is important not to view joint fact-finding as a one-off activity, but as a continuous

process of joint monitoring and evaluation, and – where possible and necessary – adjusting the (adaptive) infrastructure plan.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	i
Samenvatting	iii
Summary	xi
Inhoudsopgave	xix
1. Omgaan met onzekerheid in infrastructuur- en ruimtelijke planning.....	1
1.1 Moeizame omgang met onzekerheid in (ruimtelijk) beleid.....	1
1.2 Historische ontwikkeling van het omgaan met onzekerheid in (ruimtelijk) beleid	4
1.3 Probleemstelling, doel, vraagstelling en relevantie van het onderzoek.....	11
1.4 Focus en afbakening van het onderzoek en gebruikte begrippen	13
1.5 Leeswijzer	22
2. Theoretische achtergrond: interactie en dynamiek in de omgang met onzekerheid in besluitvorming.....	23
2.1 Omgang met onzekerheid: verkleinen, vergroten of accepteren	23
2.2 Omgang met cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid	25
2.3 Interactie tussen beleidsmakers en andere actoren in de omgang met onzekerheid en instrumentinzet.....	31
2.4 Veranderende omgeving en omgang met onzekerheid	36
2.5 Samenvatting theoretisch perspectief.....	41
3. Methode van onderzoek.....	45
3.1 Onderzoeksstrategie	45
3.2 Casussen: selectie en beschrijving	48
3.3 Bestudeerde wetenschappelijke literatuur.....	57
3.4 Casusonderzoek: dataverzameling en analyse	58
4. Vliegveld Twente: naar een nieuwe invulling van de luchthaven	65
4.1 Introductie besluitvormingsproces vliegveld Twente	65
4.2 Fase 1 – Vertrek Defensie: doorstart luchthaven (2003-2008).....	68
4.3 Fase 2 – Uitwerking plan: gebiedsontwikkeling met luchthaven (2008-2014).....	83
4.4 Fase 3 – Heroriëntatie: realisatie TecBT met luchthaven (2014-2020)	97
4.5 Patronen in het besluitvormingsproces: casus vliegveld Twente	109
5. N340 Zwolle-Ommen: opwaardering naar een stroomweg.....	115
5.1 Introductie besluitvormingsproces N340 Zwolle-Ommen.....	115
5.2 Fase 1 – Duurzaam Veilig: N340 stroomweg (1998-2005)	118
5.3 Fase 2 – Uitwerking plan: eindbeeld N340 2x2 100 (2006-2012)	130
5.4 Fase 3 – Heroverweging en realisatie: minder geld naar N340 (2012-2020)	143
5.5 Patronen in het besluitvormingsproces: casus N340 Zwolle-Ommen	152

6.	Bypass Kampen: basis voor gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid	157
6.1	Introductie besluitvormingsproces bypass Kampen	157
6.2	Fase 1 – Ruimte voor de Rivier: reservering voor bypass (1996-2006)	160
6.3	Fase 2 – Uitwerking plan: bypass onderdeel van gebiedsontwikkeling (2004-2009)	176
6.4	Fase 3 – Realisatie bypass ondanks twijfels en heroriëntaties (2009-2020).....	187
6.5	Patronen in het besluitvormingsproces: casus bypass Kampen	199
7.	Analyse casussen: patronen in omgang met onzekerheid	203
7.1	Certainification door beleidsmakers leidt tot decertainification door tegenstanders	204
7.2	Streven van beleidsmakers naar certainification leidt tot een problematisch besluitvormingsproces.....	212
7.3	Beleidsmakers trachten toegenomen onzekerheid telkens weer te verkleinen, deels via andere (typen) instrumenten.....	220
7.4	Overzicht van in besluitvormingsproces van casussen gevonden patronen.....	234
8.	Discussie: omgang met onzekerheid in een contested community.....	237
8.1	Certainification door beleidsmakers leidt tot decertainification door tegenstanders	237
8.2	Streven van beleidsmakers naar certainification leidt tot een problematisch besluitvormingsproces.....	245
8.3	Beleidsmakers trachten toegenomen onzekerheid telkens weer te verkleinen, deels via andere (typen) instrumenten.....	252
8.4	Veranderingen in de omgang met onzekerheid door beleidsmakers: fundamentele veranderingen of pragmatisme?	263
9.	Conclusies en aanbevelingen: naar ruimte voor onzekerheid in infrastructuurplanning.....	265
9.1	Beantwoording onderzoeksvragen	265
9.2	Beleidsmakers kiezen het zekere voor het onzekere.....	276
9.3	Reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek	282
9.4	Aanbevelingen voor de beleidspraktijk	287
9.5	Naar meer ruimte voor onzekerheid via een adaptieve aanpak is een gezamenlijk proces	292
	Referenties: literatuur en bronnen casusonderzoek	293
	Literatuur.....	293
	Bronnen casus Vliegveld Twente	302
	Bronnen casus N340 Zwolle-Ommen.....	308
	Bronnen casus Bypass Kampen	312

1. Omgaan met onzekerheid in infrastructuur- en ruimtelijke planning

1.1 Moeizame omgang met onzekerheid in (ruimtelijk) beleid

“De belangrijkste opgave voor overheden op het terrein van verkeer en vervoer is [...] acteren in onzekerheid” (Trendbureau Overijssel, 2018, p. 7), aldus Henk Jan Meijer, voormalig burgemeester van Zwolle en huidig voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving in de Eerste Kamer. In de afgelopen tien, vijftien jaar heeft het omgaan met, en het accepteren van, onzekerheid een steeds prominenter plek gekregen in beleid en besluitvorming (zie bijvoorbeeld Marchau et al., 2019; Ravetz, 2010; CPB et al., 2007). Ook in het infrastructuur en ruimtelijk domein is dit zichtbaar (zie bijvoorbeeld De Roo et al., 2020; Leendertse, 2020; KiM, 2017; Derksen, 2014; Hajer et al., 2010). Zo is het “permanent en adaptief aan de opgaven werken” één van de vier uitgangspunten in het huidige ruimtelijke beleid vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) omdat die werkwijze “ruimte biedt voor tussentijdse aanpassing van doelen en aanpak” (Ministerie BZK, 2020, p. 16 en p. 161), en speelt organische gebiedsontwikkeling via een kleinschalige en stapsgewijze aanpak in op veranderende wensen van belanghebbenden, “de ontwikkeling groeit mee in de tijd” (Platform 31, 2017, factsheet 1, p. 3). De toenemende aandacht voor het meenemen van onzekerheid in beleid en besluitvorming komt met name voort uit het besef dat bij infrastructurele en ruimtelijke opgaven sprake is van inherente onzekerheid over mogelijke gebeurtenissen in de toekomst die effect kunnen hebben op de opgave, terwijl nu keuzes gemaakt moeten worden. “Ruimte [laten] voor toekomstige ontwikkelingen zonder beslissingen uit te stellen” (KiM, 2017, p. 4).

De termen ‘adaptieve aanpak’, ‘adaptief plannen’, ‘adaptief programmeren’, ‘adaptief beleid’, ‘adaptief management’ en ‘adaptief bestuur’ worden in het (infrastructurale en ruimtelijk) beleid veelal door elkaar gebruikt (zie bijvoorbeeld Rauws et al., 2019; Ministerie BZK, 2018; Ministeries I&M en EZ, 2018; KiM, 2013, 2017). Ze hebben wel hetzelfde uitgangspunt: via adaptiviteit wordt beleid (en de aanpak die daaruit voortkomt) zowel flexibel als robuust: dat wil zeggen het kan zich aanpassen aan veranderende omstandigheden, maar blijft ook effectief bij die veranderende omstandigheden (Van den Berg, 2018). In voorliggend onderzoek worden de termen ‘adaptieve aanpak’ of ‘adaptieve planning’ gehanteerd, door Rauws et al. (2019, p. 4) omschreven als “het institutioneel, beleidsmatig en ruimtelijk genereren, structureren en organiseren van het vermogen van een sociaal-ruimtelijk systeem om zich optimaal aan te passen aan veranderende omstandigheden ten behoeve van de kwaliteit van de leefomgeving”. De Roo et al. (2020) lichten de uitgangspunten van ‘adaptieve planning’ als volgt toe: “Adaptive planning connects autonomous and spontaneous developments to deliberate interventions. It does not try to control the development of a system, but neither is it just reactive. Adaptive planning tries to influence changes in the everyday environment” (p. 128).

Ook de wetenschappelijke belangstelling voor het fenomeen onzekerheid in (ruimtelijk) beleid is de afgelopen jaren toegenomen. In het ruimtelijke domein werken wetenschappers als Davoudi, De Roo en Portugali dat uit in concepten als 'urban adaptability' en 'self-organising cities': het systeem zelf moet adaptief worden om te kunnen omgaan met onzekere ontwikkelingen (o.a. De Roo, 2017; Rauws & De Roo, 2016; Davoudi, 2015; Portugali et al., 2012). Beleidswetenschappers als Lempert, Marchau en Walker kiezen voor een meer technisch-modelmatige uitwerking van het gedachtengoed, waarbij bijvoorbeeld via modelstudies 'adaptatiepaden' voor waterveiligheidsbeleid worden uitgewerkt en wordt nagegaan welke maatregelen (of maatregelenpakketten) robuust zijn in verschillende toekomsten (o.a. Marchau et al., 2019; Walker et al., 2013; Haasnoot et al., 2012; Lempert & Groves, 2010). Bestuurskundigen als Koppenjan, Teisman en Klijn laten zien dat beleidsmakers opereren in een complexe omgeving binnen een netwerk van actoren en geven onzekerheid en adaptiviteit vooral een plek in de interactie tussen actoren via 'adaptief netwerkmanagement' (o.a. Klijn & Koppenjan, 2016; Teisman & Gerrits, 2014; Edelenbos & Teisman, 2013). Ook hier is de gemeenschappelijke noemer dat op basis van theoretische concepten adviezen worden geformuleerd om (ruimtelijk) beleid flexibel en robuust te maken.

In alle genoemde aanpakken en concepten is participatie van belanghebbenden een belangrijk ingrediënt van adaptieve planning, en is sprake van *participatieve* planning (zie bijvoorbeeld Innes & Booher, 2010; Swanson et al., 2010). Bij organische gebiedsontwikkeling vindt bij de planontwikkeling steeds afstemming plaats met belanghebbenden, bij 'self-organising cities' is het uitgangspunt dat belanghebbenden zelf zorgen voor aanpassing aan veranderende omstandigheden, en bij 'adaptief netwerkmanagement' zoeken beleidsmakers samen met andere actoren naar een manier onzekerheid een plek te geven. Hajer et al. (2010) zeggen hierover: "Een sterke overheid [...] is niet bang om anderen de ruimte te geven [...] [en] vlucht niet in de schijnzekerheid van controle. [...] Dit vraagt om adaptieve planning, specifiek en flexibel met verhalen die verschillen adresseren en positie geven" (pp. 4-5).

De toenemende aandacht voor onzekerheid in infrastructuur- en ruimtelijke planning valt waar te nemen bij diverse overheden, waaronder de provincie Overijssel – het domein van onderzoek van voorliggende studie. Vanwege onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen willen beleidsmakers in deze provincie, bijvoorbeeld, de provinciale weg N340 tussen Zwolle en Ommen gefaseerd aanleggen (Provincie Overijssel, 2009) en het bedrijventerrein met luchthaven Technology Base (TecBT) op de voormalige luchthaven Twente organisch laten groeien (Gemeente Enschede & provincie Overijssel, 2015), en via een ruimtelijke reservering wil het Rijk bij Kampen ruimte houden om bij hogere waterstanden in de toekomst een bypass van de IJssel aan te kunnen leggen (Ministerie V&W, 2005).

Echter beleidsmakers worden door de (deels institutioneel bepaalde) omgeving waarbinnen ze opereren¹, gedwongen hun plannen in de tijd aan te passen – en daarmee om te gaan met onzekerheid. De interactie van beleidsmakers met andere actoren speelt daarin een belangrijke rol. Zo is besloten om de N340 na een amendement van Provinciale Staten (PS) uiteindelijk toch in één keer aan te pakken (Provincie Overijssel, 2012), worden met Twentse gemeenten bestuurlijke afspraken gemaakt over het pad van ontwikkeling van TecBT (Provincie Overijssel, 2016), en heeft het Rijk op verzoek van de provincie Overijssel en de gemeente Kampen besloten de bypass toch op korte termijn aan te leggen in combinatie met woningbouw (Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, 2009).

Beleidsmakers lijken moeite te hebben onzekerheid een plek te geven in een adaptieve aanpak gegeven de omgeving waarin ze opereren. Dit wordt ook door wetenschappers geconstateerd, zoals Van der Pas et al. (2012, p. 311) die stellen: “it may be hard to implement adaptive policies due to institutional issues”. Volgens diverse auteurs heeft dat te maken met bestaande regels en gewoonten die deze manier van werken bemoeilijken (Arts et al., 2015; Zevenbergen et al., 2015; Hartman et al., 2011; Innes & Booher 2010; Lempert & Groves, 2010), omdat beleidsmakers het lastig vinden wetenschappelijk uitgewerkte concepten toe te passen in de praktijk (Trendbureau Overijssel, 2018; Bosomworth et al., 2017; Lawrence & Haasnoot, 2017), en omdat andere actoren – zoals volksvertegenwoordigers en medeoverheden – moeite hebben met de ruimte die een adaptieve aanpak geeft (Van der Pas et al., 2012; Swanson & Bhadwal, 2009). Als gevolg is de toepassing van een adaptieve aanpak in de infrastructurele en ruimtelijke beleidspraktijk nog beperkt (Bosomworth et al., 2017; Lawrence & Haasnoot, 2017).

Het voorgaande samenvattend, is er een toenemende aandacht voor het meenemen van onzekerheid in infrastructuur- en ruimtelijke planning via een adaptieve aanpak. Toepassing daarvan in de beleidspraktijk blijkt echter lastig door de omgeving waarbinnen beleidsmakers opereren. De interactie met andere actoren lijkt daarin een belangrijke rol te spelen.

De volgende paragraaf (1.2) geeft een korte historische terugblik op de omgang met onzekerheid in wetenschap en (ruimtelijk) beleid. Het laat zien hoe de omgang met onzekerheid zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld en plaatst de huidige aandacht voor het meenemen van onzekerheid in beleid in perspectief. In paragraaf 1.3 wordt nader ingegaan op de probleemstelling, doel en vraagstelling van dit onderzoek. In paragraaf 1.4 worden de belangrijkste begrippen als gebruikt in dit onderzoek toegelicht en gedefinieerd. Paragraaf 1.5 geeft tot slot een beknopt overzicht van de inhoud van voorliggend onderzoek.

1 In voorliggende studie wordt bij de ‘omgeving’ onderscheid gemaakt tussen externe ontwikkelingen, zoals een economische recessie, en de institutionele context, zoals gewijzigde politiek-bestuurlijke verhoudingen en prioriteiten bij betrokken overheden. Meer daarover in paragraaf 1.4.

1.2 Historische ontwikkeling van het omgaan met onzekerheid in (ruimtelijk) beleid

Van positivisme en rationele planning naar post-positivisme en leren

Als hiervoor geconstateerd lijken beleidsmakers bij besluitvorming in het infrastructurele en ruimtelijke domein moeite te hebben met het omgaan met onzekerheid: er is – over nu en straks – veel niet bekend, er zijn – over nu en straks – veel verschillende opvattingen, en het is ongewis wat voor uitkomsten de interactie tussen actoren oplevert. Deze cognitieve, normatieve en strategische onzekerheden maken besluitvorming vaak een moeizaam proces (Klijn & Koppenjan, 2014; Abbott, 2005; Friend & Hickling, 2005; Christensen, 1985). Dat komt volgens Klijn en Koppenjan (2014) mede omdat onzekerheden met elkaar samenhangen en het systeem van actoren met hun onderlinge relaties de uitkomst van handelen onvoorspelbaar maakt. Bovendien willen beleidsmakers onzekerheden verkleinen (Van Asselt et al., 2010a), terwijl sommige actoren onzekerheden juist willen vergroten om daarmee besluitvorming in een andere richting te sturen (Bammer & Smithson, 2009; Van der Sluijs, 2009).

De moeizame omgang met onzekerheid is niet nieuw. Lindblom (1959) beschrijft het maken van beleid in de jaren '50 al als een proces van 'aanmodderen' ('muddling through'), omdat we veel niet weten en toch verder moeten. Volgens Lindblom kiezen beleidsmakers er daarom voor om beleid via kleine stapjes te ontwikkelen, 'incrementalisme': "continually building out from the current situation, step-by-step and by small degrees" (p. 81). De risico's zijn bij deze voorzichtige aanpak klein(er). In diezelfde tijd introduceert Simon (1955) de term 'bounded rationality' om besluitvorming met beperkte kennis en informatie te beschrijven, "a choosing organism with limited knowledge and ability" (p. 114). Door die beperkte kennis en informatie kunnen besluitvormers niet tot een optimale keuze komen ('optimize', p. 101), maar genoegen nemen met een oplossing die boven een bepaalde ondergrens uitkomt, een uitkomst die bevredigend ('satisfactory') en werkbaar ('viable') is (p. 110). Etzioni (1967) bouwt voort op het werk van Lindblom en Simon en introduceert eind jaren '60 een 'mixed scanning model' waarbij fundamentele beslissingen gebaseerd op beperkte ('truncated') informatie (in lijn met Simon's 'bounded rationality') worden gecombineerd met meer in detail gemaakte, stapsgewijze keuzes op een lager schaalniveau (in lijn met Lindblom's 'incrementalisme'): "fundamental decisions [...] set the context for the numerous incremental ones" (p. 387). Hij spreekt in dat kader respectievelijk van 'zooming out' en 'zooming in'.

Heclo komt in de jaren '70 met een visie op beleid en politiek die eveneens in het verlengde ligt van die van Lindblom en Simon. Waar Lindblom het heeft over 'muddling through', gebruikt Heclo (1974) de term 'collective puzzlement'. Politieke besluitvorming is volgens hem een gezamenlijke zoektocht in onzekerheid: "Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty. [...] Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf; it entails both deciding and knowing" (p. 305). In diezelfde tijd

introduceren Rittel en Webber (1973) de term ‘wicked problems’: er is niet alleen een gebrek aan kennis, maar ook een “plurality of objectives held by pluralities of politics” (p. 160). Een ‘engineers’ (p. 160) proces gericht op “designing problem-solutions” (p. 158) werkt niet: er is immers geen overeenstemming over wat het probleem is én onvoldoende kennis om een design voor het pad naar de oplossing te engineeren!

De visie van Lindblom, Simon, Etzioni, Heclo, en Rittel en Webber op besluitvorming is een reactie op het op geïdealiseerde rationele beleidsprocessen gebaseerde onderzoek van andere sociale (waaronder ruimtelijke) wetenschappers. Deze wetenschappers gaan net als in de natuurwetenschappen op zoek naar wetmatigheden in gedrag en besluitvorming van actoren. Ze gaan daarbij uit van of zoeken naar één objectief waarneembare werkelijkheid. Het is een paradigma dat positivisme wordt genoemd (zie voor een toelichting bijvoorbeeld Schwartz-Shea, 2014; Flyvbjerg, 2001). Dit paradigma resulteert bij beleid doorgaans in een sterk maakbaarheidsgeloof: via onderzoek zijn onzekerheden te reduceren en kan beleid de juiste invulling krijgen en is de toekomst voorspelbaar, en daarmee maakbaar (Klijn & Koppenjan, 2016). In het ruimtelijk beleid resulteert dat in een zogenaamde ‘rationele planning’, ook wel ‘blauwdruk-planning’ genoemd (Allmendinger, 2017; De Klerk & Kreukels, 2016; De Roo, 2012; Hajer et al., 2010): een gedegen, rationele analyse van de problematiek resulteert in een uitgedacht plan (‘comprehensive plan’, Hopkins & Knaap, 2018) voor de realisatie van het ruimtelijk beleid. Meyerson en Banfield (1955) leggen de basis voor deze rationele planningsbenadering, en onder meer Faludi (1973) werkt dat in de jaren ‘70 verder uit (zie Allmendinger, 2017). Christensen (1985) zegt over deze aanpak: “Planners hate uncertainty as much as most other people do, and they spend their working lives trying to reduce it” (p. 63).

Meer recent sociaal-wetenschappelijke literatuur komt met alternatieven voor deze positivistische opvatting. In het post-positivisme is de zoektocht niet gericht op het vinden van algemeen ten alle tijde geldende wetmatigheden, maar op leren en ontwikkelen: onderzoek levert kennis op die weer input is voor aanvullend onderzoek en nieuwe kennis (Busscher et al., 2018; Flyvbjerg, 2001; Lincoln & Guba, 2000; March, 1991). Via systeemdenken – de wereld is een systeem van interacterende actoren in een snel veranderende omgeving – wordt getracht terugkerende patronen (en dus geen generieke wetmatigheden) te vinden die helpen bij de invulling van beleid (Allmendinger, 2017; De Roo, 2012; Byrne, 2003). Er is daarmee ook oog voor onzekerheid: we kunnen de wereld om ons heen en de mogelijke ontwikkelingen daarin niet perfect kennen (Marchau et al., 2019). Dat wordt versterkt doordat steeds meer wetenschappers ervan overtuigd zijn dat de complexiteit van de samenleving in de afgelopen decennia is vergroot, en mede daardoor de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen in de samenleving is vergroot en daarmee de onzekerheid is toegenomen (Marchau et al., 2019; Klijn & Koppenjan, 2016; Renn, 2008; Beck, 1992; Douglas & Wildawsky, 1983).

Communicative turn en participatieve planning

Ook in de ruimtelijke planning groeit het besef dat sprake is van een complexe samenleving met een groot aantal interacterende actoren, en dat ruimtelijke ontwikkelingen daarom niet meer te benaderen zijn als een gesloten systeem en dat interactie met stakeholders noodzakelijk is. Sinds de jaren '70 zijn in de ruimtelijke planning vele pogingen gedaan om stakeholders mee te nemen in de besluitvorming. In de ruimtelijke wetenschappen wordt gesproken over een 'communicative turn' of 'participatory turn' (De Roo et al., 2020; Krivý & Kaminer, 2013; Healey, 1992), resulterend in wat wel genoemd wordt communicatieve planning, participatieve planning, interactieve planning of collaborative planning (samenwerkingsplanning): "collectively debating and deciding on matters of collective concern" (De Roo et al., 2020; Krivý & Kaminer, 2013, p. 233; Innes & Booher, 2010; Healey, 2006a; Woltjer, 2000). Sommige wetenschappers maken afhankelijk van de invulling van de participatie van stakeholders onderscheid tussen verschillende vormen van participatieve planning (zie bijvoorbeeld De Roo, 2004, p. 30), anderen gebruiken de termen 'communicatieve planning', 'collaborative planning' en 'participatieve planning' door elkaar (zie bijvoorbeeld Allmendinger, 2017). Dit onderzoek maakt geen onderscheid tussen de genoemde vormen en spreekt verder over 'participatieve planning'.

De mate waarin en de manier waarop stakeholders (in dit onderzoek 'andere actoren' genoemd) inbreng krijgen in de infrastructurele en ruimtelijke planning verandert door de jaren heen (Arts et al., 2016; Heeres et al., 2012). Zo zorgt invoering van het instrument planologische kernbeslissing (PKB) in 1974 ervoor dat stakeholders het recht krijgen zienswijzen in te dienen bij de uitwerking van ingrijpende ruimtelijke plannen, zoals de realisatie van de Betuweroute en de uitbreiding van Schiphol. Vanaf medio jaren '90 gaan beleidsmakers via het concept integrale gebiedsontwikkeling een stap verder: ze pakken de opgaven in een gebied samen met andere stakeholders op, zoals bij de gebiedsontwikkeling Wieringerrandmeer en De Blauwe Stad (De Kort, 2009; Cameron et al., 2004). Met de Nota Ruimte uit 2004 (Ministerie VROM, 2004) krijgt het concept 'gebiedsontwikkeling' een centrale plek in het ruimtelijk beleid. Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI; Ministerie BZK, 2020) en de Omgevingswet die naar verwachting in 2022 van kracht wordt zet de overheid een volgende stap: participatie van stakeholders wordt wettelijk verankerd in het ruimtelijk beleid – tegenwoordig vaak 'omgevingsbeleid' genoemd (VNG, 2019). Die wettelijke verankering komt voort uit de overtuiging dat de inbreng van stakeholders bij ruimtelijke plannen niet alleen goed is voor het draagvlak, maar dat er vanuit de samenleving ook behoefte is mee te denken over de invulling van die plannen én de inbreng van lokale kennis daarbij nodig is. Deze ruimtelijke plannen gaan immers over de leefomgeving van die stakeholders. Hajer (2011) spreekt in dat verband over een 'energieke samenleving', waarin "de kracht van de samenleving wordt aangeboord" (p. 31).

Wat het voorgaande laat zien is dat door de jaren heen stakeholders een grotere rol in de infrastructurele en ruimtelijke planning krijgen – en die rol ook nemen. Participatie vindt plaats op hogere treden van de participatieladder (Edelenbos, 2000; Arnstein, 1969)². Het idee is dat daarmee de legitimiteit van plannen bij stakeholders wordt vergroot (Legacy, 2017; Hage & Leroy, 2007; Van Asselt & Rijkens-Klomp, 2002). Toch is het meenemen van stakeholders in de besluitvorming niet eenvoudig gebleken: “We constateren dat, ondanks decennia van experimenten, nog geen vanzelfsprekende manier is gevonden om kennismobilisatie [...], burgerparticipatie en politieke besluitvorming met elkaar te verbinden” (Hajer et al., 2010, pp. 32-33; Legacy, 2017). Zo vinden veel betrokkenen de inspraak bij de Betuweroute onvoldoende en blijft er daardoor weerstand bestaan tegen dit project (Filarski, 2016; Commissie Duivesteijn, 2004), en leiden meer recent diverse lokale initiatieven om te komen tot duurzame energie via zonneparken en windmolens tot veel weerstand bij andere stakeholders, zoals omwonenden (zie bijvoorbeeld Volkskrant, 2020; AD, 2019; CRA, 2019).

Lascoumes en Le Gales (2007) stellen dat de geschetste problemen bij stakeholderparticipatie onder meer komen doordat deze manier van werken invloed heeft op de machtsverhoudingen tussen actoren: wie mag waarover meepraten en -beslissen? Albrechts (2012) zegt daarover: “a crucial element in this respect is the way in which people are excluded or included in planning processes and the way the relationship between people [...] [is] organized” (p. 47). Hij geeft aan dat sommige actoren moeite hebben de vertrouwde institutionele setting los te laten en niet meegaan met het idee dat het anders moet, mag, hoort en/of kan (dit is overeenkomstig met During, 2010; Forester, 2010; Rydin, 2007). Zo lijkt bij de Betuweroute het ministerie van Verkeer en Waterstaat (tegenwoordig Infrastructuur en Waterstaat) de regie ondanks inspraak via een PKB-procedure niet graag uit handen te willen geven (Filarski, 2016; Commissie Duivesteijn, 2004), en lijken volksvertegenwoordigers soms moeite te hebben bij hun rol in de transitie naar een duurzame energievoorziening (zie bijvoorbeeld Volkskrant, 2020).

Complexity turn en adaptieve planning

In de afgelopen vijftien, twintig jaar is gezocht naar andere manieren om de complexe wereld, met een groot aantal interacterende actoren in een snel veranderende omgeving, een plek te geven in de infrastructurele en ruimtelijke planning (Rauws et al., 2019; Allmendinger, 2017). Diverse wetenschappers doen pogingen ideeën uit de complexiteitstheorie toe te passen in de ruimtelijke planning (zie bijvoorbeeld Rauws et al., 2019; McGreevy, 2017; Edelenbos & Teisman, 2013; Verhees, 2013; De Roo & Silva, 2010; Innes & Booher, 2010). Van Wezemaal (2010, p. 274) en Skrimizea et al.

2 Een hogere trede op de participatieladder betekent een grotere rol van stakeholders. Edelenbos (2000, pp. 43-44) onderscheidt de volgende vijf treden: (1) informeren, (2) raadplegen, (3) adviseren, (4) coproduceren, en (5) meebeslissen.

(2018) spreken over een ‘complexity turn’ in de planologie. In plaats van regulering en controle gaat het hierbij meer om “het creëren van de juiste voorwaarden en het herkennen van kansen” (Gemmel & de Raedt, 2008, p. 30). Het denken vanuit de complexiteitstheorie vertaalt zich in een meer adaptieve planning – in voorliggende studie (ook) ‘adaptieve aanpak’ genoemd. Een planning die omgaat met en kan inspelen op (onzekere) ontwikkelingen.

Rauws et al. (2019) laten zien dat een adaptieve aanpak op verschillende manieren invulling kan krijgen. Belangrijk hiertoe is of beleid leidend of volgend is. Het Deltaprogramma is een voorbeeld waar beleid leidend is. Via adaptief delta-management wordt gestreefd naar een “klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van Nederland [...] [door] vooruit [te] kijken naar de opgaven die voor ons liggen [...] en steeds [te] checken of we in het goede tempo en in de goede richting werken” (Ministeries I&M & EZ, 2018, p. 8). Een voorbeeld van een adaptieve aanpak waar beleid meer volgend is, is ‘organische gebiedsontwikkeling’: “een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid” (Spaink, 2017; PBL, 2012, p. 8; Ministerie I&M, 2012b).

De adaptieve aanpak in planning staat in wetenschap en in beleid volop in de belangstelling (De Roo et al., 2020; KiM, 2017; Derksen, 2014). Toch is de toepassing ervan in de praktijk nog beperkt (Marchau et al., 2019; Bosomworth et al., 2017; Lawrence & Haasnoot, 2017). Volgens Van der Pas et al. (2012) wordt dit deels veroorzaakt door problemen met de institutionele inbedding van nieuwe instrumenten in de omgang met onzekerheid. Volgens Arts et al. (2015), Zevenbergen et al. (2015) en Van der Pas et al. (2012) werken beleidsmakers in een politiek-bestuurlijke en formeel-juridische context waarin ze ruimte voor flexibel beleid waarin opties voor de toekomst worden opengehouden niet krijgen of niet lijken te ervaren. Zo blijkt het politiek-bestuurlijk lastig om nu geld te reserveren voor mogelijk op lange termijn te nemen maatregelen en lijkt het lastig de effecten van een organisch groeiend plan door te rekenen in een milieueffectrapport (MER) of een kosten-baten analyse (publieke business case). Weerstand van betrokkenen tegen een andere rolverdeling en nieuwe machtsverhoudingen lijken ook een rol te spelen (Swanson & Bhadwal, 2009). Zo verandert een adaptieve aanpak de rol van volksvertegenwoordigers, “die meer op hoofdlijnen sturen [...] en dat betekent een andere invulling van de verhouding tussen college en raad” (Platform 31, 2017, p. 3). Ook de samenwerking tussen overheidslagen verandert bij een adaptieve aanpak, bijvoorbeeld omdat meer verantwoordelijkheid bij decentrale overheden wordt gelegd (Swanson & Bhadwal, 2009) of omdat er meer onderlinge afstemming nodig is tussen overheidslagen (Verkerk et al., 2015).

Institutional turn en institutionele planning

Salet (2018) onderscheidt naast de genoemde communicative turn die resulteert in participatieve planning en de complexity turn die resulteert in adaptieve planning, een 'institutional turn' die resulteert in 'institutional planning' (p. 20 en p. 93). Het uitgangspunt van deze institutional turn is dat de effectiviteit van ruimtelijke planning wordt vergroot wanneer rekening wordt gehouden met de institutionele context waarbinnen dat gebeurt (Salet, 2018; Sorensen, 2017). Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van die institutionele context, "mobilizing institutional capacity" (Salet et al., 2013). Koppenjan en Groenewegen (2005), Alexander (2000, 2005) en Bolan (2000) en gaan met 'institutional design' een stap verder, "deliberately creating and changing institutions, and affecting institutions, institutional structures and practices" (Alexander, 2005, p. 211). Alexander (2005) zegt daarover: "If planning is the translation of ideas into action, and the planner's goal is the transformation of society [...], then institutional transformation must be a critical aspect of planning" (p. 210; dit is overeenkomstig met Healey, 2006b). Ruimtelijke wetenschappers als Salet (2018, 2019), Alexander (2001, 2005) en Healey (1999) bouwen voort op onder meer de econoom Ostrom (1990) en de socioloog Giddens (1984), die met hun baanbrekende werk zorgen voor meer aandacht voor instituties in de sociale wetenschappen.

Het achterliggende idee van institutionele planning – en vooral van institutioneel ontwerp – is dat aangezien "institutional conditions empower and enable certain ways of dealing with complexity and uncertainty while blocking others" (Salet et al., 2013, p. 1990), je de omgang met onzekerheid (en complexiteit) kunt veranderen door het slim creëren van institutionele condities. Salet et al. (2013) stellen dat er in besluitvorming meer ruimte moet komen voor onzekerheid, en dat daarvoor een andere institutionele context nodig is. Zo moet er 'interconnectiviteit' tussen organisaties en actoren worden georganiseerd zodat er meer ruimte is voor nieuwe belangen en rationaliteiten en daardoor voor nieuwe beleidsopties (p. 1994).

Ondanks dat er al sinds begin jaren '90 gepubliceerd wordt over een institutionele insteek in ruimtelijke planning (zie bijvoorbeeld Alexander, 1992; Bolan, 1991) vindt dit denken zijn weg naar de planningspraktijk nog nauwelijks, zo constateren Salet (2018) en ook Sorensen (2015, 2017). Salet (2018) probeert die brug te slaan door het denken vanuit instituties te combineren met de meer gebruikelijke 'pragmatic approaches' (p. 26). Hij stelt dat deze twee benaderingen elkaar aanvullen: "the institutional line of thought and action has a *conditioning* nature while the pragmatic line of thought and action focuses on the *actual performance of purposive mission*" (cursief in origineel, p. 42), en "the pragmatic and institutional dimensions meet in action" (p. 46). Sorensen (2015) doet een aantal suggesties voor toepassing van de institutionele benadering in ruimtelijke planning, zoals het vergelijken van de ontwikkeling van steden vanuit een institutioneel perspectief.

Planning paradigma's: rationeel, participatief, adaptief en institutioneel

Het voorgaande maakt duidelijk dat de toegenomen complexiteit en daarmee de toegenomen onzekerheid in de infrastructuur- en ruimtelijke planning in de loop van de tijd tot verschillende planning aanpakken heeft geleid. De Roo (2007, 2012) spreekt in dat verband van verschillende 'planning rationales', planning paradigma's. Bij het technische planning paradigma is het uitgangspunt dat onzekerheden reduceerbaar zijn, bijvoorbeeld door het uitvoeren van onderzoek, hetgeen resulteert in een rationele planning met uitgewerkte ruimtelijke plannen. Skrimizea et al. (2018) spreken bij dit planning paradigma over "closed systems, high degree of certainty and an object-oriented perspective based on facts" (p. 12). Als reactie hierop ontstaat participatieve planning, waarbij stakeholders een rol krijgen bij de uitwerking van ruimtelijke plannen. In het achterliggende communicatieve planning paradigma is het uitgangspunt dat sprake is van inherente onzekerheden die in gezamenlijkheid een plek moeten krijgen in ruimtelijke plannen. Skrimizea et al. (2018) vatten dit paradigma als volgt samen: "very complex or chaotic systems, high degree of uncertainty and an inter-subjective perspective based on values" (p. 12). Meer recent krijgen ideeën uit de complexiteitstheorie een plek in de ruimtelijke planning. Dit complexiteit planning paradigma vertaalt zich in adaptieve planning waarin bewust ruimte wordt gecreëerd om in te kunnen spelen op onzekere ontwikkelingen. Skrimizea et al. (2018) spreken bij dit paradigma over "complex adaptive systems that are characterized both by uncertainty and certain known behavioural patterns" (p. 13). Naast deze adaptieve planning is er een stroming binnen de ruimtelijke planning die het belang van de institutionele context in de omgang met onzekerheid benadrukt. Bij institutionele planning wordt geprobeerd een institutionele setting te creëren die het meenemen van onzekerheid in ruimtelijke plannen vereenvoudigt. Salet et al. (2013) vatten dit als volgt samen: "institutional conditions empower and enable certain ways of dealing with complexity and uncertainty while blocking others".

De Roo (2007; 2012) geeft aan dat de verschillende planning paradigma's naast elkaar bestaan (dit is overeenkomstig met Guba & Lincoln, 2005): actoren kunnen (delen van) verschillende planning paradigma's aanhangen – een op zijn minst deels onbewust proces – en ook in verschillende beleidsvelden in het ruimtelijke domein kunnen verschillende planning paradigma's dominant zijn. Sterker nog, De Roo presenteert de planning paradigma's op een continuüm: de invulling van de ruimtelijke planning en de voorkeuren van actoren kunnen elementen bevatten uit twee of drie van deze planning paradigma's. Hij spreekt in dat verband over "moving along the spectrum" (De Roo, 2012, p. 144). In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de manier waarop de verschillende planning paradigma's in dit onderzoek worden gebruikt.

1.3 Probleemstelling, doel, vraagstelling en relevantie van het onderzoek

Uit de in paragraaf 1.1 en 1.2 geschetste context kan het volgende worden geconstateerd. Allereerst: er is in de infrastructuur- en ruimtelijke planning en in de (ruimtelijke) wetenschappen in de afgelopen tien, vijftien jaar meer aandacht gekomen voor het meenemen van onzekerheid vanuit het besef dat sprake is van een steeds complexere samenleving en daardoor toenemende onzekerheden. Tegelijkertijd blijft het toepassen van adaptiviteit in de praktijk nog beperkt: het is lastig voor beleidsmakers door wetenschappers ontwikkelde concepten te vertalen naar de praktijk mede gegeven een omgeving die implementatie bemoeilijkt. De (deels institutioneel bepaalde) interactie met andere actoren lijkt hierin een belangrijke rol te spelen. Ten tweede gaat het bij het meenemen van onzekerheden in ruimtelijke planning niet alleen om onzekere feitelijke ontwikkelingen (cognitieve onzekerheid, zoals de ontwikkeling van het verkeer), maar ook over onzekerheid over de belangenafweging die nu en in de toekomst wordt gemaakt door belanghebbenden (normatieve onzekerheid, zoals: investeren in weginfrastructuur of in andere opgaven) en over het onzekere handelen van betrokkenen (strategische onzekerheid, zoals van volksvertegenwoordigers en andere overheden). In de derde plaats: beleidsmakers én andere actoren proberen via instrumenten als bestuurlijke afspraken, ruimtelijke reserveringen en amendementen grip te krijgen op die onzekerheden, waarbij beleidsmakers en andere actoren nog lijken te zoeken naar de manier waarop ze invulling moeten geven aan hun omgang met onzekerheid. De keuzes die beleidsmakers in hun omgang met onzekerheid maken, worden bovendien beïnvloed door het handelen van andere actoren (zoals de bypass bij Kampen als onderdeel van Ruimte voor de Rivier die door het Rijk op verzoek van Overijssel en Kampen tóch op korte termijn wordt aangelegd) én door de veranderende omgeving waarbinnen ze opereren (zoals een economische recessie die tot meer aandacht voor een onzekere toekomst leidt).

Uit voorgaande constatering volgt de *probleemstelling* van dit onderzoek. Er lijkt een toenemend besef in de wetenschap en in de praktijk dat onzekerheid via een adaptieve aanpak een plek moet krijgen in de infrastructuur- en ruimtelijke planning omdat de samenleving steeds complexer wordt en onzekerheden daardoor toenemen. Bovendien groeit de overtuiging dat infrastructuur- en ruimtelijke plannen samen met andere actoren uit die (complexe) samenleving moeten worden opgepakt, en dat een adaptieve aanpak dus óók participatief is. Tegelijkertijd lijkt het meenemen van onzekerheid in de beleidspraktijk juist lastig door de interactie met andere actoren: beleidsmakers hebben moeite via een participatieve aanpak ruimte te geven aan andere actoren, terwijl die andere actoren soms juist moeite hebben met de ruimte die een adaptieve aanpak aan beleidsmakers geeft. Kortom: het blijkt voor beleidsmakers niet eenvoudig samen met andere actoren te komen tot een adaptieve (en participatieve) aanpak in infrastructuur- en ruimtelijke planning.

Het *doel* van dit onderzoek is daarom inzicht te krijgen in hoe beleidsmakers in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in de praktijk omgaan met verschillende vormen van onzekerheid, welke instrumenten ze daarbij inzetten, en welke invloed andere actoren op dat handelen hebben. Het onderzoek richt zich daarmee op de omgang met onzekerheid in een belangrijk deel van de ruimtelijke planning, namelijk gebiedsgerichte infrastructuurplanning i.e. infrastructuurprojecten waarbij “expliciet aandacht is voor verbetering van de lokale gebiedskwaliteit” (Heeres, 2017, p. 230). Een nadere toelichting op de keuze voor (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning en de gehanteerde begrippen volgen in paragraaf 1.4.

De *maatschappelijke relevantie* van dit onderzoek volgt uit het voorgaande. Ondanks toenemende aandacht voor het meenemen van onzekerheid in ruimtelijke planning lijkt er in de praktijk nog weinig sprake te zijn van een adaptieve aanpak. Door de omgang van beleidsmakers in de praktijk van gebiedsgerichte infrastructuurplanning te bestuderen wordt meer inzicht verkregen in de rol die de omgeving – en dan vooral de interactie met andere actoren – daarin speelt. Op basis van die inzichten geeft dit onderzoek adviezen hoe een betere inbedding van een adaptieve aanpak in de planning praktijk kan worden bereikt, een aanpak waarin het omgaan met onzekerheid is ingebed.

De *wetenschappelijke relevantie* van dit onderzoek ligt in het verlengde hiervan. Ook in de planologie en bestuurskunde is veel aandacht voor het meenemen van onzekerheid in ruimtelijke planning (zie bijvoorbeeld Rauws et al., 2018; Edelenbos & Teisman, 2013). Diverse wetenschappers constateren dat de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren een rol speelt bij de problemen om onzekerheid een plek te geven in beleid, maar werken de achterliggende dynamiek die tot die problemen leidt niet verder uit (zie bijvoorbeeld Klijn & Koppenjan, 2016; Hisschemöller & Hoppe, 1996). Deze studie probeert die achterliggende dynamiek juist wél in beeld te brengen en te analyseren, en daarmee bij te dragen aan een betere inbedding van door de wetenschap ontwikkelde concepten waarin ruimte is voor onzekerheid.

Vanuit de probleemstelling en het geformuleerde doel volgt als centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek:

Hoe gaan beleidsmakers in besluitvormingsprocessen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning om met onzekerheid, welke instrumenten zetten ze daarbij in, en wat is de invloed van andere actoren op dat handelen?

Deze centrale onderzoeksvraag wordt uitgewerkt via de volgende deelonderzoeksvragen:

1. Hoe gaan beleidsmakers in besluitvormingsprocessen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning om met cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid?
2. Welk type en mix van instrumenten zetten beleidsmakers daarbij in?

3. Hoe beïnvloeden beleidsmakers en andere actoren elkaar in de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten?
4. Welke samenhang is er tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid en in hoeverre en hoe beïnvloedt die samenhang de omgang met onzekerheid?
5. In hoeverre en hoe verandert de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten door beleidsmakers onder invloed van een veranderende (institutionele) omgeving?
6. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen beleidsvelden in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in de omgang met onzekerheid?
7. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de omgang met onzekerheid in de beleidspraktijk van gebiedsgericht infrastructuurplanning, en in bredere zin voor de ruimtelijke planning?

1.4 Focus en afbakening van het onderzoek en gebruikte begrippen

In deze paragraaf worden de belangrijkste begrippen voor voorliggend onderzoek nader gedefinieerd en het domein van onderzoek afgebakend. De gehanteerde begrippen en definities zijn tevens in bijlage 2 opgenomen.

Ruimtelijk beleid, ruimtelijke planning, gebiedsontwikkeling en gebiedsgerichte infrastructuurplanning

Ruimtelijk beleid, tegenwoordig vaak ‘omgevingsbeleid’ genoemd, richt zich op “de aanpak van vraagstukken in de fysieke leefomgeving” (Ministerie BZK, 2020, p. 10). Een belangrijk uitgangspunt in het huidige omgevingsbeleid is dat opgaven in het fysieke domein in samenhang, en dus integraal, worden opgepakt. Daarom wordt een brede opvatting van het begrip ‘fysieke leefomgeving’ gehanteerd (Ministerie BZK, 2020, p. 12): “de natuurlijke omgeving met grote wateren en natuurlandschappen, agrarische cultuurlandschappen, de gebouwde omgeving met steden, dorpen, bedrijventerreinen, netwerken en infrastructuur voor het verkeer van personen, goederen, data, stoffen en energie, en het cultureel erfgoed”. Het idee is, dat er door die brede opvatting en integrale benadering meer afstemming is tussen voorheen gescheiden beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening, natuur- en milieubeleid, infrastructuur en waterbeleid. Bovendien is er meer oog voor de samenhang tussen de fysieke leefomgeving met de sociale leefomgeving, zoals veiligheid, leefbaarheid en gezondheid (Ministerie BZK, 2020; PBL, 2017).

Voorliggend onderzoek volgt deze definitie van *ruimtelijk beleid (of omgevingsbeleid)*. Om te benadrukken dat het vooral gaat om de *aanpak* van vraagstukken in het ruimtelijk beleid via concrete projecten, wordt in dit onderzoek de term ‘ruimtelijke planning’ gebruikt in plaats van ‘ruimtelijk beleid’. Binnen het ruimtelijk domein richt dit onderzoek zich op de beleidsvelden die betrekking hebben op weg-, water- en luchthaveninfrastructuur – en dus op *infrastructuurplanning*. In infrastructuurplanning

is sprake van fundamentele onzekerheden, zoals over verkeersontwikkeling en overstromingsrisico's, en er is spanning tussen de ontwikkeling van infrastructuur en andere wensen en belangen in een gebied. Cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid spelen in infrastructuurplanning dus een belangrijke rol (meer daarover in hoofdstuk 3). Er is wél oog voor de samenhang met andere beleidsvelden, zoals landbouw en natuur, en dus voor de integrale benadering die uitgangspunt is in het omgevingsbeleid. Daartoe wordt de term *gebiedsgerichte infrastructuurplanning* gehanteerd: infrastructuurprojecten waarbij “expliciet aandacht is voor verbetering van de lokale gebiedskwaliteit” (Heeres, 2017, p. 230). In voorliggende studie wordt onderscheid gemaakt tussen gebiedsgerichte infrastructuurplanning en een *gebiedsontwikkeling*: bij een gebiedsontwikkeling is geen sprake meer van een bereikbaarheidsproject met verbrede doelstelling maar van één integraal gebiedsproject waarbij bereikbaarheid één van de opgaven is (Heeres, 2017, p. 230).

Besluitvormingsproces: beleidsformulering en besluitvorming

Ruimtelijke planning gaat over de aanpak van vraagstukken in de fysieke leefomgeving. De vraag is wat die ‘aanpak’ behelst. In de wetenschappelijke literatuur wordt gesproken over het ‘policy-making process’ (Howlett et al., 2009; Lindblom & Woodhouse, 1993), in het Nederlands vertaald met de term ‘beleidsvorming’ (Woltjer et al., 2015) of ‘beleidsvoering’ (Van de Graaf & Hoppe, 1989). Van de Graaf en Hoppe (1989) omschrijven beleidsvoering als een “complex netwerk van onderling verweven en interacterend personen, ideeën, interesses en instituties [...] [waarbij] op verschillende plaatsen en op verschillende momenten op verschillende niveaus politieke oordelen [worden] gevormd” (p. 79), en benadrukken daarmee de interactie tussen actoren. Howlett et al. (2009) legt een relatie tussen middelen (of instrumenten) en doelen door te stellen dat “policy making fundamentally [is] about constrained actors attempting to match policy goals with policy means in a process that can be characterized as ‘applied problem-solving’” (p. 4).

Diverse wetenschappers denken bij beleidsvoeringsprocessen in termen van zich herhalende processen: de ‘beleidscyclus’ (Howlett et al., 2009), in het ruimtelijk domein vertaald in het ‘planningsproces’ (Woltjer et al., 2015). Mede op basis van Jones (1984), Brewer (1974) en Lasswell (1971) komen Howlett et al. (2009) tot vijf – zich (deels) herhalende – fasen in de beleidsvoering: (1) agendering, (2) beleidsformulering, (3) (politieke) besluitvorming, (4) beleidsimplementatie, en (5) beleidsevaluatie.

Dit onderzoek richt zich op de tweede en derde door Howlett et al. (2009) onderscheiden fasen, de beleidsformulering en (politieke) besluitvorming. In de fase van *beleidsformulering* formuleren beleidsmakers beleidsopties, in de fase van *(politieke) besluitvorming* maken beleidsmakers de keuze voor een specifieke actie (of besluiten niets te doen) (Howlett et al., 2009, p. 12). De verwachting is dat in deze twee fasen de moeizame omgang met onzekerheden door beleidsmakers én de interactie

met andere actoren het meest speelt; in de fase ervoor wordt een vraagstuk ‘slechts’ geagendeerd, de implementatiefase erna is vooral een organisatorisch op doelmatigheid georiënteerde fase. De andere fasen worden alleen meegenomen wanneer deze van invloed zijn op de fase van beleidsformulering en (politieke) besluitvorming (denk aan een mislukte besluitvorming die tot een nieuwe kijk op een vraagstuk leidt). In dit onderzoek wordt verder de term ‘*besluitvormingsproces*’ gebruikt voor zowel de beleidsformulering als de politieke besluitvorming: beleidsmakers die in een complex netwerk van onderling verweven en interacterende actoren, ideeën, interesses en instituties beleidsopties formuleren en tot een keuze komen voor een specifieke actie (of besluiten niets te doen).

Beleidsmakers en andere actoren: advocacy coalitions

In dit onderzoek staat de omgang met onzekerheid door beleidsmakers en de interactie met andere actoren centraal. Van de Graaf en Hoppe (1996) maken onderscheid tussen ‘politieke en bureaupolitieke milieus’ en gebruiken daarbij ook de termen ‘gekozen bestuurders’ en ‘ambtelijke beleidsmakers’ (p. 250). Garvin (2001, p. 444) heeft bovendien aandacht voor de rol van ingehuurde consultants in het beleidsproces: “Policy makers [...] may be elected officials, bureaucrats, technocrats, or consultants depending on the institutional structure in which they operate” (p. 444). Garvin (2001) en Van de Graaf en Hoppe (1996) hebben het dus zowel over personen die beleidsbeslissingen nemen als over personen die deze voorbereiden.

Met *beleidsmakers* worden in voorliggend onderzoek zowel de gekozen bestuurders (wethouder, gedeputeerde en/of minister) bedoeld als de beleidsmedewerkers (ambtenaren en ingehuurde consultants) die deze bestuurders ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Dit onderzoek richt zich niet op het ambtelijk-bestuurlijke samenspel dat tussen deze twee partijen plaatsvindt (Bovens et al., 2004; De Jong & Geerlings, 2004; ‘t Hart, 2002), maar op de interactie tussen beleidsmakers en *andere* actoren. De verwachting is dat juist die interactie een belangrijke oorzaak is voor de eerder geconstateerde problemen om onzekerheid een plek te geven in het besluitvormingsproces.

Een *actor* kan een individu, een groep of een organisatie zijn die actie onderneemt vanwege een specifiek probleem (Klijn & Koppenjan, 2016, pp. 72-73). Bij een individu gaat het bijvoorbeeld om een omwonende die wordt getroffen door een ruimtelijke ingreep, bij groepen gaat het veelal om een aantal stakeholders die gezamenlijk optrekken om hun belangen onder de aandacht te brengen, soms via belangenorganisaties zoals LTO en VNO-NCW of via volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad, PS of Tweede Kamer. Andere relevante organisaties in het ruimtelijk domein zijn de verschillende overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen), en daarbinnen soms ook verschillende ministeries of afdelingen. Dit onderzoek richt zich op de interactie van beleidsmakers met groepen en organisaties, en niet op het handelen (en de

belangen) van individuele actoren. Met andere actoren wordt in dit onderzoek bedoeld alle groepen en/of organisaties buiten de beleidsmakers die een belang hebben en van daaruit acteren in het besluitvormingsproces.

Om de interactie van beleidsmakers met andere actoren te analyseren wordt gebruik gemaakt van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) van Sabatier en Jenkins-Smith (1993; zie ook Weible et al., 2008), die bij die interactie een aantal 'advocacy coalitions' onderscheiden. Dit betreft groepen gelijkgestemde actoren die vanuit dezelfde "set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions" (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 25), 'policy beliefs' genoemd, de besluitvorming proberen te beïnvloeden.

Bij besluitvorming in de infrastructuur- en ruimtelijke planning is vaak sprake van tegenstrijdige waarden, causale aannames en probleempercepties, ofwel: van verschillende policy beliefs, en dus van verschillende advocacy coalitions. Daardoor is er vaak geen overeenstemming tussen actoren over de te maken keuzes (Laws et al., 2010; Arts, 2007). Howlett et al. (2009) spreken in dat geval over een beleidsveld met een 'contested community' waarin "several major idea sets contest for dominance" (p. 85): er zijn verschillende overtuigingen over de invulling van ruimtelijke plannen. In voorliggende studie wordt er vanuit gegaan dat er bij besluitvorming over gebiedsgerichte infrastructuurplannen sprake is van een contested community met twee tot vier advocacy coalitions met verschillende policy beliefs, in lijn met Meijerink (2005, p. 1062) die stelt dat dit een belangrijke aanname is in het ACF. Over de keuze een beperkt aantal advocacy coalitions te onderscheiden zeggen Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 25): "Given the enormous number and range of actors involved, it becomes necessary to find ways of aggregating them into smaller and theoretically useful sets of categories".

Voorliggend onderzoek gaat uit van de aanname dat de aanwezigheid van verschillende policy beliefs doorwerken in de omgang met onzekerheid door beleidsmakers en andere actoren. Bij de analyse van besluitvormingsprocessen in dit onderzoek wordt de omgang met onzekerheid door actoren (inclusief beleidsmakers) daarom gekoppeld aan de *advocacy coalition* waartoe ze behoren. Zij daarbij opgemerkt dat beleidsmakers in verschillende advocacy coalitions kunnen zitten³: denk bijvoorbeeld aan beleidsmakers van een provincie die tegen het plan voor een nieuwe woonwijk zijn van beleidsmakers van een gemeente, of beleidsmakers van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) die vanwege verschillende uitgangspunten en belangen (natuur versus infrastructuur) in verschillende advocacy coalitions kunnen zitten. Dit onderzoek richt zich op de omgang met onzekerheid door beleidsmakers die *primair* verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming; andere beleidsmakers worden in dat geval als 'andere actoren' gezien (zie figuur 1.1). Zo is bij de aanleg van een nieuwe Rijksweg het

3 Dat geldt overigens ook voor andere actoren, zie figuur 1.1.

ministerie van I&W primair verantwoordelijk, en worden beleidsmakers van andere ministeries (zoals LNV) of andere overheden (zoals gemeenten) als ‘andere actoren’ gezien. Wanneer in algemene zin wordt gesproken over ‘actoren’, worden zowel beleidsmakers als andere actoren bedoeld. In dit onderzoek worden bij de term *policy beliefs* de waarden, causale aannames en probleempercepties van een advocacy coalition bedoeld, daarmee Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 25) volgend.

Figuur 1.1 Beleidsmakers en andere actoren in een contested community met twee advocacy coalitions

Onzekerheid: cognitief, normatief en strategisch

Onzekerheid en de omgang met die onzekerheid is een thema dat in veel wetenschappelijke disciplines wordt besproken (zie bijvoorbeeld Marchau et al., 2019; Walker et al., 2012). Knight (1921!) maakte in zijn baanbrekende ‘Risk, uncertainty and profit’ onderscheid tussen onzekerheid en risico: bij risico kan een inschatting worden gemaakt van de kans dat iets optreedt en op de gevolgen daarvan, gevat in de formule ‘risico = kans x impact’, bij onzekerheid ontbreekt dat inzicht. Abbott (2005) stelt dat dit ontbreken van inzicht te wijten is aan een *gepercipieerd* gebrek aan informatie: “a perceived lack of knowledge, by an individual or group, that is relevant to the purpose or action being undertaken” (p. 238). Onzekerheid is daarmee een subjectief begrip: het gaat om de mate waarin actoren onzekerheden *ervaren*. Het onderscheid tussen risico en onzekerheid wordt nog steeds veel gebruikt (Bammer & Smithson, 2009; Walker et al., 2003); sommige auteurs spreken over ‘stochastische onzekerheid’ en ‘echte onzekerheid’ (Walker et al., 2012). Van Asselt (2000, p. 205) geeft aan dat risico en onzekerheid twee zijden van dezelfde medaille zijn: ze hebben beide betrekking op de beperkte voorspelbaarheid van complexe vraagstukken. De term ‘onzekerheid’ wordt daarom in dit onderzoek gebruikt voor zowel risico (of stochastische onzekerheid) als voor ‘echte’ onzekerheid, daarmee Walker et al. (2012) en Van Asselt (2000) volgend.

Friend en Hickling (2005; Friend & Jessop, 1977) gaan uit van drie vormen van onzekerheid: “uncertainties about the working environment”, “uncertainties about

guiding values”, en “uncertainties about related decisions”. Koppenjan en Klijn (2004, 2012; Klijn & Koppenjan, 2014, 2016) richten zich op het handelen van actoren in complexe netwerken en onderscheiden inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid⁴. Koppenjan en Klijn onderscheiden daarmee grotendeels vergelijkbare onzekerheden als Friend en Hickling (2005).

Voorliggend onderzoek onderscheidt de drie vormen van onzekerheid als beschreven door Friend en Hickling, in dit onderzoek verder genoemd: cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid. Bij *cognitieve onzekerheid* gaat het om het gebrek aan kennis over voor in de ruimtelijke planning relevante ontwikkelingen (Marchau et al., 2019; Van Asselt et al., 2010a). Zo is het onzeker hoe de verkeersdrukte zich de komende jaren ontwikkelt als gevolg van onder meer onzekere economische en maatschappelijke ontwikkelingen en is onzeker hoe het klimaat verandert en wat dat betekent voor de hoeveelheid rivierwater. *Normatieve onzekerheid* komt voort uit een diversiteit in belangen, waarden en toekomstbeelden bij vraagstukken in het ruimtelijke domein, waardoor het onzeker is welke bij toekomstige besluitvorming in het geding zijn en/of prioriteit krijgen (Kwakkel et al., 2010; Van Asselt et al., 2010a). Zo kan de afweging tussen een goede verkeersdoorstroming en zaken als gezondheid, milieu en natuur in de loop van de tijd veranderen, bij waterveiligheid gaat het onder meer over een afweging tussen waterveiligheid, landschap en natuur. Bij *strategische onzekerheid* gaat het om het onzekere toekomstige handelen van andere actoren dat van invloed is op de keuzes die een actor maakt en op de effectiviteit van zijn handelen (Marchau et al., 2019; Korsten, 2016; Klijn & Koppenjan, 2016). Het gaat bijvoorbeeld om wijzigingen in het mobiliteitsbeleid en de onzekere reacties van bijvoorbeeld automobilisten, ondernemers en belangenorganisaties op die beleidswijzigingen. Als in voorliggend onderzoek wordt gesproken over *onzekerheid*, wordt bedoeld: het geheel van door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid.

Instrumentinzet in omgang met onzekerheid

Howlett et al. (2009) geven aan dat beleidsmakers hun doelen proberen te halen door de inzet van een aantal ‘policy tools’ of ‘policy instruments’: “actual means or devices that governments make use of in implementing policies” (p. 4). Klijn en Koppenjan (2016; Koppenjan & Klijn, 2004) koppelen die instrumentinzet expliciet aan de omgang met onzekerheid, al spreken ze niet over instrumenten maar over ‘standard responses’, zoals de inzet van onderzoek en regels en procedures, en ‘uncertainty management strategies’ voor beleidsmakers, zoals ‘goal intertwinement’ via onder meer ‘package deals’.

4 In Klijn en Koppenjan (2014, 2016) wordt gesproken over inhoudelijke, strategische en institutionele *complexiteiten* in plaats van *onzekerheden*, en wordt onzekerheid gezien als het *gevolg* van die complexiteiten: deze complexiteiten zorgen voor onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en daarmee voor onzekerheden (zie paragraaf 1.2).

Veel auteurs richten zich op de inzet van door beleidsmakers in te zetten *beleidsinstrumenten* (zie naast genoemde auteurs bijvoorbeeld Van den Heuvel, 2014; Bressers et al., 1993; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991; Van der Doelen, 1988, 1993). Sabatier en Jenkins-Smith (1993; zie ook Weible et al., 2008; Sabatier & Weible, 2007; Sewell, 2005; Sabatier & Pelkey, 1987) daarentegen richten zich in hun Advocacy Coalition Framework (ACF) op de inzet van ‘guidance instruments’ door actoren uit advocacy coalitions: “political actors use different approaches, strategies and tools [...] at different points in the policy process to affect decisions” (Sewell, 2005, p. 49). In het ACF wordt het belang van de *beschikbaarheid* van instrumenten voor actoren en hun advocacy coalitions benadrukt; er wordt in dit verband gesproken over “policy-relevant *resources* [cursivering auteur] that policy participants can use in their attempts to influence public policy” (Sabatier & Weible, 2007, p. 201).

Diverse wetenschappers doen een poging de beschikbare (beleids)instrumenten te categoriseren (zie Howlett, 2018b, en Howlett et al., 2009, voor een overzicht). Een bekend onderscheid is die tussen regels en wetten (‘stok’), economische instrumenten (belastingen of subsidies, ‘wortel’) en communicatie en informatie (waaronder onderzoek, ‘preek’) (Van den Heuvel, 2014). Howlett (2018a, 2018b) voegt daar nog een categorie aan toe: naast op autoriteit, op geld en op informatie gebaseerde instrumenten onderscheidt hij organisatorische instrumenten, zoals publiek-private samenwerking. Henstra (2016) laat door middel van voorbeelden zien dat elk van deze typen instrumenten een vertaling kan krijgen naar een adaptieve aanpak; hij spreekt in dit verband van ‘adaptation instruments’ (p. 500).

Howlett et al. (2009, p. 169; Howlett, 2018b) maken tevens onderscheid tussen ‘substantive instruments’, instrumenten “affecting the substance of policy outputs” (zoals regulering), en ‘procedural instruments’ die gericht zijn op de “manipulation of policy processes” (zoals participatie). Hertin et al. (2004) spreken in dit verband over ‘hard policy instruments’ (zoals regelgeving) en ‘soft policy instruments’ (zoals communicatie), “aim[ed] to achieve [...] objectives by means other than the hierarchical prescription of legally-binding rules and standards which can be enforced by public authorities” (p. 2). ‘Procedural instruments’ (of ‘soft policy instruments’) zijn bijvoorbeeld gericht op het veranderen van de positie van actoren binnen een netwerk, op de interactie tussen actoren, of op de evaluatiecriteria die actoren gebruiken (Howlett et al., 2018b). Howlett (2018b) geeft verder aan dat voor een goede invulling van beleid veelal een mix van beide nodig is, resulterend in een ‘policy mix’, “policy bundles or portfolios” (pp. 77-78; Van Geet, 2021, komt tot een vergelijkbare conclusie).

In voorliggend onderzoek wordt de – algemene – definitie van Sewell (2005) voor *instrumenten* gevolgd en vertaald naar de focus van deze studie: verschillende aanpakken (‘approaches’), strategieën en middelen (‘tools’) die beleidsmakers en andere actoren inzetten in hun omgang met onzekerheid om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Net als Howlett (2018b) wordt daarbij gesproken over een

‘policy mix’: de mix aan instrumenten die actoren (en hun advocacy coalitions) inzetten in hun omgang met onzekerheid. Een belangrijke randvoorwaarde is welke instrumenten actoren (en hun advocacy coalitions) *kunnen* inzetten – de hiervoor door Sabatier en Jenkins-Smith (1993) genoemde beschikbaarheid van instrumenten. In deze studie wordt daarbij net als in het ACF gesproken over ‘resources’. De hiervoor genoemde categorisering van Howlett (2018a; 2018b) wordt in dit onderzoek gebruikt als hulpmiddel bij het herkennen en het kunnen plaatsen van door actoren ingezette instrumenten. Het gaat om het onderscheid tussen: (1) op informatie, autoriteit, geld en organisatie gebaseerde instrumenten en (2) inhoudelijke en procedurele instrumenten. *Inhoudelijke instrumenten* betreffen instrumenten die ten doel hebben de beleidsresultaten te beïnvloeden, *procesinstrumenten* (door Howlett ‘procedural’ genoemd) hebben als doel het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Voor op informatie, autoriteit, geld en organisatie gebaseerde instrumenten wordt in voorliggend onderzoek geen definitie gehanteerd, maar wordt volstaan met een aantal voorbeelden die Howlett (2018a, p. 27) noemt, weergegeven in onderstaande tabel 1.1.

Tabel 1.1 Voorbeelden van op informatie, autoriteit, geld en organisatie gebaseerde instrumenten, met onderscheid tussen inhoudelijke en procesinstrumenten (gebaseerd op: Howlett, 2018a)

	<i>Inhoudelijke instrumenten</i>	<i>Procesinstrumenten</i>
<i>Informatie</i>	Voorlichting, onderzoek of onderwijs	Bewust achterhouden of juist naar buiten brengen van informatie
<i>Autoriteit</i>	Licenties, gebruiksrechten of (zelf) regulering	Oprichten adviesgroep of het niet toelaten van belangengroepering
<i>Geld</i>	Subsidies, belastingen of programmafinanciering	Financiering belangengroeperingen
<i>Organisatie</i>	Overheidsbedrijven of publiek-private samenwerking	Reorganisatie ambtelijke of bestuurlijke apparaat

Policy regime, institutionele context en omgeving

Een institutie is “a more or less coordinated set of rules and procedures that governs the interactions and behaviors of actors and organizations” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 8, verwijzend naar Powell & DiMaggio, 1991). Over wat instituties *precies* zijn en hoe die vervolgens te onderzoeken zijn de meningen verdeeld (Scott, 2014; Hall & Taylor, 1996). Scott (2014) probeert de verschillende invalshoeken te integreren en komt tot drie dimensies (‘pillars’) van instituties: een regulatieve, een normatieve en een cultureel-cognitieve dimensie. Zij omschrijven instituties als gestolde patronen van sociaal gedrag die neerslaan in formele regels en procedures over hoe actoren

moeten en mogen handelen, in normatieve opvattingen over hoe ze *horen* te handelen, en in (deels ongeschreven) afspraken hoe vraagstukken *kunnen* worden opgepakt (Scott, 2014, pp 59-60). North (1991) maakt een vergelijkbaar onderscheid maar voegt de normatieve en cultureel-cognitieve dimensie samen tot ‘informal constraints’ (zoals gewoonten en tradities), en heeft het daarnaast over ‘formal rules’ (zoals wetten). Scott (2014) benadrukt dat instituties niet alleen het handelen van actoren inperken (“constrain behavior”), maar ook “support and empower activities and actors” (p. 58). Salet (2018) gebruikt in dat verband de termen ‘constrain’ en ‘enable’ (p. 2).

Dit onderzoek richt zich op het ‘*policy regime*’ van een beleidsveld: “a common or typical set of political actors and institutions organized around [policy] ideas” (Howlett et al., 2009, p. 87). Het gaat binnen een policy regime zowel om de *relevante* actoren als de *interactie* tussen die actoren, de “structures that affect deliberation about what is to be done” (p. 48). In voorliggend onderzoek ligt de focus op die – deels institutioneel bepaalde – interactie tussen beleidsmakers en andere actoren.

In voorliggend onderzoek wordt de term *institutionele context* gebruikt voor de brede institutionele omgeving waarbinnen actoren (en hun advocacy coalitions) in een beleidsveld opereren, zoals de regels en procedures in andere beleidsvelden en de politiek-bestuurlijke verhoudingen en prioriteiten bij betrokken overheden. Deze institutionele context maakt deel uit van de (veranderende) *omgeving* waarbinnen actoren in een beleidsveld opereren; bij die (veranderende) omgeving gaat het ook om andere ontwikkelingen, zoals een economische recessie, technologische innovatie, een pandemie of klimaatverandering. In voorliggend onderzoek wordt daarbij gesproken over ‘*externe ontwikkelingen*’. Voorliggend onderzoek kijkt naar de invloed van veranderingen in de omgeving – en dus naar de invloed van externe ontwikkelingen en veranderingen in de institutionele context – op het policy regime.

Samenvatting van de focus en afbakening van voorliggend onderzoek

Dit onderzoek richt zich op:

- Besluitvormingsprocessen in de ruimtelijke planning, en daarbinnen primair de beleidsvelden weg-, water- en luchthaveninfrastructuur (infrastructuurplanning).
- Gebiedsgerichte infrastructuurplanning, i.e. infrastructuurprojecten waarbij expliciet aandacht is voor verbetering van de lokale gebiedskwaliteit.
- Twee fasen in het besluitvormingsproces: de beleidsformulering en (politieke) besluitvorming.
- De omgang met onzekerheid door beleidsmakers, i.e. gekozen bestuurders en beleidsmedewerkers die hen ondersteunen.
- De interactie van beleidsmakers met andere actoren, zijnde groepen en organisaties die een belang hebben bij het besluitvormingsproces.
- Door beleidsmakers en andere actoren in het besluitvormingsproces ervaren cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid.

- De invloed van een veranderende omgeving – de externe ontwikkelingen en de (veranderende) institutionele context – op het policy regime van een beleidsveld en daarmee op de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt op basis van wetenschappelijke literatuur de omgang met onzekerheid nader uitgewerkt, resulterend in een theoretisch kader voor de analyse van besluitvormingsprocessen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning. In hoofdstuk 3 worden de gebruikte onderzoeksmethoden en de selectie van casussen toegelicht, alsmede de wijze waarop de analyse van de casussen (within-case en cross-case) is uitgevoerd. De beschrijving van het besluitvormingsproces van de onderzochte casussen vliegveld Twente, N340 Zwolle-Ommen en bypass Kampen volgt in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Deze hoofdstukken worden afgesloten met een analyse van de respectievelijke casus (within-case analysis). In hoofdstuk 7 volgt een analyse van patronen die emergent naar voren komen uit de casussen (cross-case comparison), waarop in hoofdstuk 8 deze gevonden patronen worden geconfronteerd met wetenschappelijke inzichten en theorieën als beschreven in hoofdstuk 2. Ten slotte worden in hoofdstuk 9 de onderzoeksvragen beantwoord, worden conclusies getrokken, volgt een wetenschappelijke reflectie en worden aanbevelingen gedaan voor de wetenschap en de beleidspraktijk. In bijlage 1 staat een overzicht met de in dit proefschrift gebruikte afkortingen, in bijlage 2 worden de gebruikte begrippen toegelicht. Bijlage 3 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen en de daarbij gebruikte checklisten. In bijlagen 4 tot en met 6 staat een uitgebreide beschrijving van het besluitvormingsproces en de verschillende perspectieven op dat proces van de in hoofdstuk 4, 5 en 6 besproken casussen.

2. Theoretische achtergrond: interactie en dynamiek in de omgang met onzekerheid in besluitvorming

Dit hoofdstuk beschrijft wat de planologische en bestuurskundige literatuur zegt over de omgang met onzekerheid in besluitvorming. Uitgaande van de in het voorgaande hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvragen, wordt dieper ingegaan op de volgende drie aspecten: de *interactie* tussen beleidsmakers en andere actoren in de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten, het effect van de *samenhang* tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid op de omgang met deze onzekerheden, en de invloed van een *veranderende omgeving* op de omgang met onzekerheid. Daartoe worden in paragraaf 2.1 eerst verschillende manieren om met onzekerheden om te gaan besproken. In paragraaf 2.2 wordt de omgang met cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid aan de hand van een veelgebruikte categorisering van beleidsproblemen vertaald naar het 'slepen' met beleidsproblemen. Deze paragraaf besteedt ook aandacht aan de gevolgen die de samenhang tussen onzekerheden heeft voor de omgang met die onzekerheden. Het slepen met beleidsproblemen wordt in paragraaf 2.3 nader uitgewerkt door de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren toe te voegen en een verband te leggen met in de omgang met onzekerheid ingezette instrumenten en de samenhang daartussen. Paragraaf 2.4 gaat in op de veranderende omgeving waarbinnen actoren opereren en de gevolgen die dat heeft voor de omgang met onzekerheid. In paragraaf 2.5 wordt het theoretisch perspectief van dit onderzoek samengevat in de vorm van de belangrijkste voor dit onderzoek relevante inzichten, die worden gebruikt voor de structurering van de casusbeschrijvingen, de analyse per casus (within-case), en de analyse over de casussen heen (cross-case), en de discussie over de resultaten van de analyses.

2.1 Omgang met onzekerheid: verkleinen, vergroten of accepteren

Zoals in paragraaf 1.4 aangegeven, is onzekerheid een subjectief begrip: het gaat om de mate waarin bij het besluitvormingsproces betrokken actoren onzekerheden *ervaren*. Verschillende studies onderscheiden verschillende manieren waarop actoren met die ervaren onzekerheid kunnen omgaan. Bijvoorbeeld, Bammer en Smithson (2009) onderscheiden de volgende manieren waarop actoren kunnen omgaan met onzekerheid: begrijpen, kwantificeren en communiceren; verkleinen of elimineren; accepteren of tolereren; of bewust gebruiken (pp. 21-22). Van der Sluijs (2005) beschrijft de omgang met onzekerheid in de relatie tussen kennis en beleid als respectievelijk het verkleinen ('exorcism'), kwantificeren ('adaptation'), gebruiken ('embrace') en accepteren ('assimilation') van onzekerheid. Ravetz (2001) koppelt de omgang met onzekerheid aan vier typen beleidsproblemen (zie paragraaf 2.2) en onderscheidt het verwerpen ('reject'), reguleren ('regulate'), opdringen ('impose') en tolereren ('endure') van onzekerheid.

De gemene deler van genoemde studies is dat ervaren onzekerheden door bij besluitvorming betrokken actoren worden verkleind (andere termen: verwerpen, elimineren, exorcism), vergroot (andere termen: bewust gebruiken, opdringen of embracement) of geaccepteerd (andere termen: tolereren of assimilation). Volgens Klijn en Koppenjan (2016), Van Asselt et al. (2010a) en Hisschemöller en Hoppe (1996) zijn beleidsmakers veelal geneigd om de door betrokken actoren ervaren onzekerheden te verkleinen omdat onzekerheden besluitvorming ingewikkeld maken: “enkelvoudige beelden of getallen over de toekomst bieden een brandpunt voor politieke onderhandelingen” (Van Asselt et al, 2010a, p. 108). Van Asselt et al. (2007, 2010a, 2010b) noemen dit streven naar zekerheid ‘*certainification*’. Het streven naar *certainification* zit volgens Van Asselt et al. (2007) ‘ingebakken’ in de Westerse cultuur: “This resort [toevlucht] to familiarity and “certainty” seems a reflex in western societies” (p. 670); ze verwijzen daarbij naar wetenschappelijk onderzoek van Hofstede naar (westerse) culturen (zie bijvoorbeeld Hofstede, 1991). In het verlengde daarvan stellen Innes en Booher (2010): “there remain too many norms, practices and institutions that are built on the expectation of certainty” (p. 175); een institutionele context ingericht op de verwachting dat er zekerheid is.

Tegenstanders van een voorgenomen beleid kunnen proberen de door bij de besluitvorming betrokken actoren ervaren onzekerheden juist te vergroten omdat daarmee andere opties in beeld kunnen komen: “there are plenty of pragmatic and political motives for creating and using uncertainty”, zo stellen Bammer en Smithson (2009, p. 21; dit is in lijn met de studies van Van der Sluijs, 2005; Huijs, 2003). In deze studie wordt dat ‘*decertainification*’ genoemd als tegenhanger van *certainification*.

Wanneer onzekerheid als een feit wordt gezien en een plek krijgt in een adaptieve aanpak is sprake van *acceptatie* van onzekerheid. Marchau et al. (2019) geven aan dat een dergelijke aanpak tot doel heeft “to make a policy more resistant to significant change, and to help a decisionmaker to identify when to adapt the policy” (p. 394), Swanson et al. (2010) spreken over beleid dat in staat is “to adapt to conditions that can and cannot be anticipated” (p. 924). Van der Pas et al. (2012) constateren dat het meenemen – en dus accepteren – van onzekerheid in een (adaptieve) aanpak niet zo eenvoudig is “due to institutional issues” (p. 311), onder meer omdat die aanpak niet past in de “current practice of policymaking” (p. 319).

De bestudeerde literatuur gaat niet specifiek over gebiedsgerichte infrastructuurplanning maar over de omgang met onzekerheid bij beleidsvorming in algemene zin. Er is geen reden om aan te nemen dat hun constatering in relatie tot gebiedsgerichte infrastructuurplanning wezenlijk anders zouden zijn. De verwachting is dan ook dat bij besluitvormingsprocessen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning beleidsmakers geneigd zijn onzekerheden te verkleinen om tot een besluit te komen, en dat tegenstanders van het voorgenomen besluit proberen juist onzekerheden te vergroten bijvoorbeeld om alternatieven in het besluitvormingsproces te krijgen. Daarnaast worden

in lijn met de constatering van Van der Pas et al. (2012) verschillen tussen beleidsvelden in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning verwacht in de mate waarin onzekerheden worden meegenomen in een adaptieve aanpak vanwege de verschillende institutionele contexten – en dus verschillende “institutional issues” (p. 311).

Wanneer in deze studie wordt gesproken over het vergroten, verkleinen of accepteren van onzekerheden, worden de door bij de besluitvorming betrokken actoren *ervaren* onzekerheden bedoeld. Actoren kunnen dus proberen de ervaren onzekerheden te vergroten of te verkleinen. In dit onderzoek wordt dat de ‘policy style’ genoemd. Meer daarover in paragraaf 2.4.

2.2 Omgang met cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid

Beleidsproblemen en de omgang met onzekerheid

Op basis van de bestudeerde literatuur onderscheidt dit onderzoek drie vormen van onzekerheid: cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid (zie paragraaf 1.4). Veenman en Leroy (2016), Klijn en Koppenjan (2016, p. 43) en Klijn et al. (2000, p. 22) presenteren een categorisering van beleidsproblemen – vraagstukken waarop een besluitvormingsproces zich richt – die helpt om de omgang met onzekerheid nader uit te werken en de link te leggen met de vormen van onzekerheid die in dit onderzoek centraal staan. De genoemde auteurs baseren zich op het werk van Hisschemöller en Hoppe, die in dit verband spreken over de ‘mate van gestructureerdheid’ van een beleidsprobleem (zie onder meer Hoppe, 2011; Hisschemöller & Hoppe, 1996; Hisschemöller, 1993)⁵. Door onderscheid te maken tussen beleidsproblemen waarbij er al dan niet sprake is van “uncertainty or conflict about information and knowledge on the nature of the problem, its consequences, its causes, and its solutions” en “uncertainty or conflict about the nature of the problem: parties have different perceptions on what the problem is, what solutions are needed, how they should be dealt with and by whom, given the differences in the objectives, interests, and values to which they adhere” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 42), komen Klijn en Koppenjan tot vier typen beleidsproblemen: ‘technische problemen’, ‘wetenschappelijke problemen’, ‘politieke problemen’, en ‘ongetemde problemen’⁶. Dit is in lijn met Veenman en Leroy

5 Naast de genoemde auteurs zijn er sinds de jaren ‘50 diverse wetenschappers die gebruik hebben gemaakt van vergelijkbare 2x2-matrices met vier typen beleidsproblemen, met soms een iets andere benaming van de assen en typen beleidsproblemen. Het betreft de in paragraaf 2.1 genoemde Ravetz (2001), maar bijvoorbeeld ook Busscher et al. (2018), Bax (2011), Turnhout et al. (2007), Christensen (1985), Burchell et al. (1980) en Thompson en Tuden (1959). Een dergelijke 2x2-matrix is recentelijk door Zandvoort et al. (2018) vanuit het complexiteitsdenken vertaald in vier (andere) typen beleidsproblemen: ‘simple’, ‘complicated’, ‘complex’ en ‘disorder’. Deze categorisering is voor dit onderzoek minder bruikbaar omdat het verband tussen het type beleidsprobleem met cognitieve en normatieve onzekerheid minder centraal staat.

6 De hier gebruikte termen voor de vier typen beleidsproblemen komen deels uit Klijn en Koppenjan (2016) en deels uit Klijn et al. (2000): Klijn et al. (2000) gebruiken de term ‘getemd probleem’ in plaats van ‘technisch probleem’, Koppenjan en Klijn (2004) ‘ongetemd technisch probleem’ in plaats van ‘wetenschappelijk probleem’, en ‘wicked probleem’ in plaats van ‘ongetemd probleem’.

(2016) die bij een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd (beleids)probleem respectievelijk spreken over een ‘structured problem’, ‘moderately structured problem (ends)’, ‘moderately structured problem (means)’ en ‘unstructured problem’.

De twee door Klijn en Koppenjan (2016) onderscheiden vormen van onzekerheid die de basis vormen voor de vier typen beleidsproblemen zijn grotendeels in lijn met twee in deze studie onderscheiden vormen van onzekerheid, respectievelijk cognitieve en normatieve onzekerheid (zie ook Veenman & Leroy, 2016). Daarom wordt in deze studie de twee assen van de 2x2-matrix geformuleerd als cognitieve (on)zekerheid en normatieve (on)zekerheid, en worden voor de vier typen beleidsproblemen de termen *technisch probleem*, *wetenschappelijk probleem*, *politiek probleem* en *ongetemd probleem* gehanteerd: zie tabel 2.1. Bij een technisch probleem wordt geen cognitieve en normatieve onzekerheid verondersteld, bij een wetenschappelijk probleem is alleen sprake van cognitieve onzekerheid, bij een politiek probleem alleen van normatieve onzekerheid, en bij een ongetemd probleem van zowel cognitieve als normatieve onzekerheid.

Tabel 2.1 Vier typen beleidsproblemen gerelateerd aan cognitieve en normatieve onzekerheid (naar Klijn & Koppenjan, 2016; Klijn et al., 2000)

	<i>Cognitieve zekerheid</i>	<i>Cognitieve onzekerheid</i>
<i>Normatieve zekerheid</i>	Technisch probleem	Wetenschappelijk probleem
<i>Normatieve onzekerheid</i>	Politiek probleem	Ongetemd probleem

De aanname achter de categorisering van tabel 2.1 is dat de vier typen beleidsproblemen een andere aanpak vragen. Christensen (1985) vertaalt de vier typen beleidsproblemen specifiek naar ruimtelijke planning (zie ook Busscher et al., 2018; Zandvoort et al., 2018). Wanneer een vraagstuk als een technisch probleem wordt gezien volstaat volgens haar programmeren (‘programming’). Denk aan het op basis van prognosemodellen vaststellen van de toekomstige mobiliteitsbehoefte. Wanneer sprake is van een wetenschappelijk probleem dient de aanpak gericht te zijn op experimenteren en leren. Het gaat bijvoorbeeld om pilots waarin prijsprikkels in het mobiliteitsbeleid in de praktijk worden getest (zoals een pilot spitsmijden). Bij een politiek probleem is het volgens haar zaak te onderhandelen en te komen tot een compromis. In ruimtelijke planning gaat het bijvoorbeeld om de compensatie van natuurverlies bij de verbreding van een weg. Bij een ongetemd probleem is volgens Christensen sprake van chaos en is het eerst zaak meer structuur aan te brengen (“establish order”, p. 66) voordat nieuwe stappen kunnen worden gezet. Een voorbeeld is het verbeteren van de bereikbaarheid in de Randstad, en de keuzes van beleidsmakers waar die aanpak zich

primair op richt (bijvoorbeeld verbreding van snelwegen, verbetering van het openbaar vervoer of een combinatie van beide)⁷. Christensen (1985) waarschuwt dat het verleidelijk is om uit te gaan van een technisch beleidsprobleem – en dus van ‘programming’, maar dat beleidsmakers zich af moeten vragen of het terecht is dat ze daarvan uitgaan: “It is easy to take the conditions of agreed goal and known technology for granted. [...] [but] cannot, however, be relied on to last forever” (p. 64).

Veenman en Leroy (2016) wijzen erop dat de typering van een beleidsprobleem subjectief is – en daarmee ook de mate waarin sprake is van ervaren cognitieve of normatieve onzekerheid: “the labeling of an issue and its location in one of the four cells is not ‘objective’, but subject to societal and political debate: what one actor qualifies as an unstructured problem might be moderately or well structured by another” (p. 65; dit is in lijn met Hisschemöller & Hoppe, 1996). Ze geven bovendien aan dat die ervaren cognitieve en normatieve onzekerheid niet dichotoom zijn zoals de 2x2-matrix met vier typen beleidsproblemen veronderstelt (‘zekerheid-onzekerheid’, zie tabel 2.1), maar een ‘continuüm’ met meer of minder ervaren onzekerheid (p. 66). Binnen dat continuüm onderscheiden Veenman en Leroy (2016) een aantal *niveaus* van onzekerheid, daarmee Van Asselt et al. (2010a) en Walker et al. (2003) volgend. De mate waarin cognitieve onzekerheid wordt ervaren neemt toe van ‘one image of the future’ (weinig onzekerheid), via ‘futures with bandwidths’ en ‘several futures within certain boundaries’ naar ‘several futures’ (veel onzekerheid, Veenman & Leroy, 2016, p. 66). Bij normatieve onzekerheid worden de volgende niveaus onderscheiden: ‘normative neutral, avoid normativeness’ (weinig onzekerheid), ‘explore the future from one normatively accepted future’, ‘explore several desirable futures’, en ‘acknowledge normative diversity’ (veel onzekerheid, p. 66). Wanneer veel cognitieve en normatieve onzekerheid wordt ervaren, wordt vaak gesproken over ‘diepe onzekerheid’ (‘deep uncertainty’; zie bijvoorbeeld Marchau et al., 2019). Er is in dat geval sprake van een ‘ongetemd beleidsprobleem’ (zie tabel 2.1), ook wel ‘wicked problem’ genoemd (Korsten, 2016). Uitgaande van het ‘continuüm’ van Veenman en Leroy (2016) in de mate waarin cognitieve en normatieve onzekerheid wordt ervaren is dus niet zozeer sprake van vier typen beleidsproblemen, maar van een vraagstuk dat *in meer of mindere mate* ‘technisch’, ‘wetenschappelijk’, ‘politiek’ of ‘ongetemd’ is.

Actoren kunnen er belang bij hebben een vraagstuk als een technisch, wetenschappelijk, politiek of ongetemd beleidsprobleem te presenteren, onder meer om daarmee op een bepaalde aanpak aan te sturen (Turnhout et al., 2008; Hisschemöller & Hoppe, 1996). Hisschemöller (1993) noemt het vanuit het *belang* van een actor (en zijn advocacy coalition) presenteren van vraagstuk als een bepaald type beleidsprobleem het ‘slepen’ met een vraagstuk. In voorliggend onderzoek wordt dat slepen door actoren met een vraagstuk vertaald naar de omgang met onzekerheid, zoals ook

7 De voorbeelden zijn van de onderzoeker zelf, niet van Christensen.

Veenman en Leroy (2016) doen: zij spreken over het ‘verkleinen’ (‘reduce’) of juist het ‘omarmen’ (‘embrace’) van onzekerheid (p. 66).

Figuur 2.1 Slepen van een beleidsprobleem doordat cognitieve en/of normatieve onzekerheid wordt vergroot, verkleind of geaccepteerd

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem. Bij de ster worden cognitieve en/of normatieve onzekerheid geaccepteerd.

In voorliggend onderzoek wordt slepen met een vraagstuk beschouwd als het *gevolg* van het handelen van een actor onder invloed van door bij de besluitvorming betrokken actoren ervaren onzekerheden. Via dat handelen wordt de ervaren onzekerheid (bewust of onbewust)⁸ vergroot of verkleind. Het resultaat is dat het vraagstuk daardoor is verslept. In dit onderzoek wordt dat slepen – en dus de omgang met (ervaren) onzekerheid – zichtbaar gemaakt via pijlen in de 2x2-matrix, als geïllustreerd in figuur 2.1. Wanneer actoren via hun handelen de door bij de besluitvorming

⁸ Dit onderzoek is gericht op het handelen van actoren gegeven een ervaren onzekerheid. Of actoren bewust vanuit een belang een beleidsvraagstuk slepen is niet primair onderzocht. Vandaar dat slepen wordt beschouwd als het gevolg van dat handelen, hetgeen is geobserveerd in dit onderzoek. Wel is uit de interviews de intentie achter het handelen gegeven de ervaren onzekerheid in sommige situaties opgemaakt. Indien bekend is dit in de resultaten vermeld.

betrokken actoren ervaren cognitieve onzekerheid verkleinen (dan wel vergroten) is het vraagstuk naar links (dan wel naar rechts) gesleept, wanneer ze via hun handelen de (ervaren) normatieve onzekerheid verkleinen (dan wel vergroten) is het vraagstuk naar boven (dan wel naar beneden) gesleept. Bij het verkleinen of vergroten van onzekerheid wordt het uitgangspunt van Veenman en Leroy (2016) gevolgd dat sprake is van een *continuüm* in de ervaren cognitieve en normatieve onzekerheid: het vraagstuk kan in meer of mindere mate naar een bepaalde hoek worden gesleept (zie figuur 2.1). Cognitieve en/of normatieve onzekerheid kunnen via het handelen van actoren ook worden geaccepteerd: het vraagstuk blijft dan in de politieke, wetenschappelijke of ongetemde hoek (de ster in figuur 2.1).

In deze studie is naast cognitieve en normatieve onzekerheid tevens aandacht voor strategische onzekerheid, daarmee Friend en Hickling (2005) en Koppenjan en Klijn (2004) volgend (zie paragraaf 1.4). Koppenjan en Klijn (2004) laten zien dat ook met een vraagstuk kan zijn gesleept als gevolg van het handelen van actoren onder (ervaren) strategische onzekerheid. Zo kunnen beleidsmakers proberen strategische onzekerheid over het handelen van andere actoren te verkleinen via ‘top down measures’ (p. 8) of ‘package deals’ (p. 63), en kunnen tegenstanders van het voorgenomen beleid strategische onzekerheden vergroten (bijvoorbeeld over het handelen van volksvertegenwoordigers) via onder meer ‘counter-expertise’ (p. 26) of ‘conflictual strategies’ (p. 49). Koppenjan en Klijn (2004) adviseren beleidsmakers vanwege een ‘dynamic environment’ (p. 186) strategische onzekerheid tot op zekere hoogte te accepteren en flexibiliteit in te bouwen in de omgang met deze vorm van onzekerheid.

In dit onderzoek wordt de omgang met strategische onzekerheid door beleidsmakers en andere actoren (en hun advocacy coalitions) geanalyseerd door aan de 2x2-matrix een derde dimensie toe te voegen: zie figuur 2.2. Die derde dimensie geeft aan of een actor (en zijn advocacy coalition) strategische onzekerheid over het handelen van andere actoren (bewust of onbewust) verkleint, vergroot of accepteert.

Samenhang tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid

Voorliggend onderzoek maakt onderscheid tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid. Klijn en Koppenjan (2014, 2016; Koppenjan & Klijn, 2004, 2012) laten zien dat verschillende vormen van onzekerheid aan elkaar gerelateerd zijn en dat dit relevant is voor de omgang met die onzekerheden: “efforts to manage [these interrelated complexities] cannot be isolated from each other” (Klijn & Koppenjan, 2014, p. 10)⁹. In de door hen voorgestane aanpak van netwerkmanagement wordt de

9 Klijn en Koppenjan onderscheiden andere vormen van onzekerheid – inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid – en gebruiken bovendien in Klijn en Koppenjan (2014, 2016) de term ‘complexiteiten’, waar ze in Koppenjan en Klijn (2004, 2012) de term ‘onzekerheid’ hanteerden (zie ook paragraaf 1.4).

Figuur 2.2 Slepen van een beleidsprobleem: verkleinen, vergroten of accepteren van strategische onzekerheid

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem. Bij de ster wordt strategische onzekerheid geaccepteerd.

samenhang tussen onzekerheden daarom meegenomen en wordt de daaraan gerelateerde dynamiek en interactie tussen actoren belangrijk geacht. Ze beschrijven bijvoorbeeld hoe de gebruikelijke inzet van onderzoek gericht op onzekerheidsreductie niet werkt en slechts leidt tot een ‘rapportenoorlog’ (Klijn & Koppenjan, 2014, p. 7) omdat partijen op elkaar reageren met eigen onderzoeken en vervolgens langs elkaar heen praten: “there is not so much a shortage of knowledge, but an excess of ambiguity” (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 37). Volgens Klijn en Koppenjan (2016) moet kennisproductie vanwege de samenhang tussen onzekerheden niet primair gericht zijn op het verkleinen van cognitieve onzekerheid, maar vooral op het begrijpen van elkaars standpunten (‘cross-frame reflection’, p. 150) en het komen tot gezamenlijk ideeën en probleempercepties (‘joint image building’, p. 295), uiteindelijk resulterend in ‘negotiated knowledge’: consensus tussen advocacy coalitions over inzichten die worden ondersteund door wetenschap en onderzoek (p. 150). Een netwerkaanpak richt zich daarmee niet alleen op cognitieve onzekerheid, maar ook op normatieve en strategische onzekerheid én op de onderlinge samenhang daartussen.

Van den Hoek et al. (2014) betogen dat door de samenhang tussen onzekerheden – ze spreken over ‘cascades of interrelated uncertainties’ – één type onzekerheid soms wordt (of kan worden) aangepakt via een ander type onzekerheid: “it might not be necessary to cope with each uncertainty identified in a project. As the uncertainties in the cascade are interrelated, this suggests that successfully coping with uncertainties that are caused by incomplete knowledge or unpredictability contributes to successfully coping with an ambiguity that is related to these uncertainties” (p. 386).

Ook Koppenjan en Klijn (2014, p. 10) doen die constatering: zo kan de introductie van nieuwe actoren – een insteek die gekoppeld is aan strategische onzekerheid – bijdragen aan de oplossing van de genoemde ‘dialogue of the deaf’, voortkomend uit cognitieve en normatieve onzekerheid.

Hanna et al. (2020) laten aan de hand van de casus ‘managed retreat’¹⁰ zien dat de samenhang tussen onzekerheden juist tot een problematisch besluitvormingsproces kan leiden. Beleidsmakers focussen volgens de auteurs te veel op het verkleinen van cognitieve onzekerheid (‘scientific uncertainty’) via onderzoek, en hebben te weinig oog voor andere onzekerheden, zoals “social, cultural, political, institutional, and funding uncertainties” (p. 2). Omdat deze onzekerheden met elkaar samenhangen kan dat leiden tot problematische besluitvorming: “compounding and cascading uncertainties spread like a contagion and exacerbated the managed retreat dilemma” (p. 13). Larkin et al. (2020) concluderen bij hun analyse van het klimaatbeleid iets vergelijkbaars. Dit beleid is in hun ogen ineffectief omdat “the dominant ways of assessing how to mitigate global environmental change are highly reductive in their treatment of uncertainty and multidimensionality in these systems”, waardoor er te weinig oog is voor “social, geographical and political factors that influence the direction and pace of change” (p. 1).

Voor onderhavige studie betekent het voorgaande dat actoren (en hun advocacy coalitions) in hun omgang met onzekerheid (bewust of onbewust) gebruik kunnen maken van de samenhang tussen onzekerheden, maar dat actoren er ook last van kunnen hebben wanneer ze te weinig oog voor die samenhang hebben.

2.3 Interactie tussen beleidsmakers en andere actoren in de omgang met onzekerheid en instrumentinzet

Besluitvorming als interactief en dynamisch proces

De bestudeerde literatuur beschrijft de omgang met onzekerheid door actoren en hun advocacy coalitions als een *dynamisch* proces waarbij actoren en advocacy coalitions op elkaar reageren. Dit kan leiden tot een contested community met twee tot vier advocacy coalitions, elk met hun eigen policy beliefs (waarden, causale aanames en probleempercepties; zie paragraaf 1.4). Volgens Friend en Hickling (2005) is het belangrijk hier bij besluitvorming in het ruimtelijk domein aandacht aan te besteden: “To consider further the possible ways of managing uncertainty through time, it becomes necessary to move to a more dynamic view” (p. 9).

Hisschemöller en Hoppe (1996) wijzen op de risico’s wanneer beleidsmakers te weinig aandacht hebben voor die dynamiek en interactie en te snel overgaan tot onzekerheidsreductie: “policy makers prefer to define problems as structured” en “show the inclination to move away from unstructured problems to more structured

¹⁰ Managed retreat is het op een gecontroleerde manier laten overstroom van laaggelegen kustgebieden.

ones; even at the cost of losing touch with the true complexity and normative volatility of the problems as experienced by other groups” (p. 42 en p. 45). De auteurs geven aan dat door certainification van beleidsmakers on(be)handelbare controverses (‘intractable controversies’) kunnen ontstaan omdat sommige actoren zich niet gehoord voelen, waardoor partijen tegenover elkaar komen te staan.

Op basis van bestudeerde literatuur wordt er in voorliggende studie van uitgegaan dat actoren en hun advocacy coalitions in hun omgang met onzekerheid de volgende typen instrumenten inzetten: op informatie, autoriteit, geld en organisatie gebaseerde instrumenten; die instrumenten kunnen op de inhoud en/of op het proces zijn gericht (zie ook paragraaf 1.4). Koppenjan en Klijn (2004, 2012; Klijn & Koppenjan, 2014, 2016) betogen dat beleidsmakers zich vanuit hun streven naar beheersing niet moeten richten op onzekerheidsreductie via traditionele en op autoriteit gebaseerde instrumenten (‘standard responses’) zoals ‘central norms’ en ‘mandated science’ (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 95 en p. 99), omdat dit door de interactie met andere actoren “increasingly dysfunctional” is en slechts leidt tot ‘negotiated nonsense’ en ‘dialogues of the deaf’ (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 27-28). Zich baserend op Teisman (2000), vergelijken ze de interactie tussen actoren en de dynamiek in het besluitvormingsproces die daardoor ontstaat met een ‘beleidsspel’ (‘policy game’) dat via een aantal ‘rondes’ en ‘impasses’ uiteindelijk resulteert in een besluit. Om die impasses en het moeizame besluitvormingsproces dat daardoor ontstaat te voorkomen, adviseren ze in hun netwerkbenadering juist gebruik te maken van de interactie met andere actoren in de omgang met onzekerheid. Via meer op proces gerichte instrumenten als ‘mutual cognitive learning’, ‘cross-frame reflection’ en ‘selective couplings’ worden onzekerheden in de interactie met andere actoren ‘gemanaged’, en kunnen op die manier meegenomen in het besluitvormingsproces (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 244). Die aanpak geeft bovendien ruimte om in te spelen op de in de tijd veranderende omgeving. Ze spreken in dit verband over ‘turbulent environments’ en “demands placed upon [public and private organizations] that vary and change over the course of time: there are diverging and competing values that also change over time” (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 4).

Howlett (2000, 2018b; Howlett et al., 2009) spreekt bij instrumenten die zich richten op het proces – en dus op de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren – over ‘procedural tools’ – in deze studie ‘procesinstrumenten’ genoemd (zie paragraaf 1.4). Howlett (2000) stelt dat beleidsmakers vanuit het besef dat zij meer en meer opereren in een in de tijd sterk dynamische omgeving “have turned away from an exclusive reliance on a relatively limited number of traditional, more or less command-and-control oriented, “substantive” policy tools [...] and have increasingly come to rely on the use of a different set of “procedural” tools designed to indirectly affect outcomes through the manipulation of policy processes” (p. 413). Howlett (2018b) noemt dit een ‘policy mix’ – “optimal ‘mixes’ of instruments in complex decision-making and implementation contexts” (p. 82) – die bestaat uit een combinatie van

inhoudelijke instrumenten en procesinstrumenten. De verwachting is dat in besluitvormingsprocessen in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning beleidsmakers een dergelijke policy mix zullen inzetten in hun streven in de interactie met andere actoren tot een besluit te komen, in lijn met Howlett (2000; 2018b).

Zoals door Hisschemöller en Hoppe en door Koppenjan en Klijn beschreven, wordt door het handelen van beleidsmakers en andere actoren (en hun advocacy coalitions) in hun omgang met onzekerheid met een vraagstuk gesleept: ze verkleinen of vergroten (ervaren) cognitieve, normatieve en/of strategische onzekerheid en zetten daarbij verschillende instrumenten in – door Howlett ‘policy mix’ genoemd. De stap die andere actoren daarna zullen zetten – welke instrumenten zetten ze in en op welke onzekerheden richten ze zich? – is vooraf niet bekend, maar blijkt pas in de loop van de tijd: vanuit welke strategie en hoe is dus (voor een ander) onzeker. Dit strategisch onzekere gedrag van andere actoren (en hun advocacy coalitions)¹¹ is hiervoor aangeduid als ‘strategisch onzekerheid’ (zie paragraaf 1.4). Op basis van de besproken literatuur kan verwacht worden dat de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten van een actor mede wordt bepaald door die van andere actoren (interactie). Hoe de interactie en dynamiek in de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten tussen beleidsmakers (en hun advocacy coalition) en andere actoren (en hun advocacy coalitions) in de praktijk invulling kan krijgen wordt geïllustreerd de hand van een fictief voorbeeld over de verbreding van een gemeentelijke weg, uitgewerkt in kader 2.1.

Hisschemöller en Hoppe (1996) geven aan dat door het handelen van beleidsmakers ‘intractable controversies’ kunnen ontstaan, maar werken de dynamiek die daartoe leidt niet verder uit. Deze studie probeert die dynamiek juist wél in beeld te brengen en te analyseren. Door de dynamiek in besluitvormingsprocessen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning via het slepen van een beleidsprobleem te analyseren – juist wanneer sprake is van een ingewikkeld besluitvormingsproces en dus van ‘intractable controversies’, wordt getracht *patronen* te vinden in de interactie tussen actoren in de tijd in hun omgang met onzekerheid. Door gebruik te maken van de 2x2-matrices die het slepen van een beleidsprobleem zichtbaar maken wordt duidelijk of actoren onzekerheden vergroten, verkleinen of accepteren, of het daarbij gaat om cognitieve, normatieve en/of strategische onzekerheid, welk type instrumenten daarbij worden ingezet, en hoe actoren op elkaar reageren in de tijd.

11 Strategische onzekerheid betreft dus onzekerheid over de omgang met onzekerheid door andere actoren (en hun advocacy coalitions) – op welke onzekerheden richten zij zich en welke instrumenten zetten ze daarbij in, maar het omvat meer. Zo speelt bij de realisatie van een luchthaven het strategisch onzekere gedrag van marktpartijen een belangrijke rol in de besluitvorming: gaan ze doen wat beleidsmakers voor ogen hebben?

Kader 2.1 Fictief voorbeeld ‘Verbreding gemeentelijke weg’ en slepen van het beleidsprobleem

Beleidsmakers van een gemeente willen graag een gemeentelijke weg verbreden. Ze kunnen proberen cognitieve en normatieve onzekerheid te verkleinen, waarmee het beleidsprobleem naar de technische hoek is gesleept, door met een overtuigend verhaal te komen: “Met deze wegverbreding wordt de bereikbaarheid verbeterd en dat is goed voor de werkgelegenheid in onze gemeente”. Daarmee hopen ze ook de strategische onzekerheid over het handelen van (vooral twijfelende) raadsleden te verkleinen (1). Ze weten doorgaans niet wat tegenstanders zullen doen. Die kunnen de *noodzaak* van de wegverbreding via onderzoek ter discussie stellen en daarmee cognitieve onzekerheid vergroten, waarmee het beleidsprobleem naar de wetenschappelijke hoek is gesleept. Ze hopen op die manier óók normatieve onzekerheid over de *wenselijkheid* van wegverbreding te vergroten, en daarmee strategische onzekerheid over het handelen van twijfelende raadsleden. Het vraagstuk belandt weer in de ongetemde hoek (2). Als reactie daarop kunnen beleidsmakers een eigen onderzoek laten uitvoeren waaruit blijkt dat de wegverbreding wél noodzakelijk is én goed voor de werkgelegenheid. Daarmee hopen ze de vergrote cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid en normatieve onzekerheid over de wenselijkheid te reduceren: het vraagstuk is weer naar de technische hoek gesleept; op die manier hopen ze ook de strategische onzekerheid over het handelen van twijfelende raadsleden te verkleinen (3). Daarop kunnen tegenstanders besluiten het over een andere boeg te gooien: ze kunnen proberen de mening van (twijfelende) raadsleden te beïnvloeden door met een alternatieve visie op de bereikbaarheid en de regionale economie te komen. Daarmee vergroten ze de normatieve onzekerheid en sleept het vraagstuk naar de politieke hoek; ze proberen zo ook strategische onzekerheid over het handelen van raadsleden te vergroten (4). Beleidsmakers kunnen als reactie hierop een participatietraject starten om te komen tot een gezamenlijke visie op de bereikbaarheid en de regionale economie en op basis daarvan komen tot een breed gedragen plan. Daarmee wordt normatieve onzekerheid verkleind en is het beleidsprobleem weer naar boven gesleept; bovendien hopen ze zo óók strategische onzekerheid over het handelen van tegenstanders aan banden te leggen. Het beleidsprobleem belandt daarmee vooralsnog in de wetenschappelijke hoek: nader onderzoek moet uitwijzen of de nieuwe plannen haalbaar zijn (5).

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem. De gestippelde pijltjes geven aan dat de instrumentinzet van een actor mede wordt bepaald door die van andere actoren.

De rol van instrumenten in het besluitvormingsproces

In paragraaf 1.4 is al aangegeven dat de ‘resources’ (welke instrumenten ingezet kunnen worden) van een actor (en zijn advocacy coalition) in belangrijke mate bepalend zijn voor de instrumenten die een actor tijdens een besluitvormingsproces inzet in de omgang met onzekerheid. De keuze van instrumenten wordt daarnaast óók bepaald door de instrumenten die *andere* actoren inzetten. Zo leidt de inzet van onderzoek door beleidsmakers vaak tot de inzet van eigen onderzoek, ‘counter-expertise’, door andere actoren: “It appears that expert knowledge and research outcomes embraced by the party that commissioned the research often meet with a lack of authoritativeness among other stakeholders within governance networks. In response to these truth claims, these latter stakeholders may initiate alternative research” (Koppenjan & Klijn, 2016, p. 59). Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven benadrukken diverse auteurs de gevolgen van de instrumentkeuze door een actor op het handelen van andere actoren. Die keuze bepaalt (mede) wie welke invloed heeft in de besluitvorming (Lascoumes & Le Galès, 2007; Sewell, 2005; Koppenjan & Klijn, 2004; Hisschemöller & Hoppe, 1996; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Lascoumes en Le Galès (2007) spreken over ‘instruments as institutions’ en geven aan dat “actors [...] have capacities for action that differ widely according to the instruments chosen” (p. 9). De instrumentinzet wordt daarmee onderdeel van het besluitvormingsproces; actoren kunnen bewust bepaalde instrumenten inzetten in hun omgang met onzekerheid vanwege de gevolgen die dat heeft voor andere actoren. Beleidsmakers hebben op dit punt een speciale positie in het netwerk en toegang tot specifieke middelen en instrumenten, zoals formele bevoegdheden en inhoudelijke kennis: “governments have certain resources at their disposal and work to achieve certain goals, which means that they often occupy a unique position that cannot be filled by others” (Kickert et al., 1997, p. 177; Sabatier & Weible, 2007). Tegelijkertijd constateren Lascoumes en Le Galès (2007) dat “the most powerful actors will be induced to support the adoption of certain instruments rather than others” (p. 9).

De omgang met onzekerheid door beleidsmakers kan gevolgen hebben voor andere actoren. Daardoor kan er weerstand ontstaan bij de door beleidsmakers ingezette instrumenten. Dat speelt onder meer bij instrumenten die aansluiten bij de zogenaamde participatieve en adaptieve planning (zie paragraaf 1.2). Deze planning paradigma’s leiden niet alleen tot een andere omgang met onzekerheid, maar ook tot andere machtsverhoudingen tussen actoren (Arts et al., 2015; Albrechts, 2012; Van der Pas et al., 2012; Swanson & Bhadwal, 2009). Zo is het bij participatieve planning de vraag hoe volksvertegenwoordigers zich verhouden tot plannen die door belanghebbenden uit de samenleving zelf worden ingebracht, en bij adaptieve planning zijn niet alle betrokkenen blij met de speelruimte die deze aanpak geeft aan beleidsmakers.

Op basis van de bestudeerde literatuur is de verwachting dat beleidsmakers bij besluitvormingsprocessen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning bij in hun omgang

met onzekerheid ingezette instrumenten problemen kunnen ervaren vanwege de (verwachte) gevolgen die deze instrumentinzet heeft voor andere actoren.

2.4 Veranderende omgeving en omgang met onzekerheid

Instituties en onzekerheid

De omgang met onzekerheid door actoren in besluitvormingsprocessen is niet los te zien van de institutionele omgeving waarbinnen ze opereren: “a more or less coordinated set of rules and procedures that governs the interactions and behaviors of actors and organizations” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 8, verwijzend naar Powell & DiMaggio, 1991). Het gaat daarbij zowel om het policy regime van een beleidsveld als de bredere institutionele context, zoals de regels en procedures in andere beleidsvelden en de politiek-bestuurlijke verhoudingen en prioriteiten bij betrokken overheden (zie ook paragraaf 1.4). Volgens Lascoumes en Le Galès (2007) en Campbell (1998) zoeken actoren houvast bij instituties vanwege cognitieve, normatieve en strategische onzekerheden die ze ervaren: Campbell (1998) spreekt over steun die actoren bij instituties zoeken vanwege een ‘uncertain environment’ en ‘ambiguous interests’ (p. 381), Lascoumes en Le Galès (2007) geven aan dat “institutions provide a stable frame, within which anticipation reduces uncertainties and structures collective action” (p. 8). Volgens Scott (2014) helpen instituties actoren om ervaren onzekerheden te reduceren door de handelingsruimte van actoren in te kaderen: “institutions [...] constrain behavior” (p. 58). Volgens hem bieden instituties actoren ook mogelijkheden onzekerheden te vergroten. Hij spreekt over “support and empower activities and actors” (Scott, 2014, p. 58) als tegenhanger van de begrenzendende kant van instituties. Zo bieden formeel-juridische procedures, zoals een m.e.r.-procedure, tegenstanders van voorgenomen beleid mogelijkheden (waarborgen) hun mening kenbaar te maken. Ze kunnen op die manier bijvoorbeeld gebruikte cijfers ter discussie stellen of alternatieven naar voren brengen – en daarmee onzekerheden proberen te vergroten.

Bestaande instituties kunnen ook belemmerend werken bij pogingen onzekerheid een plek te geven in besluitvorming en beleid. Marsden en McDonald (2019) laten zien dat er ‘institutional barriers’ (p. 4) zijn bij het meenemen van onzekerheid in infrastructuurplanning. Volgens de auteurs wordt in de beleidspraktijk vaak te lang vastgehouden aan het aanpassen van bestaande prognosemodellen bij nieuwe trends en ontwikkelingen, en blijft de politiek te veel uitgaan van de “business as usual”, daarmee een “fundamental reframing of the transportation debate” belemmerend (p. 14). Salet et al. (2013) pleiten in dit verband voor een “learning environment in order to deal with uncertainty” (p. 1984) en te komen tot een “delicate balancing of the *generation* and the *reduction of variety* of policy options” (p. 1991). Spijkerboer et al. (2019) laten zien dat de genoemde ‘institutional barriers’ bij besluitvorming in gebiedsgerichte infrastructuurplanning kunnen ontstaan door betrokkenheid van verschillende beleidsvelden. Het samenkomen van verschillende institutionele settings

(in voorliggende studie ‘policy regimes’ genoemd) kan volgens hen leiden tot onduidelijkheid in de besluitvorming door het ontbreken van een (uniform) institutioneel kader, resulterend in een ‘institutional void’, een institutionele leemte of juist van een veelheid aan institutionele kaders (‘institutional overload’).

In voorliggend onderzoek ligt de focus op de – deels institutioneel bepaalde – interactie tussen beleidsmakers en andere actoren (en hun advocacy coalitions). De focus ligt op het in onderlinge wisselwerking handelen van actoren gegeven een institutionele context. Daarin is zowel aandacht voor de hier genoemde *begrenzende* kant van instituties, die vooral beleidsmakers mogelijkheden lijkt te bieden onzekerheden te verkleinen, als voor de *ondersteunende* kant van instituties (‘empower and support’), die vooral tegenstanders mogelijkheden lijkt te bieden onzekerheden te vergroten. Ook wordt nagegaan of er in de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren (en hun advocacy coalitions) ‘institutional barriers’ zijn die het meenemen van onzekerheid in gebiedsgerichte infrastructuurplanning lijken te belemmeren.

Omgang met onzekerheid in een beleidsveld: policy regime, policy beliefs, resources, policy style en policy mix

Uit de in de vorige paragraaf besproken literatuur komt naar voren dat er een sterke relatie is tussen de institutionele context en de omgang met onzekerheid door actoren binnen die institutionele context. Zoals in paragraaf 1.4 aangegeven richt voorliggende studie zich op het ‘policy regime’ van een beleidsveld: “a common or typical set of political actors and institutions organized around [policy] ideas” (Howlett et al., p. 87). In voorliggende studie wordt uitgegaan van een contested community met een aantal advocacy coalitions met elk hun eigen ‘policy ideas’ – in voorliggende studie ‘policy beliefs’ genoemd. Sabatier en Jenkins-Smith (1993) geven aan dat de manier waarop actoren en hun advocacy coalitions de besluitvorming proberen te beïnvloeden sterk afhankelijk is van de mogelijkheden die ze daartoe hebben, hun ‘resources’ (zie paragraaf 1.4). De aanname is dat binnen een beleidsveld de policy beliefs en de resources van actoren en hun advocacy coalitions doorwerken in de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten.

In deze studie wordt onderscheid gemaakt tussen *manier* waarop actoren en hun advocacy coalitions omgaan met onzekerheden – streven ze naar certainification, naar decertainification, of worden onzekerheden geaccepteerd – en de *instrumenten* die daarbij worden ingezet. Howlett et al. (2009) gebruiken de begrippen ‘policy style’ en ‘policy mix’ bij hun beschrijving van een policy regime, respectievelijk “tradition and history which constrains and refines actions and concerns” (p. 201) en “a blend of different instruments” (p. 168) die actoren (en hun advocacy coalitions) binnen dat beleidsveld in de besluitvorming inzetten. In voorliggende studie wordt in lijn met Howlett et al. het begrip ‘policy style’ gebruikt voor de manier waarop actoren en hun advocacy coalition omgaan met onzekerheden (zie ook paragraaf 2.1), en ‘policy mix’ voor de instrumenten die ze bij die omgang met onzekerheid inzetten.

Op basis van de hiervoor beschreven literatuur wordt het geheel van policy beliefs, resources, policy styles en policy mixes van de diverse advocacy coalitions in een beleidsveld in dit onderzoek gezien als het policy regime.

In figuur 2.3 worden de samenhang tussen de begrippen policy beliefs, resources, policy style en policy mix schematisch weergegeven. De policy beliefs (de waarden, causale aannames en probleempercepties) en resources (de beschikbare instrumenten) van actoren en hun advocacy coalition zijn van invloed op de policy style (worden onzekerheden vergroot, verkleind of geaccepteerd?) en de policy mix (welke instrumenten worden daarbij ingezet?) van actoren uit de betreffende advocacy coalition. De policy style en policy mix van actoren en hun advocacy coalition wordt mede bepaald door die van *andere* actoren en hun advocacy coalitions – er is interactie. Uit het bovenstaande volgt, dat aan de term policy regime zoals Howlett et al. (2009) dat definiëren een specifieke (concretere) invulling wordt gegeven door de focus op de omgang met onzekerheid en de samenhang tussen de door Howlett et al. (2009) benoemde elementen.

Figuur 2.3 Het policy regime: de policy beliefs, resources, policy styles en policy mixes van de advocacy coalitions in dat beleidsveld (in dit voorbeeld zijn er twee advocacy coalitions)

Invloed veranderende omgeving op omgang met onzekerheid

In het ruimtelijk domein is vaak sprake van langdurige besluitvormingsprocessen (Commissie Elverding, 2008; Arts, 2007). Tijdens dat besluitvormingsproces kan (en zal doorgaans) de omgeving veranderen. Het gaat daarbij zowel om *externe ontwikkelingen*, zoals een economische recessie, technologische innovatie, een pandemie of klimaatverandering, als om een veranderende *institutionele context*, zoals veranderende regels en procedures in andere beleidsvelden en gewijzigde politiek-bestuurlijke verhoudingen en prioriteiten bij betrokken overheden (zie paragraaf 1.4 en vorige paragraaf). Deze veranderende omgeving kan van invloed zijn op het policy regime van een beleidsveld (Howlett et al., 2009; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Sabatier en Jenkins-Smith (1993) geven aan dat de policy beliefs van actoren en hun advocacy coalitions onder invloed van een veranderende omgeving – ‘external subsystem events’, zoals ‘changes in socio-economic conditions’ en ‘changes in public opinion’ – kunnen wijzigen. Weick (1995) stelt dat actoren in hun streven naar houvast bij veranderende omstandigheden een nieuw paradigma zoeken en spreekt over ‘sensemaking’, door Korsten (2007) toegelicht met: “om de verwarring te reduceren moet men voor één interpretatie kiezen, waar andere in principe even plausibel zijn” (p. 15).

Omdat een veranderende omgeving invloed kan hebben op de policy beliefs van actoren en advocacy coalitions binnen een beleidsveld en daarmee op de omgang met onzekerheden (policy style), en op de manier waarop zich dat manifesteert in de instrumentinzet in de omgang met onzekerheid (policy mix), wordt in in onderhavig onderzoek ook gekeken naar het effect van een veranderende omgeving. Zo toont een economische crisis dat groei niet vanzelfsprekend is, waardoor bij actoren en hun advocacy coalitions meer aandacht komt voor (economische) onzekerheden (Marchau et al., 2019; Van der Steen & Van Twist, 2012). Dat kan zich vertalen in meer acceptatie van onzekerheden en instrumenten waarin onzekerheden en adaptiviteit een plek krijgen (Swanson et al., 2010). Die economische crisis kan ook gevolgen hebben voor de institutionele context waarbinnen actoren en hun advocacy coalitions opereren: zo kunnen de politiek-bestuurlijke prioriteiten en verhoudingen bij medeoverheden wijzigen. De verwachting is dat veranderingen in de omgeving niet op elk beleidsveld hetzelfde effect zullen hebben.

De hiervoor beschreven bestuurskundige literatuur laat zien dat een veranderende omgeving van invloed kan zijn op de omgang met onzekerheid. Ook in de (theoretische) planning literatuur is er aandacht voor de omgang met onzekerheid, waarbij verschillende paradigma’s in de ruimtelijke planning worden onderscheiden. De Roo (2012) onderscheidt: het *technische planning paradigma*, het *communicatieve planning paradigma* en het *complexiteit planning paradigma*, en de vertaling naar het ruimtelijk domein in respectievelijk *rationele*, *participatieve* en *adaptieve planning* (zie paragraaf 1.2). De omgang met onzekerheid in ruimtelijke planning raakt vanzelfsprekend de omgang met onzekerheid door actoren binnen die ruimtelijke planning. Om verschillen

tussen actoren (en advocacy coalitions) en beleidsvelden in de omgang met onzekerheid én eventuele veranderingen daarin als gevolg van een veranderende omgeving te duiden, worden in deze studie de drie planning paradigma's gebruikt die De Roo (2012) onderscheidt. Net als De Roo (2012) is de aanname in voorliggend onderzoek dat de omgang met onzekerheid door actoren en hun advocacy coalitions gebaseerd is op meerdere planning paradigma's en dat er onder invloed van een veranderende omgeving sprake is van accentverschuivingen. De Roo (2012) spreekt in dat verband over "moving along the spectrum" (p. 144).

Bij het *technische planning paradigma* en de daaraan gerelateerde *rationele planning* is de verwachting dat experts en onderzoek een grote rol hebben. Modelstudies zorgen voor nauwkeurige prognoses om de noodzaak van een nieuwe weg of uitbreiding van een luchthaven aan te tonen: 'predict-and-act' (Van der Pas et al., 2013). Het idee is dat door reductie van cognitieve onzekerheid ook normatieve en strategische onzekerheid wordt verkleind. Bij het *communicatieve planning paradigma* is er een grotere rol voor andere actoren. Door *participatieve planning* worden cognitieve, normatieve én strategische onzekerheid zo veel mogelijk verkleind. Kennisproductie krijgt bij dit planning paradigma een andere invulling: kennis wordt samen met andere actoren geproduceerd hetgeen niet resulteert in harde feiten maar in 'negotiated knowledge' (Klijn & Koppenjan, 2016; Innes & Booher, 2010). Cognitieve onzekerheid wordt tot op zekere hoogte geaccepteerd. Bij het *complexiteit planning paradigma* worden onzekerheden via *adaptieve planning* tot op zekere hoogte geaccepteerd en bewust meegenomen in de plannen. Cognitieve onzekerheid krijgt een prominente plek bij de productie van kennis: op basis van bijvoorbeeld modelstudies worden verschillende toekomsten doorgerekend, resulterend in bijvoorbeeld 'adaptive policy pathways' (Haasnoot, 2013) en 'adaptive policymaking' (Walker et al., 2013). Via concepten als 'self-organising cities' (Rauws & De Roo, 2016; Morino, 2015) en 'resilience approaches' (Welsh, 2014) wordt meer verantwoordelijkheid door beleidsmakers bij andere actoren neergelegd, waardoor mogelijk strategische onzekerheid wordt verkleind.

2.5 Samenvatting theoretisch perspectief

Samenvattend geeft de bestudeerde literatuur de volgende inzichten als basis voor de beschrijving van de empirie, de analyse van de casussen en de discussie van de resultaten van de casussen¹²:

Omgang met onzekerheid: vergroten, verkleinen of accepteren

1. Onzekerheid is een subjectief begrip: het gaat om de mate waarin bij het besluitvormingsproces betrokken actoren onzekerheden *ervaren* (zie ook paragraaf 1.4). Tijdens het besluitvormingsproces kan een actor (en zijn advocacy coalition) die ervaren onzekerheden proberen te verkleinen (certification), te vergroten (de-certification) of te accepteren. De omgang met onzekerheid door een actor (en zijn advocacy coalition) wordt 'policy style' genoemd. Beleidsmakers streven veelal naar certification, tegenstanders van het voorgenomen plan streven vaak decertification na.

Omgang met cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid

2. Er zijn bij besluitvorming in ruimtelijke planning drie types van onzekerheid te onderscheiden: cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid (zie ook paragraaf 1.4). De mate waarin sprake is van cognitieve en/of normatieve onzekerheid is te vertalen naar vier typen beleidsproblemen: bij een 'technisch probleem' wordt geen cognitieve en normatieve onzekerheid verondersteld, bij een 'wetenschappelijk probleem' is alleen sprake van cognitieve onzekerheid, bij een 'politiek probleem' alleen van normatieve onzekerheid, en bij een 'ongetemd probleem' van zowel cognitieve als normatieve onzekerheid. Beleidsvraagstukken kunnen door actoren in meer of mindere mate als 'technisch', 'wetenschappelijk', 'politiek' of 'ongetemd' worden gezien.
3. De vier typen beleidsproblemen vragen een andere aanpak van de ruimtelijke planning. Bij een technisch probleem volstaat programmeren, bij een wetenschappelijk probleem een aanpak gericht op experimenteren en leren, bij een politiek probleem moet via onderhandelen worden gezocht naar een compromis, bij een ongetemd probleem is het zaak meer structuur aan te brengen voordat nieuwe stappen kunnen worden gezet. Actoren kunnen er belang bij hebben een vraagstuk als een bepaald type beleidsprobleem te presenteren om daarmee op een specifieke aanpak aan te sturen. Daartoe kunnen ze proberen door andere actoren ervaren onzekerheden te verkleinen of juist te vergroten: er wordt zo met het vraagstuk 'gesleept'. Beleidsmakers zijn geneigd een vraagstuk als een technisch probleem te benaderen.

12 Hierbij wordt de volgorde van de paragrafen uit hoofdstuk 2 gevolgd.

4. Cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid zijn aan elkaar gerelateerd. De samenhang tussen onzekerheden is relevant voor de omgang met die onzekerheden in besluitvorming. De samenhang kan door actoren worden gebruikt om via één onzekerheid een andere onzekerheid aan te pakken. Te weinig aandacht voor de samenhang tussen onzekerheden kan leiden tot een problematisch besluitvormingsproces.

Interactie tussen beleidsmakers en andere actoren in de omgang met onzekerheid en instrumentinzet

5. Door de interactie tussen actoren en hun advocacy coalitions ontstaat een dynamisch proces waarbij actoren en advocacy coalitions op elkaar reageren. Dit kan leiden tot een contested community, waarbij sprake is van twee tot vier advocacy coalitions met verschillende policy beliefs (waarden, causale aannames en probleempercepties). Die dynamiek is te zien als een beleidsspel dat via een aantal rondes en impasses uiteindelijk resulteert in een besluit. Die impasses ontstaan wanneer beleidsmakers in hun streven naar certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten te weinig oog hebben voor deze dynamiek.
6. Actoren en hun advocacy coalitions zetten in hun omgang met onzekerheid verschillende typen instrumenten in: op informatie, autoriteit, geld en/of organisatie gebaseerde instrumenten. De instrumenten kunnen op de inhoud en/of op het proces zijn gericht (zie ook paragraaf 1.4). Beleidsmakers zetten in de besluitvorming een mix in van inhoudelijke en procesinstrumenten (policy mix), onder meer om in te kunnen spelen op een veranderende omgeving.
7. De resources (de beschikbare instrumenten) van een actor en zijn advocacy coalition zijn sterk bepalend voor hun instrumentinzet. Beleidsmakers hebben op dit punt een speciale positie, want beschikken over specifieke resources (zoals formele bevoegdheden). Daarnaast wordt de omgang met onzekerheid van een actor en zijn advocacy coalition mede bepaald door die van *andere* actoren en hun advocacy coalitions (zie ook punt 5). Zo leidt de inzet van onderzoek door beleidsmakers vaak tot eigen onderzoek door andere actoren. Actoren zetten instrumenten strategisch in om de omgang met onzekerheid van andere actoren te beïnvloeden. De omgang met onzekerheid door beleidsmakers kan gevolgen hebben voor andere actoren. Daardoor kan er weerstand ontstaan bij de door beleidsmakers ingezette instrumenten (zie punt 5).

Veranderende omgeving en omgang met onzekerheid

8. De omgang met onzekerheid door actoren in besluitvormingsprocessen is niet los te zien van de institutionele omgeving waarbinnen ze opereren. Het gaat daarbij zowel om het policy regime van een beleidsveld als de bredere institutionele context, zoals de regels en procedures in andere beleidsvelden en de politiek-

bestuurlijke verhoudingen en prioriteiten bij betrokken overheden. De institutionele omgeving heeft in de omgang met onzekerheid door actoren zowel een begrenzende kant als een ondersteunende kant.

9. Het policy regime bestaat uit de volgende elementen: de policy beliefs, de beschikbare resources, policy mixes en policy styles van de advocacy coalitions binnen dat beleidsveld. Het policy regime kan tijdens de veelal langdurige besluitvormingsprocessen in het ruimtelijke domein veranderen door een veranderende omgeving, i.e. externe ontwikkelingen, zoals een economische recessie, en een veranderende institutionele context (zie punt 8).
10. In de ruimtelijke planning zijn in de omgang met onzekerheid drie planning paradigma's te onderscheiden: het technische, communicatieve en complexiteit planning paradigma, en de vertaling daarvan naar respectievelijk rationele planning, participatieve planning en adaptieve planning (zie ook paragraaf 1.2). Het dominante planning paradigma – en daarmee de omgang met onzekerheid – kan in de loop van de tijd veranderen, maar kan ook verschillen tussen beleidsvelden en tussen actoren en hun advocacy coalitions.

In figuur 2.4 zijn de theoretische inzichten in samenhang schematisch weergegeven. Het bovenste deel van de figuur toont het policy regime van het beleidsveld als toegelicht bij figuur 2.3. Het policy regime kan veranderen door externe ontwikkelingen en een gewijzigde institutionele context, wat invloed kan hebben op de omgang met onzekerheid. Het onderste deel van de figuur laat via een fictief voorbeeld zien hoe de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren (en hun advocacy coalitions) – weergegeven in het bovenste deel – zich vertaalt in een dynamisch besluitvormingsproces waarin onzekerheden worden verkleind en/of vergroot via verschillende instrumenten ('slepen van het beleidsvraagstuk').

Figuur 2.4 Schematische weergave theoretisch perspectief en slepen met vraagstuk aan de hand van voorbeeld met twee advocacy coalitions

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem.

3. Methode van onderzoek

In lijn met Flyvbjerg's (2001) pleidooi om sociaal onderzoek te funderen in de daadwerkelijke praktijk vormt casusonderzoek de basis van voorliggend onderzoek. "The concrete and the practical are emphasized over the theoretical", aldus Flyvbjerg (2001, p. 58). In paragraaf 3.1 wordt eerst dieper ingegaan op de gekozen strategie van het onderzoek. Paragraaf 3.2 verantwoordt de selectie van de casussen en geeft een korte beschrijving van de casussen. In paragraaf 3.3 wordt de systematiek van het literatuuronderzoek toegelicht. Paragraaf 3.4 gaat ten slotte in op de manier waarop data zijn verzameld en hoe deze vervolgens zijn geanalyseerd.

3.1 Onderzoeksstrategie

Richtlijnen voor praktijkgericht onderzoek

Dit onderzoek wil kennis genereren over de manier waarop actoren in besluitvorming van ruimtelijke planning – en meer specifiek gebiedsgerichte infrastructuurplanning – binnen specifieke contexten omgaan met onzekerheid. Dat vergt methoden die geschikt zijn voor het interpreteren van percepties en gedragingen van actoren tijdens die besluitvorming. Om daar op een goede manier invulling aan te geven, is aansluiting gezocht bij de praktische richtlijnen ('guidelines') die Flyvbjerg (2001, 2004) geeft voor praktijkgericht onderzoek, door hem 'phronesis' genoemd¹³: "the phronetic research focuses on practical activity and practical knowledge in everyday situations" (Flyvbjerg, 2001, p. 134).

In tekstkader 3.1 worden de negen richtlijnen worden de negen richtlijnen van Flyvbjerg (2001, 2004) voor praktijkgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek besproken, "methodological guidelines for phronetic [...] research" (Flyvbjerg, 2004, p. 290). Hij voegt daar aan toe: "they are not imperatives [...] at most cautionary indicators of direction for researchers" (p. 290). Dit onderzoek gebruikt deze richtlijnen als methodologische leidraad voor een praktijkgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het ruimtelijk domein. In het afsluitende hoofdstuk 9 wordt mede aan de hand van deze richtlijnen een reflectie gegeven op de gehanteerde onderzoeksmethode.

De essentie van (praktijkgericht) sociaal-wetenschappelijk onderzoek is volgens Flyvbjerg het beschouwen van de praktijk binnen de context waarin deze zich afspeelt. Daartoe moet volgens hem met een open blik, via interactie en dialoog met betrokkenen, verschillende perspectieven – 'narratieven' – op deze praktijk worden verzameld. Die interactie en dialoog heeft in voorliggende onderzoek invulling gekregen via een groot aantal interviews en validerende gesprekken met betrokkenen (zie voor een overzicht

¹³ De term 'phronesis' is ontleend aan Aristoteles, die naast phronesis nog twee intellectuele deugden onderscheidt: 'episteme' en 'techné'. Bij episteme gaat het om universele context-onafhankelijke wetenschappelijke kennis, min of meer zoals beoogd door het positivisme; bij techné om pragmatisch, contextafhankelijk en doelgericht handelen; en bij phronesis om 'practical common sense' waarbij vooral ervaring, intuïtie en context een rol spelen (Flyvbjerg, 2001, pp. 54-57).

bijlage 3). Onder het motto ‘the power of example’ ziet Flyvbjerg (2001, p. 66) een belangrijke rol voor het bestuderen van casussen in praktijkgericht onderzoek. In deze studie staat de analyse van casussen dan ook centraal (zie bijlage 4, 5 en 6).

Het doel van praktijkgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek is volgens Flyvbjerg (2001) het leren vanuit contingente kennisontwikkeling: “proof is hard to come by in social science because of the absence of “hard” theory, whereas learning is possible” (p. 73). Onderzoek is volgens hem onderdeel van een continu leerproces, maar levert geen “ultimate answers” op (p. 140): “the study of society can only be as stable as the self-interpretations of the individuals studied” (p. 33). Dat geldt ook voor dit onderzoek: het wil een bijdrage leveren aan de zoektocht binnen de planologische wetenschap en van bij beleid betrokken actoren in het omgaan met onzekerheid, maar is niet gericht op het vinden van definitieve oplossingen (zie ook de doelstelling van dit onderzoek, paragraaf 1.3).

Generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven is de (veranderende) context van de casussen van invloed op het gedrag van de actoren. Gevonden resultaten (hoofdstuk 4 t/m 7) zijn dan ook in eerste instantie contextspecifiek. Belangrijke vraag is in hoeverre de resultaten uit voorliggend onderzoek ook relevant zijn in andere contexten: ‘empirical generalization’ (Flyvbjerg, 2001, p. 136). Via een selectie waarbij de onderzochte casussen qua context representatief zijn voor een groep casussen kan de generaliseerbaarheid van de resultaten worden vergroot (George & Bennet, 2005; Flyvbjerg, 2001). George en Bennett (2005) spreken over ‘contingent generalization’ (p. 110): de resultaten van casusonderzoek zijn generaliseerbaar naar een specifieke ‘class of cases’ die onder meer wordt gedefinieerd op basis van de institutionele context, de geografische setting en de tijdsperiode.

Om de generaliseerbaarheid van casusonderzoek verder te vergroten, adviseren George en Bennet (2005) de analyse *binnen* een casus (‘within-case analysis’) te combineren met een vergelijking *tussen* casussen (‘cross-case comparison’). Die aanpak is hier gevolgd door eerst het besluitvormingsproces binnen elke casus te analyseren in de empirische hoofdstukken 4 tot en met 6, en vervolgens in hoofdstuk 7 op basis daarvan op zoek te gaan naar patronen in de omgang met onzekerheid. De bevindingen van deze cross-casus analyse zijn in een aantal validerende gesprekken (twee focusgroepen en twee interviews) met beleidsmakers en wetenschappers getoetst (zie hoofdstuk 7), waarna de gevonden patronen uit de cross-casus analyse zijn geduid aan de hand van bestudeerde theorie (hoofdstuk 8). Naast conclusies per casus (empirical generalisation) levert dat een aantal meeromvattende conclusies op (contingent generalisation), die worden besproken in hoofdstuk 9. Overigens is het volgens Flyvbjerg (2001, 2004) niet alleen aan de onderzoeker maar ook aan de lezer zelf om de patronen en leerpunten te vertalen naar zijn of haar context.

Kader 3.1 Methodische richtlijnen voor dit onderzoek (gebaseerd op Flyvbjerg 2001, 2004)

1. *Open staan voor verschillende interpretaties ("focus on values")*
Via interviews zijn percepties verzameld van bij besluitvorming betrokken actoren, de geïnterviewden werden gestimuleerd hun eigen verhaal (narratief) te vertellen, hun beleving van onzekerheden en manieren om daar mee om te gaan.
2. *Zoeken naar drijvende krachten: wie wint, wie verliest? ("power is core of the analysis")*
Via interviews is inzicht verkregen in de omgang met onzekerheid door actoren en daarbij ingezette instrumenten, mede in de interactie met andere actoren: die instrumentinzet en interactie bepalen immers wie waarover mag meepraten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende advocacy coalitions: groepen actoren die vanuit dezelfde overtuigingen de besluitvorming beïnvloeden.
3. *Verankeren van het onderzoek in de praktijk ("get close to reality")*
Via een groot aantal interviews en validerende gesprekken is de beleidspraktijk opgezocht. De toegevoegde waarde van deze studie is dat een veelheid aan perspectieven is verzameld met herkenbare patronen, welke zijn geconfronteerd met relevante theorie.
4. *Oog hebben voor details, omdat die vaak veelzeggend zijn ("emphasize little things")*
De verslagen van de geïnterviewden zijn grondig bestudeerd, omdat details, bijvoorbeeld over de verhouding met andere actoren of iets wat een actor juist niet heeft gedaan, relevant kunnen zijn.
5. *Kijken naar niet alleen woorden maar vooral naar gedrag ("look at practice before discourse")*
Door de interviews te combineren met een analyse van beleidsdocumenten, vergaderverslagen en krantenartikelen is het verloop van het besluitvormingsproces gereconstrueerd: wie deed wanneer wat en waarom?
6. *Bestuderen van de casussen in hun context ("study cases and contexts")*
Drie casussen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning vormen de basis van voorliggende studie. De besluitvormingsprocessen van deze casussen zijn bestudeerd binnen de context waarin die besluitvorming plaats heeft gevonden.
7. *Richten op primair het 'hoe' van verschijnselen, pas daarna op het verklaren ("ask how, do narrative")*
Dit onderzoek richt zich in eerste instantie op het vinden van patronen in de manier waarop beleidsmakers onder invloed van de veranderende omgeving omgaan met onzekerheid. De bevindingen uit de interviews, ingestoken als narratief, vormen daarvoor de basis. Door gevonden patronen te spiegelen aan relevante theorie en te bespreken in validerende gesprekken wordt getracht die patronen te duiden.
8. *Kijken naar zowel de actor als de context waarbinnen hij handelt ("move beyond agency and structure")*
Dit onderzoek richt zich op de interactie tussen actoren in de omgang met onzekerheid – en dus op het handelen van actoren ('agency') – binnen een veranderende omgeving ('structure').
9. *Organiseren van dialoog ("do dialogue with a polyphony of voices")*
In dit onderzoek is via validerende gesprekken (interviews en focusgroepen) de dialoog met de planningspraktijk gezocht.

3.2 Casussen: selectie en beschrijving

Selectie casussen

In dit onderzoek is een drietal casussen onderzocht. Om te kunnen generaliseren op basis van een beperkt aantal casussen, adviseert Flyvbjerg (2001, p. 77) de selectie van 'critical cases'. Hij benoemt met name 'information-oriented selection' en 'maximum variation cases' (Flyvbjerg, 2001, pp. 78-79) als strategie voor selectie. Het eerste criterium leidt tot informatieve casussen, het tweede tot substantiële variatie tussen casussen op één of meer dimensies (Yin, 2014, en George & Bennett, 2004, komen tot vergelijkbare criteria).

Allereerst wordt ingegaan op het *informatiegehalte* van de casussen. Na een aantal verkennende gesprekken met beleidsmakers, onderzoekers en wetenschappers (zie bijlage 3) over mogelijk interessante beleidsvelden in het ruimtelijk domein en projecten binnen die beleidsvelden is gekozen voor projecten in gebiedsgerichte infrastructuurplanning. In dit beleidsveld is sprake van fundamentele onzekerheden, zoals over verkeersontwikkeling en overstromingsrisico's, en er is spanning tussen de ontwikkeling van infrastructuur en andere wensen en belangen in een gebied. Casussen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning zijn daarmee informatief voor de omgang met onzekerheid, omdat cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid hier een belangrijke rol spelen. Daarnaast zijn die projecten geselecteerd die een grote financiële investering vergen, omdat daar een moeizamere omgang met onzekerheid te verwachten is. De risico's van een 'verkeerd' besluit zijn immers groter. Bovendien zijn casussen gekozen waarbij sprake was van een ingewikkeld besluitvormingsproces en 'intractable controversies' (Hisschemöller & Hoppe, 1996) om meer zicht te krijgen op de interactie en dynamiek in de omgang met onzekerheid tussen beleidsmakers en andere actoren (zie paragraaf 2.3). Ten slotte zijn casussen geselecteerd waarvan de besluitvorming zich over een langere periode uitstrekt en die bij voorkeur te maken hebben gehad een veranderende omgeving, zoals een economische recessie en nieuwe beleidsuitgangspunten (zie paragraaf 2.4).

Vanuit het criterium van *maximale variatie* op één of meer kenmerken zijn binnen gebiedsgerichte infrastructuurplanning casussen geselecteerd in beleidsvelden die op wezenlijke onderdelen verschillen waar het gaat om de mate van institutionalisering. Bovendien is gezocht naar casussen waar beleidsmakers én andere actoren verschillende instrumenten inzetten in hun omgang met onzekerheid. Ten slotte is gezocht naar casussen die verschillen in het ruimtelijke karakter, zoals een ruimtelijk strak afbakend vlak versus een meer open zoekgebied voor de realisatie van een ruimtelijke opgave.

Concreet zijn voor het criterium 'informatiegehalte' casussen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning geselecteerd op basis van de volgende subcriteria: (a) cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid spelen een belangrijke rol, en er is sprake van (b) hoge financiële investeringen, (c) een ingewikkeld besluitvormings-

proces, en (d) een veranderende omgeving. Voor het criterium ‘maximale variatie’ zijn casussen geselecteerd op basis van de volgende subcriteria: (e) beleidsvelden verschillen in de mate van institutionalisering, (f) beleidsmakers en andere actoren zetten verschillende instrumenten in in hun omgang met onzekerheid, en (g) de projecten verschillen in het ruimtelijke karakter. Deze subcriteria worden toegelicht bij de bespreking van de casussen.

Naast de bovengenoemde methodologische criteria zijn ook *praktische criteria* gehanteerd: het aantal casussen in relatie tot de werklust, de periode waarin het besluitvormingsproces zich afspeelt, en de fysieke locatie van de casussen. De werklust om besluitvormingsprocessen van casussen over een langdurige periode te analyseren is groot. Daarom is gekozen om ‘slechts’ drie casussen ‘in de diepte’ te bestuderen. Dat aantal is beperkt, maar biedt toch mogelijkheden om de omgang met onzekerheid in drie verschillende beleidsvelden met elkaar te vergelijken en per casus meer de diepte in te gaan. Daarnaast is gekozen voor casussen waarvan de besluitvorming bij de start van voorliggende studie in een afrondende fase was (of leek) en die al een periode van tien, vijftien jaar gaande was. Dat maakt de problematiek waar deze studie zich op richt actueel en maakt het eenvoudiger data over de besluitvorming te verzamelen, zowel vanwege de beschikbaarheid van documentatie als vanwege de benaderbaarheid van te interviewen personen. Ten slotte zijn casussen in de provincie Overijssel gekozen en casussen waarin de provinciale organisatie een rol speelt. Gebiedsgerichte infrastructuurplanning is op Rijksniveau al relatief veel onderzocht (zie bijvoorbeeld Van Geet, 2021; Willems, 2018; Heeres, 2017; Hidra, 2017) en op provinciaal niveau minder (Van Geet, 2021), terwijl de coördinerende rol van provincies in de ruimtelijke planning sinds de Nota Ruimte uit 2004 en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 2008 aan belang heeft gewonnen. Daar komt bij dat de provincie Overijssel een actief beleid voert waar het gaat om gebiedsgerichte infrastructuurplanning (Van Geet et al., 2021). De keuze voor casussen in de provincie Overijssel met een rol van de provinciale organisatie heeft ook een praktische reden: de onderzoeker is werkzaam bij de provincie Overijssel en heeft daardoor goed toegang tot data en participanten.

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende casussen geselecteerd (zie figuur 3.1):

1. De invulling van het luchthaventerrein als onderdeel van de gebiedsontwikkeling Vliegveld Twente (tegenwoordig ‘Technology Base Twente’ geheten).
2. De herinrichting van de provinciale weg N340 tussen Zwolle en Ommen (tegenwoordig samen met de parallelle N377 ‘Vechtdalverbinding’ genoemd).
3. De bypass Kampen (tegenwoordig ‘Reevediep’ genoemd) als onderdeel van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid en het programma Ruimte voor de Rivier.

De casussen worden hieronder kort beschreven aan de hand van de genoemde criteria en overwegingen.

Omschrijving van de casussen: Vliegveld Twente, N340 Zwolle-Ommen en Bypass Kampen

Casus Vliegveld Twente

a. Cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid

Als het Ministerie van Defensie in 2003 het vertrek aankondigt van de militaire vliegbasis Twente, willen beleidsmakers van de provincie Overijssel en de gemeente Enschede een doorstart als burgerluchthaven. Over de wenselijkheid (normatief) en haalbaarheid (cognitief) van die doorstart ontstaat veel discussie tussen voor- en tegenstanders. Daarnaast is een doorstart sterk afhankelijk van het onzekere handelen van het Rijk, omliggende gemeenten en marktpartijen (strategisch). Voorliggende studie onderzoekt het besluitvormingsproces in de periode vanaf 2003 tot begin 2020.

b. Financiële investeringen

De totale investeringen in de gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente bedraagt in 2019 circa 100 miljoen euro. Vanaf het begin in 2003 was al duidelijk dat het om hoge investeringen ging, met een financieringsrol van Rijk, provincie en gemeente. Zo kostte de overdracht van de grond van het Rijk naar de provincie Overijssel en de gemeente Enschede al circa 30 miljoen euro.

c. Ingewikkeld besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces over de invulling van het luchthaventerrein blijkt ingewikkeld door onder meer de genoemde tegenstellingen tussen voor- en tegenstanders van een luchthaven, door de langdurige onderhandelingen tussen beleidsmakers van het Rijk met die van Overijssel en Enschede over de overdracht van de grond, een mislukte aanbesteding van de burgerluchthaven, en een economische recessie.

d. Veranderende omstandigheden

Tijdens het besluitvormingsproces verandert de positie van regionale luchthavens door de opkomst van low-cost carriers. Mede als gevolg daarvan verandert het Rijksbeleid ten aanzien van regionale luchthavens. Verder is er vanaf 2009 sprake van een economische recessie die doorwerkt in de luchtvaartbranche, en de politieke verhoudingen bij de betrokken overheden wijzigen.

e. Mate van institutionalisering

Het beleidsveld luchtvaart is een sterk geïnstitutionaliseerd en sectoraal beleidsveld dat zich vooral richt op Schiphol en een aantal overloopluchthavens, zoals Lelystad en Rotterdam. Daar waar het Rijk het nationaal belang van een regionale luchthaven minder ziet, zoals in Twente, is vooral sprake van landelijke regels en richtlijnen over milieueffecten en veiligheid. Op andere vlakken is dit beleidsveld minder geïnstitutionaliseerd. Denk hierbij aan de manier waarop stakeholders worden betrokken en de wijze waarop haalbaarheidsonderzoeken worden uitgevoerd.

f. Ingezette instrumenten

Er worden door beleidsmakers diverse instrumenten ingezet in de omgang met onzekerheid, zoals haalbaarheidsonderzoeken, participatietrajecten, een gebiedsontwikkeling, een samenwerkingsverband tussen overheden, een commissie van experts en oriënterende gesprekken met marktpartijen. Tegenstanders komen onder meer met hun eigen experts, laten zelf onderzoek uitvoeren, werken mee aan participatietrajecten en zoeken contact met de media.

g. Ruimtelijk karakter

De activiteiten richten zich op het gebied waar de start- en landingsbaan zich bevindt – dus een ruimtelijk strak afgebakend vlak. Het invloedsgebied is vooral vanwege de effecten van vliegen op de leefomgeving groot, tot circa 10 kilometer rondom de luchthaven. De nieuwe invulling van het luchthaventerrein is onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling, met onder meer natuurontwikkeling en woningbouw. Deze studie richt zich op de nieuwe invulling van het luchthaventerrein met start- en landingsbaan.

Casus N340 Zwolle-Ommen

a. Cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid

In 1998 besluiten Provinciale Staten (PS) van Overijssel dat de provinciale weg N340 tussen Zwolle en Ommen moet worden opgewaardeerd naar een 100km/u-weg. Er ontstaat veel discussie over de wenselijkheid van die opwaardering, zeker als vierbaans varianten en nieuwe tracés in beeld komen (normatief). In de loop der jaren komt er ook meer oog voor cognitieve onzekerheid rondom de verkeersgroei, onder meer door een economische recessie. Strategische onzekerheid is er onder meer over de medewerking van het Rijk en gemeenten, en over het standpunt van (twijfelende) fracties in PS. Voorliggend onderzoek richt zich op het besluitvormingsproces over de N340 vanaf 1998 tot begin 2020.

b. Financiële investeringen

Vanaf het begin was duidelijk dat herinrichting van de N340 een hoge investering van de provincie Overijssel zou vergen. Voor een nieuwe aansluiting van de N340 op de A28 werd gekeken naar het Rijk voor medefinanciering. Na een aantal heroverwegingen is in 2018 begonnen met de herinrichting van de weg, waarvan de totale kosten circa 200 miljoen euro bedragen.

c. Ingewikkeld besluitvormingsproces

De besluitvorming over de N340 blijkt ingewikkeld door onder meer de genoemde tegenstellingen tussen voor- en tegenstanders van opwaardering naar een 100km/u-weg, tegenstellingen die worden vergroot wanneer een vierbaansweg op een nieuw tracé in beeld komt, en het feit dat de opwaardering een enorme financiële investering vraagt.

d. Veranderende omstandigheden

Tijdens het besluitvormingsproces veranderen de prioriteiten in het landelijke

mobiliteitsbeleid. Er is vanaf 2009 sprake van een economische recessie die ook doorwerkt in de drukte op de weg. Daarnaast wijzigen de politieke verhoudingen in PS sterk in de periode tussen 1998 en 2020.

e. Mate van institutionalisering

Het beleidsveld weginfrastructuur is sterk geïnstitutionaliseerd met onder meer landelijke richtlijnen over te hanteren verkeersmodellen, richtlijnen voor de inrichting van een (provinciale) weg en afstemmingsoverleggen tussen overheden, en met opkomende gebiedsgerichte benaderingen. Tegelijkertijd hebben provincies veel eigen verantwoordelijkheid bij de keuzes die ze maken, bijvoorbeeld over de inrichting van de N340.

f. Ingezette instrumenten

Tijdens het besluitvormingsproces worden door beleidsmakers diverse instrumenten ingezet in de omgang met onzekerheid, waaronder veel onderzoek (veelal met verkeersmodellen), afstemmingsoverleggen met medeoverheden, en een intensief participatietraject. Tegenstanders spreken regelmatig in bij PS, zoeken de media op, werken mee aan participatietrajecten en voeren hun eigen onderzoeken uit.

g. Ruimtelijk karakter

Voor de herinrichting van de N340 is het huidige tracé in beeld maar ook tracés die (deels) ten noorden van de huidige weg liggen – dus verschillende ‘lijnen’ in het gebied. Er is daarbij aandacht voor de gevolgen van herinrichting van de N340 op omliggende wegen, zoals de N377, en bovendien zijn nieuwe aansluitingen nodig op aansluitende wegen zoals de A28. Deze studie richt zich primair op de herinrichting van de N340 zelf, de provinciale weg tussen Zwolle en Ommen.

Casus Vliegveld Twente

a. Cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid

In 1996 besluit het Rijk dat rivieren meer ruimte moeten krijgen. Dat resulteert in het programma Ruimte voor de Rivier, waarbij in de jaren '90 een bypass bij Kampen in beeld komt. Het Rijk wil een ruimtelijke reservering voor een mogelijke bypass en beleidsmakers van Overijssel en Kampen willen de bypass op korte termijn realiseren als onderdeel van een gebiedsontwikkeling. Er ontstaat veel discussie over de bypass: komt er wel zoveel water door de IJssel als wordt voorspeld (cognitief), en zijn er geen andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk tegen hogere waterstanden (normatief)? Het blijft lang onzeker of het Rijk kiest voor een gebiedsontwikkeling met bypass, en wat de uitkomst is van juridische procedures (strategisch). Deze studie richt zich op het besluitvormingsproces over de bypass vanaf het moment dat het Rijk de eerste oriënterende studies uitvoert in 1996 tot begin 2020.

b. Financiële investeringen

De aanleg van de bypass, inclusief kunstwerken zoals twee sluizen, kost in totaal 400 miljoen euro en vraagt een financiële bijdrage van Rijk, de provincie Overijssel en de

gemeente Kampen. Voor de gemeente Kampen spelen met name de financiële risico's van de woningbouw langs de bypass, als onderdeel van de gebiedsontwikkeling.

c. Ingewikkeld besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces over de bypass blijkt ingewikkeld door onder meer de verschillende belangen van het Rijk, de provincie Overijssel en de gemeente Kampen, door in de tijd veranderende Rijksnormen voor de bypass, en de ophef die ontstaat wanneer de bypass negatieve gevolgen (b)lijkt te hebben voor de waterveiligheid van Kampen.

d. Veranderende omstandigheden

Tijdens het besluitvormingsproces adviseert de Commissie Veerman het waterveiligheidsbeleid aan te passen. Ook de politieke verhoudingen veranderen tijdens het besluitvormingsproces. De economische recessie heeft vooral gevolgen voor een ander onderdeel van de gebiedsontwikkeling: de woningbouw.

e. Mate van institutionalisering

Het beleidsveld waterveiligheid is sterk geïnstitutionaliseerd, met een sterke rol van het Rijk: die gaat uiteindelijk over de waterveiligheid in Nederland. De eisen die vanuit het programma Ruimte voor de Rivier worden gesteld, onder meer over het aantal centimeters waterstandsdeling, zijn sterk sturend in de besluitvorming over de bypass. Andere onderdelen van het institutionele kader zijn onder meer de gehanteerde rekenmodellen en de afstemmingsoverleggen tussen overheden. Het beleidsveld waterveiligheid is van oudsher meer integraal en gebiedsgericht dan de andere twee beleidsvelden.

f. Ingezette instrumenten

Beleidsmakers zetten in hun omgang met onzekerheid onder meer onderzoeken, bestuursovereenkomsten, samenwerkingsverbanden, participatie en een gebiedsontwikkeling in. Tegenstanders zetten onder meer de media in, lobbyen bij volksvertegenwoordigers, en spannen rechtszaken aan.

g. Ruimtelijk karakter

Voor de bypass is een groot gebied ten zuiden en ten westen van Kampen gereserveerd. Uiteindelijk beperkt de zoektocht zich tot het gebied ten zuiden van Kampen. Door de combinatie met andere opgaven (natuur, waterrecreatie, woningbouw) is ruimtelijk sprake van een brede strook/gebied. De bypass is voor verbetering van de waterveiligheid in de gehele IJsseldelta en maakt onderdeel uit van een bredere gebiedsontwikkeling met onder meer natuurontwikkeling en woningbouw. Deze studie richt zich primair op de besluitvorming voor de realisatie van de bypass.

Met de hiervoor beschreven casussen zijn drie omvangrijke projecten in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in de provincie Overijssel geselecteerd. Ze voldoen aan de criteria 'information oriented' en 'maximum variation', en zijn daarmee als 'critical cases' te beschouwen. De vraag is in hoeverre de gevonden resultaten en

patronen in andere contexten relevant zijn – de hiervoor genoemde ‘empirical generalization’ (Flyvbjerg, 2001, p. 136) en ‘contingent generalization’ (George & Bennett, 2005, p. 110). Met andere woorden: voor welke ‘class of cases’ (George & Bennett, 2005, p. 110) zijn de bevindingen relevant? Vanwege de specifieke kenmerken van projecten in het ruimtelijke domein, met veelal investeringen voor de lange termijn en veelal blijvende (ruimtelijke) impact, zullen de resultaten niet alleen relevant zijn in (gebiedsgerichte) infrastructuurprojecten maar ook op andere deelterreinen in het ruimtelijke domein, zoals woningbouw en de realisatie van bedrijventerreinen. Generalisatie naar andere regio’s en andere overheidslagen lijkt ook mogelijk: er zijn geen redenen te veronderstellen dat de besluitvorming in andere gemeenten en provincies in Nederland anders is dan in Overijssel. Generalisatie naar andere landen, zeker buiten de Europese Unie (EU), lijkt vanwege de verschillende institutionele contexten minder eenvoudig (zie ook hoofdstuk 9).

Beschrijving van de casussen: advocacy coalitions, fasen en stappen in het besluitvormingsproces

In de onderzochte casussen is sprake van een langdurig besluitvormingsproces, met een groot aantal betrokken actoren. Om tot een goede analyse van de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren te komen, wordt het Advocacy Coalition Framework (ACF) van Sabatier en Jenkins-Smith (1993) gevolgd: het grote aantal betrokken actoren wordt teruggebracht tot twee tot vier advocacy coalitions met dezelfde policy beliefs (zie paragraaf 1.4). Sabatier en Jenkins-Smith (1993) zeggen daarover: “Given the enormous number and range of actors involved, it becomes necessary to find ways of aggregating them into smaller and theoretically useful sets of categories” (p. 25).

Daarnaast wordt bij het analyseren van de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren het besluitvormingsproces *in de tijd* ‘opgeknipt’ in een aantal fasen en daarbinnen in een aantal stappen. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij het eerder besproken ‘rondemodel’ (zie paragraaf 2.3). Klijn en Koppenjan (2016) geven aan dat het rondemodel behulpzaam kan zijn bij het analyseren van interactie tussen actoren in besluitvormingsprocessen: “Interaction processes can [...] be analyzed as a sequence of rounds. Each round opens with an initiative or policy intention of one of the parties, and this serves as a trigger to others.” (p. 84). Ze geven aan dat dit proces niet zonder problemen is: er ontstaan ‘impasses’, en als het lukt die impasse te doorbreken is sprake van een ‘breakthrough’: “differences are settled and strategies are changed, and actors find new ways to make further interaction worthwhile (p. 84). In de onderzochte casussen breekt een nieuwe fase aan in het besluitvormingsproces wanneer na een impasse sprake is van een doorbraak, bijvoorbeeld wanneer beleidsmakers besluiten nieuwe beleidsopties meenemen in de besluitvorming. In deze studie wordt binnen een fase (of ronde) een aantal stappen onderscheiden. In elke stap poogt een actor of

advocacy coalition de door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheid te beïnvloeden door de inzet van één of meer instrumenten: er wordt dus met het vraagstuk gesleept.

3.3 Bestudeerde wetenschappelijke literatuur

Om tot een zo volledig mogelijk overzicht te komen van relevante wetenschappelijk literatuur is op verschillende manieren gezocht: primair via de zoekmachines van de Rijksuniversiteit Groningen (Smartcat) en Google (Scholar); secundair via referentie verwijzingen in boeken en artikelen ('backsearch' en 'forward search', snowballing).

Het zoeken van relevante literatuur is in twee fasen uitgevoerd. In eerste instantie was de zoektocht vrij breed en is vanuit de vraagstelling zowel in het Engels als in het Nederlands gezocht op zoektermen als 'onzekerheid' ('uncertainty') of 'risico' ('risk') in combinatie met onder meer 'besluitvorming' ('decision making (process)'), 'beleidsvoering' ('policy making process'), 'planning' ('planning'), 'beleidsinstrumenten' ('policy instruments' of 'policy tools') en 'instituten' ('institutions') – zie ook hoofdstuk 1. Deze eerste fase was bedoeld om het 'speelveld' te kunnen overzien: welke wetenschappers zijn met het onderwerp bezig, welke thema's, concepten spelen er op dit vlak, etcetera. In tweede instantie is gericht gezocht op zoektermen als 'vormen van onzekerheid' ('types of uncertainty'), 'omgang met onzekerheid' ('handling of uncertainty' of 'management of uncertainty'), 'adaptief beleid' ('adaptive policies'), 'adaptief plannen' ('adaptive planning'), 'institutional design', 'onzekerheid (in) infrastructuurplanning' ('uncertainty (in) infrastructure planning') 'samenhang onzekerheden' ('(inter)related uncertainties'). Deze zoektermen zijn zowel gebruikt bij de 'forward search' als de 'backsearch'. Deze tweede fase was gericht om het theoretisch kader aan te scherpen en nader uit te werken.

Als uitgangspunt is gezocht naar van wetenschappelijke literatuur van na 2000. Daar is van afgeweken bij een aantal toonaangevende wetenschappelijke artikelen of boeken, zoals dat van Sabatier en Jenkins-Smith uit 1993 over het Advocacy Coalition Framework (ACF) en van Hisschemöller en Hoppe uit 1996 over de vier typen beleidsproblemen (zie paragrafen 1.4 en 2.2). In dat geval is wel nagegaan of er recentere literatuur over het betreffende onderwerp beschikbaar was; in de genoemde voorbeelden bijvoorbeeld van Weible et al. (2008) en Sabatier en Weible (2007) over het ACF en van Klijn en Koppenjan (2016) over de vier typen beleidsproblemen. Naast artikelen in reviewed journals is ook gebruik gemaakt van een aantal 'grijze' artikelen van wetenschappers, zoals van Korsten (2007, 2016, 2019 en 2020) en Derksen (2014).

Ook zijn de laatste vijf jaargangen van een aantal relevante tijdschriften op dit veld gescreend: Environment and Planning, Futures, Planning Theory en Rooilijn. Dit bleek noodzakelijk omdat met het zoeken op alleen 'onzekerheid' ('uncertainty') of 'risico' ('risk') niet altijd alle relevante literatuur naar voren kwam (zo gaan bijvoorbeeld Klijn en Koppenjan recentelijk over op het gebruik van de term 'complexities' in plaats van

‘uncertainties’; zie Klijn & Koppenjan, 2014, 2016). Ook bleek literatuur op sommige thema’s lastig vindbaar. Dat was met name bij het onderwerp ‘samenhang onzekerheden’ – ‘(inter)related uncertainties’ – het geval: dit onderwerp kwam vooral naar voren via meer algemene literatuur over de omgang met onzekerheid (zoals over ‘management of uncertainties’ van Klijn en Koppenjan). Er bleek weinig literatuur waar expliciet aandacht is voor dit onderwerp.

Om tot een selectie van relevante artikelen (en boeken) te komen werd eerst gezocht op titel en trefwoorden, werd vervolgens de samenvatting gecheckt op relevantie, en indien relevant werd deze vervolgens nader bestudeerd. Hoofdstuk 1 en 2 behandelen de voor dit onderzoek relevant geachte literatuur. De referentielijst aan het einde van dit proefschrift geeft een overzicht van alle in voorliggend onderzoek gebruikte literatuur.

3.4 Casusonderzoek: dataverzameling en analyse

Dataverzameling: interviews

In het voorjaar van 2014 is gestart met twaalf oriënterende gesprekken met bij de drie casussen betrokken actoren – (voormalig) projectleiders, betrokken beleidsmedewerkers en een aantal tegenstanders van het voorgenomen beleid. Het doel was om zicht te krijgen op het overall verloop van het besluitvormingsproces van de drie casussen, een bevestiging te krijgen dat de drie casussen voldeden aan de gehanteerde selectiecriteria, en suggesties te krijgen voor nader te interviewen personen. De onderzoeker had op basis van bestudeerde documentatie (zoals beleidsdocumenten en krantenartikelen) zelf al een voorlopige lijst met te interviewen personen gemaakt. Deze werd aangevuld met suggesties uit de oriënterende gesprekken. Die lijst werd ook daarna bij het verzamelen van de data over de casus verder aangevuld op basis van informatie uit de interviews en uit bestudeerde documentatie.

Het streven was een zo groot mogelijke diversiteit aan betrokkenen te spreken – in termen van belangen, rollen, organisaties en tijdsperiode – om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de door Flyvbjerg (2001, 2004) benoemde verschillende perspectieven – in dit geval op de omgang met onzekerheden in de besluitvorming over vliegveld Twente, de N340 Zwolle-Ommen en de bypass Kampen. De geïnterviewden betroffen beleidsmedewerkers, bestuurders en volksvertegenwoordigers van gemeenten, de provincie Overijssel, het Rijk en de Europese Unie, belangenbehartigers voor onder meer omwonenden, ondernemers, landbouw en natuur, betrokken onderzoekers en ingehuurde experts, de Commissie m.e.r., en een journalist.

In totaal zijn 129 personen geïnterviewd: 47 voor de casus Vliegveld Twente, 52 voor de casus N340 Zwolle-Ommen en 30 voor de casus IJsseldelta-Zuid. Een aantal personen is meerdere keren geïnterviewd, een aantal interviews vond plaats met twee of drie personen tegelijkertijd, en een aantal personen is over twee of drie casussen geïnterviewd. De interviews voor vliegveld Twente zijn (hoofdzakelijk) afgenomen in

de periode van september 2014 tot en met juni 2015, die van de N340 Zwolle-Ommen van juni 2016 tot en met februari 2016, en die van de bypass Kampen van december 2016 tot en met maart 2017. Om ook de laatste ontwikkelingen van het besluitvormingsproces mee te nemen – dit onderzoek richt zich immers op de periode tot begin 2020 – zijn zeven aanvullende interviews met sleutelspelers voor de casussen voor de periode 2017 tot begin 2020 gehouden. Bij de uitwerking van de casussen is een overzicht gemaakt van de belangrijkste bij het besluitvormingsproces betrokken actoren (zie bijlage 2). Aan de hand van dat overzicht is tijdens de dataverwerking bepaald of alle relevante actoren (en instanties) waren geïnterviewd, of dat nog aanvullende gesprekken nodig waren. Daarbij was ook een belangrijk criterium of aanvullende interviews nog tot nieuwe informatie zouden leiden of dat sprake was van ‘informatie saturatie’ (‘information saturation’, Hutter et al., 2011). Een totaaloverzicht van alle geïnterviewde personen (en instanties) is gegeven in bijlage 3.

In lijn met Flyvbjerg (2001, 2004) hadden de interviews een ‘open’ karakter waarin geïnterviewden de gelegenheid kregen om hun verhaal, hun narratief, te vertellen over hun perceptie van het besluitvormingsproces. De rol van de onderzoeker bestond vooral in het verfijnen en verdiepen van zaken die naar voren werden gebracht (‘Kun je dat toelichten?’ of ‘In hoeverre speelde onzekerheid hier een rol?’), het vragen van toelichting op uitspraken die de geïnterviewde had gedaan in een krant of tijdens een vergadering (‘Je zei toen dat en dat, kun je dat toelichten?’), op stukken uit beleidsdocumenten of onderzoeksrapporten (‘Ik lees dat in dit rapport deze uitgangspunten zijn gehanteerd, kun je dat toelichten?’), of om een reflectie op uitspraken of percepties van andere geïnterviewden (‘Eén van de geïnterviewden gaf aan dat ..., herken je dat en hoe sta jij daar in?’). Om te zorgen dat alle voor het onderzoek relevante onderwerpen in de interviews aan bod kwamen, hanteerde de onderzoeker een checklist gebaseerd op de onderzoeksvragen (zie bijlage 3).

Beoogde participanten vooraf kregen een e-mail met een toelichting op het doel van het onderzoek en werden gewezen op het feit dat de onderzoeker naast promovendus ook medewerker van de provincie Overijssel was. Eventueel werd telefonisch contact opgenomen. Indien gewenst kregen de respondenten vooraf de checklist toegestuurd. Alle interviews zijn (met toestemming van de participant) opgenomen en getranscribeerd. Dit transcript is in concept aan de geïnterviewde voorgelegd. Eventuele opmerkingen en aanvullingen zijn meegenomen bij de analyse van de casussen. De interviews zijn anoniem verwerkt in dit onderzoek; voorafgaand aan het interview werden gesprekspartners hier schriftelijk en mondeling van op de hoogte gesteld. Wanneer anonimiteit niet mogelijk bleek omdat de herkomst van een uitspraak eenvoudig te herleiden is, is aan de geïnterviewde toestemming gevraagd om te mogen citeren.

De provincie Overijssel speelt in elk van de casussen een belangrijke rol. Aangezien de onderzoeker ook werkzaam is bij de provincie Overijssel, kon dat gevolgen hebben voor het verloop van de interviews. Daarom werd bij elke start van een interview benadrukt dat de onderzoeker het gesprek voerde als promovendus en niet vanuit of namens de provincie. Bovendien werd benadrukt dat de onderzoeker welliswaar bij de provincie werkzaam is als (beleids)onderzoeker maar geen beleidsfunctie heeft en daarmee afstand heeft tot beleid, bestuur en politiek. De onderzoeker is zelf gedurende korte tijd alleen op een specifiek aspect betrokken geweest bij de casus N340 en vliegveld Twente: bij de N340 heeft hij rond 2008 een adviesrol gehad bij het in te zetten verkeersmodel, bij vliegveld Twente is hij in 2016 als adviseur betrokken geweest bij de door Ecorys uitgevoerde kosten-batenanalyse.

Dataverzameling: overige bronnen

Voor het onderzoek is verder gebruik is gemaakt van verslagen en opnames van vergaderingen van gemeenteraden, PS en de Tweede Kamer over de casussen. Van deze vergadering zijn (veelal) een verslag, een geluidsopname of beeldmateriaal beschikbaar op de gemeentelijke, provinciale en landelijke overheidssites. Data van relevante vergaderingen waren daarnaast terug te vinden via beleidsdocumenten en krantenartikelen. Krantenartikelen over de drie casussen zijn ontsloten via het knipsel-krantenarchief van de provincie Overijssel. Verder is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten over de drie casussen. Voor elke casus is aan het eind van het proefschrift een lijst met gebruikte bronnen toegevoegd (zie Referenties).

De verslagen en opnames van vergaderingen, beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en krantenartikelen zijn gescand op de volgende thema's:

- In hoeverre speelt cognitieve onzekerheid hier een rol en hoe krijgt dat een plek (zoals: worden onzekere ontwikkelingen al dan niet genoemd, wordt er gewerkt met scenario's, etc.)?
- Welke normatieve uitgangspunten zijn er in het beleid en bij de verschillende actoren (het eerste wordt veelal duidelijk in beleidsnota's, het tweede in krantenartikelen of tijdens discussies in raad, PS of Tweede Kamer)?
- Welke interactie is er tussen verschillende partijen (bijvoorbeeld in raad, PS of Tweede Kamer, maar ook tussen beleidsmakers en tegenstanders)?
- Binnen welke context vindt besluitvorming in dit stadium plaats (zoals het landelijke beleid of na een economische recessie)?

De informatie uit die diverse databronnen is behandeld conform het research data management beleid van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG, 2015).

Analyse

Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven vormen de richtlijnen die Flyvbjerg (2001, 2004) biedt voor praktijkgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek de methodologische basis van voorliggende studie. Deze richtlijnen gaven richting aan de hiervoor besproken dataverzameling, maar ook aan de analyse van die data. Hieronder wordt toegelicht hoe deze richtlijnen invulling hebben gekregen in het onderzoek. Het cijfer tussen haakjes verwijst naar de methodische richtlijnen als gebruikt in dit van dit onderzoek (in navolging van Flyvbjerg's 'guidelines') als gegeven in kader 3.1.

De analyse bestond uit vier stappen:

1. Het reconstrueren van het besluitvormingsproces en het herkennen van patronen per casus. Deze patronen analyseren door confrontatie met de theorie als samengevat in paragraaf 2.5 ('within-case analysis').
2. Analyse van de omgang met onzekerheid over de drie casussen heen: op zoek naar meer generieke patronen ('cross-case comparison').
3. Dialoog over en validatie van de gevonden patronen via focusgroepen en interviews met wetenschappers, beleidsmedewerkers en bestuurders: verankering van de bevindingen.
4. De gevalideerde patronen duiden aan de hand van een confrontatie met de theorie uit hoofdstuk 2, om te komen tot meer algemene, casus-onafhankelijke conclusies.

De eerste stap betrof het op basis van verzamelde data reconstrueren van het besluitvormingsproces per casus: wie deed wanneer wat? (5) Dat resulteerde in een beschrijving van het besluitvormingsproces en een tijdlijn met daarin de in dat proces bepalende gebeurtenissen (zie paragraaf 3.2, hoofdstukken 4, 5 en 6 en bijlagen 4, 5 en 6). Voor de reconstructie van het besluitvormingsproces zijn de verschillende databronnen over dat proces 'over elkaar heen gelegd': ze overlappen vaak deels, maar vulden elkaar ook aan (1).

In de reconstructie van het verloop van het besluitvormingsproces per casus staat de omgang met onzekerheden en daarbij ingezette instrumenten door beleidsmakers en andere actoren (en hun advocacy coalitions) centraal¹⁴. Om patronen te kunnen ontdekken in de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren in hun omgang met onzekerheid, is voor elke stap van het besluitvormingsproces de omgang met onzekerheid via een 2x2-matrix vertaald naar het slepen met een vraagstuk (zie paragraaf 2.2).

¹⁴ In de meer klassiek wetenschappelijke benadering zou dit de *onafhankelijke variabele* kunnen worden genoemd. Deze term past wat minder bij de sociaal-wetenschappelijke benadering van Flyvbjerg die in deze studie wordt gevolgd.

Het slepen is beschreven aan de hand van karakteristieke factoren ontleend aan figuur 2.4 (tussen haakjes de in de empirische hoofdstukken gebruikte termen)¹⁵:

- de policy beliefs van actoren en hun advocacy coalitions;
- de omgang met onzekerheid van een actor (en zijn advocacy coalition) en daarbij ingezette instrument(en) ('policy style en policy mix');
- de *gevolgen* die de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten heeft voor andere actoren ('strategische inzet instrumenten');
- de vraag in hoeverre deze omgang met onzekerheid *samenhangt* met de omgang met onzekerheid van andere actoren ('interactie tussen actoren');
- de mate waarin cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid samenhangen bij de omgang met onzekerheid ('samenhang onzekerheden');
- de invloed van de (veranderende) institutionele setting op de omgang met onzekerheid ('institutionele setting');
- relevante externe ontwikkelingen in de betreffende fase van het besluitvormingsproces.

De in de casus onderscheiden advocacy coalitions worden aan het begin van elk empirisch hoofdstuk beschreven aan de hand van hun policy beliefs. De overige factoren worden aan het eind van elke stap in de casusbeschrijving in een samenvattende tabel behandeld. In de bijlage worden per fase in het besluitvormingsproces de belangrijkste externe ontwikkelingen beschreven. De theoretische inzichten uit hoofdstuk 2, samengevat in paragraaf 2.5, zijn leidend geweest voor de interpretatie van de empirie in hoofdstuk 4, 5 en 6 alsmede de samenvattende tabellen aldaar.

Omdat de beschrijvingen gestructureerd zijn aan de hand van theoretische factoren zoals hierboven beschreven, gebeurde de analyse van het besluitvormingsproces van de onderzochte casussen deels deductief aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven theoretisch perspectief, maar deels ook inductief of emergent. De afsluitende analyse per casus (within-case analysis) beschrijft de kenmerkende patronen per casus, geeft aan welke herkenbaar zijn vanuit de theorie en welke nieuwe patronen herkend kunnen worden in de specifieke casus.

Vervolgens is in de tweede stap via een beschouwing over de drie casussen heen ('cross-case comparison') gezocht naar meer generieke patronen in de manier waarop beleidsmakers en andere actoren (en hun advocacy coalitions) omgaan met onzekerheid, de instrumenten die ze daarbij inzetten, en hoe de interactie tussen beleidsmakers en andere actoren en een veranderende omgeving doorwerken in hun omgang met onzekerheid. Om die patronen te ontdekken zijn de bevindingen uit de hiervoor beschreven analyse per casus geclusterd ('emergente patronen').

15 In de meer klassiek wetenschappelijke benadering zouden dit de *bepalende variabelen* kunnen worden genoemd.

Gezocht is naar het handelen van actoren, i.e. de omgang met onzekerheid, in de interactie met andere actoren: waarom handelt een actor zo en wat betekent dat voor andere actoren? Gezocht is naar groepen actoren, advocacy coalitions, die vanuit dezelfde overtuigingen (policy beliefs) de besluitvorming probeerden te beïnvloeden (2). Gezocht is naar de invloed van de institutionele context op dat handelen: welke rol spelen regels, procedures, normen en gewoonten op het handelen van actoren? En welke invloed heeft de veranderende omgeving op dat handelen? (6 en 8) Gekeken is naar overeenkomsten en verschillen tussen de drie casussen en er is gepoogd die verschillen te verklaren vanuit de verschillende institutionele contexten (7).

De emergente patronen van de analyse zijn vervolgens in de derde stap besproken in twee focusgroepen en twee interviews met wetenschappers, beleidsmedewerkers en bestuurders. Deze gesprekken hadden als doel de belangrijkste patronen te valideren en te verfijnen. Daartoe zijn die patronen via stellingen voorgelegd aan de deelnemers (zie bijlage 3). De resultaten van de validerende gesprekken zijn verwerkt in de finale beschrijving van de patronen in hoofdstuk 7. Daarmee is nadrukkelijk de dialoog gezocht met de beleidspraktijk, zowel voor de verfijning en validering van de gevonden patronen als om de brug te slaan met de beleidspraktijk (3 en 9). Een overzicht van de deelnemers aan de validerende gesprekken is opgenomen in bijlage 3.

Ten slotte zijn in de vierde stap de gevalideerde patronen geconfronteerd met de theorie uit hoofdstuk 2, zodat meer algemene, casus-onafhankelijke conclusies kunnen worden getrokken en aanbevelingen kunnen worden gedaan. Deze confrontatie met de theorie is beschreven in het discussiehoofdstuk 8. De daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen worden beschreven in hoofdstuk 9.

4. Vliegveld Twente: naar een nieuwe invulling van de luchthaven

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces over vliegveld Twente beschreven. In dat besluitvormingsproces kunnen drie fasen worden onderscheiden, die achter-eenvolgens in paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4 worden beschreven. Er wordt ingegaan op het feitelijke besluitvormingsproces en op de verschillende perspectieven ('narratieven') op dat proces. Aan het einde van elke stap in de besluitvorming wordt dat geïnterpreteerd aan de hand van de in figuur 2.4 onderscheiden elementen. Die interpretatie wordt weergegeven via een *cursieve* tekst en een tabel. Dit hoofdstuk start in paragraaf 4.1 met een schets van de context waarbinnen besluitvorming over vliegveld Twente heeft plaatsgevonden. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4.5 afgesloten met een beschrijving van casusspecifieke patronen en een analyse van deze patronen aan de hand van de theorie als samengevat in paragraaf 2.5. Een uitgebreide beschrijving van het feitelijke besluitvormingsproces en de verschillende perspectieven op dat proces is beschreven in bijlage 4.

4.1 Introductie besluitvormingsproces vliegveld Twente

In de jaren '30 zorgt een aantal regionale ondernemers voor de komst van een vliegveld in Twente. De luchthaven ligt op Enschedees grondgebied en is gelegen in een groene omgeving tussen Enschede, Hengelo en Oldenzaal. Vanaf 1945 wordt 'vliegbasis Twente' de thuisbasis van de Koninklijke Luchtmacht van Defensie. Sinds 1966 is ook sprake van burgerluchtvaart, zij het op kleine schaal: rond 2000 is sprake van ongeveer 50.000 passagiers en 10.000 ton vracht per jaar¹⁶. De exploitatie van de luchthaven wordt verzorgd door EAT (Enschede Airport Twente). Die kan gebruik maken van de faciliteiten van de militaire vliegbasis, zoals de luchtverkeersleiding. De Twentse gemeenten, de provincie Overijssel en de Kamer van Koophandel zijn aandeelhouder van EAT.

Aan deze situatie komt een eind als Defensie in juni 2003 aankondigt te vertrekken; dat vertrek is uiteindelijk per 1 januari 2008. De vraag is wat te doen met het vrijkomende luchthaventerrein. Het zijn vooral beleidsmakers van de gemeente Enschede (vanaf nu: Enschede) en de provincie Overijssel (vanaf nu: Overijssel) die dit vraagstuk oppakken. De luchthaven ligt op Enschedees grondgebied en de provincie is verantwoordelijk voor het regionaal ruimtelijk beleid. Omdat de nieuwe invulling van het luchthaventerrein ook van invloed is op omliggende gemeenten (ook in Duitsland), worden deze regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de plannen. In eerste instantie wordt ingezet op een doorstart van de burgerluchtvaart (inclusief vrachtluchten). Als die keuze op weerstand stuit bij onder meer omwonenden wordt de

¹⁶ Radix (1998).

luchthaven rond 2006 onderdeel van een breder gebiedsontwikkelingsplan. Als de aanbesteding van een burgerluchthaven in 2014 mislukt wordt een nieuw plan uitgewerkt: Technology Base Twente (TecBT). Ook in het plan TecBT wordt gevlogen, zij het op kleinere schaal.

De casus die onderzocht is betreft de nieuwe invulling van het noordelijke deel met start- en landingsbaan en dus op de besluitvorming over wel of geen doorstart van de (burger)luchthaven (zie figuur 4.1). De andere onderdelen van de gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente (en later TecBT), zoals natuurontwikkeling, woningbouw en bedrijvigheid, worden alleen besproken in samenhang met de plannen voor een doorstart van de luchthaven¹⁷. Als in dit onderzoek wordt gesproken over ‘burgerluchtvaart’ wordt commerciële luchtvaart met lijn- en charterdiensten bedoeld, voor particuliere luchtvaart worden de termen ‘general aviation’ (zoals recreatieve vluchten) en ‘business aviation’ (zakelijke vluchten) gebruikt.

Op basis van de geanalyseerde data kunnen bij het besluitvormingsproces over vliegveld Twente drie advocacy coalitions worden onderscheiden¹⁸:

- (1) Actoren uit de *economische advocacy coalition* (‘economische coalitie’ of ‘voorstanders’) zien een luchthaven als een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor bedrijven en als motor voor de Twentse economie. Actoren uit deze advocacy coalition zien door groei van de luchtvaart en de opkomst van low-cost carriers goede kansen voor burgerluchtvaart in Twente. Ze denken dat een rendabele luchthaven mogelijk is, maar laten in het midden hoeveel de overheid bijdraagt. Ook als de aanbesteding van de luchthavenexploitatie mislukt blijven ze inzetten op luchtvaart, zij het als onderdeel van een breder plan (Technology Base Twente). Tot deze advocacy coalition behoren onder meer beleidsmakers van Enschede en Overijssel, in de Enschedese gemeenteraad (‘raad’) en Provinciale Staten (PS) de fracties van VVD, CDA en (in Enschede) Burgerbelangen Enschede (BBE), en ondernemers en hun belangenbehartigers (zoals de Kamer van Koophandel).
- (2) Actoren uit de *groene advocacy coalition* (‘groene coalitie’ of ‘tegenstanders’) benadrukken de negatieve gevolgen van een luchthaven voor de leefomgeving en zien andere mogelijkheden om werk te creëren. Zij zien kansen voor concepten als zorg en recreatie in een omgeving die groen en rustig is, onder meer omdat de doelgroep daarvoor door een vergrijzende bevolking toeneemt. Hun policy beliefs

17 De gebiedsontwikkeling heet ‘gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente en omgeving’, omdat ook een aantal gebieden rondom het luchthaventerrein onderdeel zijn van de gebiedsontwikkeling.

18 Het terugbrengen van het grote aantal betrokken actoren tot drie coalities betekent vanzelfsprekend een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Zo schuiven de verdeelde fracties van de PvdA in Enschede en Overijssel als actoren uit de ambivalente advocacy coalition naar de economische advocacy coalition door mee te gaan in het streven een grotere luchthaven te realiseren dan eerst de bedoeling was. Omliggende gemeenten balanceren tussen de ambivalente en groene advocacy coalition en schuiven bij het streven te komen tot een grotere luchthaven juist in de richting van de tegenstanders.

Figuur 4.1 Plangebied gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente: het paarse gebied is het noordelijke deel met start- en landingsbaan (Technology Base, 2016)

zijn samen te vatten als: een luchthaven past niet in een ‘duurzame toekomst’ van Twente¹⁹. Actoren uit deze advocacy coalition hebben sterke twijfels over de haalbaarheid van een luchthaven, onder meer vanwege de concurrentie van andere luchthavens. Tot deze advocacy coalition behoren onder meer de fracties van GroenLinks, D’66 en SP in vooral de Enschedese raad en PS, omwonenden, belangengroeperingen als Natuurmonumenten, en beleidsmakers en een meerderheid van de raad in een aantal omliggende (ook Duitse) gemeenten.

- (3) Actoren uit de *ambivalente advocacy coalition* (‘ambivalente coalitie’) zien zowel de voor- als nadelen van een luchthaven voor de Twentse samenleving. Ze zijn daarom alleen onder een aantal voorwaarden voor een doorstart van de luchthaven: die moet kleinschalig zijn en worden gecombineerd met onder meer natuurontwikkeling. Hun policy beliefs zijn een combinatie van de twee andere coalities en vertaalt zich in het zoeken naar een compromis. Deze advocacy coalition heeft twijfels over de haalbaarheid van een luchthaven. Ze willen daar meer zekerheid over omdat ze vinden dat overheden niet moeten bijdragen aan de exploitatie van een commerciële burgerluchthaven. Tot deze coalitie behoren vooral de PvdA in PS en de Enschedese raad, maar ook binnen de fractie van het CDA vindt een deel de belangenafweging lastig en ziet een luchthaven alleen

¹⁹ SAVT (2008), p. 15.

onder een aantal voorwaarden zitten. Ook een aantal omliggende gemeenten is voor een doorstart, mits op kleine schaal. Een andere belangrijke ambivalente actor is het Rijk: die is niet uitgesproken voor- of tegenstander van een regionale luchthaven in Twente, met een aantal ministeries die vanuit verschillende belangen naar een eventuele doorstart van de luchthaven kijken.

Op basis van de geanalyseerde data kunnen in het besluitvormingsproces over vliegveld Twente drie fasen worden onderscheiden (zie paragraaf 3.2):

- (1) Vertrek Defensie: doorstart luchthaven (periode 2003-2008).
- (2) Uitwerking plan: gebiedsontwikkeling met luchthaven (periode 2008-2014).
- (3) Heroriëntatie: realisatie TecBT met luchthaven (periode 2014-2020).

In elke fase van het besluitvormingsproces is weer een aantal stappen te herkennen; zie de tijdlijn in figuur 4.2. In elke stap poogt een actor of advocacy coalition de door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheid te beïnvloeden door de inzet van één of meer instrumenten: er wordt dus met het vraagstuk gesleept. Voor elke stap wordt dat sleepgedrag beschreven aan de hand van de volgende elementen: policy style en policy mix, strategische inzet instrumenten, interactie tussen actoren, institutionele setting, en samenhang tussen onzekerheden (zie paragraaf 3.4). Het sleepgedrag van actoren en advocacy coalitions wordt in elke stap schematisch weergegeven via een 2x2-matrix (zie paragraaf 2.2).

4.2 Fase 1 – Vertrek Defensie: doorstart luchthaven (2003-2008)

In de eerste fase staat het streven van beleidsmakers van Enschede en Overijssel naar een doorstart van de Twentse luchthaven centraal. Ze laten daartoe haalbaarheids-onderzoek uitvoeren en komen met de Enschedese raad en PS tot afspraken onder welke voorwaarden een doorstart plaatsvindt. Deze eerste fase eindigt met het advies van de Commissie m.e.r. ook niet-luchtvaartalternatieven te onderzoeken.

Voorstel beleidsmakers doorstart luchthaven (stap 1)

In juni 2003 kondigt het ministerie van Defensie aan dat de militaire vliegbasis Twente wordt gesloten. Met het vertrek van Defensie verdwijnen circa 2.500 banen uit Twente²⁰. Als de Tweede Kamer eind 2003 instemt met het vertrek van Defensie geven beleidsmakers van Enschede en Overijssel aan dat een doorstart van de burger-luchthaven de beste manier is om nieuwe werkgelegenheid te creëren, en dat bovendien sprake is van een ‘nu-of-nooit’ situatie²¹. De insteek wordt door een geïnterviewde beleidsmaker samengevat met: “er moet gevlogen worden”²². Beleids-makers van Enschede en Overijssel proberen via een brede aanpak van de regionale

20 Gemeente Enschede (2003, augustus); Kamer van Koophandel Veluwe en Twente et al. (2003).

21 Interviews V1, V32 en V34.

22 Interview V32.

Figuur 4.2 Tijdlijn besluitvormingsproces Vliegveld Twente

economie, uitgewerkt in het plan ‘Nieuw Perspectief voor Twente’, een doorstart van de luchthaven ook op de agenda van het Rijk te krijgen. Die ziet een eventuele doorstart van de luchthaven echter als een regionale aangelegenheid.

*Het vertrek van Defensie zorgt voor een ongetemd beleidsprobleem: wat te doen met het vrijkomende luchthaventerrein?*²³ *Beleidsmakers van Enschede en Overijssel proberen op basis van argumenten andere actoren – vooral (twijfelende) fracties in de raad en PS – te overtuigen te kiezen voor een doorstart van de burgerluchthaven. Voor een eventuele doorstart is steun van het Rijk ook nuttig – en mogelijk zelfs essentieel: zij zijn verantwoordelijk voor het landelijk luchtvaartbeleid én in dit stadium nog eigenaar van de grond. Daarom proberen beleidsmakers met een wenkend ‘Nieuw Perspectief Twente’ het Rijk achter de doorstart van de luchthaven te krijgen – en daarmee in de economische coalitie. Op die manier lijken ze de door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren normatieve en strategische onzekerheid te willen reduceren*²⁴. *Ze richten zich vooralsnog niet op cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van de plannen. Het vraagstuk wordt zo naar de wetenschappelijke hoek gesleept (zie figuur 4.3-1 en tabel 4.1)*²⁵.

Tabel 4.1 Beschrijving sleepgedrag in stap 1 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers, actoren uit de economische coalitie, verkleinen in de politieke arena ervaren onzekerheden door de inzet van een ‘wenkend perspectief’ en op basis van argumenten.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers voeren een discussie over een nieuwe invulling van het luchthaventerrein in de politieke arena, en houden daarmee andere stakeholders op afstand.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers van Enschede en Overijssel proberen het Rijk mee te krijgen in hun streven naar een doorstart van de luchthaven.

23 Gemeente Enschede (2003, 23 juni); Provincie Overijssel (2003, 25 juni).
24 Bij het vergroten/verkleinen van onzekerheden gaat het om het vergroten/verkleinen van *door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheden* (zie paragraaf 2.2). Voor de leesbaarheid wordt deze toevoeging in het vervolg van dit hoofdstuk niet steeds herhaald, en wordt gesproken over het ‘vergroten/verkleinen van onzekerheden’.
25 Toelichting bij de figuur: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem. Zie voor een verdere toelichting op de figuur paragraaf 2.2 en 2.3.

<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers kunnen als ‘actor among actors’ de eerste stap in de besluitvorming zetten. Ze hebben bij een eventuele doorstart van de regionale luchthaven te maken met het landelijke luchthavenbeleid.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door het vertrek van Defensie wordt cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een burgerluchthaven ervaren, daardoor normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan, en daardoor strategische onzekerheid over het handelen van actoren, zoals raad en PS.

Kamer van Koophandel onderzoekt luchthaven en alternatieven (stap 2)

De vraag is of een luchthaven haalbaar is, en hoeveel werkgelegenheid die oplevert. Om daar beter zicht op te krijgen laat de Kamer van Koophandel, een belangrijke partner van beleidsmakers van Overijssel en Enschede bij hun streven naar een luchthaven, in 2004 door de bureaus ACM en DHV een onderzoek uitvoeren²⁶. In dit onderzoek worden naast een alternatief met burgerluchtvaart ook een alternatief met alleen kleine vliegtuigen (‘general aviation’) en met alleen natuurontwikkeling (‘groene variant’) onderzocht. De onderzoekers concluderen dat, wanneer overheden voldoende ruimte bieden om te vliegen, de luchthaven op termijn kan doorgroeien naar 4 tot 5 miljoen passagiers per jaar, na een aantal jaar winstgevend is, en met circa 4.500 banen aanzienlijk meer werkgelegenheid oplevert dan de alternatieven. Een kleinschalige luchthaven, met op termijn circa 600.000 passagiers per jaar, is volgens de onderzoekers niet rendabel. Geïnterviewde betrokkenen van de Kamer van Koophandel vatten hun strategie samen met: “We laten zien welk alternatief de regio het meeste brengt”, daarna “moeten jullie [beleidsmakers van Enschede en Overijssel, geïnterviewde] het oppakken”²⁷.

Door ook alternatieven voor een luchthaven te onderzoeken wordt normatieve onzekerheid in eerste instantie vergroot. Door vervolgens te laten zien dat het alternatief met luchthaven beter scoort dan alternatieven wordt normatieve onzekerheid direct weer verkleind. Normatieve onzekerheid wordt verkleind door de discussie over de wenselijkheid en haalbaarheid van een luchthaven om te zetten in cijfers – en dus in cognitieve zekerheid. Cognitieve onzekerheid wordt eveneens eerst vergroot, via een aantal scenario’s, om het vervolgens weer te verkleinen. Op die manier wordt het vraagstuk

26 ACM/DHV (2004).

27 Interviews V38 en V40.

naar de technische hoek gesleept. Met het onderzoek lijkt de Kamer van Koophandel de Enschedese raad en PS – vooral fracties uit de ambivalente advocacy coalition – te willen overtuigen vervolgstappen te zetten naar de doorstart van de burgerluchthaven en dus de strategische onzekerheid op dat punt te willen verkleinen (zie figuur 4.3-2 en tabel 4.2).

Tabel 4.2 Beschrijving sleepgedrag in stap 2 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	De Kamer van Koophandel, actor uit de economische coalitie, vergroot via onderzoek onzekerheden eerst om ze vervolgens te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De Kamer van Koophandel probeert via onderzoek te zorgen voor een vervolgtraject dat leidt tot een doorstart van de luchthaven.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Actoren uit de groene coalitie schuiven alternatieven voor een luchthaven naar voren, daarom neemt de Kamer van Koophandel ook een 'groene variant' mee – overigens zonder inbreng van de groene coalitie.
<i>Institutionele setting</i>	De Kamer van Koophandel heeft geen formele rol in het besluitvormingsproces, maar probeert via onderzoek besluitvorming in raad en PS te beïnvloeden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Onderzoek wordt gebruikt om normatieve onzekerheid te verkleinen door vertaling daarvan in cijfers en dus in cognitieve zekerheid, bedoeld om strategische onzekerheid te verkleinen (bij raad en PS).

Tegenstanders komen met alternatieven en eigen onderzoek (stap 3)

Tegenstanders van een doorstart van de burgerluchthaven roeren zich direct na het aangekondigde vertrek van Defensie, onder meer in de Enschedese raad en PS en via de media²⁸. Ze komen in de loop van 2004 met alternatieve invullingen voor het luchthaventerrein én alternatieven voor het creëren van werkgelegenheid. Zo ziet GroenLinks mogelijkheden via “extensieve ontwikkelingsmogelijkheden”, zoals vakantie-huisjes, te zorgen voor een “recreatieve impuls van de hele regio”²⁹. Bovendien zet GroenLinks een wetenschapper van de Universiteit Twente (UT) in om te laten zien dat de gehanteerde aannames onjuist zijn en een rendabele luchthaven niet mogelijk is. Er is volgens hem “elk jaar meer dan tien miljoen euro extra subsidie nodig om voor private investeerders interessant te zijn”³⁰.

28 Gemeente Enschede (2003, 23 juni); Tubantia (2004, 20 december).

29 SnijdersLandschap en GroenLinks (2004, april), p. 9.

30 Van der Burg (2004); Van der Burg (2005).

Actoren uit de groene advocacy coalition proberen de door actoren uit de economische advocacy coalition verkleinde onzekerheden weer te vergroten: cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven via de inzet van eigen onderzoek en experts, normatieve onzekerheid door met alternatieve plannen voor het luchthaventerrein te komen. Daarmee wordt het vraagstuk naar de ongetemde hoek gesleept. Ook lijken tegenstanders te proberen strategische onzekerheid over het handelen van een aantal fracties in raad en PS te vergroten, vooral die uit de ambivalente advocacy coalition. Ze richten zich vooralsnog niet op cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van hun eigen plannen: dat moet bij nadere uitwerking blijken (zie figuur 4.3-3 en tabel 4.3).

Tabel 4.3 Beschrijving sleepgedrag in stap 3 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Tegenstanders vergroten onzekerheden via onderzoek en experts, de uitwerking van alternatieve plannen en het delen daarvan via de media.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Actoren uit de groene coalitie krijgen in het begin nog geen rol door een gesloten proces van beleidsmakers, waarin geen ruimte is voor andere actoren en ideeën.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers stellen een doorstart voor, tegenstanders komen met alternatieven die ook banen opleveren. Beleidsmakers verkleinen onzekerheden via onderzoek, tegenstanders vergroten die onzekerheden via eigen onderzoek.
<i>Institutionele setting</i>	In dit stadium is er alleen nog discussie over de invulling van het luchthaventerrein in de politieke arena.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Tegenstanders proberen door het vergroten van cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven, ook normatieve en strategische onzekerheid over de wenselijkheid ervan te vergroten.

Raad en PS: doorstart onder voorwaarden (stap 4)

Om vervolgstappen te kunnen zetten naar een doorstart van de burgerluchthaven hebben beleidsmakers van Enschede en Overijssel een meerderheid nodig in raad en PS. Daarvoor hebben ze de steun nodig van twijfelende fracties, vooral die van de PvdA en een deel van het CDA. Via voorwaarden voor een doorstart wordt eind 2004,

begin 2005 het politieke draagvlak voor die doorstart vergroot³¹. Een geïnterviewd PvdA-raadslid licht toe: “Een luchthaven was in onze ogen de snelste weg naar werkgelegenheid”, daarom gaat de PvdA akkoord met een ‘kleine luchthaven’³². Die ‘kleine luchthaven’ wordt vertaald in de voorwaarden van maximaal 550.000 passagiers per jaar en dat de luchthaven bij die schaal rendabel is. Beleidsmakers van Enschede laten via een second opinion onderzoek zien dat een luchthaven van deze schaal wél rendabel is, in tegenstelling tot hetgeen in het ACM/DHV-onderzoek wordt beweerd³³. Nader onderzoek moet uitwijzen of dat inderdaad het geval is.

Een aantal twijfelende fracties in de raad en PS, actoren uit de ambivalente coalitie, zien naast voordelen van een luchthaven (werkgelegenheid) ook nadelen en risico’s. De belangrijkste zijn overlast voor de omgeving en de financiële haalbaarheid. Het eerste element zorgt voor meer normatieve onzekerheid, het tweede voor cognitieve onzekerheid – en uiteindelijk ook normatieve onzekerheid omdat een luchthaven voor de ambivalente coalitie alleen wenselijk is als deze financieel haalbaar is. Door een aantal voorwaarden aan een doorstart van de burgerluchthaven te stellen ontstaat een meerderheid in raad en PS voor nader onderzoek naar een doorstart. Het vraagstuk wordt op die manier naar de wetenschappelijke hoek gesleept. Nader onderzoek moet uitwijzen of een luchthaven ook rendabel is, waarmee cognitieve onzekerheid op dit punt wordt verkleind. Voorlopig is de strategische onzekerheid over het handelen van twijfelende fracties in raad en PS, actoren uit de ambivalente advocacy coalition, verkleind (zie figuur 4.3-4 en tabel 4.4).

Tabel 4.4 Beschrijving sleepgedrag in stap 4 besluitvormingsproces vliegveld Twente

Policy style en policy mix	Raad en PS stellen voorwaarden aan een doorstart om tot een compromis te komen en verkleinen daarmee normatieve onzekerheid, vooral om aan actoren uit de ambivalente coalitie tegemoet te komen.
----------------------------	---

31 Gemeente Enschede (2004, 30 november); Provincie Overijssel (2005, 2 februari).

32 Interview V39.

33 Gemeente Enschede (2004, 30 november).

<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het compromis komt tot stand in de politieke arena: onzekerheidsreductie is relatief eenvoudig omdat andere actoren geen rol hebben; of de gestelde voorwaarden haalbaar zijn moet in het vervolgtraject blijken.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Uit het ACM/DHV-onderzoek blijkt een kleinschalige luchthaven niet levensvatbaar. Enschede komt met een second opinion onderzoek waaruit blijkt dat die wél levensvatbaar is.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers hebben ‘slechts’ medewerking van raad en PS nodig voor het vervolgtraject. Actoren uit de ambivalente coalitie gebruiken instrumenten uit de politieke arena, zoals moties.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven hangt voor de ambivalente coalitie samen met normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan.

Beleidsmakers doen nader onderzoek naar haalbaarheid luchthaven (stap 5)

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel zetten begin 2005 een projectorganisatie op waarbij ook luchtvaartexpertise wordt ingehuurd, waaronder die van Adecs Airinfra (vanaf nu: Adecs). Zij moeten de haalbaarheid van een luchthaven nader onderzoeken; een expertgroep kijkt kritisch mee³⁴. Uit dat onderzoek blijkt begin 2006 dat het uitgangspunt van 550.000 passagiers per jaar niet rendabel is – daarvoor zijn minimaal 900.000 passagiers per jaar nodig – en dat eenmalige investeringen in luchthaven-gerelateerde infrastructuur door regionale overheden noodzakelijk zijn. Op termijn levert dat meer dan 6.000 arbeidsplaatsen op.

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel willen via aanvullend onderzoek cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van de luchthaven reduceren. Met het Adecs-onderzoek lijkt dat te lukken. Een rendabele exploitatie is echter alleen mogelijk bij passagiersaantallen die fors boven het afgesproken aantal van 550.000 passagiers te liggen. Bovendien zijn in de beginfase eenmalige overheidsinvesteringen nodig, en is het de vraag of fracties uit de ambivalente advocacy coalition hiermee akkoord gaan. Het onderzoek verkleint daardoor niet alleen cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven, maar vergroot ook normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan én strategische onzekerheid over het handelen van een aantal twijfelende fracties in raad

34 Adecs (2005, september); Adecs (2006, juni); Provincie Overijssel (2006, 11 juli), p. 3.

en PS (actoren uit de ambivalente advocacy coalition). Het vraagstuk belandt daarmee niet in de technische, maar in de politieke hoek (zie figuur 4.3-5 en tabel 4.5).

Tabel 4.5 Beschrijving sleepgedrag in stap 5 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers zetten als actoren uit de economische coalitie onderzoek en experts in om onzekerheden te reduceren in een gesloten besluitvormingsproces.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Onderzoek wordt ingezet om cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven te verkleinen, maar ook om normatieve onzekerheid over wenselijkheid en strategische onzekerheid over keuzes van fracties uit de ambivalente coalitie te verkleinen. Een expertgroep wordt ingezet om een discussie over de resultaten van de onderzoeken te voorkomen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers reageren op de wensen van de ambivalente coalitie en kritiek van de groene coalitie: onderzoek laat zien dat een luchthaven rendabel is én veel banen oplevert.
<i>Institutionele setting</i>	De luchtvaartsector is complex met veel onzekerheden, bij regionale overheden is daarover weinig kennis. Daarom krijgen onderzoeksbureaus en kennisinstellingen een belangrijke rol bij de besluitvorming.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven hangt voor de ambivalente coalitie samen met normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan.

Afspraken met raad en PS over vervolgstappen naar doorstart luchthaven (stap 6)

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel willen vervolgstappen zetten naar een doorstart van de luchthaven, waaronder het starten van formele procedures als een Luchthavenbesluit (LHB) en een m.e.r.-procedure, en het maken van afspraken met het Rijk over de verkoop van de grond³⁵. Begin 2006 leggen beleidsmakers een ‘richtinggevend besluit’ voor aan raad en PS, waarmee opnieuw afspraken worden gemaakt over het vervolgtraject³⁶. De eerder afgesproken 550.000 passagiers per jaar is in die nieuwe afspraken een “ondergrens in de te verwachten ontwikkeling”, bovendien wordt aangegeven dat een nog nader te bepalen “niet structurele bijdrage” nodig is in de opstartfase³⁷. De Enschedese raad en PS gaan hiermee akkoord na intense discussie. Een geïnterviewd PvdA-raadslid geeft aan dat er binnen de fractie “weerstand was tegen grotere aantallen passagiers”, maar dat toch voor de nieuwe

35 Gemeente Enschede (2006, 24 januari).

36 Gemeente Enschede (2006, 24 januari); Provincie Overijssel (2006, 31 januari).

37 Gemeente Enschede (2006, 24 januari), p. 2; Provincie Overijssel (2006, 31 januari), p. 2.

voorwaarden wordt gestemd vanwege de nieuwe banen die de luchthaven oplevert³⁸. Er zijn ook twijfels omdat diverse fracties vrezen dat een rendabele luchthaven niet mogelijk blijkt en dat er veel overheidsgeld bij moet. Bovendien vreest een aantal fracties dat met meer onderzoek naar een luchthaven de weg naar alternatieven wordt afgesloten³⁹.

Door de uitkomsten van het Adecs-onderzoek zijn normatieve en strategische onzekerheid toegenomen: de vraag is of actoren uit de ambivalente advocacy coalition akkoord gaan met een grotere luchthaven dan eerder is afgesproken. Met een 'richtinggevende besluit' proberen beleidsmakers van Enschede en Overijssel begin 2006 toch goedkeuring van de raad en PS te krijgen om vervolgstappen te kunnen zetten. Ze presenteren de nieuwe situatie als één die min of meer voldoet aan de eerder door raad en PS gestelde eisen ('550.000 is ondergrens' en 'niet structurele bijdrage'), en lijken via nieuwe afspraken normatieve onzekerheid te willen verkleinen en het vraagstuk naar de technische hoek te willen slepen. Ze lijken via het 'richtinggevende besluit' ook de strategische onzekerheid over het handelen van de ambivalente fracties uit raad en PS (vooral PvdA) te willen verkleinen (zie figuur 4.3-6 (1)).

Met de genoemde vervolgstappen willen beleidsmakers van Enschede en Overijssel, namens de economische advocacy coalition, onzekerheden verder reduceren. Fracties in de Enschedese raad en in PS die tot de groene en ambivalente advocacy coalition behoren, vrezen dat beleidsmakers met deze werkwijze ook de discussie over de wenselijkheid van een luchthaven willen beslechten. Ze vrezen dat in de loop van het besluitvormingsproces andere alternatieven uit beeld verdwijnen – en dus dat normatieve onzekerheid niet meer kan worden vergroot. Het vraagstuk wordt dan als een technisch beleidsprobleem gezien, waarin de invulling van de luchthaven slechts hoeft te worden uitgewerkt en geoptimaliseerd (zie figuur 4.3-6 (2) en tabel 4.6).

38 Interview V39.

39 Provincie Overijssel (2006, 15 maart), p. 3.

Tabel 4.6 Beschrijving sleepgedrag in stap 6 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers, actoren uit de economische coalitie, maken met raad en PS politiek-bestuurlijke afspraken om onzekerheden te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers lossen met een 'richtinggevend besluit' twee problemen op i.r.t. de ambivalente coalitie: die over de (beperkte) omvang van de luchthaven en over (geen) overheidsinvesteringen. Raad en PS vrezen dat ze straks niet meer terug kunnen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Raad en PS stellen voorwaarden die niet haalbaar blijken. Beleidsmakers maken met een 'richtinggevend besluit' nieuwe afspraken met raad en PS.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers hebben voor het vervolgtraject toestemming nodig van raad en PS. Dat vervolg bevat ook wettelijk verplichte stappen, zoals een m.e.r.-procedure.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven hangt voor de ambivalente coalitie samen met normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan.

Beleidsmakers: doorstart luchthaven onderdeel gebiedsontwikkeling (stap 7)

Al vanaf het begin van de besluitvorming over het luchthaventerrein is duidelijk dat de realisatie van een luchthaven gecombineerd zal worden met (deels luchthavengebonden) bedrijvigheid, woningbouw, recreatie en natuurontwikkeling⁴⁰. In de loop van de tijd wordt het luchthavenplan door beleidsmakers van Enschede en Overijssel steeds nadrukkelijker in een bredere context geplaatst. Vanaf medio 2006 gebruiken beleidsmakers de term 'integrale gebiedsontwikkeling'⁴¹. In de jaren erna blijft het begrip 'gebiedsontwikkeling' centraal staan bij de uitwerking van een nieuwe invulling van het luchthaventerrein. Over die keuze zegt een geïnterviewde beleidsmaker: "Al snel was duidelijk dat als je het vanuit bereikbaarheid zou insteken, er weinig draagvlak voor de luchthaven zou zijn"⁴²; een andere geïnterviewde beleidsmaker zegt dat "die gebiedsontwikkelingen vooral voor de Bühne waren", omdat ze "achter de tekentafel van de provincie zijn bedacht en niet samen met partners"⁴³.

40 Zie bijvoorbeeld Gemeente Enschede (2004, 30 november), p. 1.

41 Provincie Overijssel (2006, 11 juli), p. 1.

42 Interview V23.

43 Interview V4. Ze doelt bij 'die gebiedsontwikkelingen' zowel op die bij de luchthaven als bij de bypass.

Beleidsmakers lijken met een gebiedsontwikkeling als package deal tegemoet te willen komen aan de wensen van andere actoren en advocacy coalitions, en daarmee normatieve onzekerheid te willen verkleinen. Omdat uit onderzoek blijkt dat een burgerluchthaven financieel haalbaar is en veel nieuwe banen oplevert, lijkt wat hun betreft cognitieve onzekerheid geen issue meer. Het vraagstuk wordt op die manier naar de technische hoek gesleept. Bovendien lijken beleidsmakers op die manier strategische onzekerheid over het handelen van vooral fracties in raad en PS die behoren tot de ambivalente advocacy coalition te willen verkleinen (zie figuur 4.3-7 en tabel 4.7).

Tabel 4.7 Beschrijving sleepgedrag in stap 7 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers zetten het concept 'gebiedsontwikkeling', een package deal, in om onzekerheden te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers komen met een integrale gebiedsontwikkeling tegemoet aan de ambivalente coalitie, maar nemen ook de groene coalitie wind uit de zeilen: er wordt veel aan natuurontwikkeling gedaan ⁴⁴ .
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers parreren kritiek op een grotere omvang van de luchthaven met het concept 'integrale gebiedsontwikkeling': het plan is meer dan alleen een luchthaven.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers liften mee op een aanpak die in landelijk ruimtelijk beleid, Nota Ruimte, centraal staat.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Via een package deal wordt normatieve onzekerheid verkleind, en daardoor ook strategische onzekerheid (vooral van ambivalente actoren).

Beleidsmakers starten m.e.r.-procedure zonder alternatieven voor luchthaven (stap 8)

Medio 2006 starten beleidsmakers de procedure voor een milieueffectrapportage (m.e.r.), resulterend in een milieueffectrapport (MER), onder meer nodig om te kunnen vliegen. De kaders van de m.e.r.-procedure worden vastgelegd in de startnotitie. In de conceptversie wordt uitgegaan van drie alternatieven, luchthavens variërend in omvang tussen de 1,2 miljoen en 6,0 miljoen passagiers per jaar⁴⁵. Mede op basis van

⁴⁴ Zie de discussies in raad en Provinciale Staten tussen bestuurders en de fractie van GroenLinks.

⁴⁵ Provincie Overijssel (2006, 30 november), p. 3.

de ingediende zienswijzen besluiten beleidsmakers van Enschede en Overijssel wél een kleinschalige luchtvaart-variant (550.000 passagiers) mee te nemen in de m.e.r.-procedure om vooral omliggende gemeenten tegemoet te komen, maar géén alternatieven zonder luchtvaart die tegenstanders van een luchthaven willen⁴⁶.

Met het meenemen van een kleinschalige luchtvaartvariant in de m.e.r.-procedure komen beleidsmakers tegemoet aan de wensen van actoren uit de ambivalente advocacy coalition. Ze gaan echter niet mee in de wens van actoren uit de groene advocacy coalition ook alternatieven zonder luchthaven te onderzoeken. Beleidsmakers lijken daarmee te proberen de normatieve speelruimte beperkt te houden, en te voorkomen dat het vraagstuk uit de technische hoek wordt gesleept. Ze voorkomen ook dat door de introductie van nieuwe alternatieven cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid en effecten van te onderzoeken alternatieven wordt vergroot, en als gevolg daarvan ook de strategische onzekerheid over de keuzes die raad en PS maken – vooral actoren uit de ambivalente advocacy coalition (zie figuur 4.3-8 en tabel 4.8).

Tabel 4.8 Beschrijving sleepgedrag in stap 8 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Het MER is een onderzoek dat onzekerheden verkleint, tegelijkertijd dwingt het beleidsmakers andere actoren en ideeën een plek te geven, dit vergroot onzekerheden.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Door geen alternatieven zonder luchtvaart op te nemen in de m.e.r.-procedure proberen beleidsmakers te voorkomen dat deze een plek krijgen in de besluitvorming.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers komen tegemoet aan de wens van actoren uit de ambivalente coalitie door ook een kleinschalige luchthaven-variant mee te nemen.
<i>Institutionele setting</i>	De m.e.r.-procedure is wettelijk verplicht: stakeholders kunnen daarin hun mening kenbaar maken, beleidsmakers moeten reageren op ingebrachte zienswijzen, en het advies van de Commissie m.e.r. weegt zwaar in juridische procedures (zoals bij de Raad van State).
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door alleen alternatieven met luchtvaart te onderzoeken blijft niet alleen normatieve onzekerheid klein, maar ook cognitieve en strategische onzekerheid.

⁴⁶ Provincie Overijssel (2007a, juni); Provincie Overijssel (2007b, juni); Provincie Overijssel (2006, 30 november).

Commissie m.e.r.: onderzoek ook alternatieven zonder luchthaven (stap 9)

De startnotitie wordt begin 2007 door beleidsmakers van Enschede en Overijssel ter beoordeling voorgelegd aan de Commissie m.e.r. Die geeft aan dat de doelen – economische ontwikkeling en gebiedsontwikkeling – ook te realiseren zijn zonder luchtvaart, en vraagt bovendien aandacht voor onzekere ontwikkelingen in onder meer de luchtvaart⁴⁷. De Commissie benadrukt in een interview het strategisch belang van een bredere scope: meteen versmallen is op langere termijn een risico, bijvoorbeeld bij een nieuwe politiek-bestuurlijke coalitie die wat anders met het gebied wil⁴⁸.

De Commissie m.e.r. lijkt van oordeel dat beleidsmakers cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven en normatieve onzekerheid over de wenselijkheid daarvan te snel reduceren⁴⁹.

Waar beleidsmakers met vier luchtvaartvarianten vooral een bandbreedte aangeven van wat wenselijk is, vraagt de Commissie m.e.r. aandacht voor de vraag wat mogelijk is gezien onzekere ontwikkelingen in de luchtvaartsector – en de uitwerking daarvan in een aantal scenario's. Daarmee vergroot de Commissie m.e.r. cognitieve onzekerheid. Bovendien

moeten alternatieven zonder luchtvaart worden onderzocht, waarmee de Commissie m.e.r. ook normatieve onzekerheid vergroot. Daardoor wordt het vraagstuk naar de ongetemde hoek gesleept, en neemt ook strategische onzekerheid over de keuzes van met name ambivalente actoren toe, zoals de PvdA-fractie in raad en PS (zie figuur 4.3-9 en tabel 4.9).

4.3-9 Commissie m.e.r.: Alternatieven en scenario's

Tabel 4.9 Beschrijving sleepgedrag in stap 9 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	De Commissie m.e.r. geeft als onafhankelijke partij aan niet tegen een luchthaven te zijn, maar de voor- en nadelen daarvan goed te onderzoeken evenals die van alternatieven.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De Commissie m.e.r. adviseert ook alternatieven zonder luchthaven te onderzoeken en geeft daarmee gehoor aan de wensen van stakeholders. Ze benadrukken het strategisch belang van een bredere scope.

47 Commissie m.e.r. (2007, 24 mei), p. 2 en p. 7.

48 Interview V28.

49 Commissie m.e.r. (2007, 24 mei).

<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers houden vast aan het plan met luchthaven, ondanks de wensen van andere actoren, de Commissie m.e.r. zorgt dat die wél worden gehoord.
<i>Institutionele setting</i>	In formele zin is de rol van de Commissie m.e.r. adviserend, in juridische procedures (zoals bij de Raad van State) weegt dit advies zwaar.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Met het opnemen van alternatieven neemt niet alleen normatieve onzekerheid toe, maar ook cognitieve (over alternatieven) en strategische onzekerheid (o.a. over keuzes van raad en PS).

Beleidsmakers kiezen voor bredere benadering: een 'vliegwiel voor Twente' (stap 10)

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel volgen het advies van de Commissie m.e.r. op om ook alternatieven voor een luchthaven te onderzoeken. De gebiedsontwikkelingsmaatschappij Vliegveld Twente Maatschappij (VTM), een samenwerkingsverband tussen Rijk, Overijssel en Enschede, dient vanaf eind 2007 een aantal alternatieven met en zonder luchthaven uit te werken. Voorwaarde is dat die alternatieven een 'vliegwiel' zijn voor de werkgelegenheid in Twente⁵⁰. Afspraken over de samenwerking en het vervolgproces worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst⁵¹. Er wordt onder meer afgesproken dat via participatie met stakeholders een alternatief zonder luchthaven wordt uitgewerkt, dat alternatieven via een kosten-batenanalyse (KBA) met elkaar worden vergeleken, en dat een alternatief met én zonder luchthaven ter besluitvorming wordt voorgelegd. "Door deze twee alternatieven gedetailleerd uit te werken kun je een betere afweging maken", zo licht een geïnterviewde beleidsmaker toe⁵².

Door in de bestuursovereenkomst afspraken te maken hoe alternatieven zonder luchtvaart worden ontwikkeld (via participatie) en dat een alternatief zonder luchthaven niet op voorhand kan afvallen, lijken beleidsmakers te proberen de toegenomen onzekerheden beheersbaar te houden. Ook worden afspraken gemaakt hoe normatieve onzekerheid kan worden verkleind door via een KBA de alternatieven met elkaar te vergelijken. Via deze afspraken lijken beleidsmakers te willen voorkomen dat het vraagstuk door het advies van de Commissie

⁵⁰ VTM (2008, juni); Interview V26.

⁵¹ Provincie Overijssel (2007, 4 juni).

⁵² Interview V26.

m.e.r. te veel naar de politieke of ongetemde hoek wordt gesleept. Via de bestuurs-overeenkomst en de gezamenlijke organisatie VTM lijken beleidsmakers van Enschede en Overijssel bovendien te proberen strategische onzekerheid over het handelen van het Rijk te beteugelen (zie figuur 4.3-10 en tabel 4.10).

Tabel 4.10 Beschrijving sleepgedrag in stap 10 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers, actoren uit de economische coalitie, verkleinen genomen onzekerheden via politiek-bestuurlijke afspraken.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Via deze afspraken krijgen beleidsmakers grip op vergrote onzekerheden: een alternatief zonder luchtvaart via participatie betekent geen (andere) alternatieven uit de groene coalitie, een vergelijking van alternatieven via een KBA is depolitisering ('beste keuze') en betekent een beperktere rol van raad en PS.
<i>Interactie tussen actoren</i>	De Commissie m.e.r. hoopt op een meer open blik, beleidsmakers reageren met een poging vergrote onzekerheden te beheersen.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers gebruiken hun formele positie in de besluitvorming als eerste aanzet voor de invulling van het vervolgtraject, maar hebben wel toestemming van raad en PS nodig.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Met het opnemen van alternatieven neemt niet alleen normatieve onzekerheid toe, maar ook cognitieve (over alternatieven) en strategische (o.a. over keuzes raad en PS).

4.3 Fase 2 – Uitwerking plan: gebiedsontwikkeling met luchthaven (2008-2014)

In de tweede fase willen beleidsmakers van Enschede en Overijssel op basis van onderzoek tot een objectieve keuze komen voor de invulling van het luchthaven-terrein. Ze zetten daartoe Vliegwiél Twente Maatschappij (VTM) aan het werk, een samenwerkingsverband van Enschede en Overijssel met het Rijk. Die moet adviseren welke invulling het meest bijdraagt aan een "economisch sterker en duurzamer Twente"⁵³. Na het besluit een luchthaven te realiseren wordt medio 2010 de exploitatie van de luchthaven aanbesteed. Aan het eind van de tweede fase blijkt realisatie van een burgerluchthaven alsnog onhaalbaar.

VTM werkt alternatieven met en zonder luchthaven uit (stap 11)

VTM krijgt van beleidsmakers van Enschede, Overijssel en het Rijk de opdracht om alternatieven met en zonder luchthaven uit te werken, deze met elkaar te vergelijken en tot een advies te komen welk plan het beste 'vliegwiél' is voor de Twentse

⁵³ VTM (2009, juli), p. 11.

economie⁵⁴. VTM ontwikkelt in de eerste helft van 2008 in totaal negen alternatieven/varianten met en zonder luchthaven⁵⁵. Eén van die negen alternatieven is 'T-Xchange': een alternatief zonder luchthaven dat VTM samen met stakeholders uitwerkt. Een belangrijke voorwaarde is dat (ook) dit alternatief werkgelegenheid oplevert. Via een rekenmodel worden de ideeën van stakeholders tijdens een interactieve sessie ('serious gaming') door onderzoekers vertaald in cijfers over kosten en opbrengsten en effecten op werkgelegenheid en leefomgeving⁵⁶. Betrokken stakeholders lijken tevreden te zijn met het participatietraject zelf, maar minder met wat er met hun ideeën is gedaan. Een betrokken onderzoeker: "Iedereen zat in 2008 in zijn loopgraven, we hebben ze er wel uit gekregen, maar daarna zijn ze er weer in gegaan, dat is wel jammer"⁵⁷.

Met het uitwerken van alternatieven met en zonder luchthaven nemen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid toe. De door beleidsmakers gekozen aanpak lijkt erop gericht te zijn die onzekerheden op een beheerste wijze te vergroten. Zo worden slechts enkele onder regie van VTM ontwikkelde alternatieven (en varianten daarop) onderzocht, en wordt afgesproken dat deze vooral op de effecten op de leefomgeving en werkgelegenheid worden beoordeeld. Cognitieve en normatieve onzekerheid worden maar in beperkte mate vergroot, het vraagstuk komt daardoor niet helemaal in de ongetemde hoek terecht (zie figuur 4.3-11 (1)). Door een gezamenlijk alternatief zonder luchthaven (T-Xchange) in de besluitvorming mee te nemen lijken beleidsmakers te hopen dat actoren uit de groene advocacy coalition de uiteindelijke keuze accepteren, en zo te voorkomen dat het vraagstuk weer uit de technische hoek wordt gesleept (zie figuur 4.3-11 (2) en tabel 4.11).

⁵⁴ VTM (2008, juni).

⁵⁵ Het betreft twee alternatieven met en twee zonder luchthaven. Op verzoek van beleidsmakers wordt voor elk alternatief nog een variant uitgewerkt, waardoor acht alternatieven en varianten ontstaat. Met het participatie-alternatief T-Xchange zijn er in totaal negen alternatieven en varianten; zie VTM (2008, april).

⁵⁶ Interview V19; Grontmij en T-Xchange (2008a, april); Grontmij en T-Xchange (2008b, april).

⁵⁷ Interview V19.

Tabel 4.11 Beschrijving sleepgedrag in stap 11 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers, actoren uit de economische coalitie, kiezen voor een technocratisch participatietraject: ideeën worden door onderzoekers via rekenmodellen vertaald in cijfers, daarmee worden onzekerheden verkleind.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het meenemen van T-Xchange in de besluitvorming moet het draagvlak vergroten voor de uiteindelijke keuze. De organisatie VTM wordt gepresenteerd als een onafhankelijke partij met een open blik.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Het participatietraject is een reactie op de kritiek van de Commissie m.e.r. dat er te weinig betrokkenheid is van stakeholders, het opzetten van VTM een reactie op het verwijt van de groene coalitie dat beleidsmakers te weinig oog hebben voor alternatieven zonder luchthaven. Volgens de groene coalitie is VTM niet onafhankelijk maar heeft het een voorkeur voor een luchthaven.
<i>Institutionele setting</i>	VTM is een 'Gemeenschappelijke Regeling', het bestuur van VTM bestaat uit bestuurders van Enschede en Overijssel.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Beleidsmakers (en VTM) verkleinen normatieve onzekerheid via een participatietraject, daardoor ook strategische onzekerheid over het handelen van actoren uit de groene coalitie. Bij het T-Xchange alternatief wordt via modellen normatieve onzekerheid vertaald in cijfers en dus in cognitieve zekerheid.

VTM selecteert via MCA twee alternatieven voor vervolg (stap 12)

In de eerste helft van 2008 brengt VTM via een multicriteria-analyse (MCA) het aantal alternatieven en varianten voor het luchthaventerrein terug van negen tot twee: T-Xchange en Twente Airport⁵⁸. De alternatieven/varianten worden via de MCA beoordeeld op drie criteria: financiën (opbrengsten en kosten), economie (kosten-batenanalyse, KBA) en leefomgeving. Voor het bepalen van de effecten op genoemde onderdelen wordt een aantal onderzoeken uitgevoerd, veelal met modelberekeningen en bij voorkeur resulterend in cijfers⁵⁹. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat sprake is van een 'robuust' resultaat⁶⁰. Een geïnterviewde beleidsmaker geeft aan dat via de MCA en de gevoeligheidsanalyse werd geprobeerd "zo weinig mogelijk discussie over de resultaten te krijgen"⁶¹. Na afstemming van VTM met beleidsmakers van Enschede en Overijssel worden de twee overgebleven alternatieven in het vervolgtraject nader uitgewerkt; ze worden vanaf dat moment 'Structuurvisie A' (zonder luchthaven) en 'Structuurvisie B' (met luchthaven) genoemd⁶². De werkwijze – de inzet van een KBA,

58 Adecs (2008, mei); Ecorys (2008, juli); VTM (2008, juni).

59 Ecorys (2008, juli); VTM (2008, juni).

60 VTM (2008, juni), p. 37.

61 Interview V26.

62 Ministerie V&W (2009, 10 november).

het participatietraject T-Xchange en het resultaat – één alternatief met en één zonder luchthaven worden ter besluitvorming voorgelegd – zijn in lijn met de bestuurs-overeenkomst tussen overheden.

VTM verkleint via onderzoek *cognitieve onzekerheid* over de haalbaarheid van de plannen en over de effecten op de economie en leefomgeving. Door een ‘neutrale’ vergelijking op de genoemde elementen in een MCA wordt vervolgens ook *normatieve onzekerheid* over de wenselijkheid van die alternatieven verkleind. Daarmee wordt het vraagstuk richting technische hoek gesleept. De twee overgebleven alternatieven worden in het vervolotraject nader uitgewerkt en onderzocht, zodat *cognitieve* en *normatieve onzekerheid* verder kunnen worden gereduceerd en het vraagstuk nog verder naar de gestructureerde hoek kan worden gesleept. Via deze werkwijze lijken beleidsmakers ook de *strategische onzekerheid* over het handelen van voor twijfelende fracties in raad en PS, actoren uit de ambivalente advocacy coalition, te willen verkleinen (zie figuur 4.3-12 en tabel 4.12).

Tabel 4.12 Beschrijving sleepgedrag in stap 12 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	VTM verkleint onzekerheden via onderzoek: de plussen en minnen van alternatieven worden op een rijtje gezet. Dat past meer bij de ambivalente dan bij de economische coalitie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Via een MCA wordt de lastige belangenafweging gedepolitiseerd, het streven van beleidsmakers lijkt via deze technocratische benadering de ambivalente coalitie mee te krijgen. De MCA is wederom een gesloten proces, zonder inbreng van stakeholders, terwijl de weging van de in de MCA gebruikte factoren sterk bepalend is voor de uitkomst.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Er blijft discussie over de keuze voor een luchthaven, ook bij de ambivalente coalitie. Beleidsmakers kiezen daarom voor een ‘neutrale’ vergelijking van alternatieven met en zonder luchthaven via een MCA (en onderzoek).
<i>Institutionele setting</i>	De twee overgebleven alternatieven – één met en één zonder lucht-haven – voorleggen ter besluitvorming is in lijn met de bestuurs-overeenkomst tussen overheden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Reductie van normatieve onzekerheid door vertaling ervan in cijfers en dus cognitieve zekerheid; daarmee proberen beleidsmakers ook strategische onzekerheid bij (vooral) raad en PS te verkleinen (‘objectief beste keuze’).

SAVT werkt alternatief zonder luchtvaart uit: De Twentse Basis (stap 13)

De Stichting Alternatieven Vliegveld Twente (SAVT), een belangengroep van omwonenden, vindt T-Xchange een te versnipperd plan en werkt in de eerste helft van 2008 aan een alternatief plan voor een luchthaven: 'De Twentse Basis'⁶³. In de regionale media wordt het plan door SAVT gepresenteerd als 'careport', als alternatief voor de geplande 'airport'⁶⁴. Ze laten onderzoek doen naar de haalbaarheid en werkgelegenheidseffecten van het plan en er wordt samenwerking gezocht een aantal regionale partijen, zoals een zorginstelling⁶⁵. Met een goed onderbouwd plan hoopt SAVT dat beleidsmakers deze alsnog meenemen in de besluitvorming, zo geeft een geïnterviewd bestuurslid van SAVT aan⁶⁶.

SAVT lijkt zich te realiseren dat als ze de normatieve onzekerheid willen vergroten – ook alternatieven worden serieus overwogen – ze eerst onzekerheden moeten verkleinen: cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid en de werkgelegenheidseffecten van een alternatief zonder luchthaven, en in het verlengde daarvan ook strategische onzekerheid over het handelen van een aantal (markt)partijen die voor de realisatie van dat plan moeten zorgen. Door deze onzekerheden te verkleinen lijken ze ook normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan te willen verkleinen (zie figuur 4.3-13 en tabel 4.13).

Tabel 4.13 Beschrijving sleepgedrag in stap 13 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	SAVT, actor uit de groene coalitie, werkt een alternatief plan uit en deelt dat via de media om onzekerheden te vergroten. Onzekerheidsreductie via onderzoek en afspraken met relevante (markt)partijen is in lijn de omgang met onzekerheid bij beleidsmakers, actoren uit de economische coalitie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Via onderzoek en afspraken met (markt)partijen probeert SAVT beleidsmakers te 'dwingen' hun alternatief mee te nemen: het is immers haalbaar, goed onderbouwd en kansrijk.

63 SAVT (2008).

64 Tubantia (2008, 27 september).

65 Stentor (2008, 19 september); Triple E en SAVT (2008, april).

66 Interview V14.

<i>Interactie tussen actoren</i>	Om te zorgen dat beleidsmakers De Twentse Basis meenemen in besluitvorming volgt SAVT een aanpak die beleidsmakers zelf hanteren, ook in normatieve zin: het plan levert werk op.
<i>Institutionele setting</i>	SAVT doet zijn best om De Twentse Basis een plek te geven in besluitvorming, anders is het plan kansloos.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van De Twentse Basis hangt sterk samen met strategische onzekerheid over het handelen van (markt)partijen ('doen die mee?').

Beleidsmakers en het Rijk: geen tijdelijke exploitant, wél 'van nationale betekenis' (stap 14)

Als in 2008 de voorbereidingen worden getroffen voor een besluit over het luchthaventerrein wordt er al een aantal jaar niet meer gevlogen van de Twentse luchthaven. Om de kansen op een doorstart van de luchthaven te vergroten proberen beleidsmakers een tijdelijke exploitant te vinden⁶⁷. Daarmee ontstaat beter zicht op de exploitatie en op interesse van marktpartijen. Ondanks lobbywerk vanuit de regio en extra geld van de Tweede Kamer wordt geen marktpartij gevonden voor de tijdelijke exploitatie⁶⁸. Dat komt mede doordat verschillende betrokken ministeries niet op één lijn zitten, zo geeft een aantal geïnterviewden aan⁶⁹.

In diezelfde periode besluit het ministerie van V&W de Twentse luchthaven in het nieuwe landelijke luchtvaartbeleid de status 'regionale luchthaven van nationale betekenis' te geven⁷⁰. Dat gebeurt mede door lobbywerk van Enschede en Overijssel⁷¹. Met de keuze voor de genoemde status neemt V&W een voorschot op de formele besluitvorming. Tegelijkertijd is er onzekerheid over de waarde van de status van 'nationale betekenis'⁷², onder meer omdat er volgens geïnterviewde beleidsmakers "tussen ministeries een spel werd gespeeld"⁷³. Ook vreest een aantal fracties in de Tweede Kamer en in PS dat met dit voortijdige besluit het draagvlak voor een eventuele keuze voor een luchthaven kleiner wordt. Ze vragen via moties vast te houden aan het eerder gekozen traject twee alternatieven ter besluitvorming voor te leggen aan raad, PS en Tweede Kamer⁷⁴.

67 Ministerie van Financiën (2008, 27 augustus).

68 Tweede Kamer (2007, 18 december).

69 Interviews V24, V26 en V34.

70 Ministeries V&W en VROM (2009, april).

71 Interview V34.

72 Tubantia (2008, 12 juni); Tubantia (2008, 2 december); Trouw (2008, 4 december).

73 Interview V34; in interviews V12 en V25 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

74 Provincie Overijssel (2008, 26 november); Tweede Kamer (2008, 18 december).

Door cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven via een tijdelijke exploitatie te verkleinen, lijken beleidsmakers ook normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van een luchthaven te willen verkleinen. Op die manier wordt geprobeerd het vraagstuk richting technische hoek te slepen, mede door strategische onzekerheid over het handelen van marktpartijen te verkleinen. Door het mislukken van de tijdelijke exploitatie slagen ze hier niet in. Tegelijkertijd lijken beleidsmakers via de status 'van nationale betekenis' normatieve en strategische onzekerheid te willen verkleinen: ze denken dat een keuze van het Rijk voor een luchthaven wordt gevolgd door de Enschedese raad en PS⁷⁵. Er is over die status echter zoveel onduidelijkheid dat het de vraag is in hoeverre onzekerheden worden verkleind. Via een motie in de Tweede Kamer en PS wordt bovendien gevraagd de keuze voor wel of geen luchthaven vooralsnog open te houden. Het is dus de vraag in hoeverre beleidsmakers met de status 'van nationale betekenis' normatieve en strategische onzekerheid over de keuze van ambivalente actoren uit de Enschedese raad, PS en Tweede Kamer voor wel of geen luchthaven verkleinen (zie figuur 4.3-14 en tabel 4.14).

Tabel 4.14 Beschrijving sleepgedrag in stap 14 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers (en VTM) zetten in op een tijdelijke exploitatie van de luchthaven en de status 'van nationale betekenis' om onzekerheid over een doorstart van de luchthaven te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Met een geslaagde tijdelijke exploitatie neemt de kans op een doorstart toe ⁷⁶ . Met de keuze 'van nationale betekenis' beïnvloedt V&W de besluitvorming in raad, PS en Tweede Kamer.
<i>Interactie tussen actoren</i>	V&W neemt een voorschot op het besluit van raad, PS en Tweede Kamer. Die reageren via moties: maak nog geen keuze tot die besluitvorming in raad, PS en Tweede Kamer.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers van Enschede en Overijssel zijn afhankelijk van verschillende ministeries die "onderling een spel spelen" ⁷⁷ : V&W gaat over luchthavens, Defensie over de ontheffing om te mogen vliegen, Financiën over geld.

⁷⁵ Interview V34.

⁷⁶ Interview V32; Ministerie van Financiën (2008, 3 juli); Tubantia (2008, 5 juni).

⁷⁷ Interviews V32 en V34.

Tabel 4.15 Beschrijving sleepgedrag in stap 15 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	VTM wordt gepresenteerd als actor uit de ambivalente coalitie, die op neutrale wijze tot de beste keuze komt voor de invulling van het luchthaventerrein. Het verkleinen van cognitieve en normatieve onzekerheid via onderzoek om tot een keuze tussen alternatieven te komen past bij de ambivalente coalitie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Om de discussie over de omvang van de luchthaven te beëindigen nemen beleidsmakers o.b.v. onderzoek 1,2 miljoen passagiers als uitgangspunt. De MCA wordt uitgevoerd als een gesloten proces, ondanks een m.e.r.-procedure. VTM presenteert het plan met luchthaven als een 'compacte luchthaven in het groen' om aan de wensen van de ambivalente coalitie tegemoet te komen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Er blijft discussie over de keuze en haalbaarheid van een luchthaven, ook bij de ambivalente coalitie. Beleidsmakers kiezen daarom voor een 'neutrale' vergelijking via een MCA en (haalbaarheids) onderzoek.
<i>Institutionele setting</i>	De m.e.r.-procedure is wettelijk verplicht, stakeholders kunnen hun mening kenbaar maken, beleidsmakers moeten reageren op ingebrachte zienswijzen, en het advies van de Commissie m.e.r. is niet vrijblijven. Daarnaast zetten beleidsmakers gerenomeerde experts in.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Via de MCA en onderzoek wordt normatieve onzekerheid verkleind door vertaling ervan in cijfers en dus cognitieve zekerheid. Daarmee doen beleidsmakers (en VTM) ook een poging strategische onzekerheid te verkleinen ('objectief beste keuze'), vooral bij raad en PS.

Rijk, Overijssel en Enschede besluiten tot aanbesteding luchthaven (stap 16)

Beleidsmakers van Enschede, Overijssel en het Rijk nemen het advies van VTM over en kiezen voor 'een compacte luchthaven in het groen'. Ze leggen die keuze eind 2009 ter goedkeuring voor aan raad, PS, en Tweede Kamer. PS stemmen pas in tweede instantie met het voorstel (medio 2010): coalitiepartner PvdA stemt eerst tegen omdat er te veel onzekerheid is over de haalbaarheid van een luchthaven: "Je wist niet waar je 'ja' tegen zei, experts voedden die onzekerheid door met tegenstrijdige meningen te komen"⁸². De politieke crisis die daarna ontstaat wordt 'geniaal' opgelost door de afspraak dat wanneer het gehanteerde uitgangspunt van 1,2 miljoen passagiers binnen de bandbreedte ligt van passagiersaantallen van de uitgevoerde onderzoeken, de aanbestedingsprocedure in gang wordt gezet⁸³. Dat blijkt het geval. Het is

⁸² Interview V11; de inbreng van PvdA tijdens de PS-vergadering 16 december 2009 is vergelijkbaar.

⁸³ De term 'geniaal' is uit interview V30.

vervolgens aan marktpartijen om te bepalen of ze een luchthaven in Twente zien zitten. Mede door de kritische houding van de PvdA-fractie worden in PS en in de Enschedese raad een aantal aanvullende voorwaarden gesteld aan een doorstart van de luchthaven, zoals kleinere geluidscontouren en versnelde realisatie van nieuwe natuur⁸⁴. Met meer duidelijkheid over het aantal passagiers en aanvullende voorwaarden “valt het kwartje [voor de PvdA] net de andere kant op”, aldus een geïnterviewd PvdA-Statenlid⁸⁵.

Met het besluit van raad, PS en Tweede Kamer te kiezen voor een ‘compacte luchthaven in het groen’, wordt de door VTM gereduceerde normatieve onzekerheid bekrachtigd en wordt het vraagstuk naar boven gesleept. Dat gebeurt onder meer door aanvullende voorwaarden te stellen aan een doorstart van de luchthaven. Met dit besluit wordt strategische onzekerheid over het handelen van actoren uit de ambivalente advocacy coalition verkleind, waaronder die van het Rijk en van de PvdA-fracties (vooral in PS). Uiteindelijk lukt het om de drie overheden op een lijn te krijgen. Wat blijft is strategische onzekerheid over de keuzes van marktpartijen. Er blijft daardoor discussie over de haalbaarheid van een luchthaven. Uiteindelijk erkennen beleidsmakers van (vooral) Overijssel die onzekerheden. Ze kiezen ervoor die onzekerheid te accepteren en het bij de markt neer te leggen: de aanbesteding van de luchthavenexploitatie moet uitwijzen of marktpartijen een rendabele luchthaven mogelijk achten. Het vraagstuk wordt derhalve niet naar de technische hoek gesleept, maar blijft in de wetenschappelijke hoek (zie figuur 4.3-16 en tabel 4.16).

Tabel 4.16 Beschrijving sleepgedrag in stap 16 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	De raad en PS komen via politieke afspraken tot een compromis om onzekerheden te verkleinen, passend bij de ambivalente coalitie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers gebruiken de overeenkomst met het Rijk om strategische onzekerheid bij (vooral) PS te verkleinen. Als dat niet lukt is sprake van een impasse die wordt opgelost door een koppeling van de bandbreedte in passagiersaantallen aan een go/no go-besluit voor het vervolg. Dit voorkomt dat een luchthaven van de baan is.

84 Provincie Overijssel (2010a, 9 maart); Provincie Overijssel (2010b, 9 maart).
85 Interview V11. Dat geldt overigens maar voor een deel van de fractie, een deel stemt nog steeds ‘tegen’.

<i>Interactie tussen actoren</i>	Enschede is meer eensgezind over luchthaven dan Overijssel, dat zorgt voor strategische onzekerheid en vertraging. Er blijft discussie over de haalbaarheid. Daarom worden onzekerheden geaccepteerd en bij de markt neergelegd.
<i>Institutionele setting</i>	De economische en ambivalente coalitie vinden elkaar via politiek-bestuurlijke afspraken in de politieke arena.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve en normatieve onzekerheid over de haalbaarheid en wenselijkheid van een luchthaven zijn afhankelijk van strategische onzekerheid over het handelen van marktpartijen. De oplossing van beleidsmakers is die onzekerheden te accepteren door het bij de markt neer te leggen.

VOLT komt met eigen onderzoek haalbaarheid luchthaven (stap 17)

Tegenstanders van een luchthaven verenigd in de Vereniging Omwonenden Luchthaven Twente (VOLT) laten begin 2010 een eigen onderzoek uitvoeren om aan te tonen dat 1,2 miljoen passagiers per jaar niet haalbaar is, en daarmee een rendabele exploitatie van de luchthaven niet mogelijk⁸⁶. Ze hopen daarmee de besluitvorming in PS te beïnvloeden: daar wordt medio 2010 opnieuw gestemd over het plan met luchthaven (zie stap 16). Het door VOLT ingehuurd onderzoeksbureau Stichting Economisch Onderzoek (SEO) concludeert dat er tussen de 0,3 en 0,5 miljoen passagiers per jaar gebruik zullen maken van de Twentse luchthaven en dat eerdere onderzoeken “zich rijk rekenden”⁸⁷. De voorzitter van VOLT uit als inspreker tijdens de PS-vergadering in juni 2010 zijn twijfels over de 1,2 miljoen passagiers, mede op basis van het door SEO uitgevoerde onderzoek⁸⁸. “Maar het sorteerde geen beslissend politiek effect”, aldus een regionale krant⁸⁹.

Door cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven te vergroten, lijkt VOLT eveneens normatieve en strategische onzekerheid over de wenselijkheid ervan te willen vergroten. Ze weten dat een rendabele exploitatie een belangrijke voorwaarde is voor actoren uit de ambivalente advocacy coalition (vooral PvdA). Als niet aan die voorwaarde kan worden voldaan, komen alternatieven zonder luchthaven wellicht nadrukkelijker in beeld. Via het eigen onderzoek wordt geprobeerd het vraagstuk uit de technische naar de ongetemde

⁸⁶ Interview V42.

⁸⁷ Interview V42; SEO (2010, mei).

⁸⁸ Zie de PS-vergadering van 16 juni 2010.

⁸⁹ Tubantia (2010, 17 juni).

hoek te slepen, en het strategische onzekere handelen van vooral de ambivalente fracties in PS te vergroten (zie figuur 4.3-17 en tabel 4.17).

Tabel 4.17 Beschrijving sleepgedrag in stap 17 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	VOLT, actor uit de groene coalitie, probeert onzekerheden te vergroten via eigen onderzoek.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De indruk van actoren uit de groene coalitie is dat er een voorkeur bij beleidsmakers is voor een luchthaven. Door dit alternatief 'onderuit te halen' komt een alternatief zonder luchthaven in beeld.
<i>Interactie tussen actoren</i>	VOLT probeert via onderzoek het tegenovergestelde te bereiken als wat VTM probeert: door via eigen onderzoek andere onderzoeken ter discussie te stellen en onzekerheden vergroten. Het gevolg is een 'rapportenoorlog'.
<i>Institutionele setting</i>	VOLT schuift met SEO een gerenommeerd onderzoeksinstituut naar voren.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door het vergroten van cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven, probeert VOLT ook normatieve en strategische onzekerheid over de wenselijkheid ervan te vergroten. Er is samenhang tussen cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven met strategische onzekerheid over het handelen marktpartijen ('komen die naar Twente?').

Aanbesteding luchthavenexploitatie en procedure luchthavenbesluit (stap 18)

Met het besluit een luchthaven te realiseren wordt de grond door het Rijk aan Enschede en Overijssel verkocht, waarna Enschede en Overijssel verder samenwerken via Area Development Twente (ADT, voorheen VTM). ADT bereidt vanaf medio 2010 de aanbesteding van de luchthavenexploitatie voor. Die aanbesteding mislukt, waarna een regionale ondernemer zich begin 2013 meldt als exploitant van de luchthaven; die richt daartoe Exploitatiemaatschappij Vliegveld Twente (EVT) op. ADT en EVT vragen bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M, daarvoor V&W) een luchthavenbesluit (LHB) aan. ADT en EVT dienen in het kader van de LHB-procedure zo goed mogelijk inzicht te geven in de haalbaarheid van een luchthaven en de effecten van die luchthaven op de economie en leefomgeving⁹⁰. EVT werkt in zijn business plan met een laag en een hoog scenario, met op termijn respectievelijk 1,1 miljoen en 2,0 miljoen passagiers per jaar. Volgens EVT is het mogelijk een low-cost carrier naar Twente te halen en zo 2,0 miljoen passagiers per jaar te trekken: "de exploitant heeft er het volste vertrouwen in dat het hoge scenario kan worden gerealiseerd", onder meer vanwege "de getoonde belangstelling van luchtvaartmaatschappijen"⁹¹.

90 Ministerie I&M (2014, maart).

91 ADT (2013, november), p. 5.

De (rendabele) luchthaven levert in dat geval bijna 3.000 banen op⁹². Een m.e.r.-procedure maakt onderdeel uit van de LHB-procedure, maar omdat de luchthaven onderdeel uitmaakt van de Crisis- en Herstelwet hoeven geen alternatieven te worden onderzocht⁹³.

ADT en EVT dienen via de LHB-procedure onzekerheden over de haalbaarheid van een luchthaven en over de effecten van die luchthaven op de leefomgeving en economie te verkleinen. ADT en EVT benadrukken met name de kansen van een luchthaven en gaan daarbij uit van de komst van een low-cost carrier, van 2,0 miljoen passagiers per jaar en op termijn 3.000 extra arbeidsplaatsen. Als actoren uit de economische coalitie verkleinen ze onzekerheden zo, dat het Rijk tot een positief oordeel komt en er voldoende ruimte is voor een rendabele luchthaven. Het vraagstuk wordt op die manier naar de technische hoek gesleept (zie figuur 4.3-18 en tabel 4.18).

4

Tabel 4.18 Beschrijving sleepgedrag in stap 18 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	ADT en EVT, actoren uit de economische coalitie, verkleinen onzekerheden via onderzoek.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	ADT en EVT gebruiken het business plan om (extra) vliegruimte te creëren (2 miljoen passagiers).
<i>Interactie tussen actoren</i>	ADT en (vooral) EVT probeert het Rijk te overtuigen van het belang en de slaagkans van een luchthaven, zodat die tot een positief oordeel komt.
<i>Institutionele setting</i>	De Crisis- en Herstelwet helpt ADT en EVT tijdens de m.e.r.-procedure onzekerheden te reduceren: ze hoeven geen alternatieven te onderzoeken. Er wordt wél advies aan de Commissie m.e.r. gevraagd.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid en normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van een luchthaven zijn afhankelijk van strategische onzekerheid over het handelen van low-cost carriers ('komen die naar Twente?').

92 ADT (2013, november); EVT (2013, maart).

93 Arcadis (2013, oktober).

Kritische oordelen Commissie m.e.r. en expert over plan ADT/EVT (stap 19)

Beleidsmakers van het ministerie van I&M laten begin 2014 het business plan van EVT door een onafhankelijk expert (Syconomy) beoordelen; de Commissie m.e.r. beoordeelt het MER. Syconomy is kritisch over het business plan: omdat er zich waarschijnlijk geen low-cost luchtvaartmaatschappij op de Twentse luchthaven vestigt is het hoge scenario niet realistisch, bovendien zullen er veel minder extra banen komen (circa 200) dan EVT aangeeft⁹⁴. Daarom krijgt EVT van I&M minder ruimte om te vliegen dan het eigenlijk wil⁹⁵. Tegenstanders zoals GroenLinks en de SP gebruiken de werkgelegenheids-cijfers van Syconomy als argument tegen de luchthavenplannen: het levert veel minder werkgelegenheid op dan altijd is verondersteld. Een SP-Statenlid spreekt over een “een luchtkasteel dat maar een paar honderd banen oplevert”⁹⁶. Ook de Commissie m.e.r. is kritisch: die vindt dat een aantal onzekerheden onvoldoende worden weggenomen, onder meer over mogelijk grootschalige bomenkap om een burger-luchthaven mogelijk te maken⁹⁷. Vanwege de ontstane onrust over die bomenkap – er worden over dat onderwerp veel zienswijzen ingediend – vindt de Commissie m.e.r. dat ADT meer duidelijkheid moet verschaffen. Zover komt het niet: kort daarna besluiten Overijssel en Enschede de stekker uit het luchthavenplan te trekken.

Tegenstanders gebruiken de m.e.r.-procedure en de second opinion van Syconomy om onzekerheden te vergroten. Door het vergroten van cognitieve onzekerheid over onder meer mogelijke bomenkap en de werkgelegenheidseffecten lijken actoren uit de groene coalitie te hopen dat alternatieven voor een luchthaven weer in beeld komen bij de Enschedese raad en PS. Normatieve en strategische onzekerheid worden op die manier weer vergroot en het vraagstuk naar de ongetemde hoek gesleept (zie figuur 4.3-19 en tabel 4.19).

⁹⁴ Syconomy (2013, december).

⁹⁵ ADT (2014, 4 februari).

⁹⁶ RTV Oost (2014, 7 april).

⁹⁷ Commissie m.e.r. (2014, 28 mei).

Tabel 4.19 Beschrijving sleepgedrag in stap 19 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	De manier waarop I&M onzekerheden via onderzoek verkleint – ‘overwogen’ – sluit aan bij de manier waarop actoren uit de ambivalente coalitie naar de luchthaven kijken; tegenstanders proberen onzekerheden via datzelfde onderzoek te vergroten.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Via het LHB, het MER en onafhankelijke experts wordt de lastige afweging tussen economie en leefomgeving door I&M geobjectiveerd en gedepolitiseerd.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Bij de LHB-procedure komt interactie tussen de drie coalities bij elkaar: alle drie proberen ze onderzoek in hun voordeel te gebruiken (zie ook stap 18).
<i>Institutionele setting</i>	De m.e.r.-procedure betekent zienswijzen van stakeholders en een advies van de Commissie m.e.r. I&M weegt de belangen van een luchthaven af namens de Tweede Kamer, maar wil ook een goed onderbouwde keuze vanwege eventuele procedures bij de Raad van State.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid én de effecten van een luchthaven hangen samen met normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van een luchthaven, en daarmee ook met strategische onzekerheid over keuzes van (vooral) raad en PS.

4.4 Fase 3 – Heroriëntatie: realisatie TecBT met luchthaven (2014-2020)

Medio 2014 besluiten beleidsmakers van Enschede en Overijssel om geen burgerluchthaven te realiseren. In deze derde fase gaan ze op zoek naar een alternatieve invulling van het luchthaventerrein. Dat wordt Technology Base Twente (TecBT): een plan waarin een bedrijventerrein voor nieuwe maakindustrie wordt gerealiseerd en nog steeds wordt gevlogen maar op kleinere schaal. De eerste bedrijven vestigen zich begin 2015 op het organische groeiende luchthaventerrein, in de jaren erna blijven beleidsmakers proberen nieuwe bedrijven naar TecBT te halen. Aan het eind van deze derde fase mislukt de vestiging van een R&D-campus die aan tweeduizend mensen werk zou kunnen bieden.

Besluit beleidsmakers: geen burgerluchthaven (stap 20)

Eind 2013, begin 2014 ontstaat politiek-maatschappelijke onrust over mogelijk grootschalige bomenkap om een burgerluchthaven mogelijk te maken. “Twente wil geen boom zien vallen”, aldus de kop van een landelijke krant⁹⁸. Dat zorgt voor verdere afkalving van het draagvlak voor een luchthaven en is in Twente medebepalend voor

98 Trouw (2014, 18 april); in Tubantia (2014, 17 maart), Tubantia (2014, 28 maart) en Tubantia (2014, 29 maart) staan vergelijkbare artikelen.

de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014⁹⁹. Tegelijkertijd verloopt de aanvraag bij de Europese Unie (EU) om toestemming te krijgen voor overheids-investeringen in de luchthaven moeizaam¹⁰⁰. Een geïnterviewde beleidsmaker geeft aan dat sprake was een “ondoorzichtig proces” waarbij onder meer “Duitsland moeilijk deed”¹⁰¹. Het nieuwe college van B&W wil snel duidelijkheid over het standpunt van de EU, maar die komt er niet¹⁰². In juni 2014 geven beleidsmakers van Enschede en Overijssel aan te stoppen met het plan voor een burgerluchthaven en op zoek te gaan naar een andere invulling van het luchthaventerrein.

Het besluit geen burgerluchthaven te realiseren komt onder meer doordat het lastig blijkt strategische onzekerheid over het handelen van de EU te verkleinen. Met dit besluit wordt de normatieve onzekerheid vergroot: er komt geen luchthaven, maar welke invulling krijgt het luchthaventerrein wél? Daarmee neemt ook cognitieve onzekerheid toe over de haalbaarheid van nieuwe alternatieven en de effecten daarvan op economie en leef-omgeving. Daardoor wordt het vraagstuk naar de ongetemde hoek gesleept. Gezien de standpunten van beleidsmakers van Enschede en Overijssel – met name in Enschede is na de verkiezingen sprake van gewijzigde politiek-bestuurlijke verhoudingen – worden ze in deze fase tot de ambivalente advocacy coalition gerekend (zie figuur 4.3-20 en tabel 4.20).

99 Interview V34; Trouw (2014, 8 april); Tubantia (2013, 18 juni).

100 Interview V12.

101 Interview V12; in interview V38 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

102 Interviews V38 en V44; Gemeente Enschede (2014, mei).

Tabel 4.20 Beschrijving sleepgedrag in stap 20 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Met het besluit te stoppen met een burgerluchthaven worden onzekerheden vergroot; dat past meer bij de groene dan bij de economische coalitie. Dat is verklaarbaar: D'66 is de grootste partij in Enschede geworden, bij PS waren al langer twijfels.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De groene coalitie maakt gebruik van de verkiezingen voor het vergroten onzekerheden: dit biedt een 'window of opportunity'. D'66 doet dat ook in collegeakkoord van Enschede, via een afspraak met een voor hen gewenste uitkomst.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Actoren uit de ambivalente coalitie stappen (voorlopig) over op steun aan de groene coalitie, waardoor een meerderheid in raad en PS voor het stoppen van de realisatie van een burgerluchthaven is.
<i>Institutionele setting</i>	De gemeenteraadsverkiezingen en het coalitieakkoord worden gebruikt door D'66, actor uit de groene coalitie; als argumentatie voor het stoppen met een doorstart worden de resultaten van formele procedures (EU, MER) gebruikt.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	De groene coalitie vergroot cognitieve onzekerheid over mogelijke bomenkap en strategische onzekerheid over het standpunt van de EU, en daarmee normatieve onzekerheid over de invulling van het luchthaventerrein.

ADT komt met nieuwe alternatieven voor luchthaventerrein (stap 21)

De vraag is welke invulling het luchthaventerrein wél krijgt. Beleidsmakers van Enschede en Overijssel vragen ADT alternatieven uit te werken. Een belangrijke voorwaarde is dat de nieuwe invulling werkgelegenheid oplevert: "We moeten kijken naar nieuwe scenario's om werkgelegenheid te creëren"¹⁰³. ADT presenteert medio 2014 vier alternatieven, bij twee ervan is sprake van kleinschalige luchtvaart. In het vervolgtraject is via onderzoek en formele procedures aandacht voor de haalbaarheid van en het draagvlak voor de plannen, zo geeft ADT aan. In de Enschedese raad en in PS blijven de meningen over de invulling van het luchthaventerrein sterk verdeeld. Tegenstanders van een luchthaven vinden dat ADT nog steeds te veel inzet op een luchthaven¹⁰⁴. Om deze impasse te doorbreken spreken raad en PS af om een 'Commissie van Wijzen' in te stellen die de problematiek rondom het luchthaventerrein met een frisse blik bekijkt. Een betrokken volksvertegenwoordiger: "Je zag de bereidheid bij alle partijen stappen te zetten. Iedereen was die loopgravenstrijd zat"¹⁰⁵.

¹⁰³ ADT (2014, 5 juni), p. 19; Gemeente Enschede (2014, 11 juni); RTV Oost (2014, 11 juni).

¹⁰⁴ Vergadering van de raad op 12 mei en 30 juni 2014 en van PS op 14 mei en 1 juli 2014.

¹⁰⁵ Interview V21.

Beleidsmakers lijken te proberen door het uitwerken van een beperkt aantal alternatieven en het stellen van voorwaarden aan die alternatieven de vergrote normatieve onzekerheid beheersbaar te houden. Er blijft sprake van verschillende alternatieven, dus het vraagstuk wordt niet helemaal naar de wetenschappelijke hoek gesleept. Onderzoek en formele procedures moeten helpen die normatieve onzekerheid verder te reduceren en tot een keuze te komen. Cognitieve onzekerheid wordt in dat vervolgtraject (via genoemde onderzoek) ook verkleind, zo lijkt de bedoeling. Beleidsmakers slepen het vraagstuk op die manier vooralsnog ‘slechts’ richting de wetenschappelijke hoek (zie figuur 4.3-21 (1)).

De Enschedese raad en PS vinden dat beleidsmakers al te veel op voorhand sturen met de keuze van alternatieven en de daaraan gestelde voorwaarden. Ze lijken normatieve onzekerheid niet direct te willen verkleinen, en zeker niet door ADT die deze onzekerheid in hun ogen te veel richting een luchthaven reduceert. Een onafhankelijke ‘Commissie van Wijzen’ moet de vergrote onzekerheden reduceren. Met dat besluit slepen raad en PS het vraagstuk terug naar de ongetemde hoek. Daarmee neemt ook strategische onzekerheid toe over de keuzes die vooral raad en PS zullen maken (zie figuur 4.3-21 (2) en tabel 4.21).

Tabel 4.21 Beschrijving sleepgedrag in stap 21 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers en ADT verkleinen onzekerheden via vier alternatieven en voorwaarden, en willen met raad en PS afspraken maken over het vervolgtraject. Dit past meer bij de economische dan de ambivalente coalitie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De groene en economische coalitie blijven tegenover elkaar staan. Raad en PS stellen voor dat een onafhankelijke ‘Commissie van Wijzen’ tot een advies komt en daarmee onzekerheden verkleint, en kiezen daarmee voor een technocratische oplossing: deskundigen komen tot een keuze.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers willen onzekerheden gelijk verkleinen, raad en PS willen met een meer open blik naar de situatie kijken, onzekerheden meer vergroten.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers maken gebruik van positie als ‘actor among actors’ en zetten de eerste stap na het mislukken van de luchthaven: ze laten ADT alternatieven uitwerken. Raad en PS gebruiken hun formele macht om met een Commissie van Wijzen een alternatieve route te kiezen.

Samenhang onzekerheden	Met het vergroten van normatieve onzekerheid worden ook cognitieve onzekerheid (zoals over de haalbaarheid van nieuwe plannen) en strategische onzekerheid (onder meer over keuzes van marktpartijen, en van raad en PS) vergroot.
------------------------	--

Commissie van Wijzen adviseert realisatie Technology Base Twente (TecBT) (stap 22)

De Commissie van Wijzen krijgt in augustus 2014 de opdracht een “een nieuw toekomstperspectief” voor Twente en het luchthaventerrein te schetsen en na te gaan of het doel “een economisch sterker en duurzamer Twente” nog haalbaar en wenselijk is bij de invulling van het luchthaventerrein¹⁰⁶. Op basis van analyse en gesprekken met stakeholders komt de Commissie in oktober 2014 met haar advies een ‘Technology Base Twente’ (TecBT) te realiseren: een bedrijventerrein voor nieuwe maakindustrie – ‘Advanced Manufacturing and Materials’ (AMM) – waarbij gebruik wordt gemaakt van de start- en landingsbaan. De Commissie geeft aan dat “de start- en landingsbaan door bijna iedereen als een kans wordt gezien”, maar geeft tegelijkertijd aan in het plan aandacht te hebben voor “groen en rust”¹⁰⁷. Daarmee probeert de Commissie het draagvlak voor TecBT te vergroten¹⁰⁸. Hoewel de Enschedese raad en PS tevreden zijn over het advies, ontstaat naast een discussie over de wenselijkheid van een luchthaven nu ook discussie over wenselijkheid van een nieuw bedrijventerrein¹⁰⁹. “Als de hete angel van het overschot aan bedrijventerreinen goed wordt aangepakt, heeft het plan van Wientjes een goede kans van slagen”, aldus een geïnterviewd D’66-Statenlid¹¹⁰.

Met de opdracht aan de Commissie van Wijzen lijkt normatieve onzekerheid te worden vergroot: zelfs het doel wordt ter discussie gesteld. Met het advies van de Commissie te komen tot een Technology Base Twente lijkt ze deze onzekerheid direct weer te willen verkleinen. Met de gekozen werkwijze lijkt de Commissie bovendien te proberen tegemoet te komen aan de wensen van actoren uit de drie advocacy coalitions, en strategische onzekerheid over hun handelen te willen verkleinen. Tegelijkertijd lijken onzekerheden door het advies ook te worden vergroot omdat er nu een discussie ontstaat over de wenselijkheid van een luchthaven én van een nieuw bedrijventerrein. Cognitieve onzekerheid over onder meer de haalbaarheid en werkgelegenheid komen in

¹⁰⁶ Provincie Overijssel (2014, 27 augustus).

¹⁰⁷ Commissie van Wijzen (2014, oktober), p. 5 en p. 7.

¹⁰⁸ Interview V21.

¹⁰⁹ Zie onder meer de gezamenlijke vergadering van raad en PS op 3 december 2014.

¹¹⁰ Interview V21.

het advies niet aan bod, dat is iets voor het vervolgtraject. Dat moet ook meer zicht geven op strategische onzekerheid van marktpartijen. Het vraagstuk wordt in dit stadium ‘slechts’ naar de wetenschappelijke hoek gesleept (zie figuur 4.3-22 en tabel 4.22).

Tabel 4.22 Beschrijving sleepgedrag in stap 22 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	De Commissie van Wijzen wordt gepresenteerd als onafhankelijke partij die met een open blik naar de invulling van het luchthaventerrein gaat kijken. De Commissie probeert via een afweging van belangen en in samenspraak onzekerheden te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers geven een Commissie van Wijzen opdracht naar het doel ‘creëren werkgelegenheid’ te kijken, en komen daarmee tegemoet aan raad en PS. De Commissie presenteert zijn plan als een gezamenlijk plan; het streven is daarmee het draagvlak voor het plan te vergroten.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers komen met een opdracht aan de Commissie van Wijzen tegemoet aan de wensen van een aantal fracties in raad en PS die open naar de invulling van het luchthaventerrein willen kijken.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers kunnen verder na een akkoord van raad en PS over de instelling van een Commissie van Wijzen. De instelling van die Commissie is technocratisch: inhoudelijke experts bepalen de politiek te maken keuze.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van het nieuwe plan hangt (opnieuw) samen met strategische onzekerheid over het handelen van marktpartijen (‘doen ze mee?’).

Beleidsmakers, topteam en kwaliteitsteam werken plan uit voor TecBT (stap 23)

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel werken het advies van de Commissie van Wijzen begin 2015 uit in een plan van aanpak. Na goedkeuring hiervan door de Enschedese raad en PS gaan een door de Commissie van Wijzen geadviseerd ‘topteam’ en ‘kwaliteitsteam’ aan de slag: het topteam moet proberen bedrijven naar TecBT te halen, het kwaliteitsteam dient de ruimtelijke kwaliteit te borgen. Zowel in het plan van aanpak als in de beide adviesteams staat een ‘organische, stapsgewijze ontwikkeling’ van TecBT centraal¹¹¹. Het topteam benadrukt het belang van ‘magneetwerking’ voor nieuwe bedrijven, het kwaliteitsteam vertaalt dit uitgangspunt in spelregels om de ruimtelijke kwaliteit te borgen, zoals ‘flexibel en aanpasbaar’¹¹².

¹¹¹ Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2015, 4 februari), p. 6; Kwaliteitsteam TecBT (2016, oktober), p. 5 en p. 10; Topteam TecBT (2015, oktober), p. 6.

¹¹² Kwaliteitsteam TecBT (2016, oktober), p. 2, pp. 4-5, p. 10 en p. 13; Topteam TecBT (2015, oktober), pp. 5-6 en p. 11.

Hoewel formele besluitvorming over de invulling van TecBT nog gaande is, vestigen de eerste bedrijven zich al. Dat leidt direct tot discussie, onder meer over het type bedrijven dat zich op TecBT vestigt (zoals een bedrijf dat afgeschreven vliegtuigen demonteert) en de vrees van omliggende gemeenten of TecBT ten koste gaat van reeds bestaande bedrijventerreinen¹¹³. Om hieraan tegemoet te komen beoordeelt ADT via een ‘stoplichtenmodel’ of initiatieven passen in het profiel van TecBT, en maken beleidsmakers van Overijssel afspraken met Twentse gemeenten over vermindering van het aantal hectares bedrijventerrein¹¹⁴.

Met de stapsgewijze, organische ontwikkeling van TecBT geven beleidsmakers, het topteam en het kwaliteitsteam aan dat onzekerheden tot op zekere hoogte geaccepteerd moeten worden: strategische onzekerheid over welke bedrijven uiteindelijk zullen komen, en daarmee cognitieve onzekerheid over (onder meer) hoeveel banen dat oplevert en normatieve onzekerheid over (onder meer) wat dat betekent voor de leefomgeving. Tegelijkertijd lijken ze met hun werkzaamheden (en die in het vervolgtraject) die onzekerheden wat in te willen perken: via gesprekken met bedrijven, door het opstellen van spelregels over de invulling van het terrein, en door het uitvoeren van (haalbaarheids)onderzoek. Ze lijken daarmee onzekerheden te accepteren, maar het vraagstuk ook uit de ongetemde hoek te slepen, onder meer om duidelijkheid te verschaffen aan andere actoren, zoals de Enschedese raad, PS en omliggende gemeenten (zie figuur 4.3-23 en tabel 4.23).

Tabel 4.23 Beschrijving sleepgedrag in stap 23 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers, het topteam en het kwaliteitsteam accepteren met een stapsgewijze aanpak onzekerheden, maar verkleinen die ook via politieke afspraken, spelregels en gesprekken met marktpartijen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Dat bedrijven zich al vestigen past bij een stapsgewijze aanpak, maar heeft gevolgen voor de rol van raad en PS. De keuze voor een topteam en een kwaliteitsteam impliceert een technocratische werkwijze en depolitisering van de besluitvorming.

¹¹³ Tubantia (2015, 5 februari); Tubantia (2015, 20 augustus); Tubantia (2015, 20 november); Tubantia (2016, 4 februari); Tubantia (2016, 13 februari).

¹¹⁴ Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2015, 4 februari), pp. 13-14 en p. 22; Provincie Overijssel (2016, 26 januari); Roskam (2016, 5 februari); Tubantia (2016, 6 februari); Tubantia (2017, 28 september).

<i>Interactie tussen actoren</i>	Het advies van de Commissie van Wijzen wordt geconcretiseerd: eerst door beleidsmakers, daarna door het topteam en het kwaliteitsteam.
<i>Institutionele setting</i>	TecBT gaat niet alleen over luchtvaart maar ook over bedrijven-terreinen met als resultaat een bredere politiek-maatschappelijke discussie en complexere besluitvorming.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Ook bij TecBT hangen onzekerheden samen: welke bedrijven komen naar TecBT (strategisch), is dat in lijn met de wensen van raad en PS (normatief), en is dat een haalbaar plan en hoeveel banen levert dat op (cognitief).

Beleidsmakers werken TecBT verder uit via onderzoek (stap 24)

In de raad en PS blijft discussie omdat onduidelijk is welke invulling TecBT straks gaat krijgen, en hoeveel nieuwe banen dat dan oplevert. Die twijfel is er ook bij beleidsmakers: “De belangrijkste onzekerheid bij TecBT is toch: komt die bedrijvigheid wel?”¹¹⁵. Om daar meer duidelijkheid over te krijgen laten beleidsmakers – parallel aan de trajecten met het topteam en het kwaliteitsteam – onderzoek uitvoeren naar de haalbaarheid van TecBT en de effecten op de werkgelegenheid en de leefomgeving. Uit die onderzoeken blijkt onder meer dat de realisatie van TecBT tussen de 950 tot 1.400 extra arbeidsplaatsen oplevert. In de onderzoeken wordt gewerkt met een bandbreedte voor het bedrijventerrein en de luchthaven omdat “de markt zich niet laat dicteren”¹¹⁶.

Beleidsmakers lijken via deze onderzoeken normatieve onzekerheid over de te maken keuzes te willen verkleinen door deze om te zetten in cognitieve zekerheid. Daarmee wordt het vraagstuk eerst naar de politieke hoek gesleept en vervolgens naar de technische hoek. Omdat de invulling van de activiteiten nog niet duidelijk is, wordt gewerkt met een bandbreedte voor zowel de omvang van het bedrijventerrein als voor de (nu kleinschalige) luchtvaart. Het vraagstuk wordt hiermee niet helemaal naar de technische hoek gesleept. Door een ‘neutrale’ afweging van de voors en tegens lijken beleidsmakers strategische onzekerheid over het handelen van vooral fracties in

4.3-24 Beleidsmakers (AC):
---> Onderzoeken (o.a. MER) ---->

115 Interview V46; Provincie Overijssel (2016, 1 november); Tubantia (2014, 4 november); Tubantia (2014, 6 november).

116 Arcadis (2016, juni); BCI (2015, augustus); Ecorys (2016, april); M3 Consultancy (2015, april); citaat uit interview V46.

raad en PS die tot de ambivalente advocacy coalition behoren te willen verkleinen (zie figuur 4.3-24 en tabel 4.24).

Tabel 4.24 Beschrijving sleepgedrag in stap 24 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers kiezen voor een 'organische ontwikkeling' en accepteren daarmee onzekerheden, maar streven via onderzoek ook onzekerheidsreductie na.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers kiezen voor depolitisering van de keuzes door vertaling van normatieve onzekerheid in cijfers en dus cognitieve zekerheid om fracties in raad en PS uit de ambivalente coalitie te overtuigen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	In PS en raad blijven twijfels over de haalbaarheid en werkgelegenheid van TecBT. Daarom laten beleidsmakers onderzoek uitvoeren om onzekerheden te verkleinen.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers gebruiken formele procedures (zoals MER) en geïnstitutionaliseerd onderzoek voor onzekerheidsreductie.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Via onderzoek wordt normatieve onzekerheid vertaald in cognitieve zekerheid, waardoor ook strategische onzekerheid (vooral in raad en PS) wordt verkleind.

Kritische volgers van TecBT maken hun bezwaren kenbaar (stap 25)

In formele procedures, waaronder de m.e.r.-procedure, krijgen stakeholders in de periode 2015-2017 gelegenheid om via zienswijzen hun mening te geven. Kritische volgers van TecBT uiten onder meer twijfels over de haalbaarheid van een luchthaven en vrezen overlast van de luchtvaart voor natuur en omwonenden¹¹⁷. De Commissie m.e.r. geeft in haar advies aan dat er meer duidelijkheid moet komen over de geplande activiteiten¹¹⁸. Een bezwaar van tegenstanders bij de Raad van State tegen luchtvaart wordt eind 2017 ongegrond verklaard¹¹⁹. Ook in de Enschedese raad en PS blijft er discussie over de plannen, onder meer over de vraag of ze voldoende in staat zijn het topteam en kwaliteitsteam – en daarmee de ontwikkeling van TecBT – bij te sturen. Een aantal fracties klaagt dat “er nooit een richtinggevend stuk is voorgelegd”¹²⁰. Om meer grip op te krijgen op de invulling van TecBT wordt in het voorjaar van 2016 in PS een motie aangenomen waarbij Statenleden periodiek worden geïnformeerd over de voortgang en behaalde resultaten¹²¹.

117 Gemeente Enschede (2016, september); Ministerie van Defensie (2016, 12 april); Provincie Overijssel (2017, 24 januari).

118 Commissie m.e.r. (2015, 2 september); Provincie Overijssel (2015, september).

119 Raad van State (2017, 14 augustus); Raad van State (2017, 15 november).

120 RTV Oost (2016, 18 november).

121 Provincie Overijssel (2016, 18 mei).

Actoren uit de groene advocacy coalition maken via formele procedures zoals de m.e.r.-procedure gebruik van hun recht zienswijzen in te dienen. Ze stellen daarin de door beleidsmakers gecreëerde cognitieve zekerheid over normatief belangrijke punten ter discussie (zoals de berekende werkgelegenheidseffecten) en lijken daarmee normatieve onzekerheid weer te willen vergroten. Op die manier lijken ze te hopen dat twijfelende fracties in de raad en PS tot een andere keuze komen (vooral die uit de ambivalente advocacy coalition), en daarmee de strategische onzekerheid over het handelen van die fracties te willen vergroten. In de raad en PS zelf zijn ook twijfels over de gekozen aanpak, vooral bij actoren uit de ambivalente advocacy coalition (zie figuur 4.3-25 en tabel 4.25).

Tabel 4.25 Beschrijving sleepgedrag in stap 25 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Tegenstanders gebruiken formele procedures om onzekerheden te vergroten.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Tegenstanders gebruiken formele procedures om juridische gelijk te krijgen, maar ook om hun standpunt onder de aandacht van de raad en PS te krijgen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers proberen via formele procedures zoals de m.e.r.-procedure onzekerheden te verkleinen. Tegenstanders gebruiken deze procedures om onzekerheden juist te vergroten.
<i>Institutionele setting</i>	Formele procedures bieden tegenstanders gelegenheid tot het indienen van zienswijzen en in beroep gaan bij de Raad van State. De commissie m.e.r. adviseert over het MER.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door cognitieve onzekerheid over onderdelen van TecBT te vergroten, hopen tegenstanders ook normatieve en strategische onzekerheid te vergroten.

Beleidsmakers, raad en PS kiezen definitieve invulling TecBT (stap 26)

Op basis van het hiervoor besproken traject komen beleidsmakers van Enschede en Overijssel met een ‘voorkeursalternatief’ (VKA) bestaande uit een combinatie van een ‘campusinrichting’ voor het bedrijventerrein en de ‘trendvariant’ voor de vliegfuncties – dit betekent ruim 20.000 vliegbewegingen met vooral kleine vliegtuigen¹²².

122 Provincie Overijssel (2017, 24 januari); RTV Oost (2016, 25 juni).

Beleidsmakers geven aan dat daarmee “een goede balans tussen economie, landschap, natuur en recreatie” te hebben gevonden, terwijl ook de overcapaciteit van bedrijventerreinen in de regio wordt teruggebracht¹²³. Overijssel werkt dit voorkeursalternatief uit in een gebiedsvisie en een luchthavenbesluit, Enschede in een structuurvisie en daarna in een bestemmingsplan¹²⁴. Deze worden vrij probleemloos vastgesteld door de Enschedese raad en PS, al blijft er bij een deel van de fracties in raad en PS twijfel of de plannen voldoende werkgelegenheid opleveren. Met de besluiten van de Enschedese raad en PS is vanaf 1 maart 2018 alsnog sprake van ‘Twente Airport’ als onderdeel van TecBT, met kleinschalige luchtvaart en onbemande luchtvaart (zoals drones).

Via het voorkeursalternatief – met een bedrijventerrein met ‘campusinrichting’, maar ook met een ‘Twente Airport’ – proberen beleidsmakers een balans te vinden tussen verschillende belangen. Ze lijken tegemoet te willen komen aan de wensen van actoren uit de economische én ambivalente advocacy coalition, en op deze manier normatieve en strategische onzekerheid te willen verkleinen. Cognitieve onzekerheid is in de fase ervoor al verkleind via onderzoek – voor zover mogelijk gezien strategische onzekerheid over het handelen van marktpartijen. Daardoor wordt het vraagstuk naar de technische hoek gesleept. Met de vaststelling van het plan TecBT en de luchthaven die daar onderdeel van uitmaakt, is strategische onzekerheid over het handelen van vooral de ambivalente fracties in de raad en PS eveneens verkleind (zie figuur 4.3.26 en tabel 4.26).

123 Provincie Overijssel (2016, mei); Provincie Overijssel (2016a, 19 april); Provincie Overijssel (2016b, 19 april).

124 Gemeente Enschede (2016, 13 september); Gemeente Enschede (2018, februari); Provincie Overijssel (2016a, 19 april); Provincie Overijssel (2017, maart).

Tabel 4.26 Beschrijving sleepgedrag in stap 26 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers maken een afweging van belangen en verkleinen zo onzekerheden. Er is weinig aandacht meer voor de eerder gekozen stapsgewijze aanpak – en dus voor het accepteren van onzekerheden.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	In het VKA is sprake van een ‘campusinrichting’ voor het bedrijventerrein, maar er wordt via ‘Twente Airport’ ook gevlogen. Daarmee komen beleidsmakers tegemoet aan de wensen van de ambivalente én economische coalitie.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers hopen tot een definitief besluit te komen, maar door het onzekere handelen van vooral marktpartijen blijven er onzekerheden.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers onderbouwen hun keuzes via institutionele kaders: landelijke rekenmodellen, wettelijke regelingen en beleidskaders.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Welke bedrijven komen naar TecBT (strategisch), is dat in lijn met de wensen van raad en PS (normatief), is dat een haalbaar plan en hoeveel banen levert dat op (cognitief)?

Beleidsmakers werken governance TecBT uit en proberen ‘grote partij’ te werven (stap 27)

Als in de loop van 2017 blijkt dat verkoop van de grond aan een private partij mislukt, besluiten beleidsmakers van Enschede en Overijssel de ontwikkeling en exploitatie – de ‘governance’ – van TecBT zelf ter hand te nemen. ADT heet vanaf dat moment Technology Base. Begin 2019 gaan raad en PS akkoord met het voorstel om (in elk geval) de komende tien jaar op dezelfde manier te blijven samenwerken als daarvoor¹²⁵. Medio 2019 wordt het bestemmingsplan voor TecBT, na een procedure bij de Raad van State, onherroepelijk¹²⁶. Intussen heeft Technology Base vanaf medio 2018 de werving van bedrijven van het topteam overgenomen. Kort nadat het topteam zijn werkzaamheden is gestopt meldt zich een door beleidsmakers gewenste ‘grote partij’: een bedrijf wil een R&D-campus voor schone energie op TecBT vestigen dat op termijn aan ongeveer tweeduizend mensen werk biedt¹²⁷. PS zijn bereid tot een investeringsbijdrage omdat “er met de vestiging van de R&D-campus zicht is op een grote toename van werkgelegenheid in Overijssel”¹²⁸. Als blijkt dat dit bedrijf toch niet komt, worden de prognoses voor het aantal banen op TecBT eind 2019 weer naar beneden bijgesteld. De verantwoordelijk wethouder van Enschede zegt hierover: “Vorig jaar om deze tijd zag het er [...] allemaal heel anders uit”¹²⁹.

¹²⁵ Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2019, februari).

¹²⁶ Technology Base (2019, 18 juli); Tubantia (2018, 17 juli).

¹²⁷ De term ‘grote partij’ wordt gebruikt door de wethouder van Enschede; zie Tubantia (2019, 9 oktober).

¹²⁸ Provincie Overijssel (2018, 26 september).

¹²⁹ Gemeente Enschede (2019, oktober), p. 41; Provincie Overijssel (2018, 4 september); Tubantia (2019, 9 oktober).

De afspraken tussen Enschede en Overijssel over de samenwerking via Technology Base verkleinen strategische onzekerheid over het onderlinge handelen. Met de komst van een R&D-campus lijkt bovendien een eind te komen aan de discussies met de Enschedese raad en PS over de gekozen aanpak bij TecBT: met het verkleinen van cognitieve onzekerheid over de werkgelegenheid wordt ook normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van de keuze voor TecBT en strategische onzekerheid over het handelen van fracties in raad en PS verkleind. Als blijkt dat die R&D-campus er toch niet komt worden de werkgelegenheidscijfers fors naar beneden bijgesteld. Het lukt beleidsmakers vooralsnog niet om via de komst van een 'grote partij' cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen (zie figuur 4.3.27 en tabel 4.27).

Tabel 4.27 Beschrijving sleepgedrag in stap 27 besluitvormingsproces vliegveld Twente

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers willen via een bestuursovereenkomst en een investeringsbijdrage onzekerheden verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Via de komst van een 'grote partij' willen beleidsmakers strategische onzekerheid over deze marktpartijen verkleinen én die van twijfelende volksvertegenwoordigers.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Er blijft in raad en PS discussie over de gekozen aanpak bij TecBT, beleidsmakers proberen daarom een 'grote partij' te werven die veel werkgelegenheid oplevert.
<i>Institutionele setting</i>	De investeringsbijdrage moet voldoen aan de regels over staatssteun en moet worden goedgekeurd door PS. Het bedrijf moet bovendien passen binnen de voor TecBT gestelde kaders (type bedrijvigheid).
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Strategische onzekerheid over de komst van bedrijven hangt samen met cognitieve onzekerheid over (vooral) de werkgelegenheid en normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van TecBT, en leidt daarmee tot strategische onzekerheid in PS en raad.

4.5 Patronen in het besluitvormingsproces: casus vliegveld Twente

Het ministerie van Defensie kondigt in 2003 het vertrek aan van de Twentse vliegbasis. Beleidsmakers van Enschede en Overijssel, actoren uit de economische advocacy coalition, willen een doorstart van de burgerluchthaven op het vrijkomende luchthaventerrein. Om tot dat besluit te komen proberen beleidsmakers ervaren

onzekerheden te verkleinen. Dit streven naar certainification is in lijn met de inzichten uit de bestudeerde literatuur (zie 2.5-1)¹³⁰. *Beleidsmakers gebruiken in hun streven naar certainification vooral op autoriteit gebaseerde instrumenten*, zoals politiek-bestuurlijke afspraken (bijvoorbeeld over de schaalgrootte van de luchthaven) en (geïnstitutionaliseerd) onderzoek (met name naar de haalbaarheid van een luchthaven) om onzekerheden te verkleinen. Op die manier lijken ze twijfelende volksvertegenwoordigers, actoren uit de ambivalente advocacy coalition, te willen overtuigen. *Beleidsmakers lijken de besluitvorming overzichtelijk te willen houden door alleen een beperkt aantal alternatieve invullingen van de luchthaven te onderzoeken*. Deze insteek is in lijn met de bestudeerde literatuur, die stelt dat beleidsmakers geneigd zijn een vraagstuk als een technisch probleem te behandelen (zie 2.5-3).

Het streven naar certainification door beleidsmakers leidt tot een reactie bij tegenstanders van een luchthaven, actoren uit de groene advocacy coalition: die proberen onzekerheden juist te vergroten (decertainification) zodat alternatieven in beeld kunnen komen. Het resultaat is een contested community van drie advocacy coalitions waarin het lastig blijkt tot een breed gedragen besluit te komen. *De casus laat een patroon zien van certainification-decertainification en een moeizaam besluitvormingsproces dat daar het gevolg van is*. Dit is herkenbaar vanuit de bestudeerde literatuur die stelt dat er impasses in de besluitvorming ontstaan wanneer beleidsmakers in hun streven naar onzekerheidsreductie te weinig rekening houden met de interactie met andere actoren (zie 2.5-1 en 2.5-5). *De casus laat zien dat ook bij een moeizaam besluitvormingsproces, waarin het lastig blijkt onzekerheden te verkleinen, beleidsmakers blijven volharden in hun streven naar certainification*.

In hun streven naar certainification maken beleidsmakers veelvuldig gebruik van onderzoek, bij voorkeur uitgevoerd door gerenommeerde instituten. *Het lukt beleidsmakers echter niet om onzekerheden via onderzoek te verkleinen*. Eén van de oorzaken is dat tegenstanders met eigen onderzoeksresultaten komen die de resultaten van door beleidsmakers uitgevoerde onderzoeken tegenspreken. Dit patroon is in lijn met de bestudeerde literatuur, die laat zien dat door de interactie tussen actoren impasses in de besluitvorming kunnen ontstaan, onder meer doordat onderzoek leidt tot ‘counter-expertise’ en een discussie over cijfers (zie 2.5-5 en 2.5-7). In deze casus komen de problemen van beleidsmakers om onzekerheden via onderzoek te verkleinen vooral voort uit het ontbreken van geïnstitutionaliseerde, landelijke rekenmodellen. Zeker wanneer ook onafhankelijke deskundigen van onder meer de Commissie m.e.r. en het ministerie van I&M vraagtekens zetten bij de in de onderzoeken gehanteerde uitgangspunten. Dit maakt het voor tegenstanders eenvoudiger de

¹³⁰ De belangrijkste patronen die uit de analyse van deze casus naar voren komen, worden cursief weergegeven. Waar mogelijk wordt daarbij een koppeling gelegd met de inzichten uit paragraaf 2.5, daarbij verwijst ‘2.5-1’ naar inzicht 1 uit deze paragraaf. De patronen uit deze ‘within-case analysis’ vormen de basis voor de patronen die in hoofdstuk 7 worden beschreven, waarbij de patronen uit de drie casussen ‘over elkaar heen worden gelegd’ (‘cross-case comparison’).

onderzoeksresultaten ter discussie te stellen, en alternatieven naar voren te schuiven. *De casus laat daarmee zien dat niet alleen beleidsmakers formele, op autoriteit gebaseerde instrumenten inzetten in hun streven naar certainification, maar dat tegenstanders dat ook doen in hun streven naar decertainification.* Dit illustreert de op basis van de bestudeerde literatuur verwachte begrenzende én ondersteunende kant van instituties (zie 2.5-8).

Deze casus laat ook zien dat de problemen die beleidsmakers ervaren met certainification via onderzoek deels voortkomt uit de samenhang tussen onzekerheden. Het belang van de samenhang tussen onzekerheden is in eerdere wetenschappelijke studies benoemd: daarin wordt aangegeven dat de samenhang tussen onzekerheden kan worden gebruikt in de omgang met die onzekerheden, maar dat te weinig aandacht voor die samenhang kan leiden tot problematische besluitvorming (zie 2.5-4). *Deze casus laat zien dat waar beleidsmakers lijken te denken bij hun streven naar certainification gebruik te kunnen maken van de samenhang tussen onzekerheden, ze daar door de gecompliceerde samenhang tussen onzekerheden niet in slagen.* Beleidsmakers lijken vooral weinig oog te hebben voor het handelen van actoren buiten de eigen politieke arena. De levensvatbaarheid van een luchthaven hangt sterk af van strategische onzekerheid over het handelen van luchthavenexploitanten en luchtvaartmaatschappijen. Omdat er strategische onzekerheid blijft over de komst van deze marktpartijen, blijft ook cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven groot, wat weer leidt tot meer discussie over de wenselijkheid ervan en dus tot normatieve onzekerheid. Door de discussie over onderzoeksresultaten neemt de polarisatie toe, en lijken onzekerheden eerder groter dan kleiner te worden. *Opvallend is dat beleidsmakers desondanks blijven proberen via onderzoek onzekerheden te verkleinen, een blijvend streven naar certainification.*

Het besluitvormingsproces over vliegveld Twente duurt lang, waarbij de omgeving verandert (zie 2.5-9). *De casus laat zien dat een veranderende omgeving certainification door beleidsmakers lastiger maakt, en onzekerheden soms juist vergroot.* Zoals verwacht gaat het bij de veranderende omgeving zowel om een veranderende institutionele context als om externe ontwikkelingen. Bij de veranderende institutionele context gaat het onder meer om gewijzigde politiek-bestuurlijke verhoudingen, waardoor strategische onzekerheid over het handelen van betrokken overheden toeneemt. Een belangrijke externe ontwikkeling is de economische recessie vanaf 2009, die cognitieve onzekerheid over de ontwikkeling van de luchtvaartsector vergroot, en daarmee ook normatieve en strategische onzekerheid over de keuze voor het plan voor een Twentse luchthaven. Dit is andermaal een illustratie van de samenhang tussen onzekerheden.

Mede als gevolg van de problemen met onzekerheidsreductie via op autoriteit gebaseerde instrumenten, zetten beleidsmakers in hun streven naar certainification ook andere (typen) instrumenten in. Ze lijken dat pas te doen als ze daar min of meer toe

worden gedwongen. Het gaat zowel om de inzet van op organisatie gebaseerde instrumenten, zoals een gebiedsontwikkeling, participatie, een projectorganisatie en externe experts, als om een adaptieve aanpak. Dit is in lijn met de bestudeerde literatuur, die stelt dat beleidsmakers verschillende typen instrumenten inzetten in hun omgang met onzekerheid en dat hun omgang met onzekerheid in de loop van de tijd – als gevolg van een veranderende omgeving – kan veranderen (zie 2.5-6 en 2.5-10). *De casus laat zien dat beleidsmakers ook bij de inzet van deze andere (typen) instrumenten certainification lijken na te streven, maar dat ze soms het tegenovergestelde bereiken en onzekerheden juist groter worden.* De geplande luchthaven wordt onderdeel van een gebiedsontwikkeling met onder meer natuurontwikkeling. Beleidsmakers lijken vooral het draagvlak voor de luchthaven in de politieke arena te willen vergroten en daarmee normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen. De gebiedsontwikkeling vergroot echter ook de complexiteit van de besluitvorming, onder meer door de samenhang tussen planonderdelen, waardoor onzekerheden eerder groter dan kleiner worden. Stakeholders mogen via een participatietraject meedenken over de nadere invulling van de gebiedsontwikkeling. Beleidsmakers geven stakeholders daarbij echter weinig speelruimte en worden niet betrokken bij de besluitvorming: certainification. Mede door teleurstelling over de participatie kiezen tegenstanders andere instrumenten om de besluitvorming te beïnvloeden. Het lukt beleidsmakers daardoor niet via participatie onzekerheden te verkleinen. Beleidsmakers van Enschede en Overijssel besluiten met het Rijk te gaan samenwerken via een gezamenlijke projectorganisatie, om het strategisch onzekere handelen van het Rijk te verkleinen. Toch blijft het Rijk een onzekere samenwerkingspartner, onder meer door de betrokkenheid van verschillende ministeries met uiteenlopende belangen. Ook nu lukt het beleidsmakers niet goed onzekerheden te verkleinen. Ook wanneer beleidsmakers andere (typen) instrumenten inzetten is het op basis van de bestudeerde literatuur verwachte patroon van certainification en decertainification en de moeizame besluitvorming die daar het gevolg van is, zichtbaar (zie 2.5-1 en 2.5-5).

Mede als gevolg van de genoemde economische crisis besluiten beleidsmakers tot een – door een commissie met experts geadviseerd – ‘organisch groeiend’ bedrijven-terrein. Die keuze lijkt niet alleen om rekening te kunnen houden met onzekere marktontwikkelingen, maar ook om nú aan de slag te kunnen met de realisatie van het plan. *Beleidsmakers lijken ook een adaptieve aanpak te willen gebruiken in hun streven naar certainification.* Omwonenden zijn echter niet blij met de ruimte die deze adaptieve aanpak aan beleidsmakers geeft. Ze willen op voorhand meer duidelijkheid vanwege de mogelijke gevolgen van die adaptieve aanpak voor henzelf. De weerstand van andere actoren als reactie op een andere omgang met onzekerheid door beleidsmakers – in dit geval via een adaptieve aanpak, is in lijn met bestaande wetenschappelijke inzichten (zie 2.5-7).

Zoals op basis van de bestudeerde literatuur verwacht, richten beleidsmakers zich bij hun instrumentinzet zowel op het proces als op de inhoud van de besluitvorming (zie 2.5-6). Op die manier lijken ze verschillende vormen van onzekerheid te willen verkleinen. *De casus laat zien dat beleidsmakers niet alleen onzekerheden verkleinen door de inzet van een policy mix met verschillende instrumenten, maar dat ze zich ook bij de inzet van individuele instrumenten op proces én inhoud richten.* Zo wordt onderzoek niet alleen ingezet om cognitieve onzekerheid te verkleinen over de haalbaarheid van een luchthaven, maar ook om (twijfelende) volksvertegenwoordigers te overtuigen en daarmee normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen. En de keuze voor een gebiedsontwikkeling is niet alleen om meerdere opgaven in een gebied tegelijkertijd op te pakken en daarmee normatieve onzekerheid te verkleinen, maar ook om te komen tot een package deal en daarmee tot een politieke meerderheid – waarmee strategische onzekerheid wordt verkleind.

5. N340 Zwolle-Ommen: opwaardering naar een stroomweg

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces over de N340-Zwolle-Ommen beschreven. In dat besluitvormingsproces kunnen drie fasen worden onderscheiden, die achtereenvolgens in paragraaf 5.2, 5.3 en 5.4 worden beschreven. Er wordt ingegaan op het feitelijke besluitvormingsproces en op de verschillende perspectieven ('narratieven') op dat proces. Aan het einde van elke stap in de besluitvorming wordt dat geïnterpreteerd aan de hand van de in figuur 2.4 onderscheiden elementen. Die interpretatie wordt weergegeven via een *cursieve* tekst en een tabel. Dit hoofdstuk start in paragraaf 5.1 met een schets van de context waarbinnen besluitvorming over de N340 heeft plaatsgevonden. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5.5 afgesloten met een beschrijving van casusspecifieke patronen en een analyse van deze patronen aan de hand van de theorie als samengevat in paragraaf 2.5. Een uitgebreide beschrijving van het feitelijke besluitvormingsproces en de verschillende perspectieven op dat proces is beschreven in bijlage 5.

5.1 Introductie besluitvormingsproces N340 Zwolle-Ommen

De N340 is de provinciale weg tussen de A28 bij Zwolle en de N(3)48 bij Ommen en wordt ook wel Hessenweg genoemd (zie figuur 5.1). De weg is op 1 januari 1993 in het kader van de Wet Herverdeling Wegbeheer door het Rijk overgedragen aan de provincie Overijssel. Het is een belangrijke verbinding tussen Zwolle en noordoost Overijssel en zuidoost Drenthe en is één van de drukste provinciale wegen in Overijssel waarvan het gebruik in de afgelopen decennia enorm is toegenomen.

Eind jaren '90 besluit de provincie de N340 in het kader van het landelijke programma Duurzaam Veilig (DV) op te waarderen tot een zogenaamde 'stroomweg', bedoeld om zo veel mogelijk verkeer met zo weinig mogelijk oponthoud door te laten stromen; de weg is daarom bij voorkeur uitgevoerd zonder (gelijkvloerse) kruispunten en met een maximum snelheid van (minimaal) 80 km/u. Vanaf dat besluit is er voortdurend discussie hoe dat invulling moet krijgen en in hoeverre dat ten koste mag gaan van andere belangen. Omdat het een provinciale weg betreft zijn het vooral beleidsmakers van de provincie Overijssel (vanaf nu: beleidsmakers van Overijssel) die voorstellen hiertoe voorbereiden ten behoeve van besluitvorming in Provinciale Staten (PS). Omdat de N340 aansluit op een aantal Rijkswegen (A28, N48) en over het grondgebied gaat van de gemeenten Zwolle, Dalfsen, Ommen en Hardenberg, vindt regelmatig afstemming plaats met deze overheden. In eerste instantie wordt uitgegaan van een tweebaansweg waar 100 km/u mag worden gereden (een '100km/u-stroomweg'), later worden ook andere alternatieven onderzocht waarbij ook andere tracés in beeld komen. Het besluit van PS in 2009 te komen tot een 'Combinatiealternatief' wordt door de nieuwe Staten eind 2013 herzien, waarna beleidsmakers een nieuw plan

uitwerken. Begin 2020 zijn de formele procedures voor het aangepaste plan doorlopen en worden de eerste onderdelen van dat plan gerealiseerd.

Dit onderzoek richt zich primair op besluitvorming over de N340 in de periode vanaf eind jaren '90 tot begin 2020. Vanwege de sterke relatie met de parallel gelegen N377 en de aansluitende N48 (tot aan de omleiding Ommen) wordt, waar nodig, ook een koppeling gelegd met de herinrichting van deze provinciale wegen (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1 Overzichtskaart N340 en omliggende wegennet (bron: Provincie Overijssel, 2012a, mei)

Toelichting: de rondweg bij Ommen (N36 tussen Witte Paal en Arriërveld) is in 2010, tijdens het besluitvormingsproces over de N340, in gebruik genomen. De N48 tussen Ommen en Arriërveld wordt dan overgedragen aan de provincie Overijssel en wordt onderdeel van het project N340. Er wordt vanaf dat moment gesproken over het project N340/N48.

Op basis van de geanalyseerde data kunnen bij het besluitvormingsproces over de N340 een drietal advocacy coalitions worden onderscheiden¹³¹:

- (1) Actoren uit de *economische advocacy coalition* ('economische coalitie' of 'voorstanders') zien een goede bereikbaarheid als voorwaarde voor het behoud van een economisch vitale regio Vechtdal (zie figuur 3.1), bij voorkeur via een 100km/u-vierbaansweg. Ze kijken daarbij vooral naar de transportsector en de maakindustrie in Hardenberg. Volgens deze coalitie is opwaardering van de N340

¹³¹ Het terugbrengen van het grote aantal betrokken actoren tot drie coalities betekent vanzelfsprekend een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Zo is de VVD meestal voor het verbeteren van de bereikbaarheid via de weg, maar zijn er bij betrokken VVD-ers ook twijfels over forse investeringen in een nieuwe N340 in een relatief dunbevolkt gebied. En GS kiezen in 2009 voor het Combinatiealternatief en lijken tot de ambivalente coalitie te behoren, maar binnen GS is er verdeeldheid: de PvdA, de VVD en het CDA willen elk een andere variant en behoren elk tot een andere coalitie.

nodig vanwege een blijvende verkeersgroei. Tot deze advocacy coalition behoren onder meer de gemeente Hardenberg, de VVD-fractie in PS, ondernemers uit de regio, Plaatselijk Belang (PB) Balkbrug en PB Varsen en inwoners die langs de bestaande N340 wonen¹³².

- (2) Actoren uit de *sociaal-groene advocacy coalition* ('sociaal-groene coalitie' of 'tegenstanders') richten zich op een toekomst voor de regio Vechtdal met een prominente rol voor opkomende sectoren als dienstverlening, recreatie en toerisme. Het behoud van natuur en landschap is daarvoor cruciaal. Ze pleiten voor het oplossen van de belangrijkste knelpunten op de N340, zoals de spoorwegovergang, in combinatie met onder meer beter openbaar vervoer (OV). Deze advocacy coalition twijfelt aan de door beleidsmakers gehanteerde verkeersprognoses voor de N340 op basis van het argument dat maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vergrijzing en meer vanuit huis werken, de verkeersgroei afremmen. Tot deze advocacy coalition behoren onder meer de fracties van GroenLinks en de PvdA in PS, belangenverenigingen voor natuur en landschap, de gemeente Dalfsen, PB Witharen en de stichting Duurzaam door het Vechtdal.
- (3) Actoren uit de *ambivalente advocacy coalition* ('ambivalente coalitie') worstelen met de belangen die de andere advocacy coalitions naar voren brengen. Deze coalitie wil een betere bereikbaarheid maar dat mag niet te veel ten koste gaan van andere belangen, zoals landbouw, natuur en leefbaarheid. De policy beliefs van deze advocacy coalition is een combinatie van die van de andere twee. Ze zoeken naar een compromis. De keuze voor het Combinatiealternatief van PS eind 2009 sluit hierbij aan. Het Combinatiealternatief moet verschillende doelen "zo duurzaam mogelijk verbeteren" en moet bijdragen aan de doorstroming, gebiedsontwikkeling én ruimtelijke kwaliteit¹³³. De herinrichting van de N340 heeft daarmee elementen van zowel de economische als de groen-sociale advocacy coalition. Tot de ambivalente advocacy coalition behoren het bestuur van de provincie Overijssel (GS) en de Statenfracties van de CU en (een deel van) het CDA.

Op basis van de geanalyseerde data kunnen in het besluitvormingsproces over de N340 drie fasen worden onderscheiden (zie paragraaf 3.2):

- (1) Duurzaam Veilig: N340 wordt stroomweg (1998-2005).
- (2) Uitwerking plan: eindbeeld N340 2x2 100 (2006-2012)¹³⁴.
- (3) Heroverweging en realisatie: minder geld naar N340 (2012-2020).

In elke fase van het besluitvormingsproces is weer een aantal stappen te herkennen; zie de tijdlijn in figuur 5.2. In elke stap poogt een actor of advocacy coalition de door

132 PB Varsen en inwoners die langs de bestaande N340 wonen behoren tot deze coalitie in het geval van een noordelijk tracé, niet wanneer het een vierbaansweg over het huidige tracé betreft.

133 Provincie Overijssel (2009, januari), deel A, p. 16; Provincie Overijssel (2009, 14 oktober).

134 '2x2' is een verkeerskundige beschrijving van een vierbaansweg.

bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheid te beïnvloeden door de inzet van één of meer instrumenten: er wordt dus met het vraagstuk gesleept. Voor elke stap wordt dat sleepgedrag beschreven aan de hand van de volgende elementen: policy style en policy mix, strategische inzet instrumenten, interactie tussen actoren, institutionele context, en samenhang tussen onzekerheden (zie paragraaf 3.4). Het sleepgedrag van actoren en advocacy coalitions wordt in elke stap schematisch weergegeven via een 2x2-matrix (zie paragraaf 2.2).

5.2 Fase 1 – Duurzaam Veilig: N340 stroomweg (1998-2005)

In de eerste fase is het programma Duurzaam Veilig leidend bij de herinrichting van de N340. Beleidsmakers en PS besluiten eind jaren '90 de N340 in te richten tot een 100km/u-stroomweg. In het vervolg van deze eerste fase wordt het plan uitgewerkt en een aantal keer aangepast, onder meer na ingrijpen van de Commissie m.e.r. Deze eerste fase eindigt als PS besluiten de N340 niet als 'innovatieve stroomweg' in te richten, en beleidsmakers op zoek moeten naar een andere invulling van die herinrichting.

Beleidsmakers en PS: N340 wordt Duurzaam Veilige stroomweg (stap 1)

Eind jaren '90 werken beleidsmakers van Overijssel het landelijke programma Duurzaam Veilig uit voor het provinciale wegennet. Een belangrijk onderdeel is de categorisering van wegen: welke weg krijgt welke functie?¹³⁵ Beleidsmakers stellen voor om de N340 op te waarderen van een 80km/u-weg tot een 100km/u-stroomweg, en dit als zodanig vast te leggen in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP). Tegelijkertijd wordt de maximum snelheid op de parallel gelegen N377 verlaagd van 100 naar 80. Daardoor gaat er meer verkeer over de N340 in plaats van de N377. Toch is niet iedereen blij met deze keuze. Zo zijn er twijfels over de gevolgen voor bereikbaarheid, veiligheid, natuur en landbouw, zo blijkt uit interviews en ingediende zienswijzen op het concept-PVVP¹³⁶. Ondanks de genoemde twijfels en bezwaren is er bij beleidsmakers en bij PS weinig discussie over deze keuze¹³⁷. Voor hen zijn de voordelen duidelijk: afwaardering van de N377 verbetert de leefbaarheid van kernen langs die weg, opwaardering van de N340 de bereikbaarheid van de regio Hardenberg. Zij daarbij opgemerkt dat voor beleidsmakers en PS op dat moment nog niet duidelijk lijkt wat opwaardering van de N340 tot 100km/u-stroomweg concreet betekent: "Veel betrokkenen vonden de opwaardering van de N340 prachtig, zonder dat men zich realiseerde wat dit voor de weg betekende, wat de impact was, ook in financiële zin. Dat besef kwam pas later"¹³⁸. Er vindt afstemming plaats met medeoverheden en

135 Provincie Overijssel (1998, oktober); Provincie Overijssel (1999, januari).

136 Interviews N6, N42 en N51; Provincie Overijssel (1998, juni).

137 Interviews N6 en N51; Provincie Overijssel (1998, 2 september); Provincie Overijssel (1999, 3 februari).

138 Interview N6; in interview N22 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

Figuur 5.2 Tijdlijn besluitvormingsproces N340 Zwolle-Ommen

andere stakeholders krijgen de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op het concept-PVVP.

Beleidsmakers van Overijssel lijken bij de implementatie van het programma Duurzaam Veilig geconfronteerd te worden met een vraagstuk waarbij geen sprake is van normatieve onzekerheid: iedereen is immers voor meer verkeersveiligheid¹³⁹. Dat blijkt bij de uitwerking van het programma toch anders te liggen: meer verkeersveiligheid gaat mogelijk ten koste van andere belangen. Omdat ook niet duidelijk is hoe het landelijk Duurzaam Veilig-beleid concreet vertaald moet worden in het provinciale wegennet (inrichting, kosten?), is toch sprake van een ongetemd beleids-

probleem. Bij de N340 verkleinen beleidsmakers van Overijssel, actoren uit de economische advocacy coalition, door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren normatieve onzekerheid door het opwaarderen van de deze weg naar een 100km/u-stroomweg te combineren met het afwaarderen van de parallelle N377 tot een 80km/u-weg¹⁴⁰. Uit de onderbouwing van deze keuze blijkt dat er aandacht is voor zowel bereikbaarheid, leefbaarheid als verkeersveiligheid. Ze lijken zo tegemoet te willen komen aan de wensen van de sociaal-groene en ambivalente advocacy coalition, onder meer in PS. Op die manier wordt het vraagstuk naar de wetenschappelijke hoek gesleept: hoe de N340 er precies uit komt te zien moet in het vervolgtraject onder meer uit onderzoek (vooral door te rekenen met verkeersmodellen) blijken. Door de vaststelling van het besluit 'N340 100' door PS wordt het strategische onzekere handelen van vooral de fracties in PS uit de sociaal-groene en ambivalente advocacy coalition gereduceerd zie figuur 5.3-1 en tabel 5.1¹⁴¹.

5.3-1 Beleidsmakers (EC):
DV-beleid ----->

¹³⁹ KiM (2007, juli), p. 38.

¹⁴⁰ Bij het vergroten/verkleinen van onzekerheden gaat het om het vergroten/verkleinen van door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheden (zie paragraaf 2.2). Voor de leesbaarheid wordt deze toevoeging in het vervolg van dit hoofdstuk niet steeds herhaald, en wordt gesproken over het 'vergroten/verkleinen van onzekerheden'.

¹⁴¹ Toelichting bij de figuur: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem. Zie voor een verdere toelichting op de figuur paragraaf 2.2 en 2.3.

Tabel 5.1 Beschrijving sleepgedrag in stap 1 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers streven naar onzekerheidsreductie in de politieke arena o.b.v. het landelijke beleid, maar zoeken ook naar een compromis.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het besluit 'N340 100' is een belangrijk argument om in de jaren erna vast te houden aan '100'. De termen 'opwaarderen' en 'afwaarderen' die gebruikt worden zijn niet normatief neutraal.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers proberen tegemoet te komen aan van de wensen van de sociaal-groene en ambivalente coalitie. Tegelijkertijd is sprake van een gesloten proces: stakeholders worden niet of nauwelijks betrokken.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers kunnen als 'actor among actors' de eerste stap in de besluitvorming zetten. Duurzaam Veilig is als landelijk beleidskader het uitgangspunt.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	De noodzaak om in te grijpen (normatief) hangt samen met de keuzes van PS (strategisch).

Beleidsmakers geven N340 en N377 prioriteit (stap 2)

Het Duurzaam Veilig inrichten van alle provinciale wegen kost veel tijd en geld en wordt daarom gefaseerd uitgevoerd. Om tot een keuze te komen welke wegen prioriteit krijgen gebruiken beleidsmakers van Overijssel een aantal 'objectieve' criteria, zoals de mate waarin sprake is van problemen op het gebied van verkeersveiligheid en bereikbaarheid. Dat gebeurt onder meer aan de hand van modelberekeningen en daaraan gekoppelde 'I/C-waarden'¹⁴². Op basis van die criteria wordt de N340 (en de N377) eind 2000 geselecteerd als één van de vijftien 'prioritaire projecten'¹⁴³. De weg krijgt ook prioriteit door een sterke lobby van de regio Hardenberg – een vooral voor coalitiepartner CDA belangrijke regio – voor een beter bereikbare regio: "Hardenberg moest mee in de vaart der volkeren"¹⁴⁴. In het vervolgtraject moet blijken hoe de DV-inrichting van de geprioriteerde projecten, waaronder de N340, er precies uit komt te zien en wat de kosten zijn. De 'verkenning' die in dit stadium wordt uitgevoerd is daarin een eerste stap¹⁴⁵. In het Statenvoorstel over het vervolgtraject wordt aangegeven dat nadere uitwerking van de geprioriteerde projecten gebeurt in afstemming met andere wegbeheerders (gemeenten, Rijk) en maatschappelijke partners (zoals TLN en LTO) via 'Regionale Uitvoeringsprogramma's' (RUPs), en dat de landelijke CROW-richtlijnen leidend zijn voor de inrichting van de wegen¹⁴⁶.

¹⁴² 'I/C-waarde' is de verhouding tussen de intensiteit en capaciteit van een weg.

¹⁴³ Provincie Overijssel (2000, oktober).

¹⁴⁴ Interview N22. Zie ook: interview N6; Van Assem (2007, 5 december); gemeente Hardenberg et al. (1994).

¹⁴⁵ Provincie Overijssel (2000, oktober).

¹⁴⁶ Provincie Overijssel (2000, oktober).

Met de gekozen werkwijze – de keuze voor de N340 op basis van ‘objectieve’ criteria – lijken beleidsmakers van Overijssel normatieve onzekerheid te willen verkleinen door vertaling ervan in cognitieve zekerheid, en zo ook het strategische onzekere handelen te willen verkleinen van vooral fracties in PS uit de ambivalente advocacy coalition. Er blijft vooralsnog wel sprake van een aantal cognitieve onzekerheden: het vraagstuk wordt (wederom) naar de wetenschappelijke hoek gesleept. Met de keuze voor de N340 en een werkwijze waarbij afstemming plaatsvindt met stakeholders lijken beleidsmakers strategische onzekerheid over het handelen van stakeholders te willen verkleinen (zie figuur 5.3-2 en tabel 5.2).

Tabel 5.2 Beschrijving sleepgedrag in stap 2 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Prioritering van wegen – en dus reductie van normatieve onzekerheid – door beleidsmakers gebeurt o.b.v. objectieve criteria, maar ook door lobby van regionale overheden.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Door het gebruik van ‘objectieve’ criteria proberen beleidsmakers een politieke discussie te voorkomen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Bij de prioritering speelt op de achtergrond een lobby van de regio Hardenberg.
<i>Institutionele setting</i>	Afspraken voor het vervolg: in een planstudie vindt een nadere uitwerking plaats, via Regionale Uitvoeringsprogramma’s (RUPs) is er afstemming met andere actoren, inrichting van de N340 gebeurt volgens de CROW-richtlijnen. Voor het criterium ‘doorstromingsprobleem’ wordt gebruik gemaakt van I/C-waarden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over verkeersgroei hangt samen met normatieve onzekerheid over de noodzaak van maatregelen.

Beleidsmakers werken plan N340 verder uit via planstudie en m.e.r. (stap 3)

Het plan voor herinrichting van de N340 wordt uitgewerkt volgens een procedure die in lijn is met de landelijke MIT-systematiek¹⁴⁷: na afronding van de hiervoor beschreven verkenningsfase wordt begin 2001 gestart met de planstudiefase met onder meer een m.e.r.-procedure. Deze fase moet resulteren in een uitgewerkt plan voor herinrichting van de N340 en een aangepast provinciaal Streekplan¹⁴⁸. In het voorjaar van 2001

¹⁴⁷ Tegenwoordig heet dit MIRT. MI(R)T staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur (Ruimte) en Transport.

¹⁴⁸ Tegenwoordig heet dit Omgevingsvisie.

wordt de startnotitie voor de planstudiefase en de m.e.r.-procedure gepubliceerd¹⁴⁹. In de startnotitie wordt het probleem op de N340 geschetst – tot 2030 wordt een forse verkeersgroei verwacht – en de doelen die daaruit voortkomen. Het verbeteren van de bereikbaarheid staat centraal, andere doelen zijn het verbeteren van de verkeersveiligheid en “zo min mogelijk aantasting van belangrijke waarden”, zoals natuur, landschap en cultuurhistorie¹⁵⁰. Verder wordt aangegeven dat de CROW-richtlijnen leidend zijn voor herinrichting van de N340, maar dat er op basis van ingediende zienswijzen ook een ‘wensbeeldalternatief’ wordt uitgewerkt door beleidsmakers¹⁵¹. Een betrokken beleidsmaker geeft aan dat ondanks die zienswijzen vooral de CROW-richtlijnen leidend waren bij de uitwerking van het plan voor de N340, en er in dit stadium “geen afstemming was met omwonenden”¹⁵².

Beleidsmakers van Overijssel hanteren in dit stadium een sterk geformaliseerde werkwijze voor de planontwikkeling: herinrichting van de N340 is het logische gevolg van de keuze voor een Duurzaam Veilige inrichting van provinciale wegen, de noodzaak van die herinrichting wordt vastgesteld door gebruik te maken van een landelijk verkeersmodel, en de manier waarop die inrichting plaatsvindt is vastgelegd in de aan Duurzaam Veilig gekoppelde CROW-richtlijnen¹⁵³. Ook de manier waarop stakeholders – en dus actoren uit andere advocacy coalitions – worden betrokken is formeel vastgelegd: die kunnen een zienswijze indienen op de startnotitie van de m.e.r. en de planstudie en dat wordt meegenomen in een ‘wensbeeldalternatief’, afstemming met medeoverheden vindt plaats via de gebruikelijke gremia. Zo lijken beleidsmakers te proberen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid te reduceren. Normatieve onzekerheid wordt verkleind door niet alleen een betere bereikbaarheid na te streven, maar ook een betere verkeersveiligheid en een beperking van de aantasting van ‘belangrijke waarden’ (zie figuur 5.3-3 en tabel 5.3).

149 Grontmij (2001, 11 mei); Grontmij (2001, 15 mei).

150 Grontmij (2001, 15 mei), p. 12 en p. 17.

151 Provincie Overijssel (2001, juni).

152 Interview N41.

153 Interview N41.

Tabel 5.3 Beschrijving sleepgedrag in stap 3 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers, actoren uit de economische coalitie, zoeken houvast bij het beleidskader (zoals CROW-richtlijnen) voor onzekerheidsreductie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De planstudie heeft een verkeerskundige insteek met bereikbaarheid als dominante thema. Beleidsmakers volgen de formele procedures met weinig invloed van andere stakeholders, maar ontwikkelen wel een ‘wensbeeldalternatief’ op basis van ingediende zienswijzen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers kiezen voor een gesloten besluitvormingsproces met beperkte inbreng van andere actoren.
<i>Institutionele setting</i>	De MIT-systeematiek wordt gevolgd; de m.e.r.-procedure, I/C-waarden en DV-inrichting volgens CROW zijn het kader waarbinnen beleidsmakers (en andere actoren) opereren.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over verkeersgroei hangt samen met normatieve onzekerheid over de noodzaak van maatregelen, en daarmee met strategische onzekerheid over de keuzes van PS.

Commissie m.e.r.: onderzoek ook alternatieven voor 100km/u-stroomweg (stap 4)

Mede op basis van de ingediende zienswijzen komt de Commissie m.e.r. medio 2001 met een advies, dat kort daarna door beleidsmakers wordt verwerkt in de richtlijnen voor het vervolg van de m.e.r.-procedure¹⁵⁴. De Commissie m.e.r. vindt dat er op een meer open manier naar herinrichting van de N340 moet worden gekeken, onder meer door tracé-alternatieven te onderzoeken en alternatieven waarbij de CROW-richtlijnen wat worden losgelaten (“geen knellend keurslijf”)¹⁵⁵. Daarbij moet meer rekening worden gehouden met de wensen uit de omgeving. De Commissie m.e.r. vraagt ook aandacht voor onzekere ontwikkelingen en die te vertalen in een aantal scenario’s.

De Commissie m.e.r. lijkt te vinden dat beleidsmakers, actoren uit de economische coalitie, cognitieve en normatieve onzekerheid over nut en noodzaak van herinrichting van de N340 tot 100km/u-stroomweg te snel hebben verkleind. Met het advies te werken met een aantal scenario’s en ook alternatieven te onderzoeken worden cognitieve en normatieve onzekerheid vergroot. Cognitieve onzekerheid wordt niet alleen vergroot met het advies onzekere ontwikkelingen te vertalen in scenario’s, maar ook met het advies de CROW-richtlijnen wat los te

¹⁵⁴ Commissie m.e.r. (2001, 29 augustus); Provincie Overijssel (2001, 4 september).

¹⁵⁵ Commissie m.e.r. (2001, 29 augustus), p. 2.

laten (bijvoorbeeld: hoe veilig is een weg die niet helemaal voldoet aan die richtlijnen?). Daarmee belandt het vraagstuk in de ongetemde hoek. Met het advies ook stakeholders te betrekken in het vervolgtraject neemt ook de strategische onzekerheid toe, vooral over de keuze die PS uiteindelijk zullen maken (zie figuur 5.3-4 en tabel 5.4).

Tabel 5.4 Beschrijving sleepgedrag in stap 4 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	De Commissie m.e.r. geeft als onafhankelijke partij aan niet tegen een stroomweg te zijn, maar de voor- en nadelen daarvan goed te onderzoeken evenals die van alternatieven.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het advies van de Commissie m.e.r. om ook alternatieven te onderzoeken en stakeholders in het vervolg te betrekken, dwingt beleidsmaker tot een meer open proces.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers kiezen voor een gesloten besluitvormingsproces. De Commissie m.e.r. adviseert dat ook andere actoren worden gehoord.
<i>Institutionele setting</i>	De formele rol van de Commissie m.e.r. is adviserend, in juridische procedures (zoals de Raad van State) weegt dit advies zwaar.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Met het opnemen van alternatieven neemt niet alleen normatieve onzekerheid toe, maar ook de cognitieve (over alternatieven) en strategische onzekerheid (o.a. over de keuze van PS).

Beleidsmakers werken alternatieven voor N340 uit (stap 5)

Na het vaststellen van de richtlijnen voor de m.e.r.-procedure door PS, in het najaar van 2001, zetten beleidsmakers van Overijssel in 2002 de m.e.r.-procedure (en de planstudie die daar parallel aan loopt) voort. Beleidsmakers van Overijssel werken in lijn met het advies van de Commissie m.e.r. mede op basis van een 'belevingswaarden-onderzoek' onder stakeholders en in samenwerking met verkeerskundigen van adviesbureaus en beleidsmakers van medeoverheden drie alternatieven uit: twee gaan (gedeeltelijk) over een nieuw tracé, één over het huidige tracé¹⁵⁶. Beleidsmakers nemen bij doorrekenen van de gevolgen van verkeersgroei het in het landelijk gehanteerde scenario als uitgangspunt.

¹⁵⁶ Provincie Overijssel (2001, 4 september); Provincie Overijssel (2002, 23 mei); Wijzer Adviesbureau (2002, juli).

Het meenemen van meerdere alternatieven en varianten vergroot onzekerheden. Beleidsmakers van Overijssel lijken evenwel zo veel mogelijk controle te willen houden bij het vergroten van die onzekerheden. Zo wordt de inbreng van stakeholders beperkt tot een 'belevingswaardenonderzoek', wordt een beperkt aantal alternatieven uitgewerkt met verkeerskundigen van onderzoeksbureaus en beleidsmakers van medeoverheden, en wordt gewerkt met één landelijke scenario voor de verkeersontwikkeling. Op die manier wordt het vraagstuk slechts in beperkte mate uit de technische hoek geslept. Via het belevingswaardenonderzoek lijken beleidsmakers strategische onzekerheid over het handelen van kritische en ambivalente stakeholders te willen reduceren (zie figuur 5.3-5 en tabel 5.5).

Tabel 5.5 Beschrijving sleepgedrag in stap 5 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers gebruiken geïnstitutionaliseerde instrumenten (o.a. onderzoek) om onzekerheden te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers kiezen voor een belangrijke rol van experts en dus voor een technocratische omgang met onzekerheid. Andere actoren (zoals stakeholders, PS) krijgen een beperkte rol.
<i>Interactie tussen actoren</i>	De Commissie m.e.r. adviseert een meer open blik. Beleidsmakers gaan hierin mee, maar pogen de vergrote onzekerheden te beheersen.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers zetten geïnstitutionaliseerde instrumenten in, zoals een belevingswaardenonderzoek, verkeersmodellen en samenwerking met medeoverheden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Met het onderzoeken van nieuwe alternatieven en varianten nemen normatieve en strategische onzekerheid toe over te maken keuzes, en cognitieve onzekerheid over onder meer de haalbaarheid en gevolgen van die alternatieven en varianten.

Beleidsmakers leggen evaluatie DV-beleid voor aan PS (stap 6)

Uit de nadere uitwerking volgens Duurzaam Veilig (DV) en de CROW-richtlijnen blijken de alternatieven erg duur en ingrijpend voor de omgeving. Daarom wordt de verdere uitwerking van het plan voor de N340 eind 2002 voorlopig stopgezet en eerst het

DV-beleid geëvalueerd¹⁵⁷. Volgens een geïnterviewde beleidsmaker was de centrale vraag bij beleidsmakers: “In hoeverre moeten we strikt vasthouden aan de richtlijnen van Duurzaam Veilig?”¹⁵⁸. Met de evaluatie wordt het centrale uitgangspunt van het DV-beleid ‘kosteneffectiviteit’, bij stroomwegen als de N340 krijgt doorstroming een centrale(re) plaats¹⁵⁹. Begin 2003 wordt de uitgangspunten uit de evaluatie overgenomen door PS¹⁶⁰.

De evaluatie lijkt bedoeld te zijn om bij beleidsmakers en PS de neuzen dezelfde kant op te krijgen, vooral bij het N340-dossier. Met de nieuwe richtlijnen ontstaat een nieuw kader voor het omgaan met cognitieve en normatieve onzekerheid: het loslaten van de strikte toepassing van de CROW-richtlijnen betekent acceptatie van meer cognitieve onzekerheid (bijvoorbeeld over de veiligheid van een weg) en meer oog voor andere normatieve uitgangspunten (een smallere weg betekent bijvoorbeeld minder woningen slopen). Het vraagstuk wordt zo uit de technische hoek gesleept, zij het in beperkte mate en op een gecontroleerde wijze. Bovendien gaan PS akkoord om onder de nieuwe voorwaarden verder te werken aan herinrichting van de N340: daarmee wordt strategische onzekerheid over het handelen van Statenfracties (vooral die uit de ambivalente coalitie) verkleind (zie figuur 5.3-6 en tabel 5.6).

Tabel 5.6 Beschrijving sleepgedrag in stap 6 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers maken in de politieke arena afspraken die zorgen voor het vergroten van onzekerheden, maar proberen de mate waarin dat gebeurt wel te beperken.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers willen ruimte om alternatieven te onderzoeken en daarmee onzekerheden wat te kunnen vergroten, en zorgen via de evaluatie dat beleidsmakers en PS op een lijn zitten.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers zorgen via de evaluatie dat zij op een lijn zitten met PS t.a.v. het onderzoeken van alternatieven voor (vooral) de N340.
<i>Institutionele setting</i>	Beleidsmakers hebben toestemming van PS nodig om verder te kunnen binnen de nieuwe kaders.

¹⁵⁷ Grontmij (2002, 9 oktober); Provincie Overijssel (2002, 10 oktober); Provincie Overijssel (2002, 26 november); Provincie Overijssel (2003, januari).

¹⁵⁸ Interview N42.

¹⁵⁹ Interview N42; Provincie Overijssel (2003, januari).

¹⁶⁰ Provincie Overijssel (2003, januari).

<i>Samenhang onzekerheden</i>	Het vergroten van normatieve onzekerheid (loslaten van de richtlijnen) zorgt ook voor het vergroten van cognitieve onzekerheid (over de gevolgen daarvan) en de strategische onzekerheid (vooral over keuzes van PS).
-------------------------------	---

Meer aandacht voor doorstroming: N340 innovatieve stroomweg (stap 7)

Op basis van de met PS afgesproken uitgangspunten werken beleidsmakers in de loop van 2003 een nieuw inrichtingsplan voor de N340 uit en leggen dat medio 2004 voor aan PS. Beleidsmakers werken met een aantal verkeerskundige experts een 'innovatieve stroomweg' uit: een weg met inhaalstroken (2+1-weg) en een cable barrier (staalkabels) als rijbaanschiiding¹⁶¹. Dat doen ze volgens een geïnterviewde beleidsmaker bewust 'in de luwte' om in een later stadium een uitgewerkt plan naar buiten te kunnen brengen¹⁶². Door de CROW-richtlijnen wat minder strikt te hanteren lukt het een weg te ontwerpen die minder ingrijpend is voor de omgeving, minder duur is maar ook de doorstroming en verkeersveiligheid verbetert. Omdat het ontwerp binnen het bestaande tracé past hoeft geen m.e.r.-procedure te worden doorlopen¹⁶³. De oplossing biedt soelaas voor de korte termijn, op lange termijn moeten mogelijk aanvullende maatregelen worden getroffen.

Beleidsmakers van Overijssel, actoren uit de economische coalitie, proberen met de inrichting van de N340 als 'innovatieve stroomweg' rekening te houden met verschillende belangen, en daarmee actoren uit verschillende advocacy coalitions tegemoet te komen. Op die manier lijken ze normatieve en strategische onzekerheid te willen reduceren. Tegelijkertijd betekent het loslaten van de CROW-richtlijnen dat er meer cognitieve onzekerheid komt effecten van een dergelijke weg op onder meer verkeersveiligheid en doorstroming. Via onderzoek (modelberekeningen) wordt geprobeerd cognitieve onzekerheid op dat punt te verkleinen. Het vraagstuk wordt zo naar de technische hoek gesleept (zie figuur 5.3-7 en tabel 5.7).

5.3-7 Beleidsmakers (EC):
 ----> Innovatieve stroomweg
 en modelberekeningen

¹⁶¹ Provincie Overijssel (2004, 25 februari).

¹⁶² Interview N42.

¹⁶³ Interview N42.

Tabel 5.7 Beschrijving sleepgedrag in stap 7 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	De innovatieve stroomweg lijkt een compromis, maar is meer op doorstroming gericht dan een tweebaansweg, in lijn met de wens van de economische coalitie. Het plan wordt uitgewerkt met experts, zo wordt geprobeerd onzekerheden te reduceren.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Geen m.e.r. betekent geen alternatieven, geen inspraak en geen advies van de Commissie m.e.r. Bovendien worden alternatieven uitgewerkt met experts. Via deze technocratische werkwijze worden andere actoren buitenspel gezet.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers stellen met PS nieuwe kaders vast voor het DV-beleid, vanuit die kaders wordt een plan voor herinrichting van de N340 uitgewerkt.
<i>Institutionele setting</i>	De inzet van experts van kennisinstellingen als SWOV, AVV en CROW en gebruik van (landelijke) verkeersmodellen.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van een innovatieve stroomweg hangt samen met cognitieve onzekerheid over de gevolgen op vooral veiligheid, daardoor ook met strategische onzekerheid over de keuze van PS.

Motorrijders willen geen innovatieve stroomweg met cable barrier (stap 8)

Het plan voor een innovatieve stroomweg wordt medio 2004 aan stakeholders voorgelegd via twee informatiebijeenkomsten. Het plan blijkt tot meer weerstand te leiden dan vooraf was voorzien: motorrijders maken veel ophef over het gebruik van cable barriers (staalkabels) als rijbaanscheiding. Die zijn bang dat ze bij een val ernstig letsel oplopen en noemen de cable barrier 'eiersnijder'¹⁶⁴. Een betrokken beleidsmaker: "De toon werd gezet door die motorrijders"¹⁶⁵. Via lobby en de media proberen zij PS en de Tweede Kamer te overtuigen van de gevaren van cable barriers. Ondanks aanvullend onderzoek waaruit blijkt dat de cable barriers veilig zijn¹⁶⁶, besluit de Tweede Kamer het gebruik van cable barriers eind 2005 te verbieden en besluiten PS begin 2006 in navolging daarvan om alternatieven met inhaalmogelijkheden maar zonder cable barrier te onderzoeken¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Interviews N6, N9, N40 en N42.

¹⁶⁵ Interview N42.

¹⁶⁶ Provincie Overijssel (2005, 5 april).

¹⁶⁷ Interview N42; Tweede Kamer (2005, 7 december).

Door cognitieve onzekerheid over de verkeersveiligheidseffecten te vergroten, hopen motorrijders dat andere alternatieven in beeld komen – en dus normatieve onzekerheid te vergroten. Het vraagstuk wordt op die manier uit de technische hoek gesleept. Ze hopen dat volksvertegenwoordigers tot een andere keuze komen, ze proberen daarom strategische onzekerheid over het handelen van volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer en PS te vergroten (zie figuur 5.3-8 en tabel 5.8)¹⁶⁸.

Tabel 5.8 Beschrijving sleepgedrag in stap 8 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Tegenstanders proberen via de media en lobby cognitieve onzekerheid over het gebruik van cable barriers te vergroten zodat alternatieven in beeld komen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Motorrijders gebruiken de beeldende term ‘eiersnijder’ om cognitieve maar vooral normatieve en strategische onzekerheid te vergroten.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers proberen cognitieve onzekerheid over de veiligheid van cable barriers te verkleinen, motorrijders proberen die te vergroten zodat alternatieven in beeld komen.
<i>Institutionele setting</i>	De actie van motorrijders leidt er via de Tweede Kamer en PS toe dat er geen stroomweg met cable barriers komt.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van een innovatieve stroomweg hangt samen met cognitieve onzekerheid over de gevolgen op vooral de verkeersveiligheid, en daardoor ook met strategische onzekerheid over de keuzes die de Tweede Kamer en PS maken.

5.3 Fase 2 – Uitwerking plan: eindbeeld N340 2x2 100 (2006-2012)

Het streven te komen tot een opwaardering van de N340 tot een vierbaans autoweg staat in deze tweede fase centraal. Dat besluit wordt genomen na afronding van een netwerkanalyse in 2006 waaruit blijkt dat op termijn knelpunten op de N340 ontstaan. Bij de uitwerking van het herinrichtingsplan voor de N340 worden op advies van de Commissie m.e.r. ook alternatieven onderzocht. Aan het eind van deze tweede fase besluiten GS en PS mede op basis van het MER een ‘Combinatiealternatief’ te

¹⁶⁸ Tweede Kamer (2005, 7 december).

realiseren. Na afronding van de procedure voor een Provinciaal Inpassingplan (PIP) is dat besluit medio 2012 definitief.

Beleidsmakers voeren netwerkanalyse uit: N340 op termijn 2x2 (stap 9)

In de loop van 2006 wordt het plan voor herinrichting van de N340 met inhaalstroken maar zonder cable barrier verder uitgewerkt. In die periode wordt op initiatief van de provincie Overijssel samen met het Rijk en een aantal gemeenten een netwerkanalyse (NWA) uitgevoerd voor Noord Overijssel¹⁶⁹. Daarin worden op basis van modelstudies toekomstige knelpunten op het wegennet in kaart gebracht. In de interviews wordt het strategisch belang van de netwerkanalyse benadrukt: de resultaten daarvan worden formeel vastgesteld in een gezamenlijk overleg tussen Rijk en regio. “Er wordt een politiek spel gespeeld, waarbij wij de knoppen wat verder opendraaien, en zij de knoppen weer wat verder dicht draaien. Dat hoort er bij”¹⁷⁰.

Op basis van de netwerkanalyse concluderen beleidsmakers van Overijssel dat vanwege een forse verkeersgroei de N340 op termijn vierbaans (2x2) moet worden om een goede bereikbaarheid van de ‘toplocaties’ Zwolle en Hardenberg te waarborgen¹⁷¹. Die verkeersgroei hangt onder meer af van keuzes die andere overheden maken, zoals van de gemeente Zwolle bij het bedrijventerrein Hessenpoort. Mede vanwege die onzekere verkeersgroei stellen beleidsmakers eind 2006 een gefaseerde herinrichting van de N340 voor, en gebruiken daarbij de termen ‘groeimodel’ en ‘flexibiliteit’¹⁷². Toch lijkt die fasering vooral plaats te vinden vanwege beperkte financiële middelen, zo blijkt uit interviews¹⁷³. Met PS wordt de afspraak gemaakt om voor de eerste fase van de herinrichting van de N340 – daarin wordt een weg met inhaalstroken (2+1-weg) gerealiseerd – 40 miljoen euro beschikbaar te stellen¹⁷⁴.

Met de politiek-bestuurlijke afspraak tot herinrichting van de N340 vanwege de verwachte verkeersgroei en een vierbaansweg als eindbeeld worden cognitieve en normatieve onzekerheid gereduceerd, evenals strategische onzekerheid over het handelen van Rijk, gemeenten én PS. Tegelijkertijd wordt een gefaseerde aanpak voorgesteld, waarbij de snelheid waarmee het eindbeeld wordt gerealiseerd afhankelijk is van

169 Provincie Overijssel et al. (2006, 29 juni); Provincie Overijssel et al. (2006, 24 juli).

170 Interviews N4; in interviews N2 en N36 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

171 Provincie Overijssel et al. (2006, 24 juli), p. 18 en p. 40; Provincie Overijssel (2006, 31 oktober).

172 Provincie Overijssel (2006, 31 oktober), p. 2.

173 Interviews N22 en N42.

174 Provincie Overijssel (2007, april).

de verkeersgroei en financiële mogelijkheden. Met de gekozen aanpak lijkt (cognitieve) onzekerheid tot op zekere hoogte te worden geaccepteerd, maar met het vaststaande eindbeeld (2x2) en een blijvende verkeersgroei als uitgangspunt lijkt het vraagstuk toch vooral richting de technische hoek te worden gesleept (zie figuur 5.3-9 en tabel 5.9).

Tabel 5.9 Beschrijving sleepgedrag in stap 9 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Onderzoek (NWA) is leidend bij de keuzes van beleidsmakers, actoren uit de economische coalitie, daarmee worden onzekerheden verkleind.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De NWA bepaalt de focus (bereikbaarheid) en zorgt voor commitment van het Rijk en gemeenten. Verkeersmodellen (aannames) worden onderdeel van het politieke spel, om knelpunten op wegen te agenderen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	De omgang met onzekerheid door beleidsmakers van Overijssel wordt vooral bepaald door het landelijk beleid en in interactie met beleidsmakers van het Rijk. Er is opnieuw sprake van een gesloten proces met een beperkte rol van andere stakeholders.
<i>Institutionele setting</i>	De NWA, een landelijk instrument, bepaalt de manier waarop naar het vraagstuk wordt gekeken (bereikbaarheid, I/C), evenals de samenwerking tussen overheden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitief onzekere verkeersgroei op de N340 hangt af van strategische onzekerheid over het handelen van medeoverheden (o.a. het Rijk: A28, Zwolle: Hessenpoor), normatieve onzekerheid over de noodzaak van maatregelen hangen vooral af van de cognitief onzekere verkeersgroei.

Beleidsmakers starten m.e.r.-procedure (stap 10)

Met een vierbaansweg als eindbeeld wordt begin 2007 een nieuwe verkenning gestart; de verkenning vormt tevens de startnotitie voor een nieuwe m.e.r.-procedure¹⁷⁵. Beleidsmakers besluiten drie alternatieven nader te onderzoeken (en daarbinnen een aantal varianten): het bestaande tracé, een noordelijk tracé en een combinatie van beide. Als noodzaak voor herinrichting van de N340 worden doorstromingsproblemen en daarmee samenhangende negatieve gevolgen voor verkeersveiligheid en leefbaarheid benadrukt. Het doel van de herinrichting is “de provinciale weg N340 Zwolle-Ommen inrichten als een stroomweg, waar 100km/u gereden mag worden en de weg [duurzaam] veiliger maken”¹⁷⁶. Via een “gebiedsontwikkeling [...] wordt rekening gehouden met de gevolgen van opwaardering van de N340 op de ruimtelijke, sociale en economische ontwikkelingen van het gebied daaromheen”¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Provincie Overijssel (2007a, 16 oktober); Provincie Overijssel (2007b, 16 oktober).

¹⁷⁶ Provincie Overijssel (2007b, 16 oktober), pp. 11-12.

¹⁷⁷ Provincie Overijssel (2007b, 16 oktober), bijlage 3.

Beleidsmakers van Overijssel verkleinen met de verkenning en startnotitie voor de m.e.r.-procedure cognitieve en normatieve onzekerheid op een vergelijkbare manier als bij de netwerkanalyse (zie stap 9): op basis van modelberekeningen wordt vastgesteld dat het verkeer op de N340 flink blijft groeien en dat die weg op termijn vierbaans moet worden om te zorgen voor een goede bereikbaarheid van Zwolle en Hardenberg. Anders dan bij de netwerkanalyse is er nu meer oog voor andere belangen dan alleen bereikbaarheid en doorstroming, onder meer verwoord met de termen ‘gebiedsontwikkeling’ en ‘duurzaam veilig’.

Daarmee lijken beleidsmakers, actoren uit de economische advocacy coalition, ook oog te hebben voor de wensen en belangen van actoren uit de ambivalente en sociaal-groene advocacy coalition. Het vraagstuk wordt op die manier wederom naar de technische hoek gesleept. Tegelijkertijd neemt de strategische onzekerheid toe met het onderzoeken van een vierbaansweg én met een nieuw, noordelijk tracé (zie figuur 5.3-10 en tabel 5.10).

Tabel 5.10 Beschrijving sleepgedrag in stap 10 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Onderzoek (verkeersmodellen) is leidend bij de keuzes van beleidsmakers, daarmee worden onzekerheden door deze actoren uit de economische coalitie verkleind.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Verkeersmodellen zorgen voor ‘bereikbaarheidsblik’ op het vraagstuk. Met de termen ‘gebiedsontwikkeling’ en ‘duurzaam’ hebben beleidsmakers oog voor andere wensen en belangen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers proberen op voorhand rekening te houden met de wensen van andere advocacy coalitions.
<i>Institutionele setting</i>	De m.e.r.-procedure is verplicht, landelijke verkeersmodellen bepalen de manier waarop naar het vraagstuk wordt gekeken (bereikbaarheid, I/C).
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid over de noodzaak van maatregelen (2x2, 100) hangt af van cognitief onzekere verkeersgroei.

Tegenstanders tegen ‘vierbaans 100’ én tegen noordelijk tracé (stap 11)

Wanneer beleidsmakers het plan voor een 100km/u-vierbaansweg naar buiten brengen, mogelijk over een nieuw, noordelijk tracé, leidt dat tot weerstand. Niet alleen omwonenden, maar ook een aantal Statenfracties (zoals GroenLinks, SP en PvdA) en belangenorganisatie (zoals NMO en LTO) hebben twijfels over de noodzaak te komen tot een vierbaansweg. Het gaat zowel om mensen die langs het bestaande tracé

wonen als om inwoners uit het gebied waar het nieuwe, noordelijke tracé is gepland. Ze benadrukken andere waarden en belangen, zoals leefbaarheid, verkeersveiligheid, landbouw en natuur. Ook zetten ze vraagtekens bij de gehanteerde verkeersprognoses: geïnterviewden spreken over “een vreemde knik” en geven aan “verrast te zijn door de hoge groeicijfers die werden gehanteerd”¹⁷⁸. De stichting Duurzaam door het Vechtdal komt namens inwoners uit het gebied met een alternatief: een ‘duurzame variant’ waarbij alleen de belangrijkste knelpunten worden aangepakt. Ze maken hun standpunt kenbaar via zienswijzen in de m.e.r.-procedure, via de media en via PS¹⁷⁹. Beleidsmakers passen de gehanteerde prognoses aan, mede door de ophef daarover ontstaat. “Als de omgeving zich niet zo geroerd had, was het verkeersmodel helemaal niet aangepast”, aldus een geïnterviewde onderzoeker¹⁸⁰.

Tegenstanders van een vierbaans 100km/u-stroomweg, actoren uit de sociaal-groene advocacy coalition, stellen de uitgangspunten ter discussie en komen met een alternatief. Door cognitieve onzekerheid over de verkeersgroei te vergroten, lijken ze ook normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van een 100km/u-stroomweg te willen vergroten. In dat geval komen alternatieven, zoals hun ‘duurzame variant’, weer in beeld. Op deze manier wordt het vraagstuk uit de technische hoek gesleept. Tegenstanders lijken daarmee vooral strategische onzekerheid over het handelen van ambivalente fracties in PS te willen vergroten (zie figuur 5.3-11 en tabel 5.11).

178 Interviews N6 en N10; in interview N5 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

179 Duurzaam door het Vechtdal, (2007, 7 december); Provincie Overijssel (2007a, juni); Provincie Overijssel (2007b, juni); Stentor (2007, 27 februari).

180 Interview N35.

Tabel 5.11 Beschrijving sleepgedrag in stap 11 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Tegenstanders proberen onzekerheden te vergroten met een alternatief plan en door de gebruikte cijfers ter discussie te stellen, via PS, de media en formele procedures.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het streven van tegenstanders is te zorgen dat hun plan een plek in de besluitvorming krijgt, en daarmee normatieve onzekerheid te vergroten.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers proberen normatieve onzekerheid te verkleinen door cognitieve onzekerheid over de verkeersgroei te verkleinen. Tegenstanders doen het tegenovergestelde: zij proberen normatieve onzekerheid te vergroten door cognitieve onzekerheid over die verkeersgroei te vergroten.
<i>Institutionele setting</i>	De m.e.r.-procedure en verkenningsfase verplichten tot inspraak van stakeholders, beleidsmakers zijn verplicht op de zienswijzen te reageren.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de noodzaak de N340 ingrijpend aan te pakken hangt samen met normatieve en strategische onzekerheid over te maken keuzes van (vooral) PS.

Commissie m.e.r.: onderzoek ook alternatieven voor 2x2-100 (stap 12)

Beleidsmakers leggen de startnotitie voor de m.e.r.-procedure voor aan de Commissie m.e.r. Mede op basis van het advies van de Commissie m.e.r. komen beleidsmakers tot richtlijnen voor het vervolg van de m.e.r.-procedure. Ondanks aandringen van een aantal stakeholders en Statenleden nemen beleidsmakers geen 80km/u-varianten op in de startnotitie. De Commissie m.e.r. is het daar niet mee eens: die vindt dat beleidsmakers de stap naar een 100km/u-vierbaansweg te snel nemen: “er zijn ook andere oplossingsrichtingen denkbaar”¹⁸¹. De Commissie adviseert onder meer een alternatief te onderzoeken waarin alleen de knelpunten worden opgelost (‘0-plus alternatief’) en een ‘80km/u-variant’¹⁸². De Commissie m.e.r. vraagt tevens aandacht voor de gevolgen van onzekere ontwikkelingen en die te vertalen in een aantal scenario’s, en het onderdeel gebiedsontwikkeling beter uit te werken en te kijken naar de mogelijkheden van herinrichting van de N340 in combinatie met landbouw, recreatie en natuur¹⁸³.

¹⁸¹ Commissie m.e.r. (2007, 14 februari), p. 3.

¹⁸² Commissie m.e.r. (2007, 14 februari), p. 2.

¹⁸³ Commissie m.e.r. (2007, 14 februari), p. 1, pp. 3-4 en p. 8.

Met het advies vraagt de Commissie m.e.r. beleidsmakers van Overijssel meer oog te hebben voor de cognitief onzekere verkeersontwikkeling op de N340, en normatieve onzekerheid te vergroten door breder te kijken dan alleen naar een vierbaans 100km/u-stroomweg. Het vraagstuk belandt daardoor in de ongetemde hoek. Daarmee neemt ook de strategische onzekerheid toe over het handelen van andere actoren, waaronder die van fracties uit PS – vooral die uit de ambivalente advocacy coalition. Door aandacht te vragen voor de mogelijkheden die gebiedsontwikkeling geeft om verschillende wensen en belangen met elkaar te verzoenen, geeft de Commissie m.e.r. advies hoe de vergrote normatieve onzekerheid weer te verkleinen (zie figuur 5.3-12 en tabel 5.12).

Tabel 5.12 Beschrijving sleepgedrag in stap 12 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	De Commissie m.e.r. geeft als onafhankelijke partij aan niet tegen een 100km/u-stroomweg te zijn, maar de voor- en nadelen daarvan goed te onderzoeken evenals die van alternatieven.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De Commissie m.e.r. adviseert ook alternatieven te onderzoeken en geven daarmee gehoor aan de wensen van stakeholders.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers houden vast aan het plan voor een 100km/u-stroomweg, ondanks de wensen andere actoren alternatieven te onderzoeken. De Commissie m.e.r. zorgt dat die andere actoren worden gehoord.
<i>Institutionele setting</i>	De formele rol van de Commissie m.e.r. is adviserend, in juridische procedures (zoals bij de Raad van State) weegt dit advies zwaar.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Met het opnemen van alternatieven neemt niet alleen normatieve onzekerheid toe, maar ook cognitieve (over de haalbaarheid en effecten van alternatieven) en strategische onzekerheid (o.a. over de keuzes die PS maken).

Beleidsmakers werken toe naar besluit: vergelijken alternatieven in MER (stap 13)

Beleidsmakers besluiten naast een 100km/u-stroomweg ook andere alternatieven te onderzoeken. De nieuwe uitgangspunten worden medio 2008 formeel vastgesteld door PS in de richtlijnen voor de m.e.r.-procedure, begin 2009 resulterend in het MER¹⁸⁴. Stakeholders worden via ‘consultatiegroepen’ betrokken bij de uitwerking van

184 Provincie Overijssel (2008, juni); Provincie Overijssel (2009, januari); Provincie Overijssel (2009, maart).

de plannen. Het doel van de herinrichting van de N340 is te zorgen dat bij een verdere verkeersgroei onder meer de bereikbaarheid en leefbaarheid “zo duurzaam mogelijk verbeteren”. “Ondersteuning van de regionale gebiedsontwikkeling” is een aanvullend doel¹⁸⁵. Geïnterviewde beleidsmakers geven aan dat ‘gebiedsontwikkeling’ “erbij is gehaald omdat het in die tijd erg speelde”, maar dat ze het “zo klein mogelijk wilden houden”¹⁸⁶. Er worden veertien alternatieven met elkaar vergeleken; daarbij worden ook twee scenario’s met meer en minder groei van de (beroeps)bevolking door-gerekend. Die scenario’s blijken weinig invloed te hebben op de resultaten, zo geeft een geïnterviewde onderzoeker aan¹⁸⁷.

Beleidsmakers van Overijssel gebruiken de m.e.r.-procedure om een ‘objectieve’ vergelijking te maken tussen alternatieven voor de N340¹⁸⁸. Daarmee wordt normatieve onzekerheid verkleind door vertaling ervan in cijfers en dus in cognitieve zekerheid. Dat geldt ook voor de verwachte verkeersgroei: ondanks aanvullende scenario’s blijft cognitieve onzekerheid op dit punt laag, waardoor normatieve onzekerheid over de noodzaak van ingrijpen wordt verkleind. Door wensen en belangen van stakeholders mee te nemen in het doel van herinrichting van de N340 en daarbij de termen ‘duurzaam’ en ‘gebieds-ontwikkeling’ te gebruiken, lijken beleidsmakers eveneens normatieve onzekerheid te willen verkleinen. Door belanghebbenden bij de uitwerking van de plannen te betrekken, lijken beleidsmakers strategische onzekerheid over hun handelen te willen beteugelen (zie figuur 5.3-13 en tabel 5.13).

185 Provincie Overijssel (2009, januari), deel A, p. 16.

186 Interviews N22, N37 en N53.

187 Interview N45.

188 Provincie Overijssel (2009, januari), deel A, p. 10.

Tabel 5.13 Beschrijving sleepgedrag in stap 13 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers geven aan te komen tot een keuze tussen alternatieven door een 'objectieve' vergelijking in het MER. Dit past meer bij de ambivalente dan bij de economische coalitie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers hanteren de term 'duurzaam' in de doelstelling om actoren uit andere coalities tegemoet te komen. Participatie lijkt bedoeld om stakeholders medeverantwoordelijk te maken.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers volgen het advies van de Commissie m.e.r. om alternatieven te onderzoeken op omdat ze andere problemen kunnen krijgen (bijvoorbeeld in procedures bij de Raad van State).
<i>Institutionele setting</i>	De m.e.r.-procedure betekent verplichte inspraak van stakeholders. De Commissie m.e.r adviseert, maar in juridische procedures weegt dit advies zwaar. Landelijke verkeersmodellen zijn leidend bij infrastructuurprojecten, inclusief het criterium I/C.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de verkeersgroei hangt samen met normatieve onzekerheid over de noodzaak van maatregelen, en daardoor met strategische onzekerheid over het handelen van (vooral ambivalente) fracties in PS.

Stakeholders laten van zich horen (stap 14)

Stakeholders worden via consulatiegroepen meegenomen in de m.e.r.-procedure en de voorbereiding van de besluitvorming eind 2009. Tegelijkertijd blijven diverse stakeholders zich roeren, vooral bewoners en ondernemers uit het gebied. Ze geven hun mening via zienswijzen op het MER, door te lobbyen bij PS, door eigen onderzoek uit te laten voeren en via de media. Zowel actoren uit de economische als uit de sociaal-groene advocacy coalition laten van zich horen. De eerste brengt argumenten in voor een nieuwe, noordelijk gelegen 100km/u-weg die bij voorkeur vierbaans is ('Noordelijk alternatief') en spreekt bij aanpassing van de huidige weg van 'lapmiddelen'¹⁸⁹. De tweede pleit voor behoud van de huidige 80km/u-weg en wil slechts de belangrijkste knelpunten aanpakken omdat "je alleen moet doen wat nodig is" ('Netwerk80-alternatief'); in hun ogen wordt gerekend met een te hoge verkeersgroei¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Interview N48.

¹⁹⁰ Interview N5.

Met de discussie over alternatieven wordt normatieve onzekerheid vergroot en daardoor ook strategische onzekerheid over de keuze die PS zullen maken, vooral de twijfelende fracties – actoren uit de ambivalente advocacy coalition. Tegenstanders van een nieuw, noordelijk tracé stellen de gehanteerde prognoses ter discussie, en proberen normatieve en strategische onzekerheid te vergroten door cognitieve onzekerheid over die prognoses te vergroten (zie figuur 5.3-14 en tabel 5.14).

Tabel 5.14 Beschrijving sleepgedrag in stap 14 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Voorstanders van het Netwerk80-alternatief brengen argumenten in voor hun keuze, en zetten daarbij onderzoek, formele procedures en de media in. Ze proberen daarmee onzekerheden te vergroten. Ook voorstanders van een nieuw noordelijk tracé (2x2 en 100 km/u), actoren uit de economische coalitie, proberen onzekerheden te vergroten om hun alternatief naar voren te schuiven.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Stakeholders richten zich op PS: die beslissen. Ze proberen die Statenleden op verschillende manieren te beïnvloeden.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers zetten via het MER de voor- en nadelen van verschillende alternatieven 'objectief' op een rijtje, het is aan PS om die te wegen. Stakeholders proberen de weging van de voor- en nadelen door PS te beïnvloeden.
<i>Institutionele setting</i>	De m.e.r.-procedure betekent verplichte inspraak van stakeholders. PS maken de uiteindelijke keuze.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de verkeersgroei hangt samen met normatieve onzekerheid over de noodzaak van te nemen maatregelen, en daardoor met strategische onzekerheid over het handelen van Statenfracties.

GS en PS kiezen voor compromis: Combinatiealternatief (stap 15)

De m.e.r.-procedure maakt duidelijk dat er politiek-maatschappelijke verdeeldheid blijft over herinrichting van de N340 en er waarschijnlijk niet één alternatief een meerderheid haalt in PS. Beleidsmakers van Overijssel besluiten daarom in de eerste helft van 2019 een 'Combinatiealternatief' (CA) uit te werken, en hopen daarmee tot

een breed gedragen compromis te kunnen komen, zo blijkt uit interviews¹⁹¹. Bovendien sluit het Combinatiealternatief het beste aan bij het vigerend ruimtelijke beleid, vastgelegd in de Omgevingsvisie¹⁹². GS stellen een gefaseerde realisatie van het Combinatiealternatief voor waardoor “tussentijdse herijking [...] mogelijk is”¹⁹³, maar volgens een geïnterviewde beleidsmaker ook om de PvdA-fractie tegemoet te komen¹⁹⁴. In PS kiezen coalitiepartijen CDA, VVD en PvdA voor het Combinatiealternatief, in het PS-besluit als volgt verwoord: “het Combinatiealternatief wordt ontworpen als een regionale stroomweg die een bijdrage levert aan de doorstroming van het verkeer, de verdere gebiedsontwikkeling en de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied”¹⁹⁵. PS besluiten echter af te zien van de door GS voorgestelde fasering; er is veel geld beschikbaar dus de eerdere financiële noodzaak voor die fasering is er niet meer¹⁹⁶. Veel stakeholders zijn teleurgesteld over de besluitvorming in PS omdat niet duidelijk is op basis van welke argumenten ze tot hun keuze komen, zo wordt in diverse interviews aangegeven¹⁹⁷. “Je wordt eigenlijk gedwongen om er heel veel tijd in te steken – als je invloed wilt hebben, moet je meedoen, het is tenslotte in je woonomgeving, en in één keer wordt dat allemaal terzijde geschoven”¹⁹⁸.

Via het Combinatiealternatief hopen beleidsmakers tot een breed gedragen compromis te komen, en zo normatieve onzekerheid te reduceren. Met een gefaseerde realisatie van het Combinatiealternatief lijkt cognitieve onzekerheid tot op zekere hoogte te worden geaccepteerd: het eindbeeld, het Combinatiealternatief, staat echter wel vast. Het vraagstuk wordt niet helemaal naar de technische hoek gesleept. Acceptatie van onzekerheden via een gefaseerde realisatie is voor PS echter geen optie. Daarmee wordt het vraagstuk alsnog naar de technische hoek gesleept (zie figuur 5.3-15 en tabel 5.15).

191 Interviews N6 en N22.

192 Provincie Overijssel (2009, juli).

193 Provincie Overijssel (2009, 23 juni), p. 31.

194 Interview N22.

195 Provincie Overijssel (2009a, 14 oktober).

196 Interviews N4 en N16; Provincie Overijssel (2009b, 14 oktober); Stentor (2009, 14 juni).

197 Interviews N5, N6, N10, N15, N32 en N37.

198 Interview N15.

Tabel 5.15 Beschrijving sleepgedrag in stap 15 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers kiezen met het een gefaseerde realisatie van het Combinatiealternatief voor een compromis om onzekerheden te verkleinen én deels te accepteren.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Met het Combinatiealternatief hopen beleidsmakers tegemoet te komen aan de wensen van de drie advocacy coalitions. Een belangrijk argument bij de onderbouwing van die keuze is dat die het beste aansluit bij vigerend beleid. De voorgestelde fasering is ook om tegemoet te komen aan coalitiepartner PvdA.
<i>Interactie tussen actoren</i>	GS zien dat de tegenstellingen tussen de economische en sociaal-groene coalitie blijven en stellen daarom een compromis voor: het Combinatiealternatief. GS willen een gefaseerd aangelegde N340, PS niet want dat geeft voor hen onwenselijke onzekerheden.
<i>Institutionele setting</i>	GS stellen voorkeursalternatief voor aan PS, die maken een keuze. Bij de onderbouwing van de keuze van beleidsmakers speelt het vigerende beleid een belangrijke rol.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over wat nodig is hangt samen met normatieve en strategische onzekerheid over de keuzes van PS.

Beleidsmakers werken Combinatiealternatief uit via PIP en MER (stap 16)

Na het PS-besluit te kiezen voor het Combinatiealternatief, zetten beleidsmakers van Overijssel vanaf eind 2009 vervolgstappen naar realisatie ervan. Naast herinrichting van de N340 wordt ook de parallelle N377 'duurzaam veiliger' gemaakt¹⁹⁹. Om herinrichting van de N340 formeel-juridische mogelijk te maken wordt een Provinciaal Inpassingplan (PIP) gemaakt, in plaats van via aanpassing van drie gemeentelijke bestemmingsplannen. In het kader van het PIP wordt opnieuw een m.e.r.-procedure doorlopen, en krijgen stakeholders nog een laatste kans om zienswijzen in te dienen voordat wordt overgegaan tot realisatie. In het PIP en het MER worden de voor- en nadelen van een aantal inrichtingsvarianten onderzocht. Stakeholders werken – ondanks het door een betrokken beleidsmaker geconstateerde “chagrijn bij een aantal partijen”²⁰⁰ – via ‘ontwerpbijeenkomsten’ mee aan de uitwerking van die inrichtingsvarianten²⁰¹. Mede op basis van het MER komen beleidsmakers tot een voorkeursalternatief.

¹⁹⁹ Herinrichting van de N377 wordt hier niet besproken.

²⁰⁰ Interview N23.

²⁰¹ Provincie Overijssel (2011, januari), p. 41.

De echte belangenafweging is al eerder gemaakt bij de keuze voor het Combinatiealternatief, op detailniveau is in dit stadium nog wel sprake van een afweging van belangen (bijvoorbeeld bij de keuze van een tunnel of een viaduct), en daarmee van onzekerheden. Opnieuw wordt via het MER normatieve onzekerheid gereduceerd door vertaling ervan in cijfers en dus cognitieve zekerheid. Hoewel het PIP ‘slechts’ de uitwerking van het reeds gekozen Combinatiealternatief is, is het geen uitgemaakte zaak dat het PIP in PS wordt vastgesteld: het politiek-maatschappelijk draagvlak voor het Combinatiealternatief blijft wankel, zo blijkt uit discussies in PS en de vele zienswijzen die worden ingediend op het PIP en het MER. Via de genoemde ontwerpbijeenkomsten lijken beleidsmakers het draagvlak voor de uiteindelijke keuze te willen vergroten, en dus strategische onzekerheid te willen verkleinen. Strategische onzekerheid over het handelen van Statenleden lijkt met het PS-besluit medio 2012 ook te worden verkleind. Beleidsmakers verkleinen zo cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid; het vraagstuk wordt naar de technische hoek gesleept (zie figuur 5.3-16 en tabel 5.16).

Tabel 5.16 Beschrijving sleepgedrag in stap 16 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers werken het plan uit via het PIP en het MER: een afweging van belangen en onzekerheidsreductie via onderzoek.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het PIP maakt besluitvorming eenvoudiger dan via aanpassing van de bestemmingsplannen van drie gemeenten; bovendien zijn beleidsmakers van Overijssel in de ‘lead’.
<i>Interactie tussen actoren</i>	In PS ontstaat discussie door de inbreng van fracties die behoren tot de economische én sociaal-groene coalitie: die schuiven alternatieven naar voren en vergroten zo onzekerheden, ondanks vaststelling van het PIP.
<i>Institutionele setting</i>	Het PIP en het MER bieden een kader: wie mag wanneer waarover meepraten? In het coalitieakkoord wordt afgesproken het Combinatiealternatief te realiseren, daardoor is ook de VVD-fractie voor dit alternatief.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Via het MER wordt normatieve onzekerheid verkleind door vertaling ervan in cognitieve zekerheid (cijfers).

5.4 Fase 3 – Heroverweging en realisatie: minder geld naar N340 (2012-2020)

Bij de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2011 is herinrichting van de N340 een belangrijk thema, ondanks de keuze van PS voor het Combinatiealternatief eind 2009. De nieuwe coalitie spreekt af vast te houden aan het genomen besluit: het Combinatiealternatief wordt verder uitgewerkt en de N377 wordt duurzaam veiliger ingericht. Het blijkt toch anders te lopen: eind 2013 besluiten PS 100 miljoen te bezuinigen op de N340, en moet een nieuwe afweging worden gemaakt wat wel en niet te realiseren. In de derde fase staat die zoektocht centraal. Beleidsmakers van Overijssel leggen een aantal opties voor aan PS, die komen na lang wikken en wegen tot een nieuwe invulling van de N340 (en N377) en stellen daarvoor begin 2016 toch weer meer geld beschikbaar. Na een nieuwe PIP-procedure voor het aangepaste plan wordt het plan medio 2018 aanbesteed, waarna in 2019 wordt gestart met realisatie van de plannen.

Stakeholders en PS uiten via PIP en MER kritiek op plan N340 (stap 17)

Tegenstanders van het gekozen Combinatiealternatief (CA) gebruiken de verkiezingen begin 2011 en de procedure rondom het PIP en het MER in diezelfde periode om hun standpunt (opnieuw) kenbaar te maken. Als de verhoudingen in PS na de verkiezingen wijzigen, het Rijk niet blijkt mee te betalen aan de aansluiting van de N340 op de A28 én er sinds eind 2008 sprake is van een economische recessie met minder verkeersgroei, lijkt sprake van een nieuwe situatie. Oppositiepartijen willen een discussie over de geplande investeringen in de N340; de PvdA-fractie spreekt over “waanzinnig veel geld in tijden van crisis voor slechts een paar minuten reistijdwinst”²⁰². Het nieuwe college van GS zegt vast te houden aan het eerder gekozen Combinatiealternatief omdat “geen belangrijke nieuwe feiten of omstandigheden naar voren zijn gebracht”²⁰³. Voor een voorstel van oppositiepartijen om fors te bezuinigen op het budget van de N340 is medio 2012 geen meerderheid – ook al is coalitiepartner VVD een voorstander van het noordelijk tracé²⁰⁴.

Tegenstanders van het Combinatiealternatief proberen opnieuw alternatieven naar voren te schuiven. Het betreft zowel actoren uit de economische advocacy coalition, die het Noordelijk alternatief willen, als actoren uit de sociaal-groene advocacy coalition, die het Netwerk80-alternatief willen. Door het Combinatiealternatief ter discussie te stellen wordt normatieve onzekerheid vergroot, dat doen ze deels door cognitieve onzekerheid over de verwachte

5.3-17 PS en andere actoren

---> (EC en SGC): Zienswijzen, amendement en media

202 PS-vergadering van 11 juli 2012.

203 Provincie Overijssel (2012, 15 mei), p. 6 en p. 10.

204 Provincie Overijssel (2012, 11 juli).

verkeersgroei te vergroten. Op die manier wordt het vraagstuk uit de technische hoek gesleept. Een aantal fracties in PS behoort tot één van deze twee advocacy coalitions; de strategische onzekerheid over het handelen van PS wordt daarmee eveneens vergroot (zie figuur 5.3-17 en tabel 5.17).

Tabel 5.17 Beschrijving sleepgedrag in stap 17 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Tegenstanders van het Combinatiealternatief zijn zowel actoren uit de economische als de sociaal-groene coalitie: beiden vergroten onzekerheden via formele procedures, de media en PS.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers gebruiken het institutionele kader (zoals het coalitieakkoord) om onzekerheden te verkleinen, en actoren uit andere coalities 'in toom te houden' (zoals VVD).
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers verkleinen onzekerheden via formele procedures (PIP, MER) om tot een besluit te komen, tegenstanders vergroten onzekerheden via diezelfde procedures door alternatieven naar voren te schuiven.
<i>Institutionele setting</i>	Het PIP en het MER bieden de mogelijkheid zienswijzen in te dienen. PS maken gebruik van de mogelijkheden die zij hebben (o.a. amendementen), beleidsmakers (GS) houden vast aan het coalitieakkoord.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Met het vergroten van normatieve onzekerheid wordt ook strategische onzekerheid over het handelen van PS vergroot; het vergroten van normatieve onzekerheid gebeurt deels door het vergroten van cognitieve onzekerheid (over de verkeersgroei).

PS: minder geld naar N340 en andere prioritering (stap 18)

Ook nadat het PIP medio 2012 is aangenomen blijven zowel voorstanders van het Noordelijk alternatief als van het Netwerk80-alternatief proberen PS op andere gedachten te brengen²⁰⁵. Eind 2013 nemen PS met steun van coalitiepartner VVD een motie aan die leidt tot heroverweging van het in 2009 genomen besluit: het budget voor de N340 (260 miljoen euro) wordt met 100 miljoen euro verlaagd en het vrijkomende geld wordt besteed aan onder meer investeringen in de fiets, het OV en de Rijksweg N35. Er is op die manier sprake van een "meer evenwichtige balans" in het mobiliteitsbeleid. Een geïnterviewd Statenlid verwoordt het als volgt: "De verdeling van de 100 miljoen bezuiniging is een compromis 'van alle kanten'"²⁰⁶. Bovendien is de economische crisis volgens de PvdA-fractie "dé uitgelezen kans om een fundamenteel

²⁰⁵ Interviews N12 en N29; Stentor (2012, 15 oktober); Tubantia (2013, 31 augustus); Tubantia (2013, 13 november).

²⁰⁶ Interview N29.

andere weg te kiezen met een nieuwe kijk op mobiliteit"²⁰⁷. Als beleidsmakers begin 2014 met een aangepast plan voor de N340 (en N377) komen, besluiten PS een aantal aanvullende maatregelen te treffen naast het 'basispakket' en een aantal kaders vast te stellen voor herinrichting van de N340 (en N377). Die kaders betreffen onder meer de prioritering in doelen – 'VLD': veiligheid, leefbaarheid en doorstroming, en een 'duurzaam veilige' inrichting van de N340 en N377 volgens de CROW-richtlijnen²⁰⁸. Het nieuwe plan voor de N340 lijkt sterk op het eerder afgewezen Netwerk80-alternatief.

Met de heroverweging van het eerder genomen besluit vergroten PS onzekerheden: normatieve onzekerheid over de binnen het beschikbare budget te stellen prioriteiten én over de te maken keuzes voor het vrijkomende budget, cognitieve onzekerheid over de effectiviteit van het nieuwe maatregelenpakket, en strategische onzekerheid over de opstelling van gemeenten en andere belanghebbenden (zie figuur 5.3-18 (1)). PS verkleinen deze onzekerheden door via moties kaders en voorwaarden te stellen (zoals over de prioritering van doelen), en die zo in te steken dat er aan de wensen van zoveel mogelijk partijen tegemoet wordt gekomen (zoals: N35 voor de economische coalitie, OV en fiets voor de sociaal-groene coalitie); dat blijkt wel direct extra geld te kosten. Cognitieve onzekerheid wordt verkleind door uit te gaan van CROW-richtlijnen voor de DV-inrichting van wegen (zie figuur 5.3-18 (2) en tabel 5.18).

Tabel 5.18 Beschrijving sleepgedrag in stap 18 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	PS kiezen voor een compromis waar voor velen wat te winnen valt.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	PS is aan zet en bepalen de kaders en de koers. Beleidsmakers leggen daarom het besluit voor de bezuinigingen terug bij PS: kies maar wat wel en niet te realiseren.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers verkleinen onzekerheden via het PIP, PS vergroten die door de heroverweging.
<i>Institutionele setting</i>	Besluiten worden in PS genomen, in de politieke arena: via moties en amendementen stellen ze kaders voor de nieuwe invulling van de N340.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door vergroten normatieve onzekerheid ook vergroten cognitieve en strategische onzekerheid.

²⁰⁷ Provincie Overijssel (2013, 11 december); Tubantia (2013, 31 augustus); PS-vergadering van 11 juli 2012.

²⁰⁸ Provincie Overijssel (2014, 21 januari); Provincie Overijssel (2014, 14 februari).

Beleidsmakers werken verschillende maatregelenpakketten uit (stap 19)

Beleidsmakers werken het plan voor herinrichting van de N340 en N377 binnen de door PS gestelde kaders in de loop van 2014 verder uit. Het blijkt niet eenvoudig tot een herinrichting te komen die bijdraagt aan alle eerder gestelde doelen omdat een groot deel van het beschikbare budget naar de N340 tussen Zwolle en Dalfsen gaat. "Het moest op alle terreinen wel minder, maar je moest ook wel op alle terreinen wat bieden", aldus een geïnterviewde beleidsmaker²⁰⁹. Beleidsmakers werken daarom verschillende maatregelenpakketten uit, een 'verbeterpakket', een 'VLD-pakket' en een 'optimalisatiepakket', en proberen op een objectieve manier tot een prioritering te komen; het optimalisatiepakket wordt uitgevoerd als een toekomstige aannemer ruimte ziet om binnen het beschikbare budget meer te doen dan wat minimaal wordt gevraagd. Verkeersmodellen en een multicriteria-analyse (MCA) spelen bij de te maken keuzes een belangrijke rol. Over de gekozen aanpak zegt een geïnterviewde beleidsmaker: "Als-ie op de inhoud logisch is, kan ik het in elk geval zo waarde vrij mogelijk terugleggen. Is misschien niet iedereen het er mee eens, maar ik kan het wel uitleggen"²¹⁰. Toch is er bij diverse stakeholders ontevredenheid: een deel probeert PS te overtuigen aanvullende maatregelen te treffen, anderen proberen opnieuw het Noordelijk alternatief te agenderen²¹¹. Een geïnterviewde beleidsmaker: "Zijn hoop [van de gedeputeerde, auteur] was iedereen rustig te krijgen door ze via het verbeterpakket en het optimalisatiepakket wat tegemoet te komen, maar het tegenovergestelde gebeurde: iedereen vond dat zo weinig dat ze juist onrustig werden"²¹².

Beleidsmakers proberen via deze werkwijze onzekerheden te verkleinen. Cognitieve onzekerheid wordt gereduceerd door via onderzoek (modelberekeningen) te bepalen welke maatregelen nodig zijn, normatieve onzekerheid door deze via onderzoek (MCA) om te zetten in cijfers en dus in cognitieve zekerheid, en door met een aantal maatregelenpakketten verschillende stakeholders tegemoet te komen – een compromis. Er is echter weinig financiële en formeel-juridische ruimte om tegemoet te komen aan de actoren uit de drie advocacy coalitions: het meeste geld gaat naar doorstromingsmaatregelen tussen Zwolle en Dalfsen, en maatregelen moeten binnen het bestaande PIP passen. Het lukt daarom niet zo goed normatieve

²⁰⁹ Interview N33.

²¹⁰ Interview N23.

²¹¹ Interviews N14, N15, N23, N29 en N31; Stentor (2014, 15 januari); Stentor (2014, 16 januari); Stentor (2014, 27 maart); Stentor (2014; 2 mei); Stentor (2014, 4 mei).

²¹² Interview N50.

onzekerheid en de daaraan gekoppelde strategische onzekerheid van stakeholders te verkleinen: die blijven vragen om aanvullende maatregelen of om een noordelijk tracé (zie figuur 5.3-19 en tabel 5.19).

Tabel 5.19 Beschrijving sleepgedrag in stap 19 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers proberen onzekerheden via een compromis te reduceren.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De maatregelenpakketten zijn een compromis om stakeholders tegemoet te komen, beleidsmakers komen via onderzoek tot 'objectieve' keuzes én leggen het probleem terug bij PS.
<i>Interactie tussen actoren</i>	PS stellen op hoofdlijnen de kaders en reduceren daarmee onzekerheden, beleidsmakers zorgen voor een nadere uitwerking én voor een verdere reductie van onzekerheden.
<i>Institutionele setting</i>	PS stellen voorwaarden, beleidsmakers werken binnen die kaders plan uit, samen met andere wegbeheerders (Rijk, gemeenten).
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid wordt verkleind door vertaling ervan in cognitieve zekerheid; het streven van beleidsmakers is daarmee ook strategische onzekerheid te verkleinen (bij PS).

Nieuwe heroverweging PS door budgetspanning (stap 20)

Ter voorbereiding van de aanbesteding van de werkzaamheden maken beleidsmakers een inschatting van de kosten van de te realiseren maatregelen en wordt duidelijk dat dit waarschijnlijk niet binnen het met PS afgesproken budget kan. Na de verkiezingen voor PS in maart 2015 worden de nieuwe Statenleden over deze 'budgetspanning' geïnformeerd; die moeten nieuwe keuzes maken²¹³. Een aantal actoren, ook fracties in PS, stelt nut en noodzaak van de in hun ogen hoge investeringen in de N340 (en N377) opnieuw ter discussie en vragen om nieuwe verkeersprognoses vanwege de langdurige recessie, anderen schuiven het eerder afgefallen Noordelijk alternatief weer naar voren²¹⁴. Beleidsmakers informeren PS over de gevolgen van een keuze voor het Noordelijk alternatief (265 miljoen euro, 5 jaar vertraging) en leggen begin 2016 twee opties voor: voor 160 miljoen wordt voornamelijk de doorstroming bij Zwolle verbeterd, voor 31 miljoen extra worden ook maatregelen gerealiseerd die de leefbaarheid en verkeersveiligheid verbeteren²¹⁵. PS worden geconfronteerd met een dilemma: ze willen eigenlijk niet meer geld uitgeven aan de N340 en N377, maar alleen de doorstroming bij Zwolle verbeteren is voor veel fracties 'onbestaanbaar'²¹⁶. Ze

²¹³ Provincie Overijssel (2015, 10 juni).

²¹⁴ Bijdragen van onder meer GL, SP en PvdA tijdens vergadering Provinciale Staten van 3 februari 2016.

²¹⁵ Provincie Overijssel (2015, 18 augustus); Provincie Overijssel (2015, 8 december).

²¹⁶ Bijdragen van onder meer GL, SP en PvdA tijdens PS-vergadering van 17 februari 2016; de PvdA-fractie gebruikt de term 'onbestaanbaar'.

besluiten daarop niet alleen het uitgebreide pakket te kiezen maar ook aanvullende maatregelen te treffen die de doorstroming en verkeersveiligheid bij het knooppunt Varsen verbeteren, waarmee het budget op circa 200 miljoen euro komt²¹⁷. Toch blijft er ontevredenheid bij stakeholders – die in dit stadium niet of nauwelijks worden betrokken: een deel vindt dat de doorstroming onvoldoende verbeterd, een deel dat de verkeersveiligheid en leefbaarheid onvoldoende verbetert²¹⁸. Tegelijkertijd lijkt er berusting bij betrokkenen dat dit maatregelenpakket zal worden gerealiseerd: “Niet iedereen is gelukkig met het uiteindelijke plan, maar met dit bedrag kunnen wel meer zaken worden aangepakt”, aldus de wethouder van Dalfsen in het voorjaar van 2016, terwijl de wethouder van Hardenberg in diezelfde maand aangeeft dat “ten aanzien van de N340 en N377 het punt van ‘no return’ is bereikt”²¹⁹.

Met de budgetspanning nemen onzekerheden weer toe: normatieve over welke keuzes te maken, cognitieve over de effectiviteit van het overgebleven maatregelenpakket, en strategische over de standpunten van Statenfracties en (andere) stakeholders. Beleidsmakers lijken te proberen die onzekerheden weer te verkleinen door het probleem terug te leggen bij PS: die krijgen een aantal keuzes voorgelegd. Met de keuze voor het uitgebreide pakket én aanvullende maatregelen, een nieuw compromis, lijken PS actoren uit de economische en sociaal-groene advocacy coalition tegemoet te komen en normatieve en strategische onzekerheid te willen verkleinen. Het vraagstuk wordt op die manier naar de technische hoek gesleept; hoe het maatregelenpakket er precies uit komt te zien moeten beleidsmakers verder uitwerken (zie figuur 5.3-20 en tabel 5.20).

217 Provincie Overijssel (2016, 17 februari); Stentor (2016, 18 februari).

218 Interview N26; zie ook vergadering Provinciale Staten van 17 februari 2016.

219 Stentor (2016, 7 april); Stentor (2016, 13 april).

Tabel 5.20 Beschrijving sleepgedrag in stap 20 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	PS komen met aanvullende maatregelen én extra geld tot een nieuw compromis om normatieve onzekerheid te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers leggen het probleem terug bij PS, dwingen ze min of meer extra budget beschikbaar te stellen om onzekerheden te verkleinen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers zien dat er door budgetspanning sprake is van nieuwe onzekerheden. Ze leggen die onzekerheden bij PS neer, PS proberen die onzekerheden met extra geld te verkleinen.
<i>Institutionele setting</i>	Besluitvorming vindt plaats in de politieke arena: PS besluiten.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door 'budgetspanning' is er een toename van cognitieve onzekerheid over de effectiviteit van het overgebleven maatregelenpakket, normatieve onzekerheid over daarbij te maken keuzes, en strategische onzekerheid over de standpunten binnen PS.

Beleidsmakers voeren partiële wijziging van het PIP uit (stap 21)

Na het PS-besluit voor herinrichting van de N340 begin 2016 worden de aangepaste plannen door beleidsmakers verder uitgewerkt. Dat gebeurt onder meer in het kader van een partiële wijziging van het PIP en het daaraan gekoppelde MER. Die zijn nodig omdat de N340 geen 100km/u- maar een 80km/u-weg wordt. Omdat het niet enkel een maatregelenpakket voor de N340 betreft maar ook voor de N377 en de N48, wordt gesproken over de 'Vechtdalverbinding'²²⁰. Stakeholders krijgen medio 2017 gelegenheid zienswijzen in te dienen op de aangepaste plannen. Omdat er nog steeds ontevredenheid is onder stakeholders over de gemaakte keuzes wordt door beleidsmakers meer dan in de jaren ervoor het contact met hen opgezocht om die keuze toe te lichten, aldus een geïnterviewde beleidsmaker²²¹. Het PIP wordt in april 2018 zonder noemenswaardige discussie vastgesteld door PS²²². Eén stakeholder stapt naar de Raad van State, maar zijn bezwaren worden begin 2019 ongegrond verklaard²²³.

220 Zie bijvoorbeeld informatie over het project N340 op de provinciale site www.overijssel.nl.

221 Interview N50.

222 Provincie Overijssel (2018, 11 april); zie ook de PS-vergadering van 11 april 2018.

223 Raad van State (2019, 6 februari).

Met de partiële wijziging van het PIP en het MER verkleinen beleidsmakers de eerder via het PIP en MER al gereduceerde onzekerheden opnieuw – en deels ook verder. Wederom wordt vooral via het MER normatieve onzekerheid verkleind door vertaling ervan in cognitieve zekerheid. Het vraagstuk wordt daardoor naar de technische hoek gesleept. Beleidsmakers zoeken weer interactie met stakeholders om strategische onzekerheid van actoren uit verschillende advocacy coalitions te verkleinen. Met de vaststelling van het aangepaste PIP door PS in het voorjaar van 2018 is het strategische onzekere handelen van PS (vooralsnog) verkleind en kan met aanbesteding van het te realiseren maatregelenpakket worden gestart (zie figuur 5.3-21 en tabel 5.21).

Tabel 5.21 Beschrijving sleepgedrag in stap 21 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Het PIP en het MER zijn wettelijk verplichte procedures; ze worden door beleidsmakers gebruikt om onzekerheden weloverwogen verder te reduceren.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het wettelijk verplichte PIP en (vooral) het MER bepalen de manier waarop naar het vraagstuk wordt gekeken.
<i>Interactie tussen actoren</i>	De stappen die beleidsmakers zetten (PIP en MER) komt vooral voort uit wettelijke verplichtingen, niet zozeer uit de interactie met andere actoren. Er wordt in dit stadium meer dan ervoor weer contact gezocht met stakeholders.
<i>Institutionele setting</i>	Het PIP en het MER zijn nodig om tot realisatie van het aangepaste plan voor de N340 te komen, en is bepalend in de rol van beleidsmakers, PS en stakeholders en de manier waarop naar het vraagstuk wordt gekeken.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Via het MER worden normatieve onzekerheid verkleind door vertaling ervan in cognitieve zekerheid (cijfers).

Beleidsmakers werken toe naar realisatie, maar er blijft discussie (stap 22)

Na de vaststelling van het aangepaste PIP door PS in het voorjaar van 2018 wordt het geplande maatregelenpakket aanbesteed. Eind 2018 blijkt dat het winnende bedrijf kans ziet om alle vijftien maatregelen in het optimalisatiepakket te realiseren; het betreft vooral aanvullende maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid en

leefbaarheid²²⁴. In 2019 wordt verder gewerkt aan het definitief maken van de ontwerpen en wordt een aantal voorbereidende werkzaamheden gestart. Hoewel de formele besluitvorming rond is en er wordt gewerkt aan realisatie van de plannen, blijft een aantal stakeholders proberen wijzingen aan te brengen aan die plannen, zoals het alsnog verhogen van de maximumsnelheid op de N340 of extra verkeersveiligheidsmaatregelen²²⁵. Het leidt in elk geval tot het besluit van PS extra geld vrij te maken voor een fietssnelweg tussen Zwolle en Hardenberg²²⁶. Bij het officiële startschot van de werkzaamheden aan de N340 en N377, begin 2020, verzucht de verantwoordelijk gedeputeerde: “Discussie zal er altijd blijven”²²⁷.

Als blijkt dat alle maatregelen uit het optimalisatiepakket kunnen worden gerealiseerd en de werkzaamheden voor herinrichting van de N340 (en N377) zijn gestart lijken cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid definitief door beleidsmakers te zijn verkleind. Toch proberen ook in dit stadium actoren uit de economische en sociaal-groene advocacy coalition PS te overtuigen het plan aan te passen, bijvoorbeeld om de snelheid toch te verhogen (economische advocacy coalition) of om extra verkeersveiligheidsmaatregelen te treffen (sociaal-groene advocacy coalition). De blijvende discussie en het besluit van PS toch extra geld uit te trekken voor een fietssnelweg roept de vraag op in hoeverre onzekerheden definitief zijn verkleind (zie figuur 5.3-22 en tabel 5.22).

Tabel 5.22 Beschrijving sleepgedrag in stap 22 besluitvormingsproces N340

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers verkleinen onzekerheden via een aanbesteding en de start van de realisatie van de plannen, passend bij de stappen die in dit stadium gezet worden.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers hebben met de keuze voor een ‘optimalisatiepakket’ het besluit over aanvullende maatregelen vooruit geschoven.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Ondanks de realisatie van alle maatregelen uit het optimalisatiepakket pleiten vooral actoren uit de economische en sociaal-groene coalitie voor aanvullende maatregelen.

224 Provincie Overijssel (2019, februari); Stentor (2018, 13 december).

225 Zie de bijdragen van het CDA en de PvdA in de commissievergadering Verkeer en Vervoer van 5 februari 2020; zie ook Ommenaar (2020, 24 april); Stentor (2020b, 25 februari).

226 Stentor (2018, 10 maart).

227 Stentor (2020, 25 februari).

<i>Institutionele setting</i>	Met de vaststelling van het PIP en het afsluiten van een procedure bij de Raad van State is sprake van een formeel besluit en dus kunnen de plannen worden gerealiseerd.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Het blijkt lastig normatieve onzekerheid te reduceren, daardoor blijft er ook strategische onzekerheid over het handelen van stakeholders en PS.

5.5 Patronen in het besluitvormingsproces: casus N340 Zwolle-Ommen

In 1998 besluiten Provinciale Staten (PS) van Overijssel dat de provinciale weg N340 tussen Zwolle en Ommen moet worden opgewaardeerd naar een 100km/u-stroomweg. Beleidsmakers proberen in de nadere uitwerking van dit besluit onzekerheden te verkleinen om tot realisatie van een 100km/u-stroomweg te komen, zoals op basis van de bestudeerde literatuur verwacht (zie 2.5-1)²²⁸. *In de casus zetten beleidsmakers in hun streven naar certainification vooral op autoriteit gebaseerde instrumenten in*, zoals het landelijke Duurzaam Veilig-beleid en verkeersmodellen. Door aansluiting te zoeken bij het landelijke beleidskader en door de inzet van (geïnstitutioniseerd) onderzoek proberen beleidsmakers twijfelende Statenleden – actoren uit de ambivalente advocacy coalition – te overtuigen, en zo een meerderheid in PS te krijgen voor het uitgewerkte plan. *Tegenstanders reageren op het streven naar certainification van beleidsmakers en proberen onzekerheden juist te vergroten (decertainification)*, zoals op basis van de bestudeerde literatuur verwacht (zie 2.5-1). Dat doen deze actoren uit de sociaal-groene advocacy coalition onder meer door de gehanteerde verkeersprognoses ter discussie te stellen en door een eigen ‘duurzaam’ en minder ingrijpend alternatief uit te werken.

Beleidsmakers zijn niet bereid alternatieven voor een 100km/u-stroomweg mee te nemen in de besluitvorming en willen alleen een beperkt aantal varianten onderzoeken. De door beleidsmakers gekozen aanpak is in lijn met de inzichten uit de bestudeerde theorie die stellen dat beleidsmakers geneigd zijn een vraagstuk als een technisch probleem te behandelen (zie 2.5-3). Deze opstelling van beleidsmakers resulteert in een contested community met drie advocacy coalitions, wat het lastig maakt om tot een breed gedragen besluit te komen. *De casus laat een patroon zien van certainification-decertainification en een moeizaam besluitvormingsproces dat daar het gevolg van is.* Dit is herkenbaar vanuit de bestudeerde literatuur die stelt dat er impasses in de besluitvorming ontstaan wanneer beleidsmakers in hun streven naar onzekerheidsreductie te weinig rekening houden met de interactie met andere actoren (zie 2.5-1 en

²²⁸ De belangrijkste patronen die uit de analyse van deze casus naar voren komen, worden cursief weergegeven. Waar mogelijk wordt daarbij een koppeling gelegd met de inzichten uit paragraaf 2.5, daarbij verwijst ‘2.5-1’ naar inzicht 1 uit deze paragraaf. De patronen uit deze ‘within-case analysis’ vormen de basis voor de patronen die in hoofdstuk 7 worden beschreven, waarbij de patronen uit de drie casussen ‘over elkaar heen worden gelegd’ (‘cross-case comparison’).

2.5-5). *De casus laat zien dat beleidsmakers ook bij een moeizaam besluitvormingsproces blijven volharden in hun streven naar certainification.*

In hun streven naar certainification maken beleidsmakers van Overijssel veelvuldig gebruik van onderzoek. Ze zetten bij voorkeur geïnstitutionaliseerde, landelijke verkeersmodellen in. Zoals op basis van de bestudeerde literatuur verwacht, komen tegenstanders met hun eigen onderzoeksresultaten om die van beleidsmakers ter discussie te kunnen stellen. Dit patroon is in lijn met eerdere wetenschappelijke inzichten, die laat zien dat onderzoek van beleidsmakers leidt tot ‘counter-expertise’ door andere actoren en een discussie over cijfers (zie 2.5-7). Doordat beleidsmakers geïnstitutionaliseerde, landelijke verkeersmodellen gebruiken lukt het tegenstanders niet goed om de verkeersprognoses – en daarmee de noodzaak van een 100km/u-stroomweg – ter discussie te stellen. Beleidsmakers nemen uiteindelijk pas alternatieven mee in de besluitvorming, zoals het ‘duurzame’ alternatief van tegenstanders, na ingrijpen van de Commissie m.e.r. *De casus laat daarmee het belang van formele, op autoriteit gebaseerde instrumenten juist ook voor tegenstanders van het voorgenomen plan zien.* Dit is in lijn met wetenschappelijke inzichten over de ondersteunende kant van instituties (zie 2.5-8). Dit wordt ook zichtbaar wanneer tegenstanders proberen het plan van beleidsmakers voor een ‘innovatieve stroomweg’ met drie rijstroken te voorkomen, omdat ze vrezen dat dit ten koste gaat van de verkeersveiligheid. Dit plan krijgt geen vervolg wanneer tegenstanders de als rijbaanscheiding geplande cable barrier presenteren als ‘eiersnijder’ en de Tweede Kamer het gebruik ervan verbiedt. Dit voorbeeld illustreert bovendien het belang voor tegenstanders van het gebruik van beeldende termen in de media.

De discussie die ontstaat over het plan voor de N340 als ‘innovatieve stroomweg’ laat ook het belang van de samenhang tussen onzekerheden in besluitvorming zien. *Die samenhang tussen onzekerheden maakt certainification voor beleidsmakers lastig.* Het belang van de samenhang tussen onzekerheden voor de besluitvorming is in eerdere wetenschappelijke studies benoemd (zie 2.5-4). De casus geeft juist meer inzicht in *hoe* die samenhang tussen onzekerheden doorwerkt in het besluitvormingsproces. Beleidsmakers van Overijssel willen de landelijke richtlijnen wat loslaten om te komen tot een innovatieve stroomweg met drie rijstroken. Daarmee hopen ze tot een compromis te komen en normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen. Met het loslaten van de landelijke richtlijnen neemt cognitieve onzekerheid echter toe, onder meer over de verkeersveiligheid. Beleidsmakers proberen dit te verkleinen via onderzoek. Dat blijkt echter lastig, en zoals hiervoor geschetst komt de veiligheid ter discussie te staan. Dat vergroot de normatieve en strategische onzekerheid bij PS met als gevolg dat ze op zoek gaan naar een andere herinrichting van de N340. Beleidsmakers lijken de gevolgen van de toegenomen cognitieve onzekerheid door het loslaten van de landelijke richtlijnen te onderschatten, evenals de gevolgen die dat heeft voor de normatieve en strategische onzekerheid.

Het besluitvormingsproces over de N340 duurt lang, waarbij de omgeving verandert (zie 2.5-9). *De casus laat zien dat die veranderende omgeving certainification door beleidsmakers lastiger maakt, en onzekerheden soms juist vergroot.* Zoals verwacht gaat het bij de veranderende omgeving zowel om externe ontwikkelingen als om de – daarmee samenhangende – veranderende institutionele context. Als in 2009 het besluit voor het Combinatiealternatief wordt genomen, is sprake van een economische recessie die tot minder verkeersgroei leidt. Ontwikkelingen als vergrijzing en thuiswerken, zorgen voor meer onzekerheid over de verkeersontwikkeling. Er ontstaat daardoor meer politiek-maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van een herinrichting van de N340, zeker als na de verkiezingen in 2011 de politieke verhoudingen in PS sterk wijzigen. Daarmee vergroot een veranderende omgeving zowel cognitieve, normatieve als strategische onzekerheid in de besluitvorming over de N340.

Mede als gevolg hiervan zetten beleidsmakers ook andere (typen) instrumenten in, zoals op organisatie gebaseerde instrumenten, waaronder participatie, op informatie gebaseerde instrumenten (het gebruik van beeldende termen), en een adaptieve aanpak. Dit is in lijn met de bestudeerde literatuur, die stelt dat beleidsmakers verschillende typen instrumenten inzetten in hun omgang met onzekerheid en dat hun omgang met onzekerheid in de loop van de tijd – als gevolg van een veranderende omgeving – kan veranderen (zie 2.5-6 en 2.5-10). *De casus laat zien dat beleidsmakers in hun streven ook via deze andere (typen) instrumenten onzekerheden te verkleinen, soms het tegenovergestelde bereiken.* Om het draagvlak te vergroten, worden stakeholders via een participatietraject betrokken bij de uitwerking van de plannen. Deze zijn tevreden over het participatietraject, maar teleurgesteld over de manier waarop hun inbreng wordt meegenomen in het uiteindelijke besluit. Juist door de verwachtingen die in het participatietraject zijn gewekt, blijft een aantal stakeholders strijden voor de wensen die zij hebben. Dat draagt bij aan de heroverweging door PS van het eerder genomen besluit. Beleidsmakers werken een plan uit waarmee ze hopen aan de wensen van de actoren uit de drie advocacy coalitions tegemoet te komen. Beeldende termen worden gebruikt om te benadrukken dat het een compromis is: een ‘Combinatiealternatief’ dat bereikbaarheid, verkeersveiligheid én de leefbaarheid ‘zo duurzaam mogelijk verbetert’, en de term ‘gebiedsontwikkeling’. Toch zijn met name actoren uit de economische en sociaal-groene advocacy coalition niet tevreden. Zij blijven in de jaren erna strijden voor hun eigen alternatief. Ook dit draagt bij aan de genoemde heroverweging van PS. Opnieuw is het op basis van de bestudeerde literatuur verwachte patroon van certainification en decertainification en de moeizame besluitvorming die daar het gevolg van is, zichtbaar (zie 2.5-1 en 2.5-5).

Beleidsmakers stellen voor om het Combinatiealternatief gefaseerd aan te leggen, zodat met een adaptieve aanpak kan worden ingespeeld op onzekere ontwikkelingen,

maar tevens wordt tegemoet gekomen aan de wensen van één van de coalitiepartners. *Aanwonenden van de N340 en volksvertegenwoordigers zijn echter niet blij met de speelruimte die deze adaptieve aanpak aan beleidsmakers geeft en vragen onzekerheid juist te verkleinen.* PS besluiten daarom het Combinatiealternatief toch in één keer te realiseren. Dit is in lijn met eerdere wetenschappelijke inzichten dat beleidsmakers soms problemen ervaren met een andere omgang met onzekerheid vanwege de gevolgen die dat heeft voor andere actoren (zie 2.5-7).

Beleidsmakers richten zich bij hun instrumentinzet zowel op het proces als op de inhoud van de besluitvorming, zoals op basis van de bestudeerde literatuur verwacht (zie 2.5-6). Op die manier lijken ze verschillende vormen van onzekerheid te willen verkleinen. *De casus laat zien dat beleidsmakers niet alleen onzekerheden verkleinen door de inzet van een policy mix met verschillende instrumenten, maar dat ze zich ook bij de inzet van individuele instrumenten op proces én inhoud richten.* Zo wordt onderzoek niet alleen ingezet om meer duidelijkheid te krijgen over de noodzaak de N340 op te waarderen tot stroomweg en dus om cognitieve onzekerheid te verkleinen, maar ook om (twijfelende) volksvertegenwoordigers te overtuigen en daarmee normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen. En de keuze voor een intensief participatietraject is niet alleen bedoeld om via de inbreng van stakeholders tot optimalisatie van een plan te komen en dus om cognitieve onzekerheid te verkleinen, maar ook om meer draagvlak te creëren voor het uiteindelijke besluit, waarmee strategische onzekerheid wordt verkleind.

6. Bypass Kampen: basis voor gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces over de bypass van de IJssel bij Kampen beschreven. In dat besluitvormingsproces kunnen drie fasen worden onderscheiden, die achtereenvolgens in paragraaf 6.2, 6.3 en 6.4 worden beschreven. Er wordt ingegaan op het feitelijke besluitvormingsproces en op de verschillende perspectieven ('narratieven') op dat proces. Aan het einde van elke stap in de besluitvorming wordt dat geïnterpreteerd aan de hand van de in figuur 2.4 onderscheiden elementen. Die interpretatie wordt weergegeven via een *cursieve* tekst en een tabel. Dit hoofdstuk start in paragraaf 6.1 met een schets van de context waarbinnen besluitvorming over de bypass bij Kampen heeft plaatsgevonden. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 6.5 afgesloten met een beschrijving van casusspecifieke patronen en een analyse van deze patronen aan de hand van de theorie als samengevat in paragraaf 2.5. Een uitgebreide beschrijving van het feitelijke besluitvormingsproces en de verschillende perspectieven op dat proces is beschreven in bijlage 6.

6.1 Introductie besluitvormingsproces bypass Kampen

Met de (bijna) overstromingen van de rivieren in 1993 en 1995 worden de gevolgen van klimaatverandering in Nederland zichtbaar. Omdat in de toekomst hogere waterstanden worden verwacht besluit het Rijk de rivieren meer ruimte te geven. Dit resulteert in het programma Ruimte voor de Rivier. Bij de uitwerking van dat programma komt eind jaren '90 een bypass van de IJssel bij Kampen in beeld als mogelijke maatregel voor de lange termijn. Via de bypass (of hoogwatergeul) kan in geval van extreem hoge waterstand een deel van het water in de IJssel op een gecontroleerde manier worden afgevoerd.

Het Rijk wil een ruimtelijke reservering maken voor een mogelijke bypass ten westen en ten zuiden van Kampen; of het een 'blauwe' bypass wordt waar altijd water door stroomt of een 'groene' die in gebruik blijft voor landbouw, laat het Rijk in dit stadium nog in het midden. De ruimtelijke reservering maakt andere ontwikkelingen in dat gebied onmogelijk, terwijl Kampen op die plek graag woningen wil bouwen. De regio maakt van de nood een deugd: die wil de bypass direct realiseren als onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling met onder meer woningbouw, waterrecreatie en natuur (zie figuur 6.1). Vanaf 2004 wordt het plan voor een (blauwe) bypass als onderdeel van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid verder uitgewerkt door beleidsmakers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (vanaf nu: V&W), de provincie Overijssel (vanaf nu: Overijssel) en de gemeente Kampen (vanaf nu: Kampen)²²⁹. Er is daarbij regelmatig afstemming met andere overheden, zoals de

²²⁹ Het project IJsseldelta bestaat naast IJsseldelta-Zuid (IJDZ) ook uit IJsseldelta-Noord: het Nationaal Landschap IJsseldelta.

provincie Flevoland, het waterschap Groot Salland en de gemeenten Zwolle en Dronten.

Dit onderzoek richt zich bij de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid op de realisatie van een bypass als maatregel tegen hogere waterstanden. De andere onderdelen van de gebiedsontwikkeling worden alleen besproken in samenhang met het plan voor de bypass.

Figuur 6.1 De gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid, inclusief bypass
(bron: www.royalhaskoningdhv.com)

Op basis van de geanalyseerde data kunnen bij het besluitvormingsproces over de bypass bij Kampen drie advocacy coalitions worden onderscheiden²³⁰:

- (1) Actoren uit de *economische advocacy coalition* ('economische coalitie' of 'voorstanders') zien realisatie van de bypass als een noodzakelijke maatregel tegen hogere waterstanden. De combinatie van een blauwe, bevaarbare bypass

²³⁰ Het terugbrengen van het grote aantal betrokken actoren tot drie coalities betekent vanzelfsprekend een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Zo zijn beleidsmakers van Overijssel het meest enthousiast over een gebiedsontwikkeling met bypass en gaan beleidsmakers van Kampen hier in mee omdat ze zien dat de bypass onvermijdelijk is. Bovendien benadrukken actoren binnen de drie coalities verschillende aspecten. Zo is bij de groen-conservatieve coalitie de Werkgroep Zwartendijk vooral tegen de geplande woningbouw, benadrukt de Natuurvereniging IJsseldelta de gevolgen voor de natuur en is de SGP-fractie vooral kritisch vanwege de financiële risico's en de gevolgen voor de christelijke signatuur van Kampen.

met andere opgaven, zoals natuur, woningbouw en waterrecreatie, geeft Kampen een economische impuls. Tot deze advocacy coalition behoren onder meer beleidsmakers van Overijssel en Kampen en een meerderheid in de gemeenteraad (vanaf nu: 'raad') van Kampen en in Provinciale Staten (PS), vooral CDA, CU, VVD en PvdA.

- (2) Actoren uit de *groen-conservatieve advocacy coalition* ('groen-conservatieve coalitie' of 'tegenstanders') hebben grote twijfels over de noodzaak van een bypass en zijn tegen de daaraan gekoppelde woningbouw en waterrecreatie. Deze coalitie wil hooguit een groene bypass, maar ziet liever andere maatregelen om de toekomstige hoeveelheden water te verwerken, zoals het uitbaggeren van de IJssel (zomerbedverlaging). Er wordt veel waarde gehecht aan het bestaande open, agrarisch landschap en de daaraan verbonden natuur, en aan het behoud van de conservatief-christelijke signatuur van Kampen. Bovendien benadrukt deze advocacy coalition de financiële risico's van vooral de woningbouwplannen. De groen-conservatieve advocacy coalition bestaat onder meer uit de belangen-groeperingen Werkgroep Zwartendijk en Natuurvereniging IJsseldelta, en de fracties van GroenLinks, SGP, D'66 en SP in de raad, PS en Tweede Kamer.
- (3) Actoren uit de *ambivalente advocacy coalition* ('ambivalente coalitie') zijn niet uitgesproken voor of tegen de realisatie van een bypass. De bypass moet alleen gerealiseerd worden wanneer blijkt dat die nodig is, er geen goede alternatieven zijn én er voldoende draagvlak is. De bypass hoeft er niet per se op korte termijn te komen, dat kan ook als dat op lange termijn door de gevolgen van klimaatverandering nodig blijkt. Deze uitgangspunten geven de policy beliefs van de ambivalente advocacy coalition goed weer. De belangrijkste actor uit deze advocacy coalition is het Rijk, vooral het ministerie van V&W, en in de Tweede Kamer onder meer de fractie van de PvdA. Daarnaast kunnen veel inwoners uit Kampen tot deze advocacy coalition worden gerekend. De bewoners uit het gebied hebben twijfels over de door beleidsmakers gehanteerde uitgangspunten, zowel over de noodzaak van de bypass als over de gevolgen ervan, maar doen weinig moeite dit te weerleggen omdat ze denken daar geen invloed op te hebben. Ze hopen vooral dat er zorgvuldig wordt omgegaan met de gevolgen van de bypass voor henzelf en hun omgeving, zoals de leefbaarheid van de kernen en de gevolgen van kwelwater voor de landbouw²³¹. Voor veel inwoners uit Kampen geldt dat hun betrokkenheid bij en interesse voor de bypass beperkt is, maar als de maatregel nodig blijkt zijn ze daar niet principieel op tegen.

231 Interviews B28 en B30.

Op basis van de geanalyseerde data kunnen in het besluitvormingsproces over de bypass bij Kampen drie fasen worden onderscheiden²³² (zie paragraaf 3.2):

- (1) Ruimte voor de Rivier: reservering voor bypass (1996-2006).
- (2) Uitwerking plan: bypass onderdeel van gebiedsontwikkeling (2004-2009).
- (3) Realisatie bypass ondanks twijfels en heroriëntaties (2009-2020).

In elke fase van het besluitvormingsproces is weer een aantal stappen te herkennen; zie de tijdlijn in figuur 6.2. In elke stap poogt een actor of advocacy coalition de door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheid te beïnvloeden door de inzet van één of meer instrumenten: er wordt dus met het vraagstuk geslept. Voor elke stap wordt dat sleepgedrag beschreven aan de hand van de volgende elementen: policy style en policy mix, strategische inzet instrumenten, interactie tussen actoren, institutionele setting, en samenhang tussen onzekerheden (zie paragraaf 3.4). Het sleepgedrag van actoren en advocacy coalitions wordt in elke stap schematisch weergegeven via een 2x2-matrix (zie paragraaf 2.2).

6.2 Fase 1 – Ruimte voor de Rivier: reservering voor bypass (1996-2006)

Medio jaren '90 besluit het Rijk de rivieren meer ruimte te geven vanwege de verwachte gevolgen van klimaatverandering: rond 2100 komt mogelijk 18.000 m³/s bij Lobith via de Rijn Nederland binnen. Vooruitlopend daarop wordt de 'maatgevende afvoer' die de basis vormt voor het waterveiligheidsbeleid in 2000 verhoogd van 15.000 m³/s naar 16.000 m³/s. Bij de uitwerking van de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' komt eind jaren '90 een bypass bij Kampen als mogelijke maatregel tegen hogere waterstanden in beeld. In deze eerste fase staat de PKB-procedure centraal die in 2006 resulteert in het besluit van het Rijk te komen tot een ruimtelijke reservering voor deze bypass.

Beleidsmakers V&W onderzoeken invulling beleidslijn Ruimte voor de Rivier (stap 1)

Beleidsmakers van V&W werken de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' vanaf 1996 in een 'verkenningfase' verder uit. Ze maken bij de uitwerking van de beleidslijn gebruik van de expertise van RWS, RIZA en WL en door hen uitgevoerde onderzoeken²³³. Op basis van modelberekeningen worden de effecten onderzocht van mogelijke maatregelen om grotere hoeveelheden rivierwater (de genoemde 16.000 en 18.000 m³/s) vast te houden of af te voeren²³⁴. Mogelijke maatregelen worden onder meer beoordeeld op de mate waarin ze 'flexibel' en 'veerkrachtig' zijn. Ook is er aandacht voor "in de tijd veranderlijke maatschappelijke wensen en problemen" door een aantal beleidsvarianten door te rekenen, zoals een variant waarin landschappelijke, natuur en

232 Fase 1 en 2 overlappen elkaar deels in de tijd: V&W is nog bezig met de uitwerking van de PKB voor Ruimte voor de Rivier als beleidsmakers van Overijssel en Kampen al aan de slag gaan met de bypass als onderdeel van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid.

233 RIZA is tegenwoordig onderdeel van de Waterdienst van RWS, en WL (of WL|Delft Hydraulics) heet tegenwoordig Deltares.

234 Ministerie V&W (1996, mei); RWS (1999, april); RWS (2000, februari).

Figuur 6.2 Tijdlijn besluitvormingsproces bypass Kampen

Ondanks afstemming met medeoverheden en belangenbehartigers (zoals LTO), is de regio verrast als rond 2000 duidelijk wordt dat er bij Kampen mogelijk een 'groene rivier' komt²³⁷. Een geïnterviewde volksvertegenwoordiger: "We hadden toen een heel andere idee over Ruimte voor de Rivier. Dat het zoveel impact zou hebben, hadden we niet in de gaten"²³⁸.

6.3-1 Beleidsmakers V&W (AC):
Onderzoek en normen

Tabel 6.1 Beschrijving sleepgedrag in stap 1 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van V&W hebben oog voor onzekerheden, maar zetten onderzoek in om cognitieve en normatieve onzekerheid te verkleinen. Ze zijn niet op voorhand voor of tegen bypass, in lijn met de ambivalente coalitie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers proberen via onderzoek tot een 'neutrale' keuze van noodzakelijke maatregelen te komen; stakeholders worden maar beperkt betrokken.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers kunnen als 'actor among actors' de eerste stap in de besluitvorming zetten, anderen reageren daarop.
<i>Institutionele setting</i>	Onderzoekers gebruiken 'geïstitutionaliseerde' rekenmodellen en wettelijke normen (16.000 m ³ /s). Het is in dit beleidsveld gebruikelijk om via die normen naar een vraagstuk te kijken. Andere overheden en belangenbehartigers worden via een 'begeleidingsgroep' betrokken.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid wordt verkleind door vertaling ervan in cognitieve zekerheid, het streven is daarmee ook strategische onzekerheid te verkleinen.

Commissie Waterbeheer 21ste eeuw: noodzaak ruimte voor rivieren (stap 2)

Het uitwerken van de nieuwe beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' blijkt niet zonder problemen: dit beleid is duurder dan dijkverhogingen en heeft ingrijpende gevolgen voor onder meer landbouw, natuur en woningbouw. "Inmiddels zijn de laatste jaren al wel ideeën voor een andere aanpak gepresenteerd. [...] Van een werkelijke omslag van het beleid is nog geen sprake"²⁴¹. Beleidsmakers proberen de politieke en maatschappelijke urgentie van het nieuwe beleid te vergroten via een advies van de onafhankelijke Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw. De Commissie komt medio 2000 mede op basis van een aantal door instituten als RIZA en WL uitgevoerde onderzoeken tot een advies, en volgt daarin het Rijk: de rivieren moeten meer ruimte krijgen vanwege de gevolgen van klimaatverandering²⁴². Er dienen alleen maatregelen te worden getroffen "waar we later geen spijt van krijgen" en die het "mogelijk maken in te spelen op veranderende omstandigheden"²⁴³. Ook ziet de Commissie kansen om via meervoudig ruimtegebruik extra ruimteclaims te voorkomen en de ruimtelijke kwaliteit te vergroten.

²⁴¹ Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw (2000, augustus), p. 25.

²⁴² Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw (2000, augustus).

²⁴³ Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw (2000, augustus), p. 36.

De onafhankelijke Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw erkent cognitieve onzekerheid over de gevolgen van klimaatverandering, maar geeft tegelijkertijd aan dat die klimaatverandering zonder twijfel tot meer rivierwater zal leiden. Daarom moeten nú 'geen spijt' maatregelen worden genomen. De Commissie lijkt tot op zekere hoogte cognitieve onzekerheid te accepteren, maar die ook te verkleinen om de noodzaak tot ingrijpen te onderbouwen – waarmee normatieve onzekerheid eveneens wordt verkleind. Met het advies meer ruimte voor rivieren te combineren met andere opgaven en de ruimtelijke kwaliteit te vergroten, biedt de Commissie de mogelijkheid tot een compromis (of package deal). Ook dat verkleint normatieve onzekerheid. Het vraagstuk wordt op die manier richting technische hoek gesleept. Beleidsmakers van V&W lijken via het advies van de Commissie bovendien strategische onzekerheid over het handelen van andere actoren te willen beteugelen (zie figuur 6.3-2 en tabel 6.2).

Tabel 6.2 Beschrijving sleepgedrag in stap 2 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Met de inzet van een onafhankelijke commissie proberen beleidsmakers van V&W (normatieve) onzekerheid over de noodzaak van maatregelen te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers zetten een onafhankelijke commissie in om normatieve onzekerheid te verkleinen, dat lukt ze zelf niet zo goed.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers hebben moeite normatieve onzekerheid te verkleinen door de weerstand en twijfels bij andere actoren – het gaat om dure en ingrijpende maatregelen, daarom zetten ze een onafhankelijke commissie in.
<i>Institutionele setting</i>	De onafhankelijke commissie werkt in opdracht van beleidsmakers V&W, en zet bij hun opdracht gerenommeerde instituten in.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid hangt samen met de noodzaak van te treffen maatregelen, en dus met normatieve en strategische onzekerheid over te maken keuzes.

Beleidsmakers V&W formuleren kaders voor programma Ruimte voor de Rivier (stap 3)

Beleidsmakers van V&W zetten eind 2000 mede op basis van het advies van de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw het Rijksbeleid uiteen in het 'Waterbeleid in de 21^e eeuw', en geven aan dat het programma Ruimte voor de Rivier een belangrijke

pijler is in dit nieuwe beleid²⁴⁴. De inhoudelijke en procesmatige kaders van dit programma worden vastgelegd in het ‘Standpunt Ruimte voor de Rivier’. Zo wordt in de planfase gekozen voor een PKB-procedure om keuzes formeel vast te leggen²⁴⁵, worden de effecten op de leefomgeving in kaart gebracht via een milieueffectrapport (MER), is er niet alleen aandacht voor waterveiligheid maar ook voor ruimtelijke kwaliteit, en worden afspraken met regionale overheden via bestuursovereenkomsten vastgelegd²⁴⁶.

Via de genoemde kaders lijken beleidsmakers onzekerheden te willen reduceren. Ze reduceren normatieve onzekerheid door vertaling ervan in cognitieve zekerheid: de onzekere gevolgen van klimaatverandering en de lastige afweging tussen waterveiligheid en andere belangen worden omgezet in twee getallen, 16.000 en 18.000 m³/s, en de effecten op de leefomgeving worden via een MER ook zoveel mogelijk gekwantificeerd. Daarnaast biedt de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit naast waterveiligheid de mogelijkheid opgaven te combineren en zo tegemoet te komen aan de wensen van regionale overheden, waarmee normatieve onzekerheid wordt verkleind. Het vraagstuk wordt op die manier richting de technische hoek gesleept. Politiek-bestuurlijke afspraken over deze uitgangspunten (16.000 en 18.000 m³/s), vastgelegd in een bestuursovereenkomst, verkleinen strategische onzekerheid: er is commitment over deze uitgangspunten, zowel bij decentrale overheden als in de Tweede Kamer (zie figuur 6.3-3 en tabel 6.3).

6.3-3 Beleidsmakers V&W (AC):

----> 'Standpunten': kaders ----> inhoud en proces

Tabel 6.3 Beschrijving sleepgedrag in stap 3 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van V&W verkleinen onzekerheden in de politieke arena en via onderzoek (cijfers).
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers vatten de ingewikkelde discussie en belangenafweging samen in twee getallen: 16.000 en 18.000 m ³ /s.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers gebruiken het advies van de Commissie Waterbeheer 21 ^{ste} eeuw om onzekerheden te reduceren.

²⁴⁴ Ministerie V&W (2000a, december).

²⁴⁵ PKB staat voor planologische kernbeslissing, een ruimtelijk instrument van het Rijk dat vergelijkbaar is met een gemeentelijk bestemmingsplan een provinciale omgevings- visie (voorheen streekplan).

²⁴⁶ Provincie Overijssel (2003, 27 mei); Staat der Nederlanden (2001, 20 februari).

<i>Institutionele setting</i>	Met de 'standpunten' bepalen beleidsmakers het institutionele kader voor het vervolg (o.a. PKB, MER), waarbij 16.000 m ³ /s de (nieuwe) wettelijke norm is.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid wordt omgezet in twee getallen en dus in cognitieve zekerheid; dat is ook bedoeld om strategische onzekerheid te verkleinen.

Beleidsmakers V&W voeren met de regio een spankrachtstudie uit (stap 4)

Het Rijk voert in 2002 samen met regionale overheden een zogenaamde 'spankrachtstudie' uit om na te gaan welke maatregelen op lange termijn nodig zijn – bij 18.000 m³/s – en of die maatregelen botsen met op korte termijn te nemen maatregelen²⁴⁷. De resultaten van deze studie worden meegenomen in de PKB-procedure. Een belangrijke conclusie is dat boven de 16.500 m³/s "ruimtelijke maatregelen een reëel alternatief vormen voor dijkversterking" en de bypass bij Kampen zelfs 'onmisbaar' is; bovendien is de bypass 'no-regret' en scoort relatief goed op de gehanteerde criteria waterstandseffect, kosteneffectiviteit en ruimtelijke kwaliteit²⁴⁸. Een geïnterviewde onderzoeker wijst op de beperkingen van de spankrachtstudie: "Er was sprake van een 'houtje-touwtje' model dat te weinig rekening hield met de invloed van het IJsselmeer"²⁴⁹.

Beleidsmakers lijken de spankrachtstudie in te zetten om op een 'neutrale' manier tot een keuze te komen van maatregelen in het programma Ruimte voor de Rivier die op lange termijn nodig zijn. Via modelberekeningen wordt normatieve onzekerheid gereduceerd door vertaling ervan in cijfers – en dus in cognitieve zekerheid. Door een mogelijke bypass te beoordelen op het criterium 'no-regret' is er oog voor cognitieve onzekerheid over de gevolgen van klimaatverandering op de hoeveelheid rivierwater, en normatieve en strategische onzekerheid over de keuzes die nu en in de toekomst gemaakt worden. Tegelijkertijd worden die onzekerheden 'platgeslagen' tot een paar getallen (16.000 en 18.000 m³/s), wordt de grens waarop aanvullende maatregelen nodig zijn (16.500 m³/s) als een zekerheid gepresenteerd, en wordt de bypass op termijn als 'onmisbaar' gepresenteerd. Daarmee worden onzekerheden toch gereduceerd en wordt het vraagstuk naar de

6.3-4 Beleidsmakers V&W (AC):

----> Spankrachtstudie: ---->
bypass 'onmisbaar'

247 Projectgroep Spankrachtstudie (2002a, december); Projectgroep Spankrachtstudie (2002b, december).

248 Projectgroep Spankrachtstudie (2002a, december), p. 8, p. 13 en p. 121.

249 Interview B25.

technische hoek gesleept. Door medeoverheden bij de spankrachtstudie te betrekken lijken beleidsmakers strategische onzekerheid over hun handelen te willen verkleinen (zie figuur 6.3-4 en tabel 6.4).

Tabel 6.4 Beschrijving sleepgedrag in stap 4 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van V&W willen via onderzoek tot een onderbouwde keuze komen en zo onzekerheden reduceren, passend bij de ambivalente coalitie. Ze hebben oog voor onzekerheden, maar presenteren de bypass als 'onmisbaar', hetgeen meer aansluit bij de economische coalitie.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers van V&W hopen via onderzoek tot een 'neutrale' keuze van maatregelen te komen en daarmee tot draagvlak voor die keuzes.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers van V&W reduceren onzekerheden volgens de eerder afgesproken werkwijze, in samenwerking met medeoverheden.
<i>Institutionele setting</i>	De spankrachtstudie wordt uitgevoerd met de gebruikelijke partners: een vertegenwoordiging van provincies, waterschappen en (rivier)gemeenten.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid wordt vertaald in cognitieve zekerheid, het streven daarmee ook normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen ('neutrale' keuze).

Beleidsmakers V&W starten PKB-procedure Ruimte voor de Rivier (stap 5)

Het Rijk geeft via een planologische kernbeslissing (PKB) invulling aan het programma Ruimte voor de Rivier. Met de PKB-procedure worden de locaties en het type maatregel vastgelegd, nadere invulling vindt plaats in het vervolgtraject. De PKB-procedure start medio 2002 met een startnotitie voor de m.e.r.-procedure²⁵⁰. Het belangrijkste uitgangspunt betreft de vertaling van de verhoging van de maatgevende afvoer van 15.000 naar 16.000 m³/s naar een 'taakstelling' voor de waterstandsdeling: voor de bypass is dat 29 cm (later verhoogd naar 41 cm, zie stap 17); die taakstelling dient uiterlijk in 2015 te zijn gerealiseerd. Belangrijke randvoorwaarden zijn daarbij dat er een voorkeur is voor buitendijkse maatregelen, en dat binnendijkse maatregelen zoals een bypass alleen worden gerealiseerd als dat kansen biedt voor de regio.

²⁵⁰ Ministerie V&W, VROM en LNV (2002, mei); Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2002, mei).

Om via het programma Ruimte voor de Rivier tot implementatie van het nieuwe waterveiligheidsbeleid te komen, hanteren beleidsmakers van V&W een sterk geïnstitutionaliseerde en geformaliseerde werkwijze. Die werkwijze wordt in de startnotitie voor de m.e.r.-procedure vastgelegd: er worden vooraf kaders gesteld (zoals de voorkeur voor bepaalde maatregelen), via rekenmodellen wordt vastgesteld welke ‘taakstelling’ er is voor een rivierengebied (zoals de IJsseldelta bij Kampen), via een Milieueffectrapport (MER) en een kostenbatenanalyse (KBA) wordt vastgesteld welke maatregelen het beste zijn, afstemming met medeoverheden gebeurt via stuurgroepen, andere stakeholders kunnen hun mening geven via zienswijzen en een belevingswaardenonderzoek. Op deze manier lijken beleidsmakers cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid te willen reduceren; in de startnotitie voor het m.e.r.-procedure wordt de basis daarvoor gelegd (zie figuur 6.3-5 en tabel 6.5).

Tabel 6.5 Beschrijving sleepgedrag in stap 5 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van V&W, actoren uit de ambivalente coalitie, zetten formele procedure in om onzekerheden te verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers van V&W leggen de kaders vast voor het vervolg, inclusief de rol (en omgang met onzekerheid) door andere actoren.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers reageren niet op andere actoren, maar stellen kaders voor de interactie met anderen.
<i>Institutionele setting</i>	De PKB-procedure betekent een verplichte MER en met inspraak. Het uitgangspunt 16.000 m ³ /s is wettelijk vastgelegd.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid hangt samen met de noodzaak van treffen maatregelen, en dus met normatieve en strategische onzekerheid.

Commissie m.e.r.: onderbouw nut en noodzaak en onderzoek beleidsstrategieën (stap 6)

De Commissie m.e.r. komt medio 2002 mede op basis van de door stakeholders ingediende zienswijzen met een advies over de invulling van het milieueffectrapport (MER). De Commissie vraagt aandacht voor de onderbouwing van nut en noodzaak van voorgestelde maatregelen, met name van de maatgevende afvoeren (16.000 en

18.000 m³/s) en de daaruit noozakelijke waterstandsaling (zoals 29 cm bij Zwolle)²⁵¹. Ze adviseert bij de invulling van het maatregelenpakket te werken met een aantal beleidsstrategieën voor de invulling ruimtelijke kwaliteit, zoals 'maximaal binnendijks' (zoals bypasses) en 'business as usual' (vooral dijkverhogingen), en van "enkele scenario's voor maatgevende afvoeren en socio-economische ontwikkelingen" de effecten op de genoemde strategieën te bepalen. Dit moet meer duidelijkheid verschaffen over de vraag of een maatregel 'no regret' en 'duurzaam' is²⁵².

De Commissie m.e.r. constateert dat beleidsmakers van V&W aandacht hebben voor onzekerheid en pogingen doen die via 'no-regret' maatregelen een plek te geven in het beleid. Tegelijkertijd ziet ze dat beleidsmakers proberen nut en noodzaak van maatregelen aan te tonen via de uitgangspunten 16.000 en 18.000 m³/s en de daaruit afgeleide noodzakelijke waterstandsaling – en daarmee proberen cognitieve en normatieve onzekerheid te verkleinen. Op dat punt vraagt de Commissie om: (1) een goede onderbouwing van die onzekerheidsreductie; (2) om onzekerheden op een aantal punten te vergroten – cognitieve onzekerheid via scenario's voor maatgevende afvoeren en normatieve onzekerheid via een aantal beleidsstrategieën voor ruimtelijke kwaliteit; (3) aandacht te hebben voor de 'duurzaamheid' van de gekozen maatregelen: hoe lang zijn de maatregelen effectief? Het vraagstuk wordt op die manier richting ongetemde hoek gesleept. Daarmee neemt ook strategische onzekerheid over het handelen van andere actoren toe, zoals de keuzes die de Tweede Kamer zal maken (zie figuur 6.3-6 en tabel 6.6).

Tabel 6.6 Beschrijving sleepgedrag in stap 6 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	De Commissie m.e.r. geeft als onafhankelijke partij aan niet tegen ruimtelijke maatregelen te zijn, maar de voor- en nadelen daarvan goed te onderzoeken evenals die van alternatieven.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De Commissie m.e.r. daagt beleidsmakers van V&W uit goed na te denken over hun omgang met onzekerheid.
<i>Interactie tussen actoren</i>	De Commissie m.e.r. kijkt kritisch naar de manier waarop beleidsmakers van V&W omgaan met onzekerheid, vooral waar die wordt gereduceerd (met name de 16.000 en 18.000 m ³ /s).

251 Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus), p. 3.

252 Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus), pp. 7-8.

<i>Institutionele setting</i>	De formele rol van de Commissie m.e.r is adviserend, in juridische procedures (zoals bij de Raad van State) weegt dit advies zwaar.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Via scenario's en beleidsstrategieën nemen cognitieve en normatieve onzekerheid toe, maar ook strategische onzekerheid over keuzes van o.a de Tweede Kamer.

Beleidsmakers Kampen en Overijssel: ruimtelijke visie en regioadvies (stap 7)

Parallel aan de m.e.r.-procedure stemmen beleidsmakers van V&W de uitwerking van de PKB voor het programma Ruimte voor de Rivier af met regionale overheden. Die krijgen via stuurgroepen en het door hen op te stellen regioadvies een stem bij de door het Rijk te maken keuzes. De door PS en de raad van Kampen vastgestelde ruimtelijke visies vormen de basis voor het regioadvies over de invulling van het programma Ruimte voor de Rivier bij Kampen. Beleidsmakers van Overijssel en Kampen – en in navolging ook PS en de raad – sturen aan op een op korte termijn gerealiseerde blauwe, bevaarbare bypass. De blauwe bypass wordt als een ‘kansrijk project’ benoemd dat bovendien ‘no-regret’ is: de bypass is boven de 16.600 m³/s nodig, “hetgeen de noodzaak van de realisatie van de bypass op relatief korte termijn bevestigt”²⁵³. Bovendien is sprake van een ‘nu-of-nooit-situatie’ omdat de bypass nú gecombineerd kan worden met de aanleg van de Hanzelijn en woningbouwplannen van Kampen²⁵⁴. Op de achtergrond speelt ook de vrees dat woningbouw met een ruimtelijke reservering voor een mogelijke bypass niet meer mogelijk is. “Het beeld ontstond dat Kampen met de ruimtelijke reservering op slot kwam te zitten”, aldus een geïnterviewd raadslid²⁵⁵.

Via het regioadvies beargumenteren beleidsmakers van Kampen en Overijssel, actoren uit de economische advocacy coalition, waarom een bypass op korte termijn gerealiseerd moet worden. Dat doen ze onder meer door aan te geven dat de bypass op termijn hoe dan ook nodig is en bovendien nú gecombineerd kan worden met de realisatie van een aantal andere opgaven (zoals woningbouw). Daarmee verkleinen ze zowel cognitieve als normatieve onzekerheid; het vraagstuk wordt daardoor naar de technische hoek gesleept. Door de bypass op korte termijn te realiseren lijken beleidsmakers van Kampen en

253 Stuurgroep Bovenrivieren en Benedenrivieren (2005, maart), p. 34.

254 Stuurgroep Bovenrivieren en Benedenrivieren (2005, maart), p. 17, p. 22 en pp. 33-34.

255 Interview B9.

Overijssel strategische onzekerheid over het handelen van het Rijk te willen reduceren. Door dit standpunt vast te leggen in ruimtelijke visies en in het regioadvies lijken ze ook strategische onzekerheid over het handelen van vooral twijfelende fracties in de raad van Kampen en PS te willen verkleinen (zie figuur 6.3-7 en tabel 6.7).

Tabel 6.7 Beschrijving sleepgedrag in stap 7 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van Overijssel en Kampen, actoren uit de economische coalitie, verkleinen normatieve en strategische onzekerheid via visies in de politieke arena.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Door raad en PS vastgestelde visies geven beleidsmakers meer macht richting Rijk én richting raad en PS ('de bypass is in lijn met de visie').
<i>Interactie tussen actoren</i>	Het Rijk stelt kaders voor het landelijke programma Ruimte voor de Rivier, beleidsmakers van Overijssel en Kampen doen dat als reactie daarop ook voor hun regio.
<i>Institutionele setting</i>	De ruimtelijke visies zijn met PS en raad afgestemd, dus vormen een goede (formeel) basis voor discussies met het Rijk.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door cognitieve onzekerheid over de noodzaak van een bypass te verkleinen (boven 16.600 m ³ /s nodig) worden ook normatieve en strategische onzekerheid verkleind.

Beleidsmakers V&W onderzoeken alternatieve maatregelenpakketten (stap 8)

Mede op basis van het advies van de Commissie m.e.r. (zie stap 6) werken beleidsmakers van V&W in de periode 2003-2005 het MER uit; deze wordt medio 2005 naar buiten gebracht²⁵⁶. Daarnaast wordt door het Centraal Planbureau (CPB) een kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd naar de in de PKB voor Ruimte voor de Rivier geplande maatregelen²⁵⁷. Het CPB adviseert te kiezen voor een bypass omdat die kosten-effectiever is dan zomerbedverlaging en bovendien een robuuste maatregel is. Een geïnterviewde CPB-onderzoeker geeft aan dat met de bevindingen weinig is gedaan door beleidsmakers en de Tweede Kamer: "sommigen vatten het programma op dat alleen ruimtelijke maatregelen getroffen mochten worden"²⁵⁸.

In het MER wordt op basis van modelberekeningen en in afstemming met regionale overheden twee maatregelenpakketten en een aantal 'modules' voor het gehele rivierengebied ontwikkeld. De bypass bij Kampen is één van die modules²⁵⁹. Deze maatregelenpakketten en modules worden vergeleken met het referentiealternatief dijkversterking ('RAD') op criteria als 'potentiële spijt', en er wordt nagegaan of ze

256 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni).

257 CPB (2005a, april); CPB (2005b, april).

258 Interview B13.

259 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), p. 70, p. 72, p. 78 en p. 105.

passen in de met regionale partners ontwikkelde langetermijnvisie ('toekomstkwaliteit'). De wensen en belangen van stakeholders worden in kaart gebracht via een 'belevingswaardenonderzoek'²⁶⁰. Uit het MER blijkt dat de bypass voor- en nadelen heeft: zo wordt de bypass minder goed gewaardeerd door inwoners uit het gebied, terwijl het wél de mogelijkheid biedt voor meervoudig ruimtegebruik. Ondanks de wens van regionale overheden de bypass op korte termijn te realiseren als onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling kiest het Rijk in de PKB toch voor zomerbedverlaging, vooral omdat de bypass te duur is. "Dat was een politieke keuze, geen (inhoudelijke) keuze van RWS", aldus een geïnterviewde beleidsmaker²⁶¹. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid voor een bypass open gehouden: als regionale overheden met een goed plan én met geld komen, kan de bypass via een 'omwisselbesluit' in plaats van de geplande zomerbedverlaging worden gerealiseerd²⁶².

Beleidsmakers van V&W zetten opnieuw (deels verplicht) onderzoek in om op een 'neutrale' manier tot een keuze te komen voor te nemen maatregelen. Via onderzoek (vooral modelberekeningen) wordt normatieve onzekerheid gereduceerd door vertaling ervan in cijfers – en dus in cognitieve zekerheid. Met criteria als 'toekomstkwaliteit' en 'potentiële spijt' – onderdelen waarop de bypass goed scoort – is er in het MER oog voor cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid. Tegelijkertijd worden die onzekerheden 'platgeslagen' tot een paar getallen (zoals 16.000 m³/s), en wordt de grens waarop aanvullende maatregelen nodig zijn (16.500 m³/s) als een zekerheid gepresenteerd. Daarmee worden onzekerheden toch gereduceerd. Beleidsmakers lijken onzekerheidsreductie via onderzoek te combineren met het creëren van draagvlak bij stakeholders – vooral medeoverheden. Zo worden in de maatregelenpakketten 'modules' opgenomen waarmee wordt tegemoet gekomen aan de wensen van regionale overheden (de bypass bij Kampen is één van die modules), en zijn de criteria op basis waarvan het Rijk een keuze maakt verweven met de wensen van regionale overheden (zoals de gezamenlijk vastgestelde 'langetermijnvisie'). Op die manier lijken beleidsmakers te proberen het vraagstuk naar de technische hoek te slepen én strategische onzekerheid over het handelen van medeoverheden (en andere stakeholders) te willen verkleinen (zie figuur 6.3-8 en tabel 6.8).

260 Research voor Beleid (2004, juli).

261 Interview B10.

262 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), p. 117.

Tabel 6.8 Beschrijving sleepgedrag in stap 8 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van V&W, actoren uit de ambivalente coalitie, komen via onderzoek tot een onderbouwde keuze en reduceren zo onzekerheden. Het besluit over de bypass past daarin: het is een optie, maar heeft voor- en nadelen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers van V&W hopen via onderzoek tot een 'neutrale' keuze van maatregelen te komen en daarmee tot draagvlak voor die keuze, maar 'vermengen' dat onderzoek met de wensen van medeoverheden.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers van V&W reduceren onzekerheden volgens de eerder afgesproken werkwijze. Bij de uitwerking van de plannen wordt samengewerkt met decentrale overheden.
<i>Institutionele setting</i>	Via het verplichte MER worden de effecten op leefomgeving in kaart gebracht; de m.e.r.-procedure geeft stakeholders de gelegenheid tot het indienen van zienswijzen. De PKB-procedure geeft regionale overheden de mogelijkheid via een 'omwisselbesluit' de bypass alsnog op korte termijn te realiseren.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid wordt vertaald in cognitieve zekerheid, het streven van beleidsmakers is daarmee ook strategische onzekerheid te verkleinen ('neutrale' keuze).

Beleidsmakers V&W komen met PKB-besluit: bypass voor lange termijn (stap 9)

Het Rijk besluit in eerste instantie toch te kiezen voor een zomerbedverlaging als maatregel in het 'basispakket' van de PKB voor Ruimte voor de Rivier om vóór 2015 te voldoen aan de norm van 16.000 m³/s. Daarnaast komt er een ruimtelijke reservering voor een mogelijk aan te leggen bypass; na 2015 wordt gezien of die nodig is. Dit besluit wordt begin 2005 vastgelegd in het ontwerp-PKB²⁶³. Het Rijk heeft regionale overheden nodig om de maatregelen in de PKB te realiseren: de PKB is namelijk niet bindend²⁶⁴. De regio krijgt daarom de mogelijkheid om via een omwisselbesluit de bypass alsnog op te nemen in het basispakket. Dit plan moet aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals voldoende waterstandsdalend effect, draagvlak en geld. Het Rijk zegt in de PKB: "vanuit de invalshoeken ruimtelijke ordening en duurzaamheid op de lange termijn gaat de voorkeur uit naar de aanleg van een hoogwatergeul"²⁶⁵. Een geïnterviewde beleidsmaker van RWS ziet dat iets anders: "Het ging de regio helemaal niet om waterveiligheid, maar vooral om woningbouw. Dat wrong wel een beetje bij RWS, waar natuurlijk waterveiligheid voorop stond"²⁶⁶. Beleidsmakers van

263 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april).

264 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april), p. 10; Tweede Kamer (2005, 22 juni).

265 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, mei), p. 65.

266 Interview B10.

Overijssel en Kampen gebruiken de ruimtelijke reservering van de bypass als argument om deze op korte termijn te realiseren: met de ruimtelijke reservering gaat “het hele gebied op slot”, terwijl de bypass op termijn ‘onvermijdelijk’ en ‘noodzakelijk’ is²⁶⁷.

Met ruimtelijke reserveringen voor mogelijk op termijn te realiseren maatregelen, waaronder een bypass bij Kampen, creëren beleidsmakers van V&W via de PKB-procedure letterlijk en figuurlijk ruimte voor onzekerheid: cognitieve onzekerheid over de gevolgen van klimaatverandering, en normatieve en strategische onzekerheid over te maken keuzes in het waterveiligheidsbeleid. Tegelijkertijd verkleinen ze die onzekerheden ook tot op zekere hoogte, met uitgangspunten als 18.000 m³/s en de keuze voor ruimtelijke maatregelen. Onzekerheden lijken daarmee tot op zekere hoogte te worden geaccepteerd, maar tegelijkertijd ook te worden verkleind; het vraagstuk wordt daarmee richting technische hoek gesleept. Om het draagvlak voor de maatregelen in de PKB te vergroten krijgen regionale overheden de kans hun ideeën en plannen te verwezenlijken; dit wordt formeel vastgelegd in een ‘omwisselbesluit’. Daarmee lijken beleidsmakers van V&W strategisch onzekerheid over het handelen van beleidsmakers van regionale overheden te willen verkleinen (zie figuur 6.3-9 en tabel 6.9).

Tabel 6.9 Beschrijving sleepgedrag in stap 9 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van V&W accepteren én verkleinen onzekerheden via een reservering voor een mogelijke bypass.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers van V&W werken samen met regionale overheden om strategische onzekerheid te verkleinen, dat krijgt invulling via een ‘omwisselbesluit’.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers van V&W accepteren onzekerheden tot op zekere hoogte, beleidsmakers van Kampen en Overijssel reduceren die alsnog.
<i>Institutionele setting</i>	Een PKB-besluit is niet bindend voor regionale overheden, daarom krijgen regionale overheden een rol via een ‘omwisselbesluit’.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de noodzaak van maatregelen hangt samen met normatieve en strategische onzekerheid over te maken keuzes.

267 Interviews B19 en B31.

Stakeholders en experts kritisch over uitgangspunt 18.000 m³/s (stap 10)

Het ontwerp-PKB voor Ruimte voor de Rivier wordt eind 2005 samen met het MER ter inzage gelegd. In veel zienswijzen worden twijfels geuit over het uitgangspunt van 18.000 m³/s waterafvoer bij Lobith; in de zienswijzen over de bypass bij Kampen worden twijfels geuit over nut en noodzaak, er wordt gewezen op de gevolgen voor landbouw en landschap, en er wordt gesteld dat er goede alternatieven zijn²⁶⁸. Ook de VROMRaad en de Commissie m.e.r. zijn kritisch over het uitgangspunt van 18.000 m³/s – “deze norm is niet het resultaat van een objectieve wetenschappelijke analyse maar ontstaan in het schemergebied tussen wetenschap en politiek” – en vragen om meer duidelijkheid over dit uitgangspunt²⁶⁹. Het Rijk laat “een nadere analyse” uitvoeren en handhaaft vervolgens het uitgangspunt: “er is voor gekozen om uit te gaan van een afvoer van 18.000 m³/s”²⁷⁰. De Commissie m.e.r. vindt bovendien dat het referentie-alternatief met hogere dijken (RAD) onvoldoende is uitgewerkt. De reactie van het Rijk: “Aan het verzoek van de commissie kan en wil het kabinet niet voldoen, omdat dit in strijd is met de keuze voor Ruimte voor de Rivier”²⁷¹. Ondanks een discussie in de Tweede Kamer over nut en noodzaak van de geplande maatregelen en ruimtelijke reserveringen, mede in relatie tot het uitgangspunt van 18.000 m³/s, wordt de PKB eind 2006 door de Tweede Kamer (en kort daarna door de Eerste Kamer) vastgesteld²⁷².

Tegenstanders en kritische volgers van de PKB voor Ruimte voor de Rivier lijken door het vergroten van cognitieve onzekerheid over de 18.000 m³/s te proberen ook normatieve en strategische onzekerheid te vergroten: ze hopen dat er alternatieven in beeld komen, onder meer voor de (ruimtelijke reservering voor een) bypass. Met het advies van de Commissie m.e.r. het alternatief met dijkverhogingen beter onderzoeken vergroot de Commissie normatieve onzekerheid; ze lijkt van mening dat beleidsmakers van V&W normatieve onzekerheid te snel en onvoldoende onderbouwd hebben verkleind. Op die manier wordt het vraagstuk uit de technische hoek gesleept en wordt strategische onzekerheid over het handelen van andere actoren vergroot, met name van actoren uit de ambivalente

268 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 22 december), pp. 16-17.

269 Commissie m.e.r. (2005, 14 oktober); VROMRaad (2005, oktober), p. 7 (citaat).

270 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, mei), p. 10, p. 16 en p. 107.

271 Commissie m.e.r. (2005, 14 oktober), pp. 3-4; Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, mei), pp. 105-106.

272 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, 19 december); Tweede Kamer (2005, 22 juni); Tweede Kamer (2006, 8 maart); Tweede Kamer (2006, 19 juni).

advocacy coalition (zoals twijfelende volksvertegenwoordigers; zie figuur 6.3-10 en tabel 6.10). Gezien de vaststelling van de PKB in de Tweede Kamer lijken ze daar (vooral nog) niet in te slagen.

Tabel 6.10 Beschrijving sleepgedrag in stap 10 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Tegenstanders, maar ook onafhankelijke partijen als de VROMRaad en de Commissie m.e.r., vergroten onzekerheden door de gebruikte uitgangspunten (cijfers) ter discussie te stellen, vooral via formele procedures.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Tegenstanders proberen onzekerheden te vergroten door de ‘basis’ (18.000 m ³ /s) ter discussie te stellen; ze maken daarbij gebruik van formele procedures (m.e.r.).
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers proberen onzekerheden te verkleinen via het uitgangspunt van 18.000 m ³ /s, tegenstanders (en kritische volgers) doen het tegenovergestelde. Het gevolg is een discussie over 18.000 m ³ /s, een ‘numeric discourse’ ²⁷³ .
<i>Institutionele setting</i>	De PKB- en m.e.r.-procedure bieden de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, de Commissie m.e.r. en de VROMRaad hebben een adviserende rol, beleidsmakers zijn verplicht te reageren.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door het vergroten van cognitieve onzekerheid over de noodzaak van de geplande maatregelen wordt geprobeerd ook normatieve en strategische onzekerheid over de te maken keuzes te vergroten.

6.3 Fase 2 – Uitwerking plan: bypass onderdeel van gebiedsontwikkeling (2004-2009)

In het begin van deze tweede fase blijkt dat het Rijk kiest voor zomerbedverlaging als maatregel om in 2015 te voldoen aan de norm van 16.000 m³/s (zie stap 9). Regionale overheden krijgen de mogelijkheid de bypass via een ‘omwisselbesluit’ uiterlijk 1 januari 2009 alsnog in het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier te krijgen, en daarmee de bypass toch op korte termijn te realiseren²⁷⁴. Beleidsmakers van vooral Overijssel en Kampen proberen dat voor elkaar te krijgen via de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid, waarin de bypass wordt gecombineerd met woningbouw, natuurontwikkeling en waterrecreatie. Deze tweede fase eindigt met een m.e.r.-procedure, noodzakelijk om tot het genoemde omwisselbesluit te komen. Daarna is het aan het Rijk om de bypass alsnog op te nemen in het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier.

²⁷³ Van Asselt et al. (2010b).

²⁷⁴ Ministerie V&W et al. (2010, 15 februari), p. 3.

Beleidsmakers Kampen willen bouwen over de Zwartendijk (stap 11)

Beleidsmakers van Kampen, Zwolle en Overijssel besluiten in 2000 te gaan samenwerken op het ruimtelijk domein, vastgelegd in een bestuursovereenkomst²⁷⁵. Het idee is om gezamenlijk watergeoriënteerde woonmilieus te realiseren; in 2002 wordt dat streven gekoppeld aan een mogelijke bypass. Medio 2004 besluit de raad van Kampen via een ruimtelijke visie formeel tot het bouwen 'over de Zwartendijk' en mee te werken aan de realisatie van een blauwe bypass²⁷⁶. De bypass wordt als een noodzakelijke maatregel tegen hogere waterstanden gepresenteerd, hoewel er door een aantal fracties in de raad twijfels worden geuit over het uitgangspunt van 18.000 m³/s en er verdeeldheid is over de realisatie van 6.000 woningen over de Zwartendijk²⁷⁷. Beleidsmakers van Overijssel en Kampen benadrukken de noodzaak om de bypass nú aan te leggen omdat het dan gecombineerd kan worden met de aanleg van de Hanzelijn en de verbreding van de N50²⁷⁸.

Beleidsmakers van Kampen en Overijssel, actoren uit de economische advocacy coalition, worden geconfronteerd met strategische onzekerheid over het handelen van hun raad en PS. Dat zorgt ook voor strategische onzekerheid over elkaars handelen. Ze proberen die onzekerheid te reduceren via een samenwerkingsovereenkomst en ruimtelijke visies. Veel ruimte voor cognitieve onzekerheid over bijvoorbeeld de gevolgen van klimaatverandering en de ontwikkeling van de woningmarkt is er niet: de komst van een bypass en van 6.000 woningen worden als een gegeven gepresenteerd. Dat geldt ook voor normatieve onzekerheden: of de bypass

een wenselijke maatregel is wordt niet ter discussie gesteld. Op deze manier wordt het vraagstuk naar de technische hoek gesleept en wordt strategische onzekerheid over het handelen van de raad en PS verkleind, vooral ten aanzien van het handelen van actoren uit de ambivalente coalitie (zie figuur 6.3-11 en tabel 6.11). Tegelijkertijd is er nog wel strategische onzekerheid over het handelen van het Rijk: die lijkt in dit stadium te kiezen voor zomerbedverlaging in plaats van een op korte termijn te realiseren bypass (zie stap 9).

275 Provincie Overijssel et al. (2000, 31 oktober); Provincie Overijssel (2000, 22 september).

276 Gemeente Kampen (2004, juni), p. 27; Gemeente Kampen (2004, 30 juni); Witpaard (2002, juni).

277 Gemeente Kampen (2004, juni); Gemeente Kampen (2005b, 26 mei).

278 Programmabureau Zwolle Kampen Netwerkstad (2005), p. 78.

Tabel 6.11 Beschrijving sleepgedrag in stap 11 besluitvormingsproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van Kampen en Overijssel, behorend tot de economisch coalitie, reduceren onzekerheden in de politieke arena via ruimtelijke visies en een samenwerkingsovereenkomst.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De door de raad en PS vastgestelde visies vormen de basis voor onderhandelingen met het Rijk (en voor Kampen ook met de provincie) over de aanleg van de bypass ²⁷⁹ .
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers van V&W kiezen voor zomerbedverlaging, beleidsmakers van Kampen en Overijssel willen in plaats daarvan een gebiedsontwikkeling met bypass.
<i>Institutionele setting</i>	De visies worden vastgesteld door raad en PS. Een gebiedsontwikkeling is in lijn met het landelijke ruimtelijk beleid. De PKB-procedure is leidend voor het proces.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de noodzaak van een bypass en woningbouw hangt samen met normatieve en strategische onzekerheid over te maken keuzes (vooral bij raad en PS).

Beleidsmakers Overijssel zorgen voor status ‘voorbeeldproject’ (stap 12)

Een belangrijk uitgangspunt van het landelijke ruimtelijke beleid, in 2004 vastgelegd in de Nota Ruimte, is ‘ontwikkelingsplanologie’: het gezamenlijk oppakken van opgaven in een gebied. Het Rijk ondersteunt via ‘voorbeeldprojecten’ regionale gebiedsgerichte projecten²⁸⁰. Om betrokkenheid van het Rijk bij de gebiedsontwikkeling met bypass te borgen, besluiten beleidsmakers van Overijssel begin 2004 de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid bij VROM voor te dragen als ‘voorbeeldproject’²⁸¹. Na beoordeling door de Commissie Baker krijgt het eind 2005 formeel die status²⁸². Dit is in dezelfde periode als beleidsmakers van V&W besluiten de bypass niet op te nemen in het basispakket van het programma Ruimte voor de Rivier (zie stap 9). Volgens een geïnterviewd Tweede Kamerlid toont die (ogenschijnlijke) tegenstrijdigheid "de verkokering tussen de verschillende ministeries"²⁸³. De uitgangspunten van de Nota Ruimte vormen de basis voor het eind 2004 door beleidsmakers van Overijssel uitgewerkt plan van aanpak voor de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Hierin is aangegeven dat stakeholders via participatie worden meegenomen bij de uitwerking van de gebiedsontwikkeling met bypass²⁸⁴.

²⁷⁹ Gemeente Kampen (2005b, 26 mei), zie de inbreng van CDA en CU.

²⁸⁰ Ministerie VROM (2004, 23 april), p. 21.

²⁸¹ Interviews B9 en B22. Het betreft een aanvraag voor het project IJsseldelta, inclusief IJsseldelta-Noord.

²⁸² Commissie Gebiedsontwikkelingen (2005, november).

²⁸³ Interview B17; in interview B22 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

²⁸⁴ Provincie Overijssel (2004, 5 november); Provincie Overijssel (2004, 27 november).

Beleidsmakers van Overijssel proberen via de status van ‘voorbeeldproject’ meer grip te krijgen op strategische onzekerheid over het handelen van het Rijk, actor uit de ambivalente advocacy coalition. Die onzekerheid is groot door de betrokkenheid van diverse ministeries, waaronder V&W, LNV en VROM. De uitgangspunten in het landelijk ruimtelijk beleid dienen tevens als basis voor het plan van aanpak voor realisatie van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Op die manier lijken beleidsmakers van Overijssel normatieve onzekerheid te willen reduceren; door vaststelling van dat plan van aanpak door PS lijken beleidsmakers tevens strategische onzekerheid over het handelen van PS te willen verkleinen – vooral van actoren uit de ambivalente advocacy coalition. Omdat er in de ogen van beleidsmakers geen cognitieve onzekerheid over de noodzaak van een bypass is, wordt het vraagstuk zo naar de technische hoek gesleept (zie figuur 6.3-12 en tabel 6.12).

Tabel 6.12 Beschrijving sleepgedrag in stap 12 besluitvormingsproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van Overijssel, actoren uit de economische coalitie, verkleinen onzekerheden in de politieke arena (voorbeeldproject, ambitiedocument).
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Met de status van voorbeeldproject blijft het Rijk betrokken bij de gebiedsontwikkeling, met die status wordt bovendien de normatieve speelruimte beperkt: de bypass is een ‘gegeven’.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Het Rijk komt met nieuw ruimtelijk beleid, beleidsmakers van Overijssel spelen daar op in bij het verkleinen van onzekerheden.
<i>Institutionele setting</i>	De status ‘voorbeeldproject’ is onderdeel van de Nota Ruimte; het plan van aanpak voor de gebiedsontwikkeling IJZ wordt vastgesteld door PS.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Het verkleinen van normatieve onzekerheid via het plan van aanpak voor de gebiedsontwikkeling verkleint ook voor het van strategische onzekerheid bij PS.

Beleidsmakers Overijssel werken in samenwerking varianten bypass uit (stap 13)

De bypass vormt de basis van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid, terwijl er “in eerste instantie niet heel veel draagvlak was voor de plannen”²⁸⁵. Daarom wordt de inrichting van de bypass vanaf eind 2004 samen met medeoverheden en stakeholders uitgewerkt via een aantal varianten. Die varianten variëren op een aantal kenmerken, zoals een groene of blauwe bypass en gespreide of juist gebundelde woningbouw, maar kennen ook een aantal randvoorwaarden, waarvan de belangrijkste is dat de bypass tot de in de PKB vereiste waterstandsaling leidt²⁸⁶. Door besluitvorming over de PKB Ruimte voor de Rivier en het Tracébesluit voor de Hanzelijn is er weinig tijd voor het participatietraject. Uiteindelijk wordt politiek-bestuurlijk gekozen voor een zesde door Kamperveners uitgewerkte variant waarin sprake is van een blauwe, bevaarbare bypass – in lijn met de voorkeur van beleidsmakers van Overijssel en Kampen. Er worden ook varianten met een groene bypass onderzocht, maar die hebben volgens een aantal geïnterviewden geen kans: “Dat alternatief is niet serieus uitgewerkt. De focus lag op een blauwe bypass, met woningbouw”²⁸⁷. Beleidsmakers van Overijssel en Kampen werken die voorkeursvariant uit in een aantal ‘bouwstenen’ voor een nadere uitwerking van de bypass; deze worden medio 2005 door de raad van Kampen en PS vastgesteld. Desondanks blijft er ook discussie over de noodzaak en de gevolgen van de bypass²⁸⁸. Daarom laten beleidsmakers (opnieuw) onderzoek doen naar de bypass: een ‘taskforce hydraulica’ beantwoordt de meest urgente vragen²⁸⁹.

Via het participatietraject proberen beleidsmakers van Overijssel en Kampen het draagvlak voor de gebiedsontwikkeling met bypass te vergroten. Ze lijken daarmee strategische onzekerheid over het handelen van stakeholders – en indirect ook van raad en PS – te willen verkleinen. Met het vaststellen van bouwstenen voor de bypass door raad en PS verkleinen beleidsmakers normatieve onzekerheid, maar ook strategische onzekerheid over het handelen van raad en PS. Omdat cognitieve onzekerheid over de noodzaak van een bypass in de ogen van beleidsmakers geen issue meer is, wordt het vraagstuk zo naar de technische hoek gesleept (zie figuur 6.3-13 (1)).

285 Interview B4.

286 Provincie Overijssel (2005, maart), p. 13.

287 Interview B23; in interviews B15, B18 en B30 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

288 Zie bijvoorbeeld: LTO (2005, 21 mei); Gemeente Kampen (2005, 20 juni).

289 Provincie Overijssel (2005, 7 juni), bijlage 1.

Toch blijft er discussie over de bypass: onzekerheidsreductie op het normatieve vlak – breed draagvlak voor de bypass – wordt bemoeilijkt door discussie over gereduceerde cognitieve onzekerheden omtrent de noodzaak en gevolgen van de bypass. Het vraagstuk wordt op die manier uit de technische hoek gesleept, en strategische onzekerheid over het handelen van stakeholders neemt toe. Via een ‘taskforce hydraulica’ lijken beleidsmakers te proberen cognitieve onzekerheid over de noodzaak en gevolgen van de bypass weer te verkleinen en het vraagstuk naar de technische hoek te slepen (zie figuur 6.3-13 (2) en tabel 6.13).

Tabel 6.13 Beschrijving sleepgedrag in stap 13 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van Overijssel en Kampen verkleinen onzekerheden via bouwstenen in de politieke arena én via een participatietraject daarbuiten.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Participatie wordt ingezet om het draagvlak voor de bypass te vergroten, het wordt een gezamenlijk plan; die participatie is ook op verzoek van de raad van Kampen en PS.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers van Overijssel en Kampen reduceren onzekerheid via participatie en bouwstenen. Andere stakeholders stellen de uitgangspunten van de bypass ter discussie.
<i>Institutionele setting</i>	Het Rijk stelt draagvlak als eis voor een bypass. Door de PKB-procedure en het Tracébesluit voor de Hanzelijn is er weinig tijd voor participatie. De bouwstenen voor de bypass worden vastgesteld door de raad en PS.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid hangt samen met strategische onzekerheid (afspraken met raad en PS), deze normatieve en strategische onzekerheid hangen ook samen met cognitieve onzekerheid over de noodzaak en gevolgen van de bypass.

Beleidsmakers Overijssel werken in samenwerking Masterplan IJsseldelta-Zuid uit (stap 14)

Vanaf medio 2005 werken betrokken overheden via de projectorganisatie IJsseldelta-Zuid de gebiedsontwikkeling met bypass verder uit. Via een klankbordgroep worden de plannen afgestemd met stakeholders²⁹⁰. Dat resulteert eind 2006 in een ‘Masterplan IJsseldelta-Zuid’ en in een begin 2007 door betrokken overheden getekende intentieovereenkomst²⁹¹. In het Masterplan wordt benadrukt dat de gebiedsontwikkeling met bypass op korte termijn gerealiseerd moet worden: de ondertitel is ‘Nu kansen grijpen’. Daarnaast wordt aangegeven dat via de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk wordt tegemoet gekomen aan de wensen en belangen

²⁹⁰ Projectorganisatie (2006, 6 februari), p. 12.

²⁹¹ Provincie Overijssel et al (2006, augustus); Provincie Overijssel et al. (2007, 18 januari).

van diverse stakeholders, zoals van medeoverheden en inwoners uit het gebied. Om het langetermijn perspectief van de gebiedsontwikkeling te benadrukken wordt de term 'duurzaam' gehanteerd; een geïnterviewde beleidsmaker spreekt over een 'duurzame oplossing' met de bypass, een 'duurzaam toekomstperspectief' en 'een duurzame verbinding met natuur en water'²⁹². Tegelijkertijd wordt duidelijk dat er onvrede is bij een aantal stakeholders, zoals bij boeren in het gebied. In PS en in de raad van Kampen is een aantal fracties kritisch, niet alleen over het plan maar ook over het participatietraject. "Het was een intern gericht verhaal, zonder actieve betrokkenheid [van stakeholders]", aldus een geïnterviewd raadlid²⁹³. Ook worden vraagtekens gezet bij de waarde van de intentieovereenkomst: het Rijk tekent deze overeenkomst maar kiest in de PKB voor Ruimte voor de Rivier wél voor zomerbedverlaging²⁹⁴.

Beleidsmakers van Kampen en Overijssel willen nú een bypass als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling. Door het naar voren halen van het besluit over de bypass lijken ze onzekerheden te willen reduceren: cognitieve onzekerheid over de noodzaak van een bypass, normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan en strategische onzekerheid over de keuzes die het Rijk op dat punt maakt. Door de bypass te combineren met andere opgaven proberen ze het draagvlak te vergroten, en normatieve onzekerheid te verkleinen. Via het daaraan gekoppelde Masterplan en intentieovereenkomst wordt geprobeerd strategische onzekerheid

over het handelen van andere actoren, vooral van het Rijk (actor uit de ambivalente advocacy coalition), te verkleinen (zie figuur 6.3-14 en tabel 6.14). De blijvende weerstand tegen de gebiedsontwikkeling met bypass bij een deel van de actoren en de keuze van het Rijk voor een zomerbedverlaging in de IJssel laat zien dat het lastig is om via de gebiedsontwikkeling normatieve en strategische onzekerheid te reduceren: juist op het punt van de bypass zelf is geen consensus.

292 Interview B22; 'duurzaam' wordt ook gebruikt in het Masterplan: Provincie Overijssel et al (2006, augustus), p. 6.

293 Interview B18.

294 Gemeente Kampen (2006, 9 oktober); Gemeente Kampen (2006, 2 november); Provincie Overijssel et al (2006, augustus), p. 13.

Tabel 6.14 Beschrijving sleepgedrag in stap 14 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van Overijssel en Kampen proberen via formele instrumenten (bestuursovereenkomst en intentieovereenkomst) onzekerheden verkleinen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De intentieovereenkomst zorgt voor formeel commitment van medeoverheden, de hoop van beleidsmakers van Overijssel en Kampen is dat daarmee het Rijk ook meedoet.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Het Rijk kiest bij de PKB voor een ruimtelijke reservering van een bypass, beleidsmaker van Overijssel en Kampen proberen die bypass op korte termijn gerealiseerd te krijgen als onderdeel van een gebiedsontwikkeling
<i>Institutionele setting</i>	De institutionele context (PKB, Tracébesluit) noopt beleidsmakers tot haast. Een intentieovereenkomst betekent formeel commitment van medeoverheden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Met het naar voren halen van het besluit tot aanleg van de bypass worden cognitieve, normatieve én strategische onzekerheid gereduceerd.

Werkgroep Zwartendijk komt met alternatieve visie op IJsseldelta-Zuid (stap 15)

Naast inwoners en boeren uit het gebied zijn er twee organisaties die zich actief verzetten tegen de komst van de gebiedsontwikkeling met bypass: de Werkgroep Zwartendijk en de Natuurvereniging IJsseldelta. Het plan tast in hun ogen het waardevolle landschap en de natuur te veel aan. De begin 2007 opgerichte Werkgroep Zwartendijk komt in datzelfde jaar met een eigen visie op het gebied van de bypass: 'Een dijk te ver'²⁹⁵. De werkgroep stelt enerzijds de onderbouwing van de woningbouwplannen ter discussie – er is sprake van “onjuiste en achterhaalde prognoses” – en geeft anderzijds aan dat met de bypass en daaraan gekoppelde woningbouw en (water) recreatie sprake is van “verrommeling van het landschap” waar nu nog sprake is van rust, ruimte en natuur²⁹⁶. De werkgroep werkt zelf een alternatief met een groene bypass uit: een “een ondiepe rivierarm of hele brede beek” waarin de natuur centraal staat, vergelijkbaar met de 18^e-eeuwse zijtak van de IJssel ‘Reeve’²⁹⁷. Om haar standpunt kracht bij te zetten verzamelt de werkgroep 9.000 handtekeningen, maakt gebruik van de media, en spreekt een aantal keer in bij de raad van Kampen. De werkgroep richt zich in dit stadium vooral op het ter discussie stellen van de woningbouwplannen in de raad van Kampen, later richt het zich ook op de effecten van de bypass op de waterveiligheid en op de natuur (zie stappen 18 en 23).

²⁹⁵ Werkgroep Zwartendijk (2007, oktober).

²⁹⁶ Werkgroep Zwartendijk (2007, oktober), pp. 4-5.

²⁹⁷ Werkgroep Zwartendijk (2007, oktober), pp. 16-17.

Door cognitieve onzekerheid over de bevolkings-groei te vergroten hoopt de Werkgroep Zwartendijk ook normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van de woningbouwplannen langs de bypass – en daarmee van de hele gebiedsontwikkeling – te vergroten. In dat geval komen alternatieven weer in beeld. Op deze manier lijkt de werkgroep het vraagstuk uit de technische hoek te willen slepen, en strategische onzekerheid over het handelen van vooral de ambivalente actoren in de raad van Kampen te willen vergroten (zie figuur 6.3-15 en tabel 6.15).

Tabel 6.15 Beschrijving sleepgedrag in stap 15 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	De Werkgroep Zwartendijk, actor uit de groen-conservatieve coalitie, probeert via raad, media en formele procedures onzekerheden te vergroten door de gehanteerde cijfers en uitgangspunten ter discussie te stellen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het streven van de werkgroep is niet alleen gehanteerde uitgangspunten ter discussie te stellen en twijfels te vergroten in de raad van Kampen, maar de werkgroep komt ook met een alternatief plan om zo normatieve en strategische onzekerheid te vergroten.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers proberen normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen door cognitieve onzekerheid te verkleinen. Tegenstanders doen het tegenovergestelde en proberen normatieve en strategische onzekerheid te vergroten door cognitieve onzekerheid te vergroten.
<i>Institutionele setting</i>	De werkgroep richt zich met alternatieve visie in eerste instantie op de raad van Kampen.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door cognitieve onzekerheid te vergroten probeert de werkgroep ook normatieve en strategische onzekerheid te vergroten.

Commissie m.e.r.: onderbouw nut en noodzaak en onderzoek groene bypass (stap 16)

Om de bypass via een omwisselbesluit in het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier te krijgen moet het provinciaal streekplan voor het gebied van de bypass voor 1 januari 2009 worden aangepast. Daartoe dient een m.e.r.-procedure te worden doorlopen. De kaders voor de m.e.r.-procedure worden vastgelegd in de ‘Notitie

reikwijdte en detailniveau'²⁹⁸. Die wordt medio 2007 in concept voorgelegd aan stakeholders en de Commissie m.e.r. Beleidsmakers laten in het midden welke alternatieve inrichtingen worden onderzocht. De Commissie m.e.r. geeft aan dat naast een blauwe ook een groene bypass moet worden onderzocht, en een alternatief met een blauwe bypass met landschappelijk minder ingrijpende lagere dijken²⁹⁹. Daarnaast vraagt de Commissie om een goede onderbouwing van "nut en noodzaak" van de bypass: "geef aan voor welke afvoercapaciteit de bypass wordt aangelegd"³⁰⁰.

De Commissie m.e.r. lijkt te vinden dat beleidsmakers van Overijssel cognitieve en normatieve onzekerheid over nut en noodzaak van een blauwe bypass in de m.e.r.-procedure te snel hebben verkleind. Met het advies van de Commissie m.e.r. nut en noodzaak van een blauwe bypass te onderbouwen en ook een groene bypass te onderzoeken, worden cognitieve en normatieve onzekerheid vergroot en wordt het vraagstuk uit de technische hoek gesleept. Met het advies neemt ook strategische onzekerheid toe: welke keuzes zullen de Tweede Kamer, PS en de raad van Kampen maken (zie figuur 6.3-16 en tabel 6.16)?

Tabel 6.16 Beschrijving sleepgedrag in stap 16 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	De Commissie m.e.r. geeft als onafhankelijke partij aan niet tegen een een blauwe bypass te zijn, maar de voor- en nadelen daarvan goed te onderzoeken evenals die van alternatieven.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers van Overijssel zijn niet duidelijk over welke alternatieven in het MER worden onderzocht, dat geeft ze de ruimte zelf keuzes te maken. De Commissie m.e.r. geeft aan een groene bypass te onderzoeken en geeft daarmee gehoor aan de wensen stakeholders.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers zijn niet duidelijk welke alternatieven in het MER worden onderzocht, de Commissie m.e.r. vraagt om meer duidelijkheid.
<i>Institutionele setting</i>	De formele rol van de Commissie m.e.r. is adviserend, in juridische procedures (zoals bij de Raad van State) weegt dit advies zwaar.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Met het opnemen van een groene bypass neemt niet alleen normatieve onzekerheid toe, maar ook cognitieve (over alternatieven) en strategische (o.a. over keuzes raad, PS en Tweede Kamer).

298 Provincie Overijssel (2007, 15 mei); Provincie Overijssel (2007, 18 september).

299 Commissie m.e.r. (2007, 12 juli), p. 4 en p. 8.

300 Commissie m.e.r. (2007, 12 juli), pp. 4-5. De Commissie m.e.r. spreekt over 'hoogwatergeul'.

Beleidsmakers Overijssel voeren MER uit voor omwisselbesluit (stap 17)

Na vaststelling van de definitieve 'Notitie reikwijdte en detailniveau' door PS wordt het MER in de tweede helft van 2007 uitgewerkt³⁰¹. In het MER worden de effecten op de leefomgeving in kaart gebracht van een aantal alternatieven voor de gebiedsontwikkeling: voor de bypass worden blauwe en groene varianten onderzocht. Mede op basis van het MER komen beleidsmakers van Overijssel tot een 'voorkeursalternatief', waarbij met een blauwe bypass met 'maximale peildynamiek' en woningen die deels binnendijs en deels buitendijs liggen een balans is gezocht tussen woningbouw en waterrecreatie enerzijds en natuur anderszijds³⁰². Beleidsmakers van Overijssel spreken in het MER (opnieuw) hun voorkeur uit voor een gebiedsontwikkeling met bypass: die "geeft een forse impuls aan de economie, natuur en recreatie", bovendien moet de bypass op termijn bij hogere waterstanden alsnog worden gerealiseerd³⁰³. Tegelijkertijd wordt tijdens de m.e.r.-procedure duidelijk dat de taakstelling voor de bypass door nieuwe modelberekeningen wordt verhoogd van 29 cm bij Zwolle naar 41 cm (zie stap 5). Het zorgt in dit stadium voor een aantal kritische vragen van de Commissie m.e.r.: die vindt dat het MER door de nieuwe taakstelling onvoldoende duidelijkheid geeft over de toekomstvastheid van een bypass³⁰⁴. Bij de bespreking van het MER in PS eind 2008 staat de noodzaak van een bypass niet ter discussie, wél de landschappelijke gevolgen van de gebiedsontwikkeling. PS besluiten daarom tot een 'respectzone Zwartendijk', een strook langs de eeuwenoude Zwartendijk waar niet gebouwd wordt³⁰⁵. Daarmee willen ze tegemoet komen aan de bezwaren van een aantal stakeholders die vinden dat de gebiedsontwikkeling met bypass een te grote landschappelijke impact heeft.

Beleidsmakers van Overijssel zetten via het (verplichte) MER de voor- en nadelen van alternatieven op een 'neutrale' manier op een rijtje, waar mogelijk via modelberekeningen. Op die manier wordt normatieve onzekerheid gereduceerd door vertaling ervan in cognitieve zekerheid. Nut en noodzaak van de bypass staat niet ter discussie: die is immers de basis van de gebiedsontwikkeling (normatief) en is op termijn toch nodig vanwege de landelijke veiligheidsnormen (cognitief). Bovendien is de bypass een

6.3-17 Beleidsmakers Overijssel (EC):

---> MER en 'Respectzone' <---

301 Provincie Overijssel (2008, 4 maart); Provincie Overijssel (2008, maart); Provincie Overijssel (2008, 12 augustus).

302 Provincie Overijssel (2008, 4 maart), pp. 103-105.

303 Provincie Overijssel (2008, 4 maart), pp. 103-104; Provincie Overijssel (2008, 29 februari).

304 Commissie m.e.r. (2008, 26 september).

305 Provincie Overijssel (2008, 29 oktober); Stentor (2008, 30 oktober).

goede maatregel als die volgens modelberekeningen voldoet aan de taakstelling uit de PKB (al ontstaan daar wel twijfels over door een nieuwe taakstelling van 41 cm). Op die manier wordt het vraagstuk naar de technische hoek gesleept. Om het draagvlak voor de gebiedsontwikkeling met bypass te vergroten lijken beleidsmakers en PS normatief te puzzelen, onder meer via de inrichting van de bypass en de ‘respectzone Zwartendijk’. Op die manier lijken beleidsmakers (en PS) strategische onzekerheid over het handelen van andere actoren, vooral die uit de ambivalente coalitie, te willen verkleinen. Beleidsmakers van Overijssel gebruiken het MER ook om het Rijk te overtuigen voor de bypass te kiezen in plaats van de geplande zomerbedverlaging; ze proberen het strategische onzekere handelen van het Rijk te reduceren (zie figuur 6.3-17 en tabel 6.17).

Tabel 6.17 Beschrijving sleepgedrag in stap 17 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van Overijssel, actoren uit de economische coalitie, gebruiken het MER om hun keuze voor een blauwe bypass te bevestigen en dus onzekerheden te reduceren.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Het MER wordt door beleidsmakers gebruikt om te komen tot een goede inrichting van de bypass (voorkeursalternatief), maar ook als extra argument richting Rijk: kies voor een bypass i.p.v. de geplande zomerbedverlaging.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers willen het MER politiek gebruiken (verkleinen normatieve onzekerheid), de Commissie m.e.r. wil komen tot een objectief oordeel van de effecten op de leefomgeving.
<i>Institutionele setting</i>	In het MER wordt gebruikt gemaakt van vaak landelijke rekenmodellen. De Commissie m.e.r. heeft een adviserende rol, maar die weegt zwaar in juridische procedures. Centimeters waterstandsdaling en 16.000 m ³ /s zijn de ‘bril’ waarmee naar het vraagstuk wordt gekeken.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de noodzaak en gevolgen van een bypass hangen samen met normatieve en strategische onzekerheid over keuzes van PS en Tweede Kamer.

6.4 Fase 3 – Realisatie bypass ondanks twijfels en heroriëntaties (2009-2020)

In het begin van deze derde fase, medio 2009, kiest het Rijk toch voor realisatie van een bypass *naast* de geplande zomerbedverlaging, niet als onderdeel van het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier maar als maatregel voor de lange termijn die een gebiedsontwikkeling mogelijk maakt. Vervolgens wordt in deze derde fase het plan voor een bypass verder uitgewerkt. Dat plan moet een aantal keer worden aangepast, onder meer door de eerder genoemde hogere taakstelling, een m.e.r.-procedure en procedures bij de Raad van State. Aan het eind van deze fase worden juridische procedures afgerond en is de bypass bevaarbaar.

Tegenstanders brengen onderzoek naar buiten over badkuipeffect bypass (stap 18)

Begin 2009, kort voor het omwisselbesluit van het Rijk, brengen tegenstanders van de gebiedsontwikkeling met bypass (waaronder de Werkgroep Zwartendijk) een onderzoek uit 2006 naar buiten over de gevolgen van de bypass voor de waterveiligheid van Kampen. Uit het onderzoek blijkt volgens tegenstanders dat de waterveiligheid in Kampen door een ‘badkuipeffect’ sterk verslechtert. Dit leidt tot een politiek-maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van de bypass, onder meer doordat tegenstanders gebruik maken van de (landelijke) media en hun contacten in de raad van Kampen en in de Tweede Kamer³⁰⁶. Een geïnterviewd Tweede Kamerlid: “Ik zag het aantal twijfelaars in de Tweede Kamer tussen 2009 en 2012 groeien”³⁰⁷. Hoewel volgens beleidsmakers van Overijssel en Kampen sprake is van een verkeerde weergave van de feiten³⁰⁸, maken ze zich wel degelijk zorgen over de onrust die is ontstaan en laten daarom opnieuw onderzoek doen naar de waterveiligheid van de bypass bij Kampen³⁰⁹. Beleidsmakers trekken hieruit de conclusie dat het “huidige niveau voor waterveiligheid gehandhaafd blijft na aanleg van de bypass”³¹⁰. Tegenstanders zijn het daar niet mee eens en blijven in de jaren erna het badkuipeffect gebruiken als argument tegen de bypass³¹¹.

Door cognitieve onzekerheid op een normatief belangrijk aspect (slachtoffers bij een overstroming) te vergroten, lijken tegenstanders ook normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van de bypass en de daaraan gekoppelde gebiedsontwikkeling te willen vergroten. Het vraagstuk wordt daarmee naar de ongetemde hoek gesleept. Op die manier lijken ze ook strategische onzekerheid over het handelen van de raad van Kampen, PS en de Tweede Kamer te willen vergroten, vooral van actoren uit de ambivalente coalitie (zie figuur 6.3-18 en tabel 6.18).

306 Interviews B16, B17 en B30; NRC (2009, 15 april); Trouw (2009, 6 mei); Volkskrant (2009, 30 maart).

307 Interview B17.

308 Interviews B9 en B22.

309 Interviews B9 en B22; HKV (2009, juni); Korthagen (2015, p. 102).

310 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2009, 15 juni); Volkskrant (2009, 4 april 2009).

311 Interviews B14 en B30; GroenLinks Kampen et al. (2013); Natuurvereniging IJsseldelta (2014, 4 maart).

Tabel 6.18 Beschrijving sleepgedrag in stap 18 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Tegenstanders vergroten onzekerheden via onderzoek, de media en lobby.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Tegenstanders halen 'oud' onderzoek uit de kast met een politiek-maatschappelijk gevoelig thema, en doen dat kort voor het omwisselbesluit van het Rijk.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Onderzoekers worden onderdeel van het politieke spel: voor- en tegenstanders gebruiken eigen onderzoek, met als resultaat een 'rapportenoorlog'.
<i>Institutionele setting</i>	Tegenstanders beïnvloeden de besluitvorming via de raad, PS en Tweede Kamer: die besluiten over de gebiedsontwikkeling met bypass.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over de gevolgen van de bypass hangt samen met normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan, en daarmee met strategische onzekerheid over keuzes van raad, PS en Tweede Kamer.

Beleidsmakers V&W: geen omwisselbesluit, wel een bypass (stap 19)

In het najaar van 2008 blijkt de bypass niet aan twee in de PKB-procedure gestelde eisen te voldoen voor een omwisselbesluit: het levert door de nieuwe taakstelling van 41 cm te weinig waterstandsraling op bij Zwolle en de financiering is nog niet rond³¹². Bovendien geeft de Deltacommissie in diezelfde periode het advies het IJsselmeerpeil met 1,5 meter te verhogen, en dat heeft invloed op de werking van de bypass. Het Rijk geeft Overijssel en Kampen een aantal maanden extra om aan de PKB-eisen te voldoen en rekenen intussen ook de gevolgen van het advies van de Deltacommissie op de werking van de bypass door, alvorens een besluit te nemen. Uit door RWS uitgevoerd onderzoek blijkt dat de werking van de bypass ook bij een hoger IJsselmeerpeil nog steeds 'substantieel' is, er sprake is van een "geen spijt maatregel omdat de bypass andere maatregelen niet belemmert", en dat de bypass in combinatie met zomerbedverlaging 'toekomstvast' is³¹³. Beleidsmakers van V&W besluiten daarom mee te gaan met de wens van beleidsmakers van Overijssel en Kampen te kiezen voor een bypass én zomerbedverlaging³¹⁴. De bypass wordt in formele zin geen onderdeel van het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier, maar wordt wél aangelegd omdat die de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid mogelijk maakt én er voor zorgt dat de waterveiligheid voor lange tijd is geborgd. De (financiële) afspraken worden begin 2010 vastgelegd in een bestuursovereenkomst³¹⁵. Een belangrijke afspraak is om de bypass om budgettaire redenen in twee fasen aan te leggen: "Na de eerste fase is de

312 Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2009, 15 juni); RWS en provincie Overijssel (2009, september).

313 RWS (2009, 8 april), p. 8, p. 25, pp. 27-28 en p. 33; RWS (2009, 3 mei), p. 28.

314 Interviews B11 en B31; Stuurgroep IJsseldelta-Zuid (2009, mei).

315 Ministerie V&W et al. (2010, 15 februari); Provincie Overijssel (2009, 11 september).

bypass wel bevaarbaar, alleen functioneert hij nog niet naar behoren voor de waterveiligheid”³¹⁶.

Beleidsmakers van V&W worden met het advies van de Deltacommissie geconfronteerd met cognitieve onzekerheid over de werking van de bypass, en daarmee met normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan. RWS doet onderzoek naar de gevolgen van een hoger IJsselmeerpeil. Hoewel in dit onderzoek oog is voor cognitieve en normatieve onzekerheid, onder meer door na te gaan of de bypass ‘toekomstvastheid’ en ‘geen spijt’ (no-regret) is, worden genoemde onzekerheden via het onderzoek vooral verkleind. RWS concludeert dat de bypass in combinatie met zomerbedverlaging tot voldoende waterstandsdaling leidt, toekomstvast en no-regret is, waarna het Rijk besluit te kiezen beide maatregelen te realiseren. Op die manier worden cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid verkleind: cognitieve over de noodzaak van een bypass (18.000 m³/s), normatieve over eventuele alternatieven, en strategische over keuzes van het Rijk en de regionale overheden (vooral van actoren uit de ambivalente coalitie). Het vraagstuk wordt zo naar de technische hoek gesleept (zie figuur 6.3-19 en tabel 6.19).

Tabel 6.19 Beschrijving sleepgedrag in stap 19 besluitvormingproces bypass Kampen

Policy style en policy mix	Beleidsmakers van V&W, inmiddels behorend tot de economische coalitie, verkleinen onzekerheden via onderzoek, een bestuurs-overeenkomst en de keuze voor een bypass én zomerbedverlaging.
Strategische inzet instrumenten	De begrippen ‘toekomstvastheid’ en ‘no-regret’ worden vooral gebruikt om onzekerheden te reduceren in plaats van te accepteren: het is verstandig nú te kiezen voor een bypass.
Interactie tussen actoren	Het Rijk en de regionale overheden zijn afhankelijk van elkaar, het besluit de bypass te realiseren en de bestuursovereenkomst verkleinen strategische onzekerheid bij/van elkaar.
Institutionele setting	Via een bestuursovereenkomst tussen Rijk, Overijssel en Kampen worden afspraken gemaakt over o.a. financiering van de bypass. De te maken keuzes zijn gebaseerd op het waterstandsdalend effect vastgelegd in de PKB.
Samenhang onzekerheden	Cognitieve onzekerheid over de werking van de bypass hangt samen met normatieve onzekerheid over de wenselijkheid ervan, en met strategische onzekerheid over keuzes van (vooral) de Tweede Kamer.

316 Interview B10.

CPB: bypass niet no-regret (stap 20)

Om voor financiering door het ministerie van VROM in aanmerking te komen dient de bypass door het CPB via een kosten-batenanalyse (KBA) te worden beoordeeld. Het CPB komt eind 2009 met een kritisch oordeel over de bypass, vooral omdat de maatregel niet no-regret is: onzekerheden over onder meer nieuwe veiligheidsnormen en het IJsselmeerpeil kunnen grote invloed hebben op de “locatie, dimensionering en uitvoering van de bypass”³¹⁷. Een betrokken CPB-onderzoeker: “Als het advies van de Commissie Veerman werd opgevolgd [IJsselmeerpeil wordt 1,5 meter verhoogd] lag de bypass veel te noordelijk”³¹⁸. Daarnaast vindt het CPB dat er nog te veel onzekerheid is over een mogelijk badkuipeffect. Het CPB adviseert de Tweede Kamer naar alternatieven te kijken zoals zomerbedverlaging in combinatie met de eerder geplande ruimtelijke reservering voor een mogelijke bypass. Zomerbedverlaging geeft volgens het CPB meer flexibiliteit om in te spelen op onzekere ontwikkelingen. Beleidsmakers van V&W geven aan “natuurlijk wel gevoelig te zijn voor de kritiek van het CPB”, en dat daarom gekozen is voor een gefaseerde aanleg van de bypass. Die fasering biedt de mogelijkheid in te spelen op een aantal onzekerheden, zoals een verhoging van het IJsselmeerpeil, zodat de bypass wel degelijk no-regret is. Tegenstanders van de bypass gebruiken het kritische oordeel over de bypass van het CPB – de bypass is niet no-regret – om die opnieuw ter discussie te stellen. Er ontstaat begin 2010 een politieke discussie over de vraag of de bypass wel of niet no-regret is³¹⁹.

Met het kritische oordeel van het CPB over de bypass worden cognitieve, normatieve en strategische onzekerheden vergroot: cognitieve over onder meer de noodzaak van een bypass en het badkuipeffect, normatieve over de te maken keuzes (toch een ruimtelijke reservering?), en strategische over de keuzes van de Tweede Kamer, met name bij actoren uit de ambivalente coalitie. Het vraagstuk wordt zo vanuit naar de ongetemde hoek gesleept (zie figuur 6.3-20 en tabel 6.20).

317 CPB (2009, november).

318 Interview B13.

319 Ministerie V&W (2010, 19 augustus); Tweede Kamer (2010, 12 mei).

Tabel 6.20 Beschrijving sleepgedrag in stap 20 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Het CPB is als onafhankelijke partij niet op voorhand voor of tegen bypass, maar inventariseert (economische) voor- en nadelen op 'neutrale' manier. Bij die afweging heeft het CPB oog voor onzekere ontwikkelingen.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De CPB-studie is noodzakelijk voor financiering van VROM, daardoor is dit onderzoek politiek geladen en zijn er pogingen tot sturing ³²⁰ . De vraag of de bypass 'no-regret' is wordt onderdeel van de politieke strijd in een poging onzekerheden te vergroten of juist te verkleinen.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Het CPB vergroot met het kritische advies onzekerheden, tegenstanders van de bypass grijpen de CPB-studie aan om de bypass opnieuw ter discussie te stellen (o.a. in de Tweede Kamer).
<i>Institutionele setting</i>	De CPB-studie is noodzakelijk voor financiering van VROM, de resultaten worden in de Tweede Kamer besproken.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Het CPB benadrukt bij 'no-regret' onzekerheden: onzekere keuzes van het Rijk (zoals een hoger IJsselmeerpeil, normatief en strategisch) werken door op de werking van de bypass (cognitief).

Beleidsmakers V&W: bypass alsnog in PKB (stap 21)

Begin 2011 blijkt bij de uitwerking van het MER voor de zomerbedverlaging dat verdieping van de IJssel over een lengte van 22 km te grote gevolgen heeft voor de leefomgeving³²¹. Met dat resultaat zien tegenstanders van de bypass kans ook die ter discussie te stellen. Er moet immers opnieuw worden nagedacht over het maatregelenpakket in de IJsseldelta. In de Tweede Kamer pleit een aantal fracties voor een integraal onderzoek naar de wijze waarop de waterveiligheid in de IJsseldelta geborgd kan worden. Beleidsmakers van V&W zeggen die 'integrale analyse' toe, maar geven tegelijkertijd aan zich vooral te richten op de geplande projecten – zomerbedverlaging en een bypass³²². Op basis van modelberekeningen komt RWS eind 2011 met het advies een verkorte zomerbedverlaging (7 km) te combineren met een versnelde realisatie van een beperkt werkende bypass als maatregelen voor het basispakket in de PKB voor Ruimte voor de Rivier³²³. Dit advies is in lijn met het regioadvies dat kort daarvoor wordt uitgebracht³²⁴. RWS geeft aan dat met de realisatie van de beperkt werkende bypass het voordeel vervalst dat bij het ontwerp van de kunstwerken – eerder in de tweede fase gepland – rekening kan worden gehouden met onzekerheden over veiligheidsnormen en het IJsselmeerpeil³²⁵.

320 Interview B13.

321 Interviews B4, B10 en B11; Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2011, 11 maart).

322 Tweede Kamer (2011, 16 juni).

323 RWS (2011, oktober). Zie figuur 6.1 voor een deel van de verkorte zomerbedverlaging.

324 Bestuurlijk Overleg Zomerbedverlaging (2011 september), p. 5.

325 RWS (2011, oktober), p. 40.

Met het besluit geen 22 km lange zomerbedverlaging uit te voeren nemen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid toe: de vraag is met welk maatregelenpakket, al dan niet met bypass, te voldoen aan de PKB-norm van 41 cm bij Zwolle. Die toegenomen onzekerheden blijken uit de discussie in de Tweede Kamer: een aantal kritische fracties, actoren uit de ambivalente en groen-conservatieve advocacy coalition, wil een heroverweging van het besluit de bypass te realiseren en alternatieven onderzoeken (zie figuur 6.3-21 (1)).

Beleidsmakers van V&W, Overijssel en Kampen, actoren uit de economische coalitie (nu mét het Rijk), lijken de toegenomen onzekerheden beheersbaar te willen houden door zich vooral te richten op een aantal varianten van de eerdere keuze bypass-zomerbedverlaging, en die varianten via rekenmodellen te optimaliseren. Die scope is minder breed dan 'integrale analyse' waar de Tweede Kamer om vraagt. Mede op basis van die integrale analyse en een regioadvies besluiten beleidsmakers van V&W te kiezen voor een verkorte zomerbedverlaging (7 km) en een beperkt werkende bypass. Op die manier wordt het vraagstuk weer naar de technische hoek gesleept. In hoeverre het is gelukt strategische onzekerheid over het handelen van een aantal twijfelende fracties in de Tweede Kamer te beteugelen (zoals de PvdA en D'66), moet in een later stadium bij de besluitvorming blijken (zie figuur 6.3-21 (2) en tabel 6.21).

Tabel 6.21 Beschrijving sleepgedrag in stap 21 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van V&W, Overijssel en Kampen, actoren uit de economische coalitie, verkleinen onzekerheden in de politieke arena en via onderzoek.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers doen een 'integrale analyse', maar beperken zich qua scope vooral tot varianten op de al geplande combinatie bypass-zomerbedverlaging, dat is sturend voor het resultaat en de discussie met de Tweede Kamer.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Tegenstanders zien onzekerheden toenemen door het MER, beleidsmakers komen ze tegemoet met 'integrale analyse', maar proberen de toegenomen onzekerheden beheersbaar te houden.
<i>Institutionele setting</i>	De scope van de integrale analyse wordt versmald door de PKB voor Ruimte voor de Rivier (zoals geen dijkverhogingen of maatregelen in het IJsselmeer). De discussie vindt plaats in de politiek-bestuurlijke arena: in de Tweede Kamer en met medeoverheden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Cognitieve onzekerheid over welk maatregelenpakket 'werkt' hangt samen met normatieve onzekerheid over de voorkeuren van beleidsmakers en de Tweede Kamer, en daarmee met strategische onzekerheid van vooral de Tweede Kamer.

Tweede Kamer kiest definitief voor realisatie bypass (stap 22)

Het plan voor een verkorte zomerbedverlaging en een beperkt werkende bypass wordt medio 2012 ter goedkeuring voorgelegd aan de Tweede Kamer. Het plan is opnieuw aangepast omdat voor 41 cm waterstandsaling toch aanvullende maatregelen nodig blijken³²⁶. Met een coalitie van CDA en VVD die geen meerderheid heeft én een twijfelende PvdA-fractie lijkt het spannend te worden. De PvdA-fractie wil meer zekerheid over de gevolgen van het 'badkuipeffect': "Als hij [de staatssecretaris] dat vandaag niet is, weet ik nog niet wat ik zal doen. Ik ben geneigd om dan te denken dat het toch niet veilig genoeg is"³²⁷. Toch halen moties van GroenLinks en de SP om alternatieven voor een bypass te laten onderzoeken en om het CPB te laten beoordelen of een beperkt werkende bypass no-regret is geen meerderheid, en besluit de Tweede Kamer de beperkt werkende bypass op te nemen in het basispakket voor de PKB voor Ruimte voor de Rivier. In de bestuursovereenkomst die het Rijk, Overijssel en Kampen tekenen wil het Rijk zich nog niet vastleggen op realisatie van de tweede fase van de bypass³²⁸. Ook moet nog een aantal formele procedures, waaronder een m.e.r.-procedure, worden doorlopen; beleidsmakers van V&W wijzen daarbij op de risico's van de samenhang tussen planonderdelen bij Raad van State-procedures voor de realisatie van de bypass³²⁹. Na het definitieve besluit tot realisatie van de (beperkt werkende) bypass wordt deze 'Reevediep' genoemd³³⁰.

Met het besluit van de Tweede Kamer de beperkt werkende bypass op te nemen in het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier hebben beleidsmakers cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid gereduceerd: het vraagstuk wordt naar de technische hoek gesleept (zie figuur 6.3-22 en tabel 6.22). Of die onzekerheden definitief zijn gereduceerd moet nog blijken: er moet nog een aantal formele procedures worden doorlopen, en er is nog geen duidelijkheid over de realisatie van de tweede fase van de bypass.

326 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2012, mei); Provincie Overijssel (2012, 31 mei); Stuurgroep gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid (2012, 31 mei).

327 Tweede Kamer (2012a, 4 juli), p. 11.

328 Staat der Nederlanden en provincie Overijssel (2013, 3 juni), p. 6.

329 Ministerie I&M (2012, 13 september), p. 2.

330 Stentor (2012, 6 november).

Tabel 6.22 Beschrijving sleepgedrag in stap 22 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers van V&W (en Overijssel en Kampen), actoren uit de economische coalitie, verkleinen onzekerheden in de politieke arena en via onderzoek (in cm waterstandsaling).
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De normatieve discussie over de wenselijkheid van maatregelen wordt via modelberekeningen vertaald in centimeters waterstandsaling.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Voorstanders van de bypass benadrukken de toekomstvastheid van de bypass (no-regret), tegenstanders geven aan dat de bypass juist niet toekomstvast is.
<i>Institutionele setting</i>	De Tweede Kamer besluit over maatregelen in het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid wordt verkleind door vertaling ervan in cognitieve zekerheid (cm waterstandsaling), daardoor wordt ook strategische onzekerheid verkleind ('neutraal').

'Objectief' oordeel over toekomstvastheid bypass tijdens m.e.r.-procedure (stap 23)

Om tot realisatie van de verkorte zomerbedverlaging en de beperkt werkende bypass te komen moet een aantal formele procedures worden doorlopen: voor de beperkt werkende bypass een planstudie inclusief m.e.r.-procedure. Deze procedures lopen deels parallel aan de hiervoor besproken vaststelling van het aangepaste basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier in de Tweede Kamer, maar lopen door tot medio 2013. Een belangrijke vraag in de m.e.r.-procedure is of de bypass (en zomerbedverlaging) toekomstvast (of 'robuust') zijn. Zowel het MER als de Commissie m.e.r. komen tot een genuanceerd oordeel, met een score 'neutraal' op het criterium 'robuustheid' respectievelijk de conclusie dat de bypass "naar alle waarschijnlijkheid voldoende robuust" is maar dat op termijn waarschijnlijk aanvullende maatregelen nodig zijn³³¹.

Beleidsmakers benadrukken de toekomstvastheid (of robuustheid) van de bypass en geven aan dat het een 'no-regret' maatregel is en lijken zo te proberen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen ('nu handelen!'), tegenstanders zetten daar juist vraagtekens bij door – onder meer via zienswijzen – te wijzen op cognitieve onzekerheid over de waterveiligheid bij Kampen en de toekomstige hoeveelheid rivierwater (de 18.000 m³/s). Ze lijken normatieve en strategische onzekerheid (bovendien) te willen vergroten door te wijzen op alternatieven voor de bypass. In het MER en het oordeel daarop van de Commissie m.e.r. wordt op dit punt geprobeerd een 'objectief' oordeel te vellen. De discussie over de vraag of de bypass al

331 Commissie m.e.r. (2013, 16 augustus), p. 4; Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013a, 22 maart), p. 78.

dan niet een toekomstvast maatregel is wordt met de genuanceerde oordelen in het MER ('neutraal') en van de Commissie m.e.r. ('waarschijnlijk voldoende robuust') niet beslecht. Op basis van deze oordelen lijken onzekerheden slechts ten dele te worden gereduceerd (zie figuur 6.3-23 en tabel 6.23).

Tabel 6.23 Beschrijving sleepgedrag in stap 23 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	In het MER en het oordeel van de Commissie m.e.r. daarop is sprake van een 'objectief' oordeel over de voor- en nadelen van de bypass. Beide komen tot een genuanceerd oordeel over de toekomstvastheid van de bypass, en reduceren onzekerheden op dit punt ten dele.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	De Commissie m.e.r. en het MER komen tot een 'objectief' oordeel over (onder meer) de toekomstvastheid van de bypass, dat kan beleidsmakers én tegenstanders helpen in de discussie over de bypass.
<i>Interactie tussen actoren</i>	In de discussie tussen voor- en tegenstanders speelt de toekomstvastheid van de bypass een belangrijke rol. Het MER en het advies van de Commissie m.e.r. komen daarop met met 'objectief' oordeel.
<i>Institutionele setting</i>	De m.e.r.-procedure is verplicht, inclusief de mogelijkheid zienswijzen in te dienen en een advies van de Commissie m.e.r.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Normatieve onzekerheid over de wenselijkheid van de bypass hangt samen met cognitieve onzekerheid over de toekomstvastheid van die bypass.

Raad van State: plan bypass moet aangepast (stap 24)

Na het definitieve besluit van de Tweede Kamer bereidt de projectorganisatie IJssel-delta-Zuid de aanbesteding van het werk voor, waarna het winnende consortium Isala Delta halverwege 2013 start met de werkzaamheden. In diezelfde periode zorgen beleidsmakers van Kampen voor aanpassing van het bestemmingsplan en een daaraan gekoppeld MER. Tegenstanders van de bypass brengen medio 2013 via zienswijzen dezelfde bezwaren naar voren als eerder: de gevolgen van de bypass op de landbouw (kwelwater), op de waterveiligheid (badkuipeffect) en op de natuur, en de haalbaarheid

van de woningbouwplannen³³². De Werkgroep Zwartendijk en de Natuurvereniging IJsseldelta blijven bij hun bezwaren, en gaan in beroep bij de Raad van State. Die geeft begin 2015 opdracht een zogenaamde 'ADC-toets' uit te voeren waarin beleidsmakers hun keuze voor een bypass én de gevolgen voor de natuur beter moeten onderbouwen; dat geldt ook voor de aan de bypass gekoppelde woningbouw³³³. Betrokken beleidsmakers worden verrast door het RvS-besluit tot het uitvoeren van een ADC-toets: "Bij de provincie waren zorgen: ze gaan toch niet zeggen dat die bypass niet nodig is?"³³⁴.

Tegenstanders van de bypass proberen twijfels te zaaien over de noodzaak van de bypass en benadrukken de negatieve gevolgen van die bypass. Door het vergroten van cognitieve onzekerheid over belangrijke onderwerpen lijken ze te proberen normatieve en strategische onzekerheid te vergroten, en het vraagstuk uit de technisch hoek te willen slepen. Dat lukt ze niet door het indienen van zienswijzen, maar wél via de Raad van State. De Raad van State wil dat beleidsmakers hun keuzes beter onderbouwen, en lijkt daarmee te zeggen dat beleidsmakers niet zorgvuldig hebben gehandeld bij de reductie van normatieve onzekerheid via cognitieve zekerheid (zoals: 'de bypass is nodig vanwege de 18.000 m³/s'). Door het oordeel van de Raad van State wordt het vraagstuk naar de ongetemde hoek gesleept. Bovendien neemt met dit oordeel strategische onzekerheid over het handelen van de Raad van State en van tegenstanders toe, en uiteindelijk ook die van volksvertegenwoordigers (vooral die uit de ambivalente advocacy coalition): de vraag is of beleidsmakers in staat zijn tegemoet te komen aan hun wensen (zie figuur 6.3-24 en tabel 6.24).

Tabel 6.24 Beschrijving sleepgedrag in stap 24 besluitvormingproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Tegenstanders gebruiken formele procedures om onzekerheden te vergroten.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Tegenstanders zetten juridisch instrumenten in om de besluitvorming te beïnvloeden als dat niet op een andere manier lukt.

332 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013, november); Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013, december); Werkgroep Zwartendijk (2013, 12 juli).

333 Raad van State (2015, 11 februari).

334 Interview B16.

<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers gaan niet mee met suggestie van tegenstanders in zienswijzen alternatieven te beschouwen en daarmee onzekerheden te vergroten, daarom stappen tegenstanders naar de Raad van State.
<i>Institutionele setting</i>	De Raad van State verplicht beleidsmakers tot actie. De ADC-toets komt voort uit Europese regels voor Natura2000-gebieden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door het vergroten van cognitieve onzekerheid proberen tegenstanders ook normatieve en strategische onzekerheid te vergroten.

Tegenstanders blijven juridische strijd voeren (stap 25)

Nadat beleidsmakers van de projectorganisatie IJsseldelta-Zuid via een ADC-toets de noodzaak van de bypass en de gevolgen voor de natuur hebben onderbouwd, gaat de Raad van State eind 2015 akkoord met aanleg van de bypass – waar overigens in die periode verder aan wordt gewerkt³³⁵. De bypass mag alleen op de laatste 150 meter niet worden bevaren vanwege een te grote verstoring van de natuur. De betrokken overheden werken een aangepast plan uit (ook voor de langs de bypass geplande woningbouw) en stemmen dat af met de Werkgroep Zwartendijk en de Natuurvereniging IJsseldelta, maar ook dat aangepaste plan wordt door hen aangevochten bij de Raad van State³³⁶. De Werkgroep Zwartendijk is vooral tegen de bouw van woningen langs de bypass, maar vecht de (volledige) bevaarbaarheid van de bypass aan omdat dit de geplande woningbouw minder aantrekkelijk maakt: “Als het vaarverbod blijft, staat de komst van Reeve op losse schroeven”³³⁷. Er volgt een juridische strijd die pas eind 2019 wordt beëindigd met een goedkeuring van de Raad van State van het aangepaste plan: de bypass mag volledig worden bevaren en er mogen 600 woningen langs de bypass worden gebouwd³³⁸. Vooruitlopend op dat besluit is de bypass per 1 april 2019 toegankelijk om te varen, fietsen en wandelen; daarmee is de eerste fase van het project afgerond. De tweede fase is dan al gestart: die moet leiden tot een bypass die bij hoge waterstanden water vanaf de IJssel kan afvoeren. Deze werkzaamheden zijn naar verwachting in 2022 afgerond. Waar eerder de adaptiviteit van een gefaseerde aanleg werd benadrukt, wordt nu de toekomstvastheid van een versnelde realisatie van de tweede fase benadrukt. De verantwoordelijk gedeputeerde: “Als de capaciteit van het Reevediep volledig kan worden benut, zijn de komende decennia geen nieuwe maatregelen voor de afvoer van hoogwaterpieken nodig”³³⁹.

Beleidsmakers proberen met een aangepast plan voor de bypass tegemoet te komen aan de bezwaren van tegenstanders en de Raad van State. Op die manier lijken ze

³³⁵ Raad van State (2015, 25 november); Stentor (2015, 26 november); Tauw (2015, 28 april).

³³⁶ RTV Oost (2017, 20 december); Stentor (2015, 27 november); Stentor (2016, 21 mei); Tauw (2016, 14 december).

³³⁷ Stentor (2018, 16 februari).

³³⁸ Raad van State (2019, 24 december).

³³⁹ RTV Oost (2016, 22 januari).

onzekerheden weer te willen verkleinen: *cognitieve* over de gevolgen van de bypass, *normatieve* over de wenselijkheid ervan, en *strategische* over het handelen van tegenstanders, de Raad van State en volksvertegenwoordigers. Het vraagstuk wordt zo weer naar de technische hoek gesleept (zie figuur 6.3-25 (1)). De Werkgroep Zwartendijk en de Natuurvereniging IJsseldelta gaan daar niet in mee: ze blijven via de Raad van State proberen de (volledige) bevaarbaarheid van de bypass tegen te gaan: ze lijken daarmee vooral *cognitieve* onzekerheid over de haalbaarheid van de woonwijk Reeve te willen vergroten, en daarmee ook *normatieve* en *strategische* onzekerheid over de wenselijkheid ervan, vooral bij twijfelende fractie in de raad van Kampen; de komst van de bypass lijken ze inmiddels als een gegeven te zien (zie figuur 6.3-25 (2) en tabel 6.25). Met het oordeel van de Raad van State eind 2019 lijken onzekerheden definitief gereduceerd.

Tabel 6.25 Beschrijving sleepgedrag in stap 25 besluitvormingsproces bypass Kampen

<i>Policy style en policy mix</i>	Beleidsmakers, behorend tot de economische coalitie, verkleinen onzekerheden via onderzoek (ADC-toets), tegenstanders vergroten onzekerheden via juridische procedures.
<i>Strategische inzet instrumenten</i>	Beleidsmakers stemmen het aangepaste plan af met tegenstanders zodat het een gezamenlijk plan wordt.
<i>Interactie tussen actoren</i>	Beleidsmakers proberen onzekerheden te verkleinen en stemmen daarom het aangepaste plan af met tegenstanders, die proberen onzekerheden toch te vergroten via juridische procedures.
<i>Institutionele setting</i>	De Raad van State verplicht beleidsmakers tot actie. De ADC-toets komt voort uit Europese regels voor Natura2000-gebieden.
<i>Samenhang onzekerheden</i>	Door het verkleinen (vergroten) van cognitieve onzekerheid wordt geprobeerd ook normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen (vergroten).

6.5 Patronen in het besluitvormingsproces: casus bypass Kampen

Eind jaren '90 komt in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier een bypass bij Kampen in beeld om de waterveiligheid in de IJsseldelta te borgen. De keuze van het Rijk voor een ruimtelijke reservering voor een mogelijke bypass laat in deze casus zien dat vanaf het begin van het besluitvormingsproces aandacht is voor het meenemen van onzekerheid via een adaptieve aanpak. Dit sluit aan bij het wetenschappelijk inzicht

dat veranderende omstandigheden – in dit geval toenemende aandacht voor de onzekere gevolgen van klimaatverandering – tot een andere omgang met onzekerheid kunnen leiden (zie 2.5-10)³⁴⁰.

Beleidsmakers van Kampen en Overijssel, actoren uit de economische advocacy coalition, willen de bypass op korte termijn realiseren als onderdeel van een gebiedsontwikkeling. Daartoe proberen ze onzekerheden te verkleinen. Dit is in lijn met de bestudeerde literatuur (zie 2.5-1). *In de casus zetten beleidsmakers in hun streven naar certainification vooral op autoriteit gebaseerde instrumenten in*, zoals het landelijke beleidskader (programma Ruimte voor de Rivier), geïnstitutionaliseerd onderzoek (landelijk ontwikkelde rekenmodellen), en politiek-bestuurlijke afspraken over de voorwaarden waarbinnen de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Ze stellen bovendien dat de bypass een ‘robuuste, no-regret’ maatregel is en lijken daarmee oog te hebben voor een onzekere toekomst, maar lijken deze termen ook te gebruiken om onzekerheden te verkleinen en de bypass nú aan te kunnen leggen. Door de inzet van op autoriteit gebaseerde instrumenten en het gebruik van de termen ‘robuust’ en ‘no-regret’ lijken beleidsmakers twijfelende volksvertegenwoordigers – actoren uit de ambivalente advocacy coalition – te willen overtuigen, en zo een meerderheid in de raad van Kampen, PS en de Tweede Kamer te krijgen voor het plan.

Tegenstanders van een gebiedsontwikkeling met bypass reageren op het streven van beleidsmakers naar certainification door te proberen onzekerheden juist te vergroten (decertainification). Dit is in lijn met de bestudeerde literatuur (zie 2.5-1). Deze actoren groen-conservatieve advocacy coalition doen dat onder meer door de gehanteerde uitgangspunten ter discussie te stellen, en door minder ingrijpende alternatieven (zoals dijkverhogingen) naar voren te schuiven. *Beleidsmakers zijn niet genegen alternatieven mee te nemen in de besluitvorming*, zoals op basis van de bestudeerde literatuur verwacht (zie 2.5-3). Ze behandelen de realisatie van de bypass als een technisch probleem waarbij alleen nog moet worden besloten over de concrete inrichting ervan. Deze aanpak resulteert in een contested community met drie advocacy coalitions waarin het lastig blijkt tot een breed gedragen besluit te komen. *De casus laat een patroon zien van certainification-decertainification en een moeizaam besluitvormingsproces dat daar het gevolg van is*. Dit patroon is herkenbaar vanuit de bestudeerde literatuur die stelt dat er impasses in de besluitvorming ontstaan wanneer beleidsmakers in hun streven naar onzekerheidsreductie te weinig rekening houden met de interactie met andere actoren (zie 2.5-1 en 2.5-5). *De casus laat zien dat beleidsmakers ook bij een moeizaam besluitvormingsproces blijven volharden in hun streven naar certainification*. Ook wanneer ze meer ruimte lijken te geven aan

340 De belangrijkste patronen die uit de analyse van deze casus naar voren komen, worden cursief weergegeven. Waar mogelijk wordt daarbij een koppeling gelegd met de inzichten uit paragraaf 2.5, daarbij verwijst ‘2.5-10’ naar inzicht 10 uit deze paragraaf. De patronen uit deze ‘within-case analysis’ vormen de basis voor de patronen die in hoofdstuk 7 worden beschreven, waarbij de patronen uit de drie casussen ‘over elkaar heen worden gelegd’ (‘cross-case comparison’).

onzekerheid, wordt deze vervolgens ‘ingepakt’ in een aanpak gericht op verkleinen van onzekerheid.

In hun streven naar certainification maken beleidsmakers van Kampen en Overijssel gebruik van onderzoek op basis van landelijk ontwikkelde rekenmodellen. Zoals verwacht proberen tegenstanders de onderzoeksresultaten ter discussie stellen, vooral door eigen experts – ‘counter-expertise’ – in te zetten (zie 2.5-7). Echter, door het gebruik maken van geïnstitutionaliseerde rekenmodellen, blijkt het voor tegenstanders lastig gehanteerde uitgangspunten ter discussie te stellen. *De casus laat zien dat het tegenstanders wél lukt om onderzoek naar de effecten van de geplande maatregelen ter discussie te stellen.* Het gebruik van beeldende termen als ‘badkuipeffect’ in de media, helpt de twijfels bij volksvertegenwoordigers uit de ambivalente advocacy coalition te vergroten. *Deze casus laat zien dat wanneer beleidsmakers via onderzoek proberen onzekerheden te verkleinen, ze soms het tegenovergestelde bereiken.* Dat het tegenstanders lukt om onderzoek naar de effecten van de geplande maatregelen ter discussie, blijkt ook wanneer ze succesvol zienswijzen indienen bij de Commissie m.e.r. en in beroep gaan bij de Raad van State. *De casus laat daarmee zien dat niet alleen beleidsmakers formele, op autoriteit gebaseerde instrumenten inzetten in hun streven naar certainification, maar dat tegenstanders dat ook doen in hun streven naar decertainification.* Dit illustreert de op basis van de theorie verwachte begrenzend én ondersteunende kant van instituties (zie 2.5-8).

Verder maken tegenstanders in hun streven naar decertainification gebruik van de samenhang tussen planonderdelen. Ze proberen bijvoorbeeld via regelgeving over natuur te voorkomen dat de bypass volledig bevaarbaar wordt. Cognitieve onzekerheid over de gevolgen van de bypass op nabijgelegen natuur vergroot strategische onzekerheid over de realisatie van de bypass wanneer tegenstanders naar de Raad van State gaan. Dit leidt tot langdurige juridische procedures, tot aanpassing van het plan en tot vertraging bij de realisatie van dat aangepaste plan. Kortom, waar beleidsmakers via een gebiedsontwikkeling proberen het draagvlak voor de bypass te vergroten en dus onzekerheden te verkleinen, vergroot de gebiedsontwikkeling de complexiteit van de besluitvorming en daarmee ook onzekerheden.

Het besluitvormingsproces over de bypass (en de daaraan gekoppelde gebiedsontwikkeling) duurt lang, waarbij de omgeving verandert (zie 2.5-9). *De casus laat zien dat die veranderende omgeving certainification door beleidsmakers lastiger maakt, en onzekerheden soms juist vergroot.* Zoals verwacht gaat het bij de veranderende omgeving zowel om externe ontwikkelingen als om de – daarmee samenhangende – veranderende institutionele context. Zo komt er door toenemende aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering en een advies van de Deltacommissie hernieuwde aandacht voor dijkverhogingen, zorgt de bypass eerst wel voor het gewenste waterstandsdalend effect maar in latere modellen – aangepast op basis van nieuwe inzichten – niet meer, en maken gewijzigde politiek-bestuurlijke verhoudingen bij

betrokken overheden besluitvorming ingewikkelder. De veranderende omgeving zorgt daarmee voor toenemende onzekerheden.

Mede door de problemen die beleidsmakers ervaren met certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten, zetten ze ook andere (typen) instrumenten in. Dit is in lijn met de bestudeerde literatuur die stelt dat beleidsmakers verschillende typen instrumenten inzetten in hun omgang met onzekerheid en dat hun omgang met onzekerheid in de loop van de tijd – als gevolg van een veranderende omgeving – kan veranderen (zie 2.5-6 en 2.5-10). In deze casus betreft het vooral op organisatie gebaseerde instrumenten, zoals een projectorganisatie waarin overheden samenwerken en participatie van stakeholders. *De casus laat zien dat beleidsmakers ook deze andere (typen) instrumenten vooral inzetten in hun streven naar certainification, maar dat ze daar niet goed in slagen:* onzekerheden worden soms juist groter in plaats van kleiner. De projectorganisatie is bedoeld om strategische onzekerheid over het handelen van betrokken overheden te verkleinen. Toch blijkt met name het Rijk een onzekere partner, onder meer door de hiervoor genoemde in de tijd veranderende politiek-bestuurlijke verhoudingen, maar ook doordat vanuit het Rijk meerdere ministeries betrokken zijn met uiteenlopende belangen. Beleidsmakers geven stakeholders via participatie de gelegenheid om hun mening over de gebiedsontwikkeling met bypass, evenwel binnen strakke kaders. Zo vindt het participatietraject in een kort tijdsbestek plaats met een beperkt aantal stakeholders, en richt de participatie zich vooral op de ligging van een blauwe, bevaarbare bypass. Mede door de teleurstelling in de participatie, kiezen tegenstanders voor andere instrumenten om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. In de casus gaat het daarbij onder meer om de inzet van juridische procedures en eigen experts en onderzoeken, maar ook om een sterke lobby bij volksvertegenwoordigers. Dit maakt het lastig voor beleidsmakers onzekerheden te reduceren. Opnieuw is het op basis van de theorie verwachte patroon van certainification en decertainification en de moeizame besluitvorming die daar het gevolg van is, zichtbaar (zie 2.5-1 en 2.5-5).

Beleidsmakers richten zich bij hun instrumentinzet zowel op het proces als op de inhoud van de besluitvorming, zoals op basis van de bestudeerde literatuur verwacht (zie 2.5-6). Op die manier lijken ze verschillende vormen van onzekerheid te willen verkleinen. *De casus laat zien dat beleidsmakers niet alleen onzekerheden verkleinen door de inzet van een policy mix met verschillende instrumenten, maar dat ze zich ook bij de inzet van individuele instrumenten op proces én inhoud richten.* Zo wordt niet alleen samengewerkt via een projectorganisatie zodat expertise is gebundeld en cognitieve onzekerheid kan worden verkleind, maar ook om commitment van betrokken overheden te verkrijgen en zo strategische onzekerheid te verkleinen.

7. Analyse casussen: patronen in omgang met onzekerheid

In de voorgaande drie hoofdstukken is het besluitvormingsproces van de drie onderzochte casussen aan de hand van het theoretisch perspectief beschreven (zie figuur 2.4). Dat heeft geresulteerd in een aantal casusspecifieke patronen in de omgang met onzekerheid (within-case), beschreven in de afsluitende paragraaf van elk empirisch hoofdstuk. In dit hoofdstuk worden deze patronen ‘over elkaar heen gelegd’ (cross-case) om casusspecifieke en meer generieke patronen te herkennen, zoals beschreven in paragraaf 3.4. Bij de toelichting op deze patronen wordt als volgt verwezen naar paragrafen in de voorgaande hoofdstukken: (zie 4.4.20) is een verwijzing naar stap 20 in paragraaf 4.4.

Dit hoofdstuk is opgebouwd rond drie hoofdpatronen die uit de cross-case analyse naar voren komen. Paragraaf 7.1 beschrijft het streven van beleidsmakers naar certainification wat leidt tot decertainification door tegenstanders. Paragraaf 7.2 beschrijft hoe het streven van beleidsmakers naar certainification leidt tot een problematisch besluitvormingsproces. Paragraaf 7.3 beschrijft hoe beleidsmakers trachten toegenomen onzekerheid telkens weer te verkleinen, deels via andere (typen) instrumenten. Bij elk hoofdpatroon worden een aantal subpatronen besproken ((a), (b), etc.) en elementen die bijdragen aan dat subpatroon ((1), (2), etc.) als nadere uitwerking van het hoofdpatroon. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattend overzicht van alle hoofd- en subpatronen in paragraaf 7.4.

De in dit onderzoek gevonden patronen zijn in twee validerende focusgroepen en twee validerende interviews besproken met wetenschappers en beleidsmakers (zie paragraaf 3.3). Als in dit onderzoek over ‘validerende gesprekken’ wordt gesproken, worden zowel de validerende focusgroepen als de validerende interviews bedoeld. Bij de bespreking van de patronen in dit hoofdstuk wordt aangegeven in hoeverre deelnemers aan de validerende gesprekken het betreffende patroon herkennen, of dat de validerende gesprekken tot een aanscherping van of aanvulling op het door de onderzoeker gevonden patroon heeft geleid³⁴¹. Er wordt via de letters A tot en met K verwezen naar de deelnemers van de validerende gesprekken (zie bijlage 3). Voor de validering van de resultaten van voorliggende studie is bovendien gebruik gemaakt van onderzoek naar de besluitvorming in de drie onderzochte casussen: een evaluatie van het besluitvormingsproces over de Twentse luchthaven door het NSOB (2015) en de Commissie Noorderhaven (2014), een advies van de WRR (2012) over de manier waarop participatie in besluitvormingsprocessen invulling zou moeten krijgen met het project N340 als één van de onderzochte casussen, en de proefschriften van Korthagen (2015), Grijzen (2010) en De Kort (2009) naar het besluitvormingsproces van IJssel-delta-Zuid. Daar waar relevant is dat aangegeven in de tekst door verwijzing naar een respectievelijke referentie.

341 In de validerende focusgroepen en interviews is een deel van de gevonden patronen besproken. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de stellingen (op basis van de patronen) die zijn besproken.

7.1 Certainification door beleidsmakers leidt tot decertainification door tegenstanders

Deze paragraaf behandelt de omgang met onzekerheid door beleidsmakers, en de reactie van tegenstanders op het voorgenomen beleid. Er is sprake van een contested community waarin actoren en advocacy coalitions op elkaar reageren.

Subpatroon (a): Interactie tussen de advocacy coalitions leidt tot een contested community in de besluitvorming

In de drie onderzochte casussen ontstaat bij de besluitvorming een contested community: er is geen overeenstemming tussen betrokken actoren over de invulling van het plan. Die contested community is het gevolg van een spel van wederzijdse beïnvloeding tussen advocacy coalitions, die elk de besluitvorming in de door hen gewenste richting proberen te sturen. Er zijn drie elementen te herkennen die bijdragen aan dit subpatroon: (1) er is sprake van drie advocacy coalitions, (2) beleidsmakers zetten de eerste stap, tegenstanders reageren daarop, en (3) advocacy coalitions hebben een verschillende policy style en policy mix.

Op basis van het handelen van actoren zijn in het besluitvormingsproces drie advocacy coalitions te onderscheiden (1). Actoren uit de *economische advocacy coalition* zien respectievelijk een luchthaven, een 100km/u-stroomweg en een blauwe bypass als een motor voor economische groei en werkgelegenheid, ofwel regionale ontwikkeling. Voor de *groene advocacy coalition* spelen het bestaande landschap en de natuur een centrale rol³⁴². Zij zien andere manieren om werkgelegenheid te creëren, zoals via recreatie en toerisme of via zorgconcepten (zie 4.2.3, 4.3.13, 5.3.3 en 6.3.15). Daarnaast lijkt een deel van de betrokkenen zich tussen deze beide coalities te bevinden, de *ambivalente advocacy coalition*. Zij zoeken een balans tussen economie en ecologie en zijn bereid om onder een aantal voorwaarden mee te gaan met een luchthaven, 100km/u-stroomweg of blauwe bypass (zoals een kleinschalige luchthaven in combinatie met natuurontwikkeling) (zie 4.2.4, 5.3.15 en 6.3.14).

Beleidsmakers zetten in alle casussen als actor uit de economische advocacy coalition de eerste stap in het besluitvormingsproces, actoren uit de groene advocacy coalition reageren hierop (2). Beleidsmakers geven als actor uit de economische advocacy coalition aan te streven naar een luchthaven (en later naar een Technology Base Twente, TecBT), een 100km/u-stroomweg of een blauwe bypass (zie 4.2.1, 4.4.22, 5.3.1 en 6.2.7). Actoren uit de groene advocacy coalition reageren hierop: ze proberen 'groene' alternatieven in het besluitvormingsproces te brengen (zie 4.2.3, 4.3.13, 5.3.3 en 6.3.15). Vanwege hun rol in de besluitvorming kan worden gesproken over

342 Bij het vliegveld wordt deze advocacy coalition 'groen' genoemd, bij de N340 'sociaal-groen', bij de bypass 'groen-conservatief'. Bij de bypass speelt naast werkgelegenheid ook waterveiligheid een rol: voorstanders zien de bypass als een maatregel om de waterveiligheid op lange termijn te borgen, tegenstanders hebben een voorkeur voor landschappelijk minder ingrijpende maatregelen (zoals zomerbedverlaging of dijkverhogingen).

‘voorstanders’ en ‘tegenstanders’ van het voorgenomen plan. Zowel de voor- als tegenstanders proberen actoren uit de ambivalente advocacy coalition mee te krijgen: dit is nodig voor een meerderheid in gemeenteraad, PS en/of de Tweede Kamer. De casus N340 wijkt op dit punt af: daar proberen beleidsmakers eind 2009 een meerderheid in PS te krijgen voor een ‘Combinatiealternatief’, dat een balans probeert te vinden tussen de verschillende doelen en daarmee vooral aansluit op de wensen van actoren uit de ambivalente advocacy coalition. Ze hebben daartoe de steun nodig van (een deel van de) actoren uit zowel de economische als groene advocacy coalition (hetgeen overigens problematisch blijkt, daarover meer in paragraaf 7.2, zie 5.3.15).

De drie advocacy coalitions hebben een verschillende policy style en policy mix (3). Uitgangspunt van deze studie is dat de policy beliefs en resources van een advocacy coalition doorwerken in hun omgang met onzekerheid, de policy style, en de daarbij ingezette instrumenten, de policy mix (zie 2.4). De policy style van actoren uit de economische advocacy coalition lijkt zich te richten op het verkleinen van door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheden (certification)³⁴³, ze zetten vooral een policy mix in bestaande uit (geïnstitutionaliseerd) onderzoek, het (landelijk) beleidskader en politiek-bestuurlijke afspraken. De policy mix van actoren uit de groene advocacy coalition bestaat uit alternatieve plannen, eigen onderzoeken, de media en formele procedures; via die instrumenten lijken ze ervaren onzekerheden te willen vergroten (decertification) – hun policy style. Voor actoren uit de ambivalente advocacy coalition lijkt onzekerheidsreductie niet vanzelfsprekend (policy style), maar via instrumenten als package deals (of compromissen) en onderzoek blijken ze daar uiteindelijk wel naar te streven (policy mix). De mogelijkheden die actoren (en hun advocacy coalition) hebben – hun resources – blijken sterk bepalend voor de instrumenten die ze inzetten. Zo hebben beleidsmakers de financiële middelen om onderzoek uit te laten voeren en de formele macht om te komen tot politiek-bestuurlijke afspraken, en zetten tegenstanders – die beschikken over minder (financiële) middelen – juist de media in om hun eigen plannen onder de aandacht te brengen en maken gebruik van formele procedures (zoals het indienen van zienswijzen tijdens een m.e.r.-procedure) om hun bezwaren tegen de geplande infrastructuur kenbaar te maken.

Subpatroon (b): Beleidsmakers streven naar certification via op autoriteit gebaseerde instrumenten

In de onderzochte casussen blijken beleidsmakers te streven naar onzekerheidsreductie (certification) om tot een besluit te komen. De validerende gesprekken bevestigen dit streven. “Ik wil ook graag onzekerheden reduceren, dan krijg ik een

³⁴³ Bij het vergroten/verkleinen van onzekerheden gaat het om het vergroten/verkleinen van *door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren onzekerheden* (zie paragraaf 2.2). Voor de leesbaarheid wordt deze toevoeging in het vervolg van dit hoofdstuk niet steeds herhaald, en wordt gesproken over het ‘vergroten/verkleinen van onzekerheden’.

beter gevoel bij wat ik mijn bestuurder adviseer”, aldus deelnemer A. Deelnemer H zegt hierover: “Als bestuurder wil je resultaten halen, ook nog eens binnen vier jaar, dat betekent dat je op zoek bent naar consensus. Onzekerheid kan die consensus, en dus besluitvorming, in de weg zitten”.

Het streven van beleidsmakers naar certainification is het duidelijkst zichtbaar in het begin van het besluitvormingsproces (zie 4.2, 5.2 en 6.2). Beleidsmakers lijken een normatieve discussie met actoren uit andere advocacy coalitions te willen vermijden. Zo wordt de insteek van beleidsmakers bij vliegveld Twente door een geïnterviewde samengevat met: “Er moet gevlogen worden!” (zie 4.2.1). Daartoe zetten beleidsmakers bij voorkeur op autoriteit gebaseerde instrumenten in. Ze proberen op die manier cognitieve, normatieve én strategische onzekerheid te verkleinen, maar lijken ook te willen voorkomen dat die onzekerheden weer worden vergroot. Hierbij worden voornamelijk de volgende instrumenten ingezet: (1) het (landelijke) beleidskader, (2) (geïnstitutionaliseerd) onderzoek (op te vatten als een op informatie én op autoriteit gebaseerd instrument), en (3) politiek-bestuurlijke afspraken met volksvertegenwoordigers.

Beleidsmakers zoeken houvast bij (landelijke) beleidskaders om normatieve onzekerheid te verkleinen (1). Het vliegveld past in het beleid gericht op het creëren van werkgelegenheid in de economisch relatief zwakke regio Twente, de bypass is onderdeel van het landelijke beleid waarin rivieren meer ruimte krijgen en is nodig voor de waterveiligheid van de IJsseldelta, en de N340 moet in het kader van het landelijke Duurzaam Veilig-beleid een 100km/u-stroomweg worden die zorgt voor een goed bereikbaar Vechtdal (zie 4.2.1, 5.2.1 en 6.2.6). Dergelijke beleidskaders blijken dwingend te worden opgevat door beleidsmakers. Zo is de in Twente aanwezige geluidsruimte om te vliegen voor het Rijk van strategische waarde, vereist het landelijke programma Ruimte voor de Rivier maatregelen in de IJsseldelta, en worden landelijk afspraken gemaakt over de Duurzaam Veilige inrichting van wegen (zie 4.3.14, 5.2.1 en 6.2.9). In de validerende gesprekken geeft deelnemer J aan dat er desondanks in het begin wel degelijk oog is voor verschillende alternatieven, maar dat die al snel afvallen omdat die niet haalbaar blijken – te duur, te ingewikkeld, etcetera. Ze worden daarom niet besproken met andere actoren. Deelnemer J kan zich voorstellen dat het verstandig is om anderen wel mee te nemen in de overwegingen waarom die alternatieven afvallen.

Normatieve onzekerheid wordt via (geïnstitutionaliseerd) onderzoek vertaald in cognitieve zekerheid (2). Nut en noodzaak van een luchthaven, een 100km/u-stroomweg en een blauwe bypass worden aangetoond via onderzoek (zie 4.3.15, 5.2.3, 6.2.7 en 6.2.8). Beleidsmakers zetten daarbij bij voorkeur gerenommeerde onderzoeksinstituten in die gebruik maken van gestandaardiseerde rekenmodellen. Met 1,2 miljoen passagiers is een luchthaven haalbaar en dat levert 800 banen op, de N340 moet worden opgewaardeerd omdat er in 2020 25.000 auto's per dag over deze weg

rijden, en de bypass is noodzakelijk omdat op termijn 18.000 m³/s water via de Rijn Nederland binnenkomt. In de validerende gesprekken wordt dit patroon herkend: “Er worden hele bossen verwerkt tot onderzoek, en dan is de vraag: waar komt die drive vandaan? Ik denk dat dit voor een deel komt omdat men probeert om normatieve divergentie op te lossen door cognitieve onzekerheid te verminderen” (deelnemer E). Ook hier blijken beleidsmakers in de onderzochte casussen geen volledig vrije keuze te hebben over de uitgangspunten en in te zetten instrumenten: zo eist het Rijk dat in de IJsseldelta maatregelen worden getroffen die op termijn 18.000 m³/s water kunnen verwerken en is het daarbij verplicht te werken met landelijke rekenmodellen, en bij de N340 zijn er landelijke richtlijnen voor de te gebruiken verkeersmodellen bij de uitwerking van het plan voor herinrichting van de weg. De casussen verschillen op dit punt wel: bij de bypass is onderzoek het sterkst geïnstitutionaliseerd, bij vliegveld Twente het minst: daar ontbreken landelijke richtlijnen en is vooral de expertise van onderzoeksbureaus als Adecs en Ecorys leidend (zie 4.2.5, 4.3.12, 4.3.15, 5.2.3, 5.3.9, 6.2.8 en 6.3.17).

Beleidsmakers verkleinen strategische onzekerheid over het handelen van volksvertegenwoordigers via politiek-bestuurlijke afspraken (3). Via de onder (1) en (2) genoemde strategieën wordt geprobeerd volksvertegenwoordigers te overtuigen, vooral de actoren (fracties) uit de ambivalente advocacy coalition. De voorgestelde maatregel wordt gepresenteerd als een voor de hand liggende én goede keuze: zo is de bypass “onvermijdelijk” en een vliegveld “het beste voor Twente” (zie 4.3.15 en 6.2.8). Om aan de wensen van vooral ambivalente actoren tegemoet te komen en het draagvlak voor de plannen te vergroten, worden met de gemeenteraad, PS en/of Tweede Kamer politiek-bestuurlijke afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder een luchthaven, bypass of stroomweg wordt gerealiseerd (zoals over de maximale geluidscontouren van een luchthaven en de ligging van de bypass). Zoals hiervoor aangegeven wijkt de N340 op dit punt af: hier wordt bij de besluitvorming eind 2009 geprobeerd via een compromis tegemoet te komen aan de wensen van *alle* advocacy coalitions (zie 4.2.4, 4.3.16, 5.2.6, 5.3.15 en 6.3.13). De inbreng van stakeholders beperkt zich in het beginstadium tot het indienen van zienswijzen bij formele procedures (zoals een m.e.r.-procedure), een ‘belevingswaardenonderzoek’ waarin de wensen van stakeholders via een enquête in kaart worden gebracht, of afstemming met een aantal belangenbehartigers (zie 4.2.8, 5.2.3, 5.2.5, 6.2.4 en 6.2.5). In de validerende gesprekken geeft deelnemer D aan dat participatie van stakeholders in het huidige beleid juist hoog op de agenda staat, maar dat nu het risico bestaat dat beleidsmakers “veel te weinig focussen op volksvertegenwoordigers en veel te veel oog hebben voor andere actoren”. De huidige aandacht van beleidsmakers voor participatie van stakeholders leidt volgens D af van de in dit onderzoek benoemde focus op volksvertegenwoordigers.

Subpatroon (c): Tegenstanders reageren op beleidsmakers door decertainification

Beleidsmakers lijken er niet goed in te slagen om via op autoriteit gebaseerde instrumenten onzekerheden te verkleinen. Dat komt vooral doordat tegenstanders reageren op de door beleidsmakers ingezette instrumenten en pogingen doen onzekerheden te vergroten – in deze studie ‘decertainification’ genoemd – om de besluitvorming in de door hen gewenste richting te sturen (zie 4.2.3, 5.3.3, en 6.3.11). De manieren waarop ze dat doen zijn gerelateerd aan, of een reactie op, de manier waarop beleidsmakers streven naar certainification: (1) via alternatieve visies en plannen, (2) door via eigen onderzoek de gebruikte cijfers ter discussie stellen, en (3) door (via (1) en (2)) volksvertegenwoordigers aan het twijfelen te brengen, vooral die uit de ambivalente advocacy coalition.

Waar beleidsmakers het beleidskader gebruiken om normatieve onzekerheid te verkleinen, komen tegenstanders met alternatieve visies en plannen om normatieve onzekerheid te vergroten (1). Tegenstanders zoeken daarbij bijvoorbeeld de ruimte in het door beleidsmakers gebruikte beleidskader. Zo stellen ze in de casus vliegveld Twente voor om via een zorgconcept werkgelegenheid op het luchthaventerrein te creëren, geven in de casus bypass Kampen aan dat de waterveiligheid in de IJsseldelta ook geborgd kan worden via een groene bypass in plaats van een blauwe bypass, en komen met een ‘duurzaam’ en voor het Vechtdal minder ingrijpend alternatief voor de N340 (zie 4.2.3, 4.3.13, 5.3.3 en 6.3.15).

Waar beleidsmakers via onderzoek (‘cijfers’) normatieve onzekerheid proberen te verkleinen door vertaling ervan in cognitieve zekerheid, lijken tegenstanders normatieve onzekerheid te vergroten door deze cijfers ter discussie te stellen (2). Dat doen tegenstanders bijvoorbeeld door zelf onderzoek uit te (laten) voeren en/of door inhoudelijke experts in te zetten. Op die manier proberen ze de door beleidsmakers gehanteerde cijfers en uitgangspunten ter discussie te stellen, zoals de genoemde 1,2 miljoen passagiers en 800 banen van de luchthaven, de 25.000 auto’s op de N340 en de 18.000 m³/s van de bypass (zie 4.2.3, 4.3.16, 4.3.17, 5.3.3, 5.4.11, 6.2.10 en 6.3.17). Zo spreekt GroenLinks tijdens een vergadering van PS over een “vaag circus van getallen” wanneer wordt gesproken over de werkgelegenheidseffecten van de luchthaven (zie 4.3.17).

Waar beleidsmakers proberen strategische onzekerheid over het handelen van volksvertegenwoordigers te verkleinen, proberen tegenstanders hen juist aan het twijfelen te brengen en zo de strategische onzekerheid te vergroten (3). Tegenstanders richten zich daarbij voornamelijk op volksvertegenwoordigers (fracties) die tot de ambivalente advocacy coalition behoren, en zetten daarbij vooral de twee onder (1) en (2) genoemde strategieën in. Ze hopen dat de volksvertegenwoordigers zich *tegen* het plan van beleidsmakers keren en dat daarmee (en daarna) alternatieven in beeld komen. Tegenstanders lijken op deze manier te proberen strategische onzekerheid over het handelen van twijfelende fracties te vergroten. Tijdens het besluitvormings-

proces van de onderzochte casussen lukt het ze op die manier een aantal keer de door hen gewenste normatieve discussie te entameren. Bij de N340 en vliegveld Twente gaat het vooral om twijfelende fracties in PS, bij de bypass zit die twijfel vooral bij fracties in de raad van Kampen en in de Tweede Kamer (zie 4.3.16, 5.3.15, 6.4.18 en 6.4.22).

Subpatroon (d): Tegenstanders vergroten onzekerheden met name via onderzoek en op autoriteit gebaseerde instrumenten

In hun pogingen onzekerheden te vergroten zetten tegenstanders verschillende instrumenten in. De mate waarin ze er in de casussen in slagen onzekerheden in het besluitvormingsproces te vergroten lijkt niet bij alle instrumenten even groot. De volgende elementen zijn te herkennen: (1) tegenstanders hebben meer succes met het ter discussie stellen van onderzoek dan met alternatieve visies of plannen, (2) tegenstanders hebben meer succes met het ter discussie stellen van gehanteerde cijfers over *effecten* dan die over *nut en noodzaak*, (3) beeldende termen helpen in de communicatie via de media, en (4) tegenstanders hebben op autoriteit gebaseerde instrumenten nodig om onzekerheden te vergroten.

Tegenstanders hebben meer succes met het ter discussie stellen van de gebruikte cijfers en onderzoeken dan met de inbreng van alternatieve visies of plannen (1). Bij de N340 is eind 2005 een meerderheid in de Tweede Kamer en in PS tegen de geplande driebaansweg vanwege mogelijk negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid, ondanks onderzoeken waaruit blijkt dat de geplande driebaansweg de verkeersveiligheid verbetert. In PS is eind 2009 geen meerderheid voor een luchthaven omdat coalitiepartner PvdA ondanks diverse haalbaarheidsonderzoeken te veel twijfels heeft over de haalbaarheid ervan. En bij de bypass ontstaat na 2010 discussie in de raad van Kampen en in de Tweede Kamer over de mogelijk negatieve gevolgen van een bypass voor de waterveiligheid van Kampen wanneer tegenstanders een onderzoek naar buiten brengen waaruit dat zou blijken (zie 4.3.16, 5.2.8, 6.4.18 en 6.4.22). Medio 2012 wil de PvdA-fractie tijdens een debat in de Tweede Kamer meer duidelijkheid van de staatssecretaris over de waterveiligheid van Kampen: "Als hij dat vandaag niet is, weet ik nog niet wat ik zal doen. Ik ben geneigd om dan te denken dat het toch niet veilig genoeg is". Zonder de PvdA is er geen meerderheid voor de bypass (zie 6.4.22).

Het lukt tegenstanders beter om cijfers over de effecten van de geplande maatregelen ter discussie te stellen dan die over nut en noodzaak (2). Bij de N340 en (vooral) de bypass slagen tegenstanders er niet goed in nut en noodzaak ter discussie te stellen (de genoemde 25.000 auto's en 18.000 m³/s water) omdat sprake is van sterk geïnstitutionaliseerde, landelijke rekenmodellen die daarvoor de basis vormen. Bij vliegveld Twente lukt dit beter (de genoemde 1,2 miljoen passagiers) omdat dergelijke rekenmodellen ontbreken (zie 4.3.16). Illustratief is de reactie van een beleidsmaker wanneer iemand tijdens een informatieavond over de N340 kritisch is

over de gepresenteerde verkeersprognoses: “‘Wij hebben de beste bureaus van Nederland in de arm genomen, en u denkt het beter te weten?’” (zie 5.3.11). Tegenstanders hebben in de onderzochte casussen meer succes bij het ter discussie stellen van onderzoek en cijfers over de *effecten* van de geplande maatregelen. Naast de hiervoor genoemde voorbeelden over de verkeersveiligheid van de N340 en de waterveiligheid bij de bypass gaat het bij vliegveld Twente onder meer over de werkgelegenheidseffecten (de eerdergenoemde 800 banen en het ‘vage circus van getallen’) (zie 4.3.16 en 4.3.17).

Beeldende termen helpen tegenstanders hun standpunt uit te dragen via de media (3). Zoals aangegeven is eind 2005 een meerderheid in de Tweede Kamer en in PS tegen de voorgestelde herinrichting van de N340 vanwege de mogelijk negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid. De Tweede Kamer besteedt aandacht aan deze provinciale weg wanneer motorrijders via de Telegraaf het gebruik van een ‘eiersnijder’ als rijbaanscheiding onder de aandacht brengen (zie 5.2.8). Dat beleidsmakers van Enschede en Overijssel in 2014 besluiten geen luchthaven te realiseren komt mede door de onrust die ontstaat als tegenstanders via de media berichten dat die luchthaven gepaard gaat met ‘massale bomenkap’ (zie 4.3.19 en 4.4.20). Bij de bypass ontstaat in 2010 veel onrust over de gevolgen van de bypass voor de waterveiligheid van Kampen. Volgens tegenstanders blijkt uit onderzoek dat sprake is van een ‘badkuipeffect’. In Trouw leidt dat tot de kop: ‘Maakt bypass Kampen tot een gevaarlijke badkuip?’ Eén van de geïnterviewde beleidsmakers zegt over de discussie die toen ontstond: “Ik dacht toen, het kan net zo goed de andere kant op vallen” (zie 6.4.18). In een validerend gesprek zegt deelnemer B hierover: “Ze creëren daarmee onzekerheid en wij reageren daar reactief op. Het is lastig daar mee om te gaan”. Korthagen (2015) beschrijft in haar proefschrift in algemene zin het belang van het gebruik van beeldende termen om de besluitvorming te beïnvloeden, en illustreert dat aan de hand van de casus IJsseldelta-Zuid: een tegenstander van de bypass geeft in een interview met haar aan bewust beeldende termen te gebruiken in de contacten met de media: “You must provide some drama” (p. 100).

Tegenstanders hebben op autoriteit gebaseerde instrumenten nodig om onzekerheden te vergroten (4). Tegenstanders van het voorgenomen plan proberen door de inzet van diverse instrumenten de door beleidsmakers gereduceerde onzekerheden (weer) te vergroten: zie de hiervoor besproken inzet van de media, van eigen onderzoeken en van alternatieve plannen. Toch blijken ook tegenstanders op autoriteit gebaseerde instrumenten nodig te hebben, daarbij maximaal gebruik makend van (hun rechtens toekomstige) formele instrumenten: ze spreken in bij gemeenteraad, PS en/of Tweede Kamer, dienen zienswijzen in tijdens een m.e.r.-procedure, en gaan bij de Raad van State in beroep tegen een besluit. Dat leidt een aantal keer tot herziening van de plannen door volksvertegenwoordigers, en de Commissie m.e.r. en de Raad van State vragen beleidsmakers alternatieven voor een

luchthaven, een vierbaans 100km/u-weg en een bypass te onderzoeken. Daarbij wijst de Commissie m.e.r. beleidsmakers er regelmatig op dat het beleidskader meer speelruimte biedt dan ze zelf willen doen geloven. Bij de bypass zorgen de *resultaten* van de m.e.r.-procedure dat naar alternatieven moet worden gezocht (zie 4.2.9, 4.3.19, 5.2.4, 5.3.12, 6.4.21 en 6.4.24). In de validerende gesprekken wordt de kracht van de Commissie m.e.r. en de Raad van State bevestigd. Deelnemer C geeft aan dat bij de N340 vanaf 2008 bewust alternatieven voor een 100km/u-weg werden onderzocht: “We gaan ook alternatieven onderzoeken, anders krijgen we dat later op ons bordje”, daarbij refererend aan de Commissie m.e.r. en de Raad van State. In dat kader is het opvallend dat het Rijk bij het programma Ruimte voor de Rivier het advies van de Commissie m.e.r. om ook alternatieven (dijkverhogingen) te onderzoeken naast zich neerlegt (zie 6.2.10).

Resumé

In de casussen is sprake van een contested community met drie advocacy coalitions. Beleidsmakers zetten als actor uit de economische advocacy coalition de eerste stap in het besluitvormingsproces. Ze lijken te streven naar certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten, waaronder (geïnstitutionaliseerd) onderzoek, en te willen voorkomen dat onzekerheid weer worden vergroot. Ze richten zich daarbij primair op het verkleinen van strategisch onzekerheid over het handelen van ambivalente volksvertegenwoordigers (zie figuur 7.1 linker afbeelding)³⁴⁴. Actoren uit de groene advocacy coalition (‘tegenstanders’) proberen de door beleidsmakers verkleinde onzekerheden weer te vergroten zodat alternatieven in beeld kunnen komen. Hun streven naar decertainification is sterk gerelateerd aan de manier waarop beleidsmakers juist streven naar certainification: zij zetten op onderzoek, media en op autoriteit gebaseerde instrumenten in en zij richten zich vooral op strategische onzekerheid over het handelen van ambivalente volksvertegenwoordigers (zie figuur 7.1 rechter afbeelding).

344 Bij de casus N340 Zwolle-Ommen richten beleidsmakers zich in 2009 bij het Combinatiealternatief juist vooral op het meenemen van actoren uit de economische en groene advocacy coalition.

Figuur 7.1 Certainification door beleidsmakers via op autoriteit gebaseerde instrumenten en de reactie daarop van tegenstanders: decertainification via onderzoek, media en op autoriteit gebaseerde instrumenten

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem; AC staat voor actoren (fracties) die tot de ambivalente advocacy coalition behoren. De gestippelde pijl met een kruis erdoor geeft aan dat beleidsmakers willen voorkomen dat onzekerheden weer worden vergroot.

7.2 Streven van beleidsmakers naar certainification leidt tot een problematisch besluitvormingsproces

In de onderzochte casussen blijken beleidsmakers moeite te hebben om onzekerheden te verkleinen en tot een besluit te komen. Er zijn vier subpatronen herkenbaar die de besluitvorming problematisch maken: (a) beleidsmakers proberen onzekerheden te verkleinen maar bereiken het tegengestelde effect ('boemerangeffect'), (b) beleidsmakers houden in hun omgang met onzekerheden onvoldoende rekening met de samenhang tussen onzekerheden en tussen planonderdelen, (c) tijdens de langdurige besluitvorming verandert de omgeving waarbinnen beleidsmakers opereren en dat vergroot onzekerheden, en (d) beleidsmakers hebben veel vertrouwen in certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten, hetgeen bijdraagt aan het genoemde boemerangeffect.

Subpatroon (a): Beleidsmakers willen certainification maar krijgen decertainification: boemerangeffect

Zoals in het voorgaande aangegeven zetten beleidsmakers in de casussen de eerste stap in het besluitvormingsproces en reageren tegenstanders daarop. Beleidsmakers lijken zich in de eerste stap niet altijd bewust te zijn van de gevolgen die hun keuzes

kunnen hebben voor het vervolg van de besluitvorming. In hun streven naar certainification bereiken ze soms het tegengestelde effect, onzekerheden worden juist groter: een ‘boemerangeffect’. In de validerende gesprekken herkent deelnemer K het streven van beleidsmakers naar certainification en de gevolgen die dat heeft voor het besluitvormingsproces: “Beleidsmakers willen een simpele oplossing in een complexe situatie, zeker bij projecten willen ze opereren binnen een keurig afgebakend hokje. [...] Dat blijkt vaak niet te werken.” In de onderzochte casussen wordt het boemerangeffect als volgt zichtbaar: (1) correctie van door beleidsmakers gereduceerde onzekerheden maakt certainification lastiger, (2) de inzet van onderzoek leidt tot een discussie over cijfers en versterkt polarisatie, (3) participatie draagt bij aan een blijvende strijd van tegenstanders, en (4) lobby bij medeoverheden resulteert in tegenlobby en grotere onzekerheden.

Snelle verkleining van de speelruimte door beleidsmakers kan leiden tot een correctie en maakt onzekerheidsreductie erna lastiger (1). Die ‘correctie’ vindt bijvoorbeeld plaats door ingrijpen van de Commissie m.e.r. en volksvertegenwoordigers. Zij zorgen voor tegenwicht en vergroten al in het begin van het besluitvormingsproces door beleidsmakers gereduceerde onzekerheden (en later in het besluitvormingsproces ook via de Raad van State, zie 6.4.24). Zo vraagt de Commissie m.e.r. alternatieven voor een luchthaven en voor een 100km/u-weg te onderzoeken en zien de Tweede Kamer en PS een driebaans-N340 niet zitten (zie 4.2.9, 5.2.4, 5.2.8 en 5.3.12). Door de institutionele positie van deze instanties worden beleidsmakers gedwongen de gereduceerde speelruimte en daarmee onzekerheid alsnog te vergroten. In een validerend gesprek verwoordt deelnemer C dit als volgt: “Bij de Commissie m.e.r. denk je: als die straks negatief is, dan hebben we echt een probleem”. Het blijkt voor beleidsmakers vervolgens extra lastig onzekerheden opnieuw te reduceren, omdat voor- en tegenstanders hun stellingen inmiddels hebben ingenomen. Vooral bij vliegveld Twente spreken diverse geïnterviewden over “voor- en tegenstanders die zich in de loopgraven verschansen” (zie 4.3.17). In een gepolariseerd speelveld is het lastig te komen tot een breed gedragen besluit (zie 4.3.16, 5.3.15, 5.4.17 en 6.4.22).

De inzet van onderzoek leidt tot een discussie over cijfers waardoor polarisatie wordt versterkt (2). Zoals aangegeven zetten beleidsmakers (geinstitutionaliseerd) onderzoek in om vooral actoren uit de ambivalente advocacy coalition te overtuigen (zie 7.1b). Maar tegenstanders stellen juist die onderzoeksresultaten ter discussie waardoor een cognitieve in plaats van een normatieve discussie lijkt te ontstaan. Bij vliegveld Twente gaat de discussie vooral over de vraag of 1,2 miljoen passagiers haalbaar is en hoeveel banen de luchthaven oplevert, bij de bypass over het realiteitsgehalte van de 18.000 m³/s en de effecten op de waterveiligheid van Kampen (badkuip-effect), en bij de N340 over de verwachte verkeersgroei (zie 4.3.16, 4.3.17, 5.3.11, 5.4.19, 6.2.10 en 6.4.18). De discussie over cijfers is het sterkst bij vliegveld Twente:

“Iedereen klampt zich vast aan die getalletjes, het wordt gebruikt in de loopgraven door voor- en tegenstanders” (zie 4.3.17). Het is voor beleidsmakers lastig om uit deze discussie te komen en tot een breed gedragen besluit te komen. Mede hierdoor is er eind 2009 geen meerderheid in PS voor de luchthaven (zie 4.3.16). Het patroon dat de inzet van onderzoek kan leiden tot een discussie over cijfers en tot polarisatie, wordt bevestigd in de validerende gesprekken. Deelnemer E: “Normatieve discussies over waarden blijken heel moeilijk gevoerd te kunnen worden in de politieke arena. [...] Eén van de manieren om zo'n discussie te omzeilen is de vraag naar onderzoek.” En deelnemer D: “Vooral in infrastructuurprojecten zie ik dat normatieve onzekerheden compleet genegeerd worden en alleen maar op een cognitieve manier worden aangevlogen. [...] Normatieve onzekerheid wordt alleen maar vergroot door er meer informatie in te pompen”.

Participatie kan bijdragen aan een blijvende strijd van tegenstanders (3). Dit lijkt vooral het geval bij de N340, waar beleidsmakers stakeholders vanaf eind 2007 een belangrijke rol geven bij de uitwerking van de plannen. Veel stakeholders zijn tevreden over het participatietraject, maar teleurgesteld over de ondoorzichtige manier waarop PS vervolgens tot een besluit komen. Juist door de verwachtingen die in het participatietraject zijn gewekt, blijft een aantal stakeholders strijden voor de wensen die zij hebben. In een validerend gesprek geeft deelnemer C aan overtuigd te zijn dat participatie de drive van tegenstanders vergroot: “Dan komen ze er achter dat er voor het één wel wat te zeggen is, en ook wel wat voor het andere. Zij die hun gelijk willen halen worden steeds gemotiveerder: ik ga toch maar door”. Dit draagt bij aan een blijvende politieke discussie over de N340 en leidt uiteindelijk eind 2012 tot een heroverweging bij PS (zie 5.3.14 en 5.4.18). Bij vliegveld Twente en de bypass speelt dit minder: daar lijkt de blijvende strijd van tegenstanders los te staan van het participatietraject (zie 4.3.17, 6.4.24 en 6.4.25).

Lobby kan leiden tot tegenlobby en daarmee tot het vergroten van de (strategische) onzekerheid (4). Bij de bypass proberen beleidsmakers van Overijssel en Kampen via (onder meer) een lobby bij de Tweede Kamer het Rijk achter het plan voor een gebiedsontwikkeling met bypass te krijgen. Tegenstanders starten echter een tegenoffensief, vooral rond 2010: ook zij lobbyen bij Tweede Kamerfracties en beïnvloeden de publieke opinie door via de media twijfels te uiten over de waterveiligheid van Kampen. Als gevolg hiervan ontstaan er twijfels in de Tweede Kamer, meer dan er in eerste instantie waren. Een geïnterviewde volksvertegenwoordiger: “Ik zag het aantal twijfelaars in de Tweede Kamer tussen 2009 en 2012 groeien” (zie 6.4.18; zie ook 6.4.20 en 6.4.22). Bij de N340 en vliegveld Twente lobbyen beleidsmakers van Overijssel en (bij het vliegveld) Enschede ook bij het Rijk voor respectievelijk een aansluiting op de A28 en een status van ‘regionale luchthaven van nationaal belang’, maar dat leidt niet tot een tegenlobby van tegenstanders (zie 4.3.14 en 5.4.17).

Subpatroon (b): De samenhang tussen onzekerheden en planonderdelen maakt certainification door beleidsmakers problematisch

Beleidsmakers lijken zich bij de inzet van instrumenten onvoldoende bewust te zijn van de samenhang tussen onzekerheden en planonderdelen. Het gaat daarbij om: (1) de samenhang tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid, en (2) de samenhang tussen planonderdelen die leidt tot meer onzekerheid. Ook deze samenhang kan zorgen voor een boemerangeffect: in hun streven naar certainification bereiken beleidsmakers door de samenhang tussen onzekerheden en/of planonderdelen soms het tegenovergestelde effect.

Beleidsmakers lijken te weinig oog te hebben voor de samenhang tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid waardoor onzekerheid soms wordt vergroot terwijl het tegenovergestelde wordt beoogd (1). Dit boemerangeffect wordt in de casussen vooral zichtbaar bij de inzet van onderzoek. Beleidsmakers lijken bij de inzet van onderzoek gebruik te willen maken van de samenhang tussen onzekerheden: door het verkleinen van cognitieve onzekerheid via onderzoek lijken ze tevens normatieve onzekerheid over de te maken keuze te willen verkleinen, en vervolgens ook strategische onzekerheid over het handelen van (vooral) volksvertegenwoordigers. Ze lijken echter te weinig oog te hebben voor de gecompliceerde samenhang tussen onzekerheden die certainification lastig maakt. Het gaat daarbij met name over het onzekere handelen van actoren *buiten* de eigen politieke arena. Zo hangt de levensvatbaarheid van een luchthaven sterk af van strategische onzekerheid over het handelen van marktpartijen – i.e. luchthavenexploitanten en luchtvaartmaatschappijen. Beleidsmakers proberen hier grip op te krijgen, onder meer via gesprekken met marktpartijen. Dat blijkt echter lastig: zij hebben andere belangen en leggen zich niet graag vast. Omdat er strategische onzekerheid blijft over de komst van marktpartijen blijft ook cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid groot: voor meer zekerheid over een financieel rendabele luchthaven zijn die marktpartijen nodig. Beleidsmakers blijven de oplossing zoeken in het verkleinen van cognitieve onzekerheid via haalbaarheidsonderzoeken. Door de samenhang met de blijvende strategische onzekerheid over het handelen van marktpartijen lukt dat niet. Illustratief is de bandbreedte voor het aantal passagiers die beleidsmakers begin 2010 delen met PS: dat zal liggen tussen de 0,5 en 5 miljoen passagiers per jaar. De vele onderzoeken maken onzekerheden eerder groter dan kleiner. Dat resulteert eind 2009 in een ‘nee’ van de PvdA-fractie waardoor er in PS (in eerste instantie) geen meerderheid is voor een luchthaven (zie 4.3.16 en 4.3.18). Bij de N340 willen beleidsmakers in het begin van het besluitvormingsproces de landelijke richtlijnen voor inrichting van de N340 wat loslaten om te komen tot een ‘innovatieve stroomweg’ met drie rijstroken. Daarmee hopen ze tot een compromis te komen en normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen. Ze onderschatten echter de gevolgen van de toegenomen cognitieve onzekerheid: de veiligheid van de innovatieve stroomweg komt ter discussie te staan,

zelfs in de Tweede Kamer, en dat vergroot strategische onzekerheid bij PS. Die besluiten af te zien van deze oplossing en op zoek te gaan naar een andere herinrichting van de N340, ondanks onderzoeken waaruit blijkt dat de innovatieve stroomweg veilig is, waarmee normatieve onzekerheid wordt vergroot (zie 5.2.8). Bij de bypass geven beleidsmakers aan dat het voorgenomen besluit een robuuste no-regret maatregel is: de waterveiligheid in de IJsseldelta is daarmee ook geborgd bij grotere hoeveelheden rivierwater. Ze lijken zich daarbij vooral te richten op cognitieve onzekerheid en onvoldoende op relevante normatieve en strategische onzekerheden. De bypass is mogelijk niet meer nodig wanneer bijvoorbeeld het Rijk tot andere veiligheidsnormen komt of wanneer in Duitsland aanvullende maatregelen worden getroffen. Die normatieve en strategische onzekerheden maken het rekenwerk voor de bypass lastig, en leidt tot een kritisch oordeel van het CPB over de vraag of de bypass no-regret is (zie 6.4.20).

Samenhang tussen meerdere planonderdelen leidt tot meer onzekerheid (2). Dit is vooral zichtbaar bij de twee gebiedsontwikkelingen waar respectievelijk de luchthaven en de bypass worden gecombineerd met onder meer natuurontwikkeling en woningbouw; bij de N340 speelt dit minder. De samenhang lijkt te zorgen voor een boemerangeffect: waar beleidsmakers proberen via een gebiedsontwikkeling het draagvlak voor de geplande infrastructuuroplossing te vergroten en dus normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen, vergroot de gebiedsontwikkeling de complexiteit van de besluitvorming en daarmee ook onzekerheden. Zo is het de vraag of de bij de bypass gekozen werkwijze voor natuurontwikkeling (die deels natuurcompensatie betreft) voldoet aan regels rondom Natura2000-gebieden. Cognitieve onzekerheid over de gevolgen van de bypass op nabijgelegen natuur vergroot strategische onzekerheid over de realisatie van de bypass wanneer tegenstanders naar de Raad van State stappen. Tegenstanders proberen via regelgeving over natuur te voorkomen dat de bypass volledig bevaarbaar wordt. Dit leidt tot langdurige juridische procedures, tot aanpassing van het plan en tot vertraging bij de realisatie van dat aangepaste plan. Juist die samenhang tussen planonderdelen en de daaraan verbonden onzekerheden is voor de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aanleiding regionale overheden medio 2012 te vragen “rekening te houden met de mogelijkheid tot een afzonderlijke oordeelsvorming door de Raad van State over de bypass en de overige delen van het bestemmingsplan” (zie 6.4.22). Bij vliegveld Twente spelen bij de realisatie van TecBT vergelijkbare problemen, als tegenstanders van een *ander* onderdeel van de gebiedsontwikkeling naar de Raad van State stappen, waarbij die het bestemmingsplan van het *gehele* luchthaventerrein beoordeelt (zie 4.4.27).

Subpatroon (c): Tijdens de langdurige besluitvorming verandert de omgeving en wordt certainification door beleidsmakers lastiger

Door het boemerangeffect duurt het besluitvormingsproces langer, gedurende dit proces verandert de omgeving. Een veranderende omgeving maakt certainification lastiger door: (1) een vergrote politiek-maatschappelijke discussie, (2) afhankelijkheid van (veranderende) medeoverheden, en (3) verandering van op autoriteit gebaseerde instrumenten.

Externe ontwikkelingen vergroten de politiek-maatschappelijke discussie over het voorgenomen plan (1). Als gevolg van het gepolariseerde speelveld duurt besluitvorming in de casussen lang en tijdens dit proces verandert de omgeving door externe ontwikkelingen, waardoor onzekerheden toenemen. Zo leidt de economische recessie na 2009 tot minder verkeersgroei, hebben de meeste low-cost carriers (zoals Ryanair en Easyjet) zich rond 2010 inmiddels ergens gevestigd, en zorgt meer aandacht voor klimaatverandering vanaf 2008 voor hernieuwde aandacht voor dijkverhogingen (zie 4.3.17, 5.4.18 en 6.4). Bovendien presenteren tegenstanders een regionale luchthaven en een opgewaardeerde N340 als maatregelen die passen bij een 'oude' economie (zie 4.3.13 en 5.4.18). Zo ziet de PvdA-fractie de economische crisis als "dé uitgelezen kans om [bij de N340] een fundamenteel andere weg te kiezen met een nieuwe kijk op mobiliteit" (zie 5.4.18). Genoemde ontwikkelingen resulteren in een hernieuwde politiek-maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van een 100km/u-weg tussen Zwolle en Ommen, een regionale luchthaven in Twente, en een bypass bij Kampen. Dit vergroot de kracht van tegenstanders en vertaalt zich politiek in toenemende twijfels bij ambivalente partijen als D'66 en PvdA. Dit maakt het voor beleidsmakers lastiger onzekerheden (opnieuw) te verkleinen (zie 4.3.16, 5.4.17 en 6.4.22). In de validerende gesprekken wordt aangegeven dat ook zonder polarisatie bij gebiedsgerichte infrastructuurplanning sprake is van langdurige besluitvormingsprocessen door de formele procedures die moeten worden doorlopen: een zorgvuldig besluitvormingsproces leidt niet zozeer tot versnelling als wel tot het voorkomen van vertraging.

Beleidsmakers zijn bij de realisatie van hun plannen afhankelijk van (veranderende) medeoverheden, waardoor de strategische onzekerheid toeneemt (2). De betrokkenheid van meerdere overheden maakt besluitvorming gecompliceerd: doordat meerdere actoren via wederkerige relaties met elkaar interacteren wordt het besluitvormingsproces onvoorspelbaarder. Die grotere onvoorspelbaarheid zorgt voor meer strategische onzekerheid, zeker wanneer de besluitvorming lang duurt en de omgeving wijzigt, en dat leidt een aantal keer tot aanpassing van de plannen. Bij vliegveld Twente en de bypass is de situatie het meest gecompliceerd: in deze gebiedsontwikkelingen is sprake van een groot aantal betrokken overheden uit meerdere lagen en sectoren. Zo zegt een geïnterviewde beleidsmaker van Enschede over zijn belangrijkste partners: "de provincie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het mislukken van de luchthavenplannen", en over het Rijk: "Den Haag was ingewikkeld" (zie 4.3.14 en 4.3.16). Bij de

N340 is de situatie overzichtelijker: daar is de provincie aan zet en is de afhankelijkheid van medeoverheden kleiner. Toch lijkt het in alle casussen, ook bij de N340, lastig strategische onzekerheid over het handelen van medeoverheden te beteugelen via instrumenten als lobby, bestuursovereenkomsten en samenwerkingsverbanden. Dat wordt extra ingewikkeld als de besluitvorming lang duurt en de politiek-bestuurlijke constellatie bij overheden wijzigt. Zo wordt het plan voor de N340 aangepast als blijkt dat het Rijk (toch) niet wil meebetalen aan de aansluiting op de A28 en resulteren gewijzigde Europese standpunten en regels over staatssteun en natuurbescherming voor aanpassing van het plan voor respectievelijk de luchthaven en de bypass (zie 4.4.20, 5.4.18 en 6.4.24).

Op autoriteit gebaseerde instrumenten veranderen in de tijd (3). Zoals aangegeven zetten beleidsmakers bij hun streven naar certainification sterk in op op autoriteit gebaseerde instrumenten (zie 7.1b). Deze instrumenten veranderen echter tijdens de langdurige besluitvorming, onder meer onder invloed van de bij (1) en (2) genoemde ontwikkelingen. Daardoor wordt certainification door beleidsmakers via deze instrumenten lastiger. Zo lijken de geplande overheidsinvesteringen in een Twentse luchthaven eerst wel te voldoen aan Europese regels maar later niet, is er in 2009 wel een meerderheid in PS voor het voorgestelde N340-plan – en hebben beleidsmakers dus mandaat om verder te gaan – maar hebben PS na de verkiezingen in 2011 andere beleidsprioriteiten, en zorgt de bypass eerst wel voor het gewenste waterstands-dalend effect maar in latere modellen – aangepast op basis van nieuwe inzichten – niet meer (zie 4.4.20, 5.4.17, 5.4.18, 6.3.17 en 6.4.21). Deze veranderingen maken het voor beleidsmakers lastig onzekerheden via op autoriteit gebaseerde instrumenten te verkleinen. Sterker nog: onzekerheden worden soms zelfs groter omdat plannen worden herzien. Zo is het volgens een geïnterviewde beleidsmaker onzeker of de bypass er komt als blijkt dat die niet tot 29 cm maar tot 41 cm waterstands-daling moet leiden, zetten beleidsmakers van Overijssel en Enschede medio 2014 na gemeenteraadsverkiezingen een streep door het plan voor een luchthaven, en herzien PS eind 2013 een eerdere keuze van PS voor de N340 en willen diezelfde Staten een plan dat 100 miljoen minder kost (zie 4.4.20, 5.4.18, 6.3.17 en 6.4.21).

Subpatroon (d): Beleidsmakers hebben veel vertrouwen in certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten, hetgeen bijdraagt aan het boemerangeffect

Wat de bij (a) en (c) genoemde patronen gemeen hebben is dat beleidsmakers veel vertrouwen lijken te hebben in hun vermogen via op autoriteit gebaseerde instrumenten onzekerheden te reduceren. Daardoor houden beleidsmakers onvoldoende rekening met relevante onzekerheden, zoals de reactie van tegenstanders op door hen gemaakte keuzes (en juridische procedures die daar het gevolg van zijn), de gevolgen van nieuwe politieke verhoudingen en andere prioritering (ook bij medeoverheden), en externe ontwikkelingen (zoals een economische recessie). Ook

dit draagt bij aan het hiervoor beschreven boemerangeffect: waar beleidsmakers denken onzekerheden te kunnen verkleinen, worden ze juist groter.

In de onderzochte casussen worden beleidsmakers een aantal keer door onafhankelijke actoren geadviseerd rekening te houden met de genoemde onzekerheden. Als beleidsmakers bij het luchthaventerrein via een burgerluchthaven werkgelegenheid willen creëren, adviseert de Commissie m.e.r. ook naar alternatieven te kijken vanwege onzekere ontwikkelingen: “Als je je meteen versmalt is dat voor de langere termijn een risico. Denk bijvoorbeeld aan een nieuwe coalitie die wat anders met het gebied wil” (zie 4.2.9). De Commissie Bakker wijst beleidsmakers betreffende de bypass bij de gebiedsontwikkeling op een onzekere uitkomst van gemeenteraadsverkiezingen en adviseert daarom de gebiedsontwikkeling “verkiezingsproof” te maken door via “een vrij ruime bandbreedte [...] te anticiperen op enkele bestuurlijke alternatieven” (zie 6.3.12).

In de validerende gesprekken geven deelnemers B en C aan dat er wel degelijk oog is voor een aantal van de genoemde onzekerheden (zoals: “Je gaat er eigenlijk altijd vanuit dat je bij de Raad van State uitkomt”), maar dat er soms andere keuzes worden gemaakt door bestuurders, bijvoorbeeld om politiek-bestuurlijke redenen. Deelnemers B en C zeggen dat ambtenaren wat meer geneigd zijn met een open blik naar een vraagstuk te kijken dan een bestuurder; een open blik die overigens deels voortkomt uit risicobeheersing. Een bestuurder denkt en handelt vanuit politieke afspraken en het politieke spel. Over de weerstand van bestuurders om andere alternatieven te onderzoeken in bijvoorbeeld een m.e.r.-procedure zegt deelnemer C: “Bestuurders zijn altijd bang dat als ze ook andere alternatieven onderzoeken, dat dat het dan ook wordt”. Deelnemer A reageert daarop: “Als er een beter idee uitkomt, moet je daar toch blij mee zijn?!” Deelnemer D ziet het streven van beleidsmakers onzekerheden te *beheersen* als het grootste probleem in de omgang met die onzekerheden: “Probeer te voorkomen dat je in het frame gaat zitten dat je onzekerheden moet gaan beheersen”.

Resumé

Vier factoren lijken certainification door beleidsmakers problematisch te maken. Allereerst bereiken beleidsmakers bij hun streven naar onzekerheidsreductie soms het tegenovergestelde en worden onzekerheden juist groter: een boemerangeffect (zie figuur 7.2 linker afbeelding). Beleidsmakers lijken in hun omgang met onzekerheid soms onvoldoende rekening te houden met de samenhang tussen onzekerheden en tussen planonderdelen, en ook dit blijkt tot een boemerangeffect te leiden (zie figuur 7.2 tweede afbeelding). Bovendien verandert tijdens de langdurige besluitvorming de omgeving waarbinnen beleidsmakers opereren en dat maakt het ingewikkelder onzekerheden te verkleinen (zie figuur 7.2 derde afbeelding). Ten slotte hebben beleidsmakers veel vertrouwen in certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten, waardoor ze onvoldoende rekening houden met relevante

onzekerheden. Dit draagt bij aan het genoemde boemerangeffect (zie figuur 7.2 rechter afbeelding).

Figuur 7.2 Certainification door beleidsmakers leidt tot boemerangeffect, samenhang tussen onzekerheden en planonderdelen en vertrouwen van beleidsmakers in certainification dragen bij aan boemerangeffect, en certainification lastig door een veranderende omgeving

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem. De geburde lijn betekent dat onzekerheden niet kleiner maar juist groter worden, de zigzaglijn dat onzekerheidsreductie lastig is.

7.3 Beleidsmakers trachten toegenomen onzekerheid telkens weer te verkleinen, deels via andere (typen) instrumenten

Ondanks een problematisch besluitvormingsproces lijken beleidsmakers te blijven proberen via op autoriteit gebaseerde instrumenten onzekerheden te verkleinen. Zo worden bij de N340 en de bypass nut en noodzaak van de geplande maatregelen opnieuw via modelberekeningen onderbouwd, en bij vliegveld Twente wederom onderzoek ingezet om de haalbaarheid van een luchthaven en later van TecBT aan te tonen (zie 4.3.15, 4.4.24, 5.3.9 en 6.4.19). Mede door de geconstateerde problemen zetten beleidsmakers in hun omgang met onzekerheid ook andere (typen) instrumenten in: (a) op organisatie en informatie gebaseerde instrumenten, (b) een gebiedsontwikkeling, (c) participatie van stakeholders, en (d) een adaptieve aanpak. Hoewel er bij een aantal instrumenten meer ruimte lijkt te zijn voor onzekerheid, lijken beleidsmakers ook bij de inzet van deze aanvullende instrumenten certainification na te streven. Juist door dat streven naar certainification blijkt er een belangrijke overeenkomst te zijn tussen de op autoriteit gebaseerde instrumenten die beleidsmakers vanaf het begin van het besluitvormingsproces inzetten en de meer 'open' instrumenten die ze later inzetten: in beide gevallen richten beleidsmakers zich bij hun instrumentinzet zowel op de inhoud als op het proces van de besluitvorming (e).

Subpatroon (a): Beleidsmakers zetten op organisatie en informatie gebaseerde instrumenten in om onzekerheden te verkleinen

Beleidsmakers zetten als aanvulling op de eerder besproken op autoriteit gebaseerde instrumenten ook de volgende instrumenten in: (1) externe experts, (2) een projectorganisatie waarin overheden samenwerken, en (3) beeldende termen.

Beleidsmakers zetten externe experts in om onzekerheden te verkleinen (1). Dit is in alle casussen het geval, maar speelt bij vliegveld Twente de belangrijkste rol. Zoals aangegeven is in deze casus de polarisatie tussen voor- en tegenstanders het grootst. Beleidsmakers zetten daar na het mislukken van een doorstart van de burgerluchthaven eind 2014 een 'Commissie van Wijzen' in om tot een breed gedragen advies te komen over de invulling van het luchthaventerrein. Een Statenlid: "Je zag de bereidheid bij alle partijen om stappen te zetten. Iedereen was die loopgravenstrijd zat" (zie 4.4.21 en 4.4.22). Met het advies van de Commissie van Wijzen te komen tot een Technology Base Twente wordt vooral normatieve onzekerheid verkleind. Er blijft cognitieve onzekerheid over de haalbaarheid van dit plan, vooral door strategische onzekerheid over het handelen van marktpartijen. Beleidsmakers proberen deze onzekerheden wederom te verkleinen via haalbaarheidsonderzoeken (zie 4.4.24). Bij de N340 worden in het begin van het besluitvormingsproces externe experts ingezet om volksvertegenwoordigers ervan te overtuigen dat de geplande innovatieve stroomweg wel degelijk veilig is, bij de bypass gebeurt dat wanneer er in 2010 veel discussie ontstaat over gevolgen van de bypass op de waterveiligheid van Kampen ('badkuipeffect'). Bij deze twee casussen ligt de focus bij de inzet van externe experts primair op het verkleinen van cognitieve onzekerheid, maar beleidsmakers lijken daarmee ook normatieve en strategische onzekerheid te willen verkleinen bij volksvertegenwoordigers (zie 5.2.7, 5.2.8 en 6.4.18)

Beleidsmakers zetten met andere overheden een gezamenlijke projectorganisatie op om onzekerheden te verkleinen (2). Dat gebeurt alleen bij de twee gebiedsontwikkelingen, waar samenwerking tussen overheden noodzakelijk is om tot realisatie van de plannen te komen. De N340 is een provinciale weg dus hier zijn beleidsmakers van Overijssel aan zet. Zij stemmen wel af met medeoverheden via ambtelijke en bestuurlijke overleggen, onder meer vanwege de aansluiting van de N340 op gemeentelijke en Rijkswegen (zie 5.1). Zowel bij vliegveld Twente als bij de bypass is het doel om via de gezamenlijke projectorganisatie strategische onzekerheid over elkaars handelen te verkleinen: commitment van samenwerkende overheden (zie 4.2.10 en 6.3.14). Zo zegt Grijzen (2010) in haar proefschrift over de samenwerking via de projectorganisatie IJsseldelta-Zuid dat deze in het leven wordt geroepen "to overcome problems of coordination and cooperation between governments" (p. 165). Bij vliegveld Twente hebben beleidsmakers een aanvullend doel: door genoemde polarisatie is er behoefte aan een 'neutrale' partij die alternatieven met en zonder luchthaven onderzoekt en tot een advies komt wat het beste is voor Twente. Dat wordt

de gebiedsontwikkelingsorganisatie Vliegveld Twente Maatschappij (VTM), en later Area Development Twente (ADT). Om de neutraliteit van VTM te borgen worden in de bestuursovereenkomst tussen Rijk, Overijssel en Enschede afspraken gemaakt hoe VTM tot een advies dient te komen, en dus welke instrumenten ze inzetten om onzekerheden te verkleinen. Het gaat onder meer om de afspraak via participatie een alternatief zonder luchthaven te ontwikkelen en de werkgelegenheidseffecten van alternatieven met en zonder luchthaven via een kosten-batenanalyse (KBA) vast te stellen (zie 4.2.10 en 4.3.15). Kritische volgers van het plan voor een luchthaven hebben twijfels over de neutraliteit van VTM en later ADT: ze denken dat die net als beleidsmakers van Enschede en Overijssel een voorkeur voor een luchthaven hebben (zie 4.3.13 en 4.4.21).

Beleidsmakers gebruiken beeldende termen om tot een breed gedragen alternatief te komen en zo onzekerheden te verkleinen (3). Wanneer het voorgenomen plan op weerstand stuit, lijken beleidsmakers het draagvlak bij vooral actoren uit de ambivalente advocacy coalition te willen vergroten door rekening te houden met hun wensen (zoals natuurontwikkeling) (zie 4.2.4, 5.3.14 en 6.3.14). Daarbij maken beleidsmakers gebruik van beeldende termen om de balans tussen economie en ecologie die vooral ambivalente actoren zoeken zichtbaar te maken. In de casussen gebeurt dat onder meer via de termen 'duurzaam' en '(organische) gebiedsontwikkeling' (meer daarover hierna bij (b)), bij vliegveld Twente wanneer gesproken wordt over 'een compacte luchthaven in het groen' en bij de N340 wanneer beleidsmakers een 'Combinatiealternatief' voorstellen. Bij de bypass is sprake van 'duurzame veiligheid', een 'duurzaam toekomstperspectief' en 'een duurzame verbinding met natuur en water', bij vliegveld Twente van 'een compacte luchthaven in het groen' die bijdraagt aan 'een economisch sterker en duurzamer Twente' en later van een 'organisch groeiende gebiedsontwikkeling', en bij de N340 moet het combinatiealternatief de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid 'zo duurzaam mogelijk verbeteren' en 'de regionale gebiedsontwikkeling ondersteunen' (zie 4.3.12, 4.3.15, 5.3.13 en 6.3.14).

Subpatroon (b): Gebiedsontwikkeling wordt toegevoegd aan de infrastructuur-oplossing om politiek draagvlak te creëren

In alle casussen speelt het concept 'gebiedsontwikkeling' een rol. Daarin zijn de volgende patronen te herkennen: (1) gebiedsontwikkeling wordt gebruikt om in de politieke arena tot een package deal te komen, (2) het toevoegen van gebiedsontwikkeling lijkt door het ontbreken van breed draagvlak tot een moeizamer besluitvormingsproces te leiden, en dat lijkt mede te komen doordat (3) beleidsmakers mogelijk kansrijke compromissen uitsluiten.

Beleidsmakers gebruiken gebiedsontwikkeling om in de politieke arena tot een package deal te komen (1). Het concept gebiedsontwikkeling is bedoeld om samen met betrokkenen de opgaven in een gebied integraal op te pakken. Er is niet een op voorhand ontworpen optimaal plan maar er is ruimte voor stakeholders om met alternatieve plannen te komen en ruimte voor interactie en discussie en aanpassing in de tijd (zie 1.2). Daarmee wordt ruimte gegeven aan onzekerheden. In de casussen lijkt gebiedsontwikkeling door beleidsmakers echter vooral te worden gebruikt om in de politieke arena tot een package deal te komen: de gebiedsontwikkeling wordt toegevoegd om de infrastructuuroplossing aanvaardbaarder te maken voor meer stakeholders. Via zo'n compromis lijkt men normatieve en strategische onzekerheid te willen verkleinen. Beleidsmakers kiezen bovendien voor een gebiedsontwikkeling omdat dit goed aansluit bij de nieuwe uitgangspunten in het landelijk ruimtelijk beleid, in 2004 vastgelegd in de Nota Ruimte (zie 4.2.7 en 6.3.12). “Die gebiedsontwikkelingen waren vooral voor de Bühne. Een gebiedsontwikkeling moet je veel meer samen met partners uitwerken: je weet niet waar je uitkomt. Hier was vrijwel alles bedacht achter de tekentafel van de provincie”, aldus een geïnterviewde beleidsmaker over vliegveld Twente en de bypass (zie 4.2.7). Bij vliegveld Twente wordt met een gebiedsontwikkeling tegemoetgekomen aan de wensen van twijfelende fracties in de Enschedese raad en in PS. “Al snel was duidelijk dat als je het vanuit bereikbaarheid zou insteken, er weinig draagvlak voor de luchthaven zou zijn. Daarom werd de insteek van gebiedsontwikkeling gekozen, met werkgelegenheid als centraal punt en met ook aandacht voor natuur”, aldus een geïnterviewde beleidsmaker (zie 4.2.7). De bypass wordt onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling om vooral aan de wensen van een aantal overheden tegemoet te komen en richt zich minder op de wensen (en participatie) van andere stakeholders: zo wordt de door de gemeente Kampen gewenste woningbouw mogelijk en haalt de provincie Overijssel de noodzakelijke natuurdoelen (zie 6.3.14). Dit sluit aan bij de conclusie die De Kort (2009) in haar proefschrift trekt over de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid – “the stakeholders were very satisfied with the planning approach” (p. 140) – ze heeft het ‘slechts’ over de elf deelnemende overheden. Bij de N340 lijkt de term ‘gebiedsontwikkeling’ vooral in de doelstelling te worden opgenomen om twijfelde fracties in PS te laten zien dat er bij herinrichting van de N340 oog is voor de omgeving en om de Commissie m.e.r. tegemoet te komen. Een betrokken beleidsmaker: “Voor ons was de insteek: de weg goed inpassen in de omgeving en het onderwerp ‘gebiedsontwikkeling’ zo klein mogelijk houden”. Beleidsmakers proberen hier vooral via de inrichting van de weg te komen tot een ‘compromis-alternatief’ (het hiervoor genoemde ‘Combinatiealternatief’), met onder meer aandacht voor bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid (zie 5.3.13).

Het toevoegen van een gebiedsontwikkeling lijkt te leiden tot een moeizamer besluitvormingsproces (2). Op het eerste gezicht lijkt het streven naar een compromis via een package deal redelijk succesvol: er is uiteindelijk een meerderheid in gemeenteraad, PS en/of Tweede Kamer voor een gebiedsontwikkeling met bypass of luchthaven en bij de N340 voor een ‘compromis-alternatief’ waarbij ook ‘gebiedsontwikkeling’ in de doelstelling is meegenomen. Dat lijkt echter vooral te zijn omdat fracties door coalitiediscipline voor een meerderheid zorgen en beleidsmakers helpen de normatieve en strategische onzekerheid te beteugelen (zie 4.3.16, 5.3.15 en 6.4.22). Omdat breed draagvlak voor de besluiten ontbreekt en één of meer advocacy coalitions ontevreden zijn met het resultaat, blijft het ook na het formele besluit politiek-maatschappelijk onrustig. Bij vliegveld Twente en de bypass blijken vooral actoren uit de ambivalente advocacy coalition te blijven twijfelen. Bij de N340 zijn dat juist actoren uit de twee advocacy coalitions aan de uiteinden van het spectrum: actoren uit de economische advocacy coalition vinden dat het in 2009 voorgestelde Combinatiealternatief de bereikbaarheid onvoldoende verbetert, actoren uit de sociaal-groene advocacy coalition vinden het juist te ingrijpend (zie 5.3.14). Daar komt bij dat een gebiedsontwikkeling de complexiteit van besluitvorming vergroot en daardoor ook strategische onzekerheden (zie 7.2). Dit resulteert bij de bypass in jarenlange onzekerheid over een definitief ‘ja’ van het Rijk, waarbij het er medio 2012 bij besluitvorming in de Tweede Kamer even op lijkt dat er geen meerderheid is voor aanleg van de bypass. Bij het vliegveld-dossier besluiten Overijssel en Enschede begin 2014 toch af te zien van een luchthaven door onder meer onzekere besluitvorming bij de Europese Unie (EU) (zie 4.4.20, 6.4.21 en 6.4.22). Bij de N340 besluiten PS eind 2013 én begin 2016 – ondanks het opnemen van een ‘gebiedsontwikkeling’ in de doelstelling – tot een heroverweging vanwege het beperkte draagvlak voor het eerdere compromis (zie 5.4.18 en 5.4.20).

In hun streven naar certainification sluiten beleidsmakers mogelijk kansen voor gebiedsontwikkeling uit (3). Zo lijkt bij de bypass een groene bypass met (watergebonden) woningen geen (serieuze) optie, bij de N340 geldt dat voor een noordelijke variant met twee in plaats van vier rijstroken, en bij het vliegveld voor een kleinschalige luchthaven in combinatie met zorgvoorzieningen (zie 4.2.3, 5.3.6, 6.3.13 en 6.3.15). Deze compromissen lijken beter aan te sluiten bij de policy beliefs van actoren die kritisch staan tegenover respectievelijk een blauwe bypass, een 100km/u-vierbaansweg en een burgerluchthaven. Zo ziet één van de geïnterviewde beleidsmakers mogelijkheden voor een “zorgboulevard met een luchthaven”, terwijl één van de tegenstanders van een burgerluchthaven in een regionale krant aangeeft “de elasticiteit te hebben een Teuge-achtig vliegveldje te accepteren” (zie 4.2.3 en 4.3.13). In de validerende gesprekken geeft deelnemer B aan zich niet te herkennen in het beeld dat de groen bypass geen serieuze optie was: “Het was een open proces, als uit de participatie een groene bypass was gekomen, hadden we daar wat mee gemoeten,

hadden we daar niet omheen gekund. We hadden wel een voorkeur voor wat anders, en dat kwam er gelukkig ook uit". De Commissie Noorderhaven (2014) en het NSOB (2015) zijn in hun evaluatie van het besluitvormingsproces over het luchthaventerrein beiden kritisch op dit punt: beleidsmakers en volksvertegenwoordigers hebben bij het zoeken naar een nieuwe invulling van het terrein te weinig oog gehad voor mogelijk kansrijke alternatieven voor een luchthaven.

Subpatroon (c): Gecontroleerde participatie leidt tot teleurstelling bij stakeholders en daarmee tot een toename van strategische onzekerheid

Beleidsmakers blijken bij de drie casussen na verloop van tijd te besluiten om stakeholders te betrekken bij de uitwerking van de plannen: bij vliegveld Twente en de bypass om de gebiedsontwikkeling invulling te geven, bij de N340 om mee te denken over de inrichting van de weg. Bij vliegveld Twente en de N340 wordt participatie vooral ingezet na ingrijpen van de Commissie m.e.r., bij de bypass op initiatief van beleidsmakers zelf (zie 4.3.11, 5.3.13 en 6.3.13). Participatie impliceert dat er ruimte wordt geboden voor inbreng van de belangen en ideeën van stakeholders en daarmee ruimte voor aanpassingen en alternatieven (zie 1.2). In eerste instantie neemt daardoor onzekerheid toe, maar uiteindelijk kan het leiden tot onzekerheidsreductie wanneer participatie resulteert in een breder gedragen alternatief. In de validerende gesprekken wordt dan ook benadrukt dat het geven van ruimte (en dus extra onzekerheid) en het verkleinen van onzekerheid via participatie géén tegenstelling hoeft te zijn: "Ik zie ook niet direct een tegenstelling tussen aan de ene kant ruimte geven en aan de andere kant onzekerheden verkleinen. In het project van de bypass hebben we geprobeerd die ruimte wel te geven" (deelnemer B).

In de casussen lijken beleidsmakers echter onvoldoende ruimte te geven aan participanten, om daarmee de toename van onzekerheid beperkt te houden, door: (1) beperkte normatieve speelruimte, (2) er wordt (te) weinig met de inbreng van stakeholders gedaan, (3) een belangrijke rol van onderzoekers in de participatie, en (4) een kort tijdsbestek en een beperkt aantal stakeholders. Deze factoren blijken uiteindelijk te leiden tot teleurstelling en ontevredenheid bij stakeholders (5), en juist tot een toename van strategische onzekerheid (6).

Beleidsmakers lijken bij participatie de speelruimte voor stakeholders op voorhand te beperken (1). Dat doen ze bijvoorbeeld door op voorhand bepaalde alternatieven uit te sluiten en/of door het stellen van randvoorwaarden. Dit speelt vooral bij vliegveld Twente en de bypass. Bij de N340 is vanaf 2007 wél veel ruimte om alternatieven te onderzoeken (zie 5.3.5). Zo worden bij het vliegveld door stakeholders zelf ontwikkelde plannen (zoals de Twentse Basis) niet meegenomen in de besluitvorming en moet het plan veel nieuwe banen opleveren, en zijn een groene bypass of dijkverhogingen geen (serieus) alternatief voor een blauwe bypass (zie 4.2.3, 4.3.11, 4.3.13, 6.2.9, 6.3.11 en 6.3.13). Alleen Kamperveners mogen een eigen variant voor de bypass ontwikkelen

omdat de best werkende variant door hun buurtschap liep en beleidsmakers daardoor “een probleem met Kamperveen” hadden, aldus één van geïnterviewden (zie 6.3.13). In de validerende gesprekken ziet deelnemer K vooral het streven naar controle en beheersing als oorzaak voor de beperkte speelruimte: “Beleidsmakers hebben altijd een ‘urge to control’, ze willen het in de hand houden, ze willen geen financiële of politieke risico’s lopen”. Zij daarbij opgemerkt dat de speelruimte van beleidsmakers soms wordt beperkt door de context waarbinnen ze opereren. Zo moet de oplossing die bij Kampen wordt bedacht voldoen aan de eisen van het landelijke programma Ruimte voor de Rivier (zie 6.2.8). Bij de validerende gesprekken wordt dit aspect door deelnemer B, eerder betrokken bij de bypass, benadrukt. Deelnemer H ziet de kaders van het programma Ruimte voor de Rivier, “de 16.000 nu en 18.000 op lange termijn”, juist als een succesfactor voor de gebiedsontwikkeling met bypass: “Daarmee zijn de onzekerheden verkleind, om vervolgens goed ruimte te kunnen geven aan de gebiedsontwikkeling. Anders had je misschien te veel variabelen gehad om die gebiedsontwikkeling überhaupt vorm te kunnen geven.”

Stakeholders vinden dat er (te) weinig met hun inbreng wordt gedaan (2). Bij de bypass lukt het stakeholders niet om met beleidsmakers een bredere discussie over de waterveiligheid te voeren. Alternatieven zoals een groene bypass of hogere dijken zijn niet bespreekbaar (zie 6.3.13 en 6.3.15). Bij vliegveld Twente zijn tegenstanders ontevreden omdat alleen T-Xchange als alternatief zonder luchthaven wordt meegenomen in de besluitvorming en niet de zelf ontwikkelde alternatieven. Ze schatten bovendien in dat T-Xchange weinig kans heeft vanwege de politiek-bestuurlijke voorkeur voor een luchthaven. Eén van de geïnterviewden zegt hierover: “Die is gewoon afgeserveerd, aantoonbaar” (zie 4.3.13). Bij de N340 worden stakeholders via een intensief participatietraject betrokken bij het besluitvormingsproces. PS komen eind 2009 tot een besluit, maar het is onduidelijk in hoeverre de inbreng van stakeholders in dat besluit is meegenomen. Een participant verwoordt dat als volgt: “Je wordt eigenlijk gedwongen om er heel veel tijd in te steken – als je invloed wilt hebben, moet je meedoen, het is tenslotte in je woonomgeving, en in één keer wordt dat allemaal terzijde geschoven”. De WRR (2012) stelt hierover: “PS nam in 2009 een besluit tijdens een statenvergadering, waarvan de duur van de schorsingen langer was dan de echte vergadertijd. Mede hierdoor werd onvoldoende duidelijk op welke inhoudelijke of politieke gronden (de partijen in) PS hun keuze maakten. [...] Door het besluit leek alle voorafgaande inhoudelijke beleidsparticipatie zinloos” (p. 97, zie 5.3.15).

Beleidsmakers geven onderzoekers een belangrijke rol in de participatie (3). De rol die onderzoekers krijgen lijkt ten koste te gaan van die van stakeholders. Onderzoekers kunnen cognitieve onzekerheid over belangrijke aspecten verkleinen, en zijn daarmee bepalend voor de te maken keuzes. Bij het vliegveld mogen tegenstanders via ‘serious gaming’ één alternatief zonder luchthaven uitwerken (T-Xchange), waarbij

onderzoekers de milieu- en werkgelegenheidseffecten van hun ideeën doorrekenen. Kamperveners – veelal geen voorstander van de bypass – mogen ‘schuiven’ met de ligging van de bypass, waarna onderzoekers het waterstandsdalend effect berekenen. Bij de N340 worden verschillende alternatieven en varianten door verkeerskundigen uitgewerkt en doorgerekend (bijvoorbeeld de effecten op de doorstroming) en vervolgens besproken met stakeholders (zie 4.3.11, 5.3.5 en 6.3.13). Kenmerkend is ook het ‘belevingswaardenonderzoek’ dat in het begin van het besluitvormingsproces van de bypass en de N340 wordt uitgevoerd: de mening van stakeholders wordt door onderzoekers via een enquête in kaart gebracht (zie 5.2.5 en 6.2.5).

Participatie vindt plaats in een (te) kort tijdsbestek en met een (te) beperkt aantal stakeholders (4). Dat speelt vooral bij vliegveld Twente en de bypass. Bij vliegveld Twente beperkt de participatie zich tot het gezamenlijk ontwikkelen van één alternatief zonder luchthaven (T-Xchange). Dat gebeurt overigens wél met een grote groep stakeholders (zoals bewoners- en natuurorganisaties). Deze stakeholders worden echter verder niet betrokken bij de besluitvorming (zie 4.3.11 en 4.3.12). Bij de bypass worden Kamperveners in staat gesteld een eigen variant voor de bypass te ontwikkelen. Dit gebeurt echter onder grote tijdsdruk, waardoor andere actoren niet of nauwelijks worden betrokken. In een later stadium worden stakeholders via klankbordgroepen wel betrokken (zoals bewoners-, recreatie- en natuurorganisaties), maar dan zijn de belangrijkste keuzes al gemaakt (zie 6.3.13 en 6.3.14). Bij de N340 worden vanaf 2007 gedurende langere tijd een groot aantal stakeholders via klankbordgroepen intensief betrokken bij het besluitvormingsproces. Dit is een bewuste keuzes van de verantwoordelijke beleidsmakers, i.e. de projectleider voor de N340 en de verantwoordelijke gedeputeerde (zie 5.3.13).

Participatie leidt – ondanks de wil van vele stakeholders een actieve inbreng te leveren in het besluitvormingsproces – door de beperkte speelruimte (uiteindelijk) tot teleurstelling bij stakeholders (5). Er zijn verschillen tussen de casussen bij de inzet van dit instrument en de oorzaken van die teleurstelling. Bij de N340 is er de meeste ruimte om alternatieven te onderzoeken en is het participatietraject het meest intensief, de teleurstelling zit vooral in de besluitvorming die erop volgt. Bij vliegveld Twente is het participatietraject kort maar wordt vervolgens wél een variant zonder luchthaven in de besluitvorming meegenomen, stakeholders zijn hier vooral teleurgesteld vanwege hun beperkte rol in het vervolgproces en de in hun ogen geringe kans van het alternatief zonder luchthaven in dat vervolgproces. Bij de bypass wordt een door stakeholders ontwikkelde variant voor de bypass gekozen maar er is geen ruimte voor alternatieven en het aantal betrokkenen is beperkt (zie 4.3.13, 5.3.15 en 6.3.13). De validerende gesprekken maken duidelijk dat generalisatie op dit punt lastig is: hoe participatie invulling krijgt en de tevredenheid van participanten is sterk contextafhankelijk. Deelnemer E is van mening dat veel participatietrajecten “manipulatief” worden gebruikt: “Ze worden gebruikt om heel veel onzekerheden, veel chaos te creëren. Als

veel groepen het oneens zijn, heb jij de legitimatie om knopen door te hakken”, terwijl deelnemers F en H vinden dat de participatie bij de gebiedsontwikkeling met bypass door de kaders van Ruimte voor de Rivier “heel goed was ingevuld”.

Mede vanwege teleurstelling in de participatie kiest een deel van de stakeholders voor andere instrumenten om invloed uit te blijven oefenen op de besluitvorming (6). Mede daardoor blijft er bij beleidsmakers strategische onzekerheid over hun handelen: een aantal tegenstanders blijft de uitgangspunten van de voorgenomen maatregel ter discussie stellen en alternatieven naar voren schuiven. Mede als gevolg van de weerstand van tegenstanders, die onder meer formele procedures starten (zoals bij de Raad van State), duurt besluitvorming in de onderzochte casussen lang. Bij de N340 blijven tegenstanders lobbyen voor een andere oplossing, wat bijdraagt aan de heroverweging van PS eind 2012. Bij de bypass moet het plan eind 2015 worden aangepast na een langdurige procedure bij de Raad van State. Bij vliegveld Twente draagt massaal protest tegen mogelijk grootschalige bomenkap tijdens een m.e.r.-procedure bij tot het besluit van Enschede en Overijssel af te zien van een burgerluchthaven (zie 4.3.19, 5.4.17, 5.4.18, 6.4.24 en 6.4.25). In de validerende gesprekken is overigens een breed gedragen standpunt dat blijvende weerstand onvermijdelijk is. Er blijven (bijna) altijd een paar tegenstanders tegen realisatie van de plannen strijden, bijvoorbeeld via juridische procedures, welke invulling beleidsmakers het participatietraject ook geven: “Een aantal mensen krijg je niet mee, dat zul je altijd blijven houden, hoezeer je ook je best doet aan de voorkant iedereen te betrekken” (deelnemer B; deelnemer C zegt iets vergelijkbaars).

Subpatroon (d): Beleidsmakers proberen om via een adaptieve aanpak onzekerheden op korte termijn te verkleinen

In alle casussen lijken beleidsmakers er op enig moment naar te streven onzekerheid expliciet mee te nemen in een adaptieve aanpak. Er zijn daarbij drie onderliggende patronen te herkennen: (1) onzekerheid wordt onder invloed van externe ontwikkelingen meegenomen in een adaptieve aanpak, (2) het meenemen van onzekerheid via een adaptieve aanpak blijkt tot (andere) onzekerheden te leiden die andere actoren niet wenselijk vinden, en (3) beleidsmakers lijken onzekerheid mee te nemen om nú tot een besluit te komen.

Onzekerheid wordt (mede) onder invloed van externe ontwikkelingen meegenomen in een adaptieve aanpak (1). In het programma Ruimte voor de Rivier is vanaf het begin, medio jaren '90, aandacht voor de onzekere gevolgen van klimaatverandering. Dat komt vooral door de (bijna)overstromingen in 1993 en 1995. Dat vertaalt zich onder meer in aandacht voor flexibiliteit en robuustheid van maatregelen in model-berekeningen en onderzoeken. Beleidsmakers willen daarom een ruimtelijke reservering voor een mogelijke bypass bij Kampen (zie 6.2.1 en 6.2.9). Bij de N340 komt tijdens de tweede fase van het besluitvormingsproces, tussen 2006 en 2012, meer aandacht

voor een onzekere verkeersgroei als gevolg van sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen als vergrijzing, die aandacht wordt versterkt na de economische recessie in 2009. Dat vertaalt zich onder meer in het werken met een bandbreedte bij verkeersprognoses. Beleidsmakers stellen mede om die reden eind 2009 aan PS voor de N340 gefaseerd aan te leggen (zie 5.4.15 en 5.4.19). Bij het vliegveld komt vooral na de mislukte aanbesteding van de luchthaven meer aandacht voor onzekerheid. De gevolgen van de economische recessie zijn begin 2014 goed zichtbaar. Beleidsmakers willen daarom een ‘organisch’ groeiend bedrijventerrein: Technology Base Twente (TecBT). Dat vertaalt zich onder meer in kaders waarbinnen TecBT zich mag ontwikkelen (zie 4.4.23 en 4.4.26).

Er zijn dus verschillen tussen de casussen in het moment waarop beleidsmakers onzekerheid een plek lijken te geven in een adaptieve aanpak. In de validerende gesprekken wordt aangegeven dat er (mede) daardoor ook verschillen zijn tussen de casussen in de *manier* waarop een dergelijke aanpak invulling krijgt. Met name in het beleidsveld waterveiligheid lijkt het denken in termen van adaptiviteit, robuustheid en flexibiliteit al verder gevorderd te zijn dan in de andere twee beleidsvelden. “Bij de bypass werden al sinds 1996 verkenningen gedaan over nut en noodzaak, over de vraag of de maatregel robuust en no-regret was [...] Bij de bypass is het [deze uitgangspunten, auteur] gebruikt op basis van goede analyses, goed onderbouwd”, aldus deelnemer B. Deelnemer C reageert daarop: “Bij de N340 en het vliegveld was niet zo goed omschreven wat dat dan was, was het misschien wat meer een kwestie van framing”. Ook wordt aangegeven dat de vraag of onzekerheid een plek krijgt in plannen mede afhangt van het type bestuurder, de persoon, en de politieke setting waarbinnen de bestuurder opereert: “De ene bestuurder kan er beter mee omgaan dan de ander, en in een stevige coalitiesetting heb je veel meer ruimte” (deelnemer A; deelnemer J zegt iets vergelijkbaars).

Het meenemen van onzekerheid door beleidsmakers in een adaptieve aanpak blijkt juist te leiden tot een wens naar minder onzekerheid bij andere actoren (2). Het meenemen van onzekerheid via een adaptieve aanpak betekent dat beleidsmakers ruimte krijgen in te spelen op onzekere ontwikkelingen. Andere actoren, vooral die uit de ambivalente en groene advocacy coalition, blijken minder blij te zijn met die speelruimte vanwege de gevolgen die dat heeft voor hen (zie 4.4.23, 4.4.26, 5.3.15, 6.2.9, 6.3.14 en 6.4.19).

Direct betrokkenen willen duidelijkheid over het ‘eindplaatje’ vanwege de gevolgen voor henzelf. Dat speelt vooral bij vliegveld Twente en de N340. De invulling van een ‘organisch’ groeiend bedrijventerrein TecBT hangt mede af van waar zich marktkansen voordoen. Omwonenden willen graag op voorhand duidelijkheid over het type bedrijven dat zich op TecBT zal vestigen, inclusief de mogelijk daaraan gerelateerde luchtvaartactiviteiten (zie 4.4.25). De gefaseerd aangelegde N340 wordt deels tweebaans en deels vierbaans. Aanwonenden vrezen dat die op termijn toch

geheel vierbaans wordt (zie 5.3.11 en 5.3.15). In een validerend gesprek geeft deelnemer C, destijds betrokken bij de N340, aan dat dit politiek-bestuurlijk een lastig punt was: aan de ene kant werd aanwonenden gegarandeerd dat de N340 niet geheel vierbaans zou worden, terwijl intussen wél de viaducten op het tweebaansdeel geschikt werden gemaakt voor vier rijstroken. Bij de bypass speelt dat minder omdat na het participatietraject met Kamperveners snel duidelijk is waar de bypass komt, en dit bovendien juist een robuuste no-regret maatregel is voor de lange termijn (zie 6.3.14).

Ook medeoverheden willen duidelijkheid over het 'eindplaatje' om te kunnen beoordelen hoe dit aansluit op hun eigen beleid. Dat is het geval bij alle casussen. Zo willen omliggende gemeenten graag meer duidelijkheid over het type bedrijvigheid op TecBT omdat deze concurreert met hun eigen bedrijventerreinen (zie 4.4.25). Beleidsmakers van Kampen en Overijssel vinden de door het Rijk voorgestelde ruimtelijke reservering voor een bypass ongewenst: andere ontwikkelingen (zoals woningbouw) lijken in het gebied niet meer mogelijk, en het is onduidelijk of, wanneer en waar de bypass uiteindelijk zal komen (zie 6.2.8)³⁴⁵. Beleidsmakers van Ommen en Hardenberg zijn niet blij met een gefaseerde herinrichting van de N340: ook hier is de vraag of en wanneer welke (door hen gewenste) aanvullende maatregelen zullen worden getroffen (zie 5.3.15).

Voor volksvertegenwoordigers lijkt onzekerheid tot onduidelijkheid te leiden over hun positie en rol. Dat wordt vooral zichtbaar bij de N340 en vliegveld Twente. Beleidsmakers van Overijssel willen eind 2009 de N340 gefaseerd herinrichten. PS kiezen toch voor realisatie in één keer: er is nú geld beschikbaar en de vraag is welke afweging toekomstige Statenleden maken (zie 5.3.15). Bij het vliegveld hebben de Enschedese raad en PS twijfels bij de keuze TecBT organisch te laten groeien. Ook zij willen meer duidelijkheid over het type bedrijvigheid op TecBT én over het aantal banen dat het plan oplevert. Bovendien zoeken raads- en Statenleden naar hun rol bij een plan dat organisch groeit en met een belangrijke rol voor een 'topteam' en 'kwaliteitsteam' met inhoudelijke specialisten. Zo doen de fracties van de SP en PvdA in PS eind 2016 hun beklag over het feit "dat de gebiedsvisie die het kwaliteitsteam ontwikkelt ondanks herhaaldelijk aandringen nooit als richtinggevend stuk is voorgelegd aan PS of de raad van Enschede" (zie 4.4.25). Ook hier geldt: dit speelt minder bij de bypass omdat volksvertegenwoordigers worden betrokken bij de invulling van de bypass en de maatregel als robuuste no-regret maatregel voor een lange periode voor duidelijkheid zorgt (zie 6.3.13 en 6.4.19).

³⁴⁵ Als beleidsmakers van Overijssel en Kampen voorstellen de bypass op korte termijn te ontwikkelen als onderdeel van de gebiedsontwikkeling, lopen beleidsmakers van het Rijk tegen vergelijkbare onzekerheden aan: als zij het besluit tot realisatie van een bypass uitstellen, betalen Overijssel en Kampen later nog mee?

Mede door de weerstand van genoemde actoren blijken beleidsmakers wisselend succes te hebben met het meenemen van onzekerheid in een adaptieve aanpak: er komt geen ruimtelijke reservering voor een mogelijke bypass (maar wel een die op korte termijn wordt gerealiseerd), de N340 wordt niet gefaseerd aangelegd, en TecBT wordt wél een organisch groeiend bedrijventerrein maar er blijft discussie met (vooral) PS of de gekozen aanpak de juist is (zie 4.4.24, 5.3.15, 6.2.9 en 6.4.19). In de validerende gesprekken worden de genoemde patronen herkend.

Het meenemen van onzekerheid door beleidsmakers in een adaptieve aanpak lijkt er vooral op gericht te komen tot een besluit om te kunnen starten (3). Bij de N340 komen beleidsmakers van Overijssel eind 2009 met het voorstel voor een gefaseerd aangelegde N340 om coalitiepartner PvdA, kritisch over het gekozen Combinatie-alternatief, tegemoet te komen. De keuze van beleidsmakers voor een fasering lijkt niet (alleen) vanwege cognitieve onzekerheid over de effectiviteit van de te nemen maatregelen (zie 5.3.15). Ook bij het vliegveld blijkt de keuze om het besluit – wel of geen luchthaven – bij de markt neer te leggen niet alleen bedoeld voor acceptatie van onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven, maar ook bedoeld om coalitie-partner PvdA achter het besluit voor een luchthaven te krijgen. Een betrokken beleidsmaker heeft het over “een geniale oplossing om uit de impasse met de PvdA te komen”. Een betrokken PvdA-er belicht de andere kant: met deze afspraak wordt (opnieuw) in het midden gelaten welke omvang de luchthaven straks zal hebben: “Eerst was het uitgangspunt in de plannen 1,2 miljoen passagiers, op een gegeven moment wordt dat toch weer 2 miljoen. Als je daar naar vraagt, wordt de bestuurder boos. Zo werkt dat...” (zie 4.3.16). Als een paar jaar later het alternatieve plan TecBT organisch moet groeien lijkt dat niet alleen om rekening te kunnen houden met onzekere marktontwikkelingen, maar ook om nú aan de slag te kunnen met de realisatie van dat plan. Wanneer beleidsmakers kiezen voor een organische gebieds-ontwikkeling laten ze vanuit dat uitgangspunt gelijk een aantal bedrijven toe op het terrein, terwijl de formele besluitvorming over het aangepaste plan nog moet plaatsvinden (zie 4.4.23). De bypass wordt door beleidsmakers gepresenteerd als een robuuste no-regret maatregel – en dus één waarmee rekening wordt gehouden met een onzekere toekomst. Maar beleidsmakers gebruiken het in de politieke discussie over nut en noodzaak van de bypass óók als een (extra) argument om de bypass nú aan te kunnen leggen, en lijken daarmee strategische onzekerheid over keuzes die (toekomstige) volksvertegenwoordigers maken te willen verkleinen. De vraag of de bypass no-regret is wordt onderdeel van het politieke debat: de voor- en tegenstanders van de bypass geven een andere invulling aan het begrip 'no-regret'. Naast het CPB is ook een geïnterviewde inhoudelijke expert kritisch over het gebruik van de term 'no-regret' door beleidsmakers: “Als je de aanleg van de bypass vijftig jaar had uitgesteld, had je het vanwege nieuwe normen waarschijnlijk niet nodig gehad: de 18.000 kuub wordt 14.500 kuub” (zie 6.4.19, 6.4.20 en 6.4.22).

In de validerende gesprekken herkent deelnemer K het beschreven gebruik van een adaptieve aanpak door beleidsmakers: “In de praktijk is altijd sprake van een ‘rommelige’ situatie, daar worden heel veel dingen bij elkaar geplakt, zoals de bypass bij Kampen ‘no-regret’ en ‘robuust’ noemen, dat is zuiver opportunisme van beleidsmakers”. Andere deelnemers benadrukken juist dat adaptieve, flexibele en robuuste plannen *bedoeld* zijn om onzekerheden te verkleinen. “Het gaat er vooral om dat de voortgang niet in gevaar komt. Dat is het metadoel: processen mogen niet stilvallen”, aldus deelnemer F; en deelnemer A: “De kern van adaptief deltamanagement is kunnen besluiten, wetende dat er honderd vragen gesteld kunnen worden, daarom doen we het in fasen, daarom hebben we ook gekeken of deze maatregel past in een lange termijn toekomst”. Deelnemer C reageert hierop: “Misschien dat het bij de bypass duidelijk is geformuleerd, maar dat het bij andere projecten wel als framing wordt gebruikt. Bij de N340 was dat niet zo goed omschreven wat dat dan was, was het misschien wat meer framing. En ook bij de luchthaven: als je vast kunt beginnen is er geen weg terug, er was een politieke wens om aan de slag te gaan”. Deelnemer D wijst daarbij op het volgende: “Een stap die vergeten wordt is: kijk je dan omkeerbaarheid van het besluit, en de padafhankelijkheid die je dan ingaat? Dat wordt zelden meegenomen. Dat maakt het heel lastig. Dat kan ook terecht zijn: je kunt niet altijd omkeerbare besluiten maken en voorkomen dat je een padafhankelijke ontwikkeling ingaat, maar wees daar in ieder geval helder over.” Deelnemer G voegt daar een ander element aan toe: “Die concepten kunnen prima worden toegepast voor hele verschillende adaptieve planningsfilosofieën. Je kunt aan de ene kant organisch groeien om de invulling van je ontwikkeling open te houden, terwijl instrumentarium en doelstellingen blijven staan. Maar je kunt ook organisch groeien om te zorgen dat je later in je planningsproces je instrumentarium en je visie kunt bijstellen. Dat zijn twee hele andere manieren van omgaan met onzekerheid”.

Subpatroon (e): Beleidsmakers richten zich bij hun instrumentinzet zowel op de inhoud als het proces van de besluitvorming

In de onderzochte casussen lijken beleidsmakers zich in hun streven naar certainification bij hun instrumentinzet vaak te richten op zowel het *proces* van de besluitvorming als op de *inhoud*. Op die manier lijken ze verschillende vormen van onzekerheid via dat instrument te willen reduceren. Dat geldt zowel voor op autoriteit gebaseerde instrumenten die beleidsmakers vanaf het begin van het besluitvormingsproces inzetten, als voor de op organisatie gebaseerde instrumenten en de adaptieve aanpakken die later in het proces worden ingezet. Zo wordt (geinstitutioniseerd) onderzoek (zoals landelijke rekenmodellen) ingezet om meer duidelijkheid te krijgen over bijvoorbeeld de noodzaak van een bypass of de haalbaarheid van een luchthaven, maar ook om (twijfelende) volksvertegenwoordigers te overtuigen en vervolgstappen te kunnen zetten; afspraken met volksvertegenwoordigers geven duidelijkheid binnen

welke randvoorwaarden het voorgenomen plan invulling krijgt, maar zorgen ook voor een meerderheid in gemeenteraad, PS of Tweede Kamer; participatietrajecten zijn bedoeld om via de inbreng van stakeholders tot optimalisatie van een plan te komen, maar ook om meer draagvlak te creëren voor het uiteindelijke besluit; samenwerking via een projectorganisatie zorgt dat expertise is gebundeld, maar leidt ook tot commitment van betrokken overheden; een gebiedsontwikkeling (eigenlijk: een gebiedsgerichte infrastructuuroplossing) zorgt dat meerdere opgaven in een gebied tegelijkertijd kunnen worden opgepakt, maar maakt het ook mogelijk te komen tot een package deal en daarmee tot een politieke meerderheid; en een adaptieve aanpak maakt het mogelijk in te spelen op onzekere ontwikkelingen én om uit een politiek-bestuurlijke impasse te komen en snel een besluit tot actie te kunnen nemen.

Resumé

Wanneer beleidsmakers problemen ervaren met certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten, lijken ze daarnaast ook op organisatie en op informatie gebaseerde instrumenten in te zetten om onzekerheden te verkleinen (zie figuur 7.3 linker afbeelding). Het instrument gebiedsontwikkeling lijkt te worden ingezet om aan de wensen van ambivalente actoren (vliegveld en N340) en medeoverheden (bypass) tegemoet te komen. Op die manier lijken beleidsmakers normatieve en strategische onzekerheid te willen verkleinen. Dat blijkt lastig omdat breed draagvlak ontbreekt (zie figuur 7.3 middelste afbeelding). Daarnaast (en deels als onderdeel van een gebiedsontwikkeling) zetten beleidsmakers participatie in om draagvlak te creëren voor het uiteindelijke besluit, en lijken ze zo normatieve en strategische onzekerheid te willen verkleinen. Dat blijkt moeizaam omdat ze te weinig ruimte lijken te geven aan stakeholders (zie figuur 7.3 middelste afbeelding). Beleidsmakers lijken ook pogingen te doen onzekerheden een plek te geven in een adaptieve aanpak, met maatregelen die flexibel, robuust of no-regret zijn of een plan dat organisch groeit. Toch lijkt die adaptieve aanpak uiteindelijk ook te resulteren in certainification omdat beleidsmakers het gebruiken om nu te kunnen starten en/of omdat andere actoren de speelruimte voor beleidsmakers niet wenselijk vinden en minder speelruimte en dus onzekerheid willen (zie figuur 7.3 rechter afbeelding).

Figuur 7.3 Certainification door beleidsmakers via op organisatie en op informatie gebaseerde instrumenten, moeizame certainification via gebiedsontwikkeling en participatie, en accepteren van onzekerheid door beleidsmakers leidt tot certainification

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem. De stippellijn geeft aan dat beleidsmakers proberen onzekerheden te verkleinen, maar dat andere actoren die weer proberen te vergroten, de sterren geven aan dat onzekerheden (tot op zekere hoogte) worden geaccepteerd.

7.4 Overzicht van in besluitvormingsproces van casussen gevonden patronen

In onderstaande tabel staan de in dit hoofdstuk besproken hoofd- en subpatronen op een rijtje. De gevonden hoofd- en subpatronen vormen de basis voor de discussie in het volgende hoofdstuk.

Tabel 7.1 Overzicht in besluitvormingsproces van casussen gevonden patronen

<i>Hoofdpatroon</i>	<i>Subpatroon</i>
1. Certainification door beleidsmakers leidt tot decertainification door tegenstanders	a. Interactie tussen de advocacy coalitions leidt tot een contested community in de besluitvorming
	b. Beleidsmakers streven naar certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten
	c. Tegenstanders reageren op beleidsmakers door decertainification
	d. Tegenstanders vergroten onzekerheden via onderzoek en op autoriteit gebaseerde instrumenten
2. Streven van beleidsmaker naar certainification leidt tot een problematisch besluitvormingsproces	a. Beleidsmakers willen certainification maar krijgen decertainification: boemerangeffect
	b. De samenhang tussen onzekerheden en planonderdelen maakt certainification door beleidsmakers problematisch
	c. Tijdens de langdurige besluitvorming verandert de omgeving en wordt certainification door beleidsmakers lastiger
	d. Beleidsmakers hebben veel vertrouwen in certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten, hetgeen bijdraagt aan het boemerangeffect.
3. Beleidsmakers trachten toegenomen onzekerheid telkens weer te verkleinen, deels via andere (typen) instrumenten	a. Beleidsmakers zetten op organisatie en informatie gebaseerde instrumenten in om onzekerheden te verkleinen
	b. Gebiedsontwikkeling wordt toegevoegd aan de infrastructuuroplossing om politiek draagvlak te creëren
	c. Gecontroleerde participatie leidt tot teleurstelling bij stakeholders en daarmee tot een toename van strategische onzekerheid
	d. Beleidsmakers proberen om via een adaptieve aanpak onzekerheden op korte termijn te verkleinen
	e. Beleidsmakers richten zich bij hun instrumentinzet zowel op de inhoud als het proces van de besluitvorming

8. Discussie: omgang met onzekerheid in een contested community

Het doel van dit hoofdstuk is de in de casussen gevonden patronen, zoals beschreven in hoofdstuk 7, te confronteren met wetenschappelijke inzichten en theorieën zodat algemene, casus-onafhankelijke conclusies kunnen worden getrokken en aanbevelingen kunnen worden gedaan. De in paragraaf 2.5 op basis van de bestudeerde literatuur beschreven theoretische inzichten vormen daarvoor de basis. Verwijzingen naar deze inzichten gebeurt als volgt: (zie 2.5-4) verwijst naar het onder punt 4 genoemde inzicht. De in deze studie gevonden patronen worden, waar relevant geacht, ingebed in andere wetenschappelijke inzichten. Dit hoofdstuk volgt de drie in hoofdstuk 7 beschreven hoofdpatronen en daarbinnen onderscheiden subpatronen (zie tabel 7.1). Een verwijzing naar de patronen uit hoofdstuk 7 is als volgt: (*patroon 7.1d4*) verwijst naar element 4 van subpatroon d in paragraaf 7.1. Verwijzingen naar paragrafen uit eerdere hoofdstukken gebeurt als volgt: (zie 1.2) verwijst naar paragraaf 1.2.

8.1 Certainification door beleidsmakers leidt tot decertainification door tegenstanders

Subpatroon (a): Interactie tussen de advocacy coalitions leidt tot een contested community in de besluitvorming

Beleidsmakers zetten in de onderzochte casussen de eerste stap in het besluitvormingsproces in hun streven bepaalde (maatschappelijke) doelen te behalen, zoals het verbeteren van de waterveiligheid, bereikbaarheid of werkgelegenheid (*patroon 7.1a2*). Kickert et al. (1997) spreken over de ‘special position’ die beleidsmakers hebben als ‘actor among actors’: “governments have certain resources at their disposal and work to achieve certain goals, which means that they often occupy a unique position that cannot be filled by others” (p. 177) (zie 2.3). Op basis van de theorie was de verwachting dat die ‘special position’ van beleidsmakers zich vooral zou vertalen in het kunnen beschikken over specifieke instrumenten (resources) (zie 2.5-7). Dit onderzoek laat zien dat beleidsmakers door het kunnen zetten van de eerste stap in de besluitvorming het proces – inclusief de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten – in een bepaalde richting sturen.

Uit de casussen komt naar voren dat beleidsmakers vanaf het begin van het besluitvormingsproces proberen onzekerheden te verkleinen (*patroon 7.1a3*). Dit is in lijn met de theorie (zie 2.5-1). Volgens Van Asselt et al. (2010a) zijn beleidsmakers in hun streven naar besluitvorming geneigd onzekerheden te verkleinen – ze noemen dit eveneens ‘certainification’ (p. 101) – omdat onzekerheden besluitvorming ingewikkelder maken: “enkelvoudige beelden of getallen over de toekomst bieden een brandpunt voor politieke onderhandelingen” (p. 108; dit is in lijn met Klijn & Koppenjan, 2016; Veenman, 2013; Hisschemöller & Hoppe, 1996) (zie 2.1). Bovendien zit het streven naar

certainification volgens Van Asselt et al. (2007, p. 670) 'ingebakken' in de Westerse cultuur. In het verlengde daarvan stellen Innes en Booher (2010) over het streven van beleidsmakers naar onzekerheidsreductie in ruimtelijke planning: "there remain too many norms, practices and institutions that are built on the expectation of certainty" (p. 175). Voorliggend onderzoek laat aanvullend zien dat de manier waarop die 'certainification' invulling krijgt in de loop van het besluitvormingsproces verandert. Dit wordt verder uitgewerkt in de paragrafen 8.3 en 8.4.

De casussen laten zien dat tegenstanders op dit streven van beleidsmakers naar certainification reageren door onzekerheden juist te vergroten – in deze studie 'decertainification' genoemd – in een poging de besluitvorming in de door hen gewenste richting te sturen (*patroon 7.1a3*). Het is een op basis van de theorie verwachte strategie van tegenstanders (*zie 2.5-1*), die onder meer door Bammer en Smithson (2009), Van der Sluijs (2005) en Hisschemöller en Hoppe (1996) worden benoemd (*zie 2.1*).

Door het geschetste proces van certainification en reactieve decertainification blijken in de onderzochte casussen beleidsmakers door hun handelen tegenover tegenstanders van het voorgenomen ruimtelijke plan te komen staan. Dit is in lijn met de inzichten uit de bestudeerde literatuur, die stellen dat er impasses in de besluitvorming ontstaan wanneer beleidsmakers in hun streven naar onzekerheidsreductie te weinig rekening houden met de interactie met andere actoren (*zie 2.5-5 en 2.5-7*). Er ontstaat een situatie die door Howlett et al. (2009) wordt omschreven als een 'contested community': "several major idea sets contest dominance" (p. 85) (*patroon 7.1a*). Oftewel: actoren en hun advocacy coalitions hebben vanuit verschillende overtuigingen – in deze studie wordt gesproken over 'policy beliefs' (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) – ideeën over de invulling van het ruimtelijke plan. Vooraf was de verwachting dat in de casussen in de gebiedsgerichte infrastructuurplanning sprake zou zijn van een contested community met twee tot vier advocacy coalitions, in lijn met het uitgangspunt van het Advocacy Coalition Framework (Meijerink, 2005; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) (*zie 1.4 en 2.5-5*). In de onderzochte casussen blijkt steeds sprake te zijn van drie advocacy coalitions: naast een economische advocacy coalition met beleidsmakers en een groene advocacy coalition van tegenstanders is er een ambivalente advocacy coalition die lijkt te streven naar een balans tussen economie en ecologie (*patroon 7.1a1*). Om in de politieke arena tot een meerderheid te komen hebben economische en groene advocacy coalition de steun nodig van de ambivalente advocacy coalition (en andersom). Dit proces lijkt sterk op hetgeen Brandsma (2016) over polarisatie schrijft: "Tussen de polen [...] is er plaats voor een midden. [...] Voor [polen] is het standpunt van de tegenpool maar matig interessant. Van het grootste belang [...] is het zoeken van impact op het middenveld. Daar valt winst te boeken" (pp. 32-33). Besluitvorming lijkt een spel te zijn van wederzijdse beïnvloeding tussen advocacy coalitions, die elk de besluitvorming in de door hen gewenste richting proberen te sturen. Dat geldt niet alleen voor de advocacy coalitions

aan de uiteinden van het spectrum, maar ook voor de ambivalente advocacy coalition die probeert tot een besluit te komen waarin er een balans is tussen economie en ecologie (*patroon 7.1a3*).

In hun streven het besluitvormingsproces te beïnvloeden lijken actoren uit de drie advocacy coalitions in de onderzochte casussen niet alleen verschillend om te gaan met onzekerheden (policy style), maar daarbij ook andere instrumenten in te zetten (policy mix). Daarbij blijken, zoals verwacht, de instrumenten waarover actoren en de advocacy coalition waartoe ze behoren beschikken – hun resources – sterk bepalend voor de keuze van hun policy mix (*patroon 7.1a3 en 2.5-7*). Sabatier en Weible (2007) spreken over “policy-relevant resources that policy participants can use in their attempts to influence public policy” (p. 201) (*zie 1.4*). Ze benadrukken het belang van de *mogelijkheden* die actoren en hun advocacy coalitions hebben in hun instrument-keuze. Zo geven ze aan dat wanneer een advocacy coalition ‘formal legal authority’ heeft om besluiten te nemen, dit “a major resource [is] to the coalition”, terwijl “coalitions with minimal financial resources often rely very heavily upon mobilizable troops as an inexpensive resource”, en ze benadrukken het belang van onderzoek(ers) waarbij “stakeholders often spin or even distort information to bolster their argument” (pp. 201-202).

In voorliggende studie leidt de beschikbaarheid van instrumenten tot duidelijke verschillen in de policy mix van actoren uit de drie advocacy coalitions. Zo hebben beleidsmakers de financiële middelen om onderzoek uit te laten voeren en de formele macht om te komen tot politiek-bestuurlijke afspraken, maken tegenstanders – die beschikken over minder (financiële) middelen – gebruik van de media en formele procedures om hun bezwaren tegen de geplande infrastructuur kenbaar te maken en hun eigen plannen onder de aandacht te brengen, en proberen actoren uit de ambivalente advocacy coalition via politiek-bestuurlijke afspraken tot een compromis te komen. De casussen laten ook zien dat de policy mix van beleidsmakers niet allen wordt bepaald door de mogelijkheden, maar dat ook verplichtingen en gewoonten een belangrijke rol spelen (*zie 8.1b*), en dat die van tegenstanders ook wordt bepaald door de instrumenten die beleidsmakers inzetten (*zie verder 8.1c*).

Door de interactie tussen voor- en tegenstanders én actoren uit de ambivalente advocacy coalition blijkt een ‘spel’ te ontstaan waarbij actoren via verschillende instrumenten door andere actoren (en hun advocacy coalition) vergrote onzekerheden weer proberen te verkleinen (of andersom). Dit lijkt op de ‘policy games’ die Klijn en Koppenjan (2016, pp. 83-87; Koppenjan & Klijn, 2004) beschrijven bij de interactie tussen actoren in de omgang met onzekerheid (*zie 2.5-5*). Ze gaan uit van verschillende ‘rondes’ waarin actoren proberen onzekerheden een plek te geven en tot een besluit te komen. Wanneer dat niet lukt is sprake van een ‘impasse’. Een nieuwe ronde start

wanneer na een ‘cruciale beslissing’ opnieuw wordt geprobeerd tot een gedragen besluit te komen (zie 2.3). De rondes van Klijn en Koppenjan (2016) zijn vergelijkbaar met de fasen die in voorliggend onderzoek in het besluitvormingsproces van de casussen worden onderscheiden (zie 4.1, 5.1 en 6.1). Voorliggend onderzoek analyseert *binnen* zo’n fase (of ronde) meer in detail hoe actoren handelen om onzekerheden te vergroten of te verkleinen, welke instrumenten ze daarbij inzetten en hoe ze daarbij op elkaar reageren. Daartoe worden in dit onderzoek per fase een aantal ‘stappen’ onderscheiden in het handelen van actoren. Waar Klijn en Koppenjan (2016) zich vooral richten op hoe beleidsmakers uit de genoemde impasses kunnen komen, biedt voorliggend onderzoek via een analyse van de stappen *binnen* een fase (of ronde) een gedetailleerd inzicht in de interactie tussen actoren in de tijd bij hun omgang met onzekerheid en hoe het handelen van actoren leidt of kan leiden tot eventuele impasses.

Subpatroon (b): Beleidsmakers streven naar certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten

In de onderzochte casussen lijken beleidsmakers in het begin van het besluitvormingsproces onzekerheden te willen verkleinen via enkel op autoriteit gebaseerde instrumenten. Op basis van de bestudeerde literatuur was de verwachting dat beleidsmakers naast inhoudelijke instrumenten ook gebruik zouden maken van procesinstrumenten (zie 2.5-6). Howlett (2018b) spreekt in dit verband over een ‘policy mix’ – “optimal ‘mixes’ of instruments in complex decision-making and implementation contexts” (p. 82) – die bestaat uit een combinatie van ‘substantive policy tools’ en ‘procedural policy tools’. Howlett (2000) stelt dat beleidsmakers vanuit het besef dat zij meer en meer opereren in een sterk veranderende omgeving “have turned away from an exclusive reliance on a relatively limited number of traditional, more or less command-and-control oriented, ‘substantive’ policy tools [...] and have increasingly come to rely on the use of a different set of ‘procedural’ tools designed to indirectly affect outcomes through the manipulation of policy processes” (p. 413) (zie 2.3). De casussen geven evenwel een ander beeld. Beleidsmakers lijken in eerste instantie slechts uit te gaan van Howlett’s ‘traditional, command-and-control oriented policy tools’, op autoriteit gebaseerde instrumenten. Dit is meer in lijn met hetgeen Klijn en Koppenjan (2016; Koppenjan & Klijn, 2004) omschrijven als ‘standard responses’ van beleidsmakers bij onzekerheden (zie 2.3). Beleidsmakers doen dat volgens Koppenjan en Klijn (2004) in hun streven het vraagstuk beheersbaar te houden en onzekerheden te verkleinen, “they attempt to manage the problem” (p. 95). Voorliggend onderzoek bevestigt dit streven van beleidsmakers naar beheersing en controle in hun omgang met onzekerheid.

In de validerende gesprekken (zie ook 3.4 en 7.2c) wordt aangegeven dat het streven naar certainification van beleidsmakers waarschijnlijk ook voortkomt uit het

beseft dat infrastructuurprojecten door de (verplichte) formele procedures en het democratische proces een lange doorlooptijd hebben, terwijl bestuurders wél graag binnen hun termijn van vier jaar resultaten willen behalen. Het is een constatering die ook Arts (2007, p. 37) doet: “besluitvorming [...] over grote [infrastructuur]projecten duren nu eenmaal lang” (zie 2.4). Volgens Koppenjan en Klijn (2004) is dit een belangrijke reden voor beleidsmakers om complexe vraagstukken en de daaraan gekoppelde onzekerheden via genoemde ‘standard responses’ te willen verkleinen: ze willen snel resultaat. Ook in voorliggende studie lijkt het streven van beleidsmakers naar certainification deels te verklaren uit de spanning tussen de lange doorlooptijd van infrastructuurprojecten en de behoefte snel tot resultaat te komen.

In de onderzochte casussen blijken beleidsmakers die certainification te willen realiseren door normatieve onzekerheid te verkleinen via het (landelijke) beleidskader en door normatieve onzekerheid via (geïnstitutionaliseerd) onderzoek te vertalen in cognitieve zekerheid (*patronen 7.1b1 en 7.1b2*). Deze instrumenten in de omgang met onzekerheid zijn in lijn met de ‘standard responses’ die Koppenjan en Klijn (2004) benoemen (zie 2.3). Hisschemöller en Hoppe (1996) spreken bij het vertalen van normatieve onzekerheid in cognitieve zekerheid via de inzet van onderzoek en experts over een ‘accomodation strategy’: “Sensitive issues are depoliticized by policy elites that seek to handle value conflicts in a ‘realistic’, ‘business-like’ way [...] [where] experts ‘objectify’ the issue” (pp. 48-49). In voorliggende studie lijken beleidsmakers onderzoek ook om die reden, depolitiseren van gevoelige kwesties, in te zetten.

Beleidsmakers lijken in de casussen op deze manier een normatieve discussie met actoren uit andere advocacy coalitions te willen vermijden (*patroon 7.1b*). Hisschemöller en Hoppe (1996) zien vergelijkbare patronen en zeggen hierover: “policy makers show the inclination to move away from unstructured problems to more structured ones; even at the cost of losing touch with the true complexity and normative volatility of the problems as experienced by other groups” (p. 45) (zie 2.3). Voorliggende studie laat zien dat beleidsmakers zich in het streven die normatieve discussie te voorkomen vooral lijken te richten op strategisch onzekerheid over het handelen van twijfelende volksvertegenwoordigers. Ze lijken te proberen deze onzekerheid te verkleinen door via genoemde op autoriteit gebaseerde instrumenten (het (landelijke) beleidskader en (geïnstitutionaliseerd) onderzoek) nut en noodzaak van de geplande infrastructuur op een ‘objectieve’ manier aan te tonen – vergelijkbaar met Hisschemöller en Hoppe’s ‘objectify the issue’ in het citaat hiervoor. Dat resulteert in het derde op autoriteit gebaseerde instrument dat beleidsmakers in dit stadium inzetten: het komen tot politiek-bestuurlijke afspraken met volksvertegenwoordigers over de voorwaarden waarbinnen de geplande infrastructuur wordt gerealiseerd (*patroon 7.1b3*). Door de inzet van dit instrument is er weinig aandacht voor andere actoren en hun wensen en ideeën, en daarmee voor alternatieven. Andere actoren kunnen ‘slechts’ hun mening geven via formele procedures, zoals zienswijzen indienen op een m.e.r.-procedure of

inspreken bij de gemeenteraad of PS. Koppenjan en Klijn (2004) spreken in dat verband over de “closedness of the policy debate” (p. 97). Het door Koppenjan en Klijn (2004) benoemde streven van beleidsmakers naar een ‘gesloten’ besluitvormingsproces is in voorliggende studie vooral in het beginstadium zichtbaar.

Het voorgaande maakt duidelijk dat beleidsmakers in hun streven naar certainification onzekerheden soms *negeren*. Het is een strategie die ook wordt benoemd door onder meer Marchau et al. (2019), Rauws (2015, p. 180), Kwakkel en Van der Pas (2011) en Innes en Booher (2010): “In the past, the dominant approach in infrastructure planning was to largely ignore the uncertainties” (Kwakkel & Van der Pas, 2011, p. 934); en: “ignoring [...] uncertainty is attractive” (Marchau et al., 2019, p. 4). Het resultaat is een omgang met onzekerheid door beleidsmakers die aansluit bij een rationele planning of blauwdruk planning en het achterliggende technische planning paradigma (De Roo, 2012) (zie 1.2).

De manier waarop beleidsmakers in de onderzochte casussen het vraagstuk (in eerste instantie) benaderen lijkt overeen te komen met de aanpak die past bij een technisch beleidsprobleem (zie 2.2): een vraagstuk waarbij eventuele onzekerheden via de genoemde ‘standard responses’ – namelijk op autoriteit gebaseerde instrumenten – zijn terug te dringen (of worden genegeerd). Beleidsmakers zien de besluitvorming vooral als een optimalisatievraagstuk. Via een aantal voor de hand liggende stappen, zoals haalbaarheidsonderzoeken en verplichte formele procedures (zoals een m.e.r.-procedure), lijken beleidsmakers tot realisatie van infrastructuur te willen komen. Dit is in lijn met de bestudeerde literatuur die stelt dat beleidsmakers geneigd zijn een vraagstuk als een technisch beleidsprobleem te behandelen (zie 2.5-3). Christensen (1985) spreekt in dit kader van ‘programming’: “public action may be prescribed through standard, routine procedures set into a replicable program” (p. 66 en 68) (zie 2.2). Deze studie laat zien dat beleidsmakers daarbij vast lijken te houden aan gewoonten (zoals de inzet van onderzoek) en noodzakelijke procedures (zoals een m.e.r.-procedure), en voornamelijk geen redenen lijken te zien om anders met onzekerheden om te gaan. Naast de hiervoor genoemde *mogelijkheden* om bepaalde instrumenten in te zetten, lijken bij beleidsmakers dus ook *verplichtingen en gewoonten* een rol te spelen bij hun instrumentkeuze in de omgang met onzekerheid.

Christensen (1985) waarschuwt evenwel dat het verleidelijk is om uit te gaan van een technisch beleidsprobleem – en dus van ‘programming’, en dat beleidsmakers zich af moeten vragen of het terecht is dat ze daarvan uit gaan: “It is easy to take the conditions of agreed goal and known technology for granted. [...] [but] cannot, however, be relied on to last forever” (p. 64)³⁴⁶ (zie 2.2). Hisschemöller en Hoppe

³⁴⁶ Christensen (1985) gebruikt de assen ‘(not) agreed goal’ en ‘(un)known technology’, die zijn vergelijkbaar met respectievelijk de assen normatieve (on)zekerheid en cognitieve (on)zekerheid uit voorliggend onderzoek (zie 2.2).

(1996) zijn in hun waarschuwing iets explicieter en wijzen op de gevolgen voor andere actoren (zie het citaat over ‘normative volatility’ hiervoor) (zie 2.3). In de onderzochte casussen blijkt in lijn met deze waarschuwingen dat het streven naar certainification leidt tot een problematisch besluitvormingsproces. Paragraaf 8.2 gaat hier nader op in.

Subpatroon (c): Tegenstanders reageren op beleidsmakers door decertainification

In de casussen reageren tegenstanders op het streven van beleidsmakers naar certainification door onzekerheden juist te vergroten (decertainification) in een poging de besluitvorming in de door hen gewenste richting te sturen (zie 8.1a). Het is een strategie die ook door Klijn en Koppenjan (2016), Bammer en Smithson (2009), Van der Sluijs (2005) en Hisschemöller en Hoppe (1996) wordt benoemd (zie 2.5-1).

De verwachting was dat de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten van een actor mede wordt bepaald door die van *andere* actoren (zie 2.5-7). Deze studie laat vooral zien dat de instrumenten die tegenstanders inzetten gerelateerd zijn aan en/of een reactie zijn op de manier waarop beleidsmakers streven naar certainification. De instrumentinzet van tegenstanders wordt naast de mogelijkheden die ze daartoe hebben – hun (doorgaans beperkte) resources (zie 8.1a) – sterk bepaald door de instrumentinzet van beleidsmakers. In de casussen geldt dat onder meer voor het instrument onderzoek: tegenstanders komen met eigen onderzoek als reactie op door beleidsmakers ingezet onderzoek (zie 2.5-7). Klijn en Koppenjan (2016, p. 59) spreken in dit verband over ‘counter-expertise’. In de onderzochte casussen blijken tegenstanders via eigen onderzoek of experts vooral te proberen onzekerheden te vergroten door de door beleidsmakers ingezette onderzoeken en cijfers ter discussie te stellen (*patroon 7.1c2*). Daarmee lijken ze te proberen de basis onder de door beleidsmakers voorgestelde plannen weg te halen. Voorliggende studie laat zien dat die ‘actie-reactie’ niet alleen geldt voor het instrument onderzoek, maar ook voor andere instrumenten. Dat tegenstanders met alternatieve plannen en visies komen is een reactie op het door beleidsmakers ingezette beleidskader dat de basis vormt voor hun plan, en als beleidsmakers via lobby de besluitvorming bij medeoverheden proberen te beïnvloeden leidt dat bij tegenstanders tot een tegenlobby (*patronen 7.1c1 en 7.2a4*). Tegenstanders richten zich daarbij net als beleidsmakers op volksvertegenwoordigers die tot de ambivalente advocacy coalition gerekend kunnen worden: ze lijken via eigen onderzoek en experts ('counter-expertise') én met alternatieve plannen en visies ambivalente volksvertegenwoordigers aan het twijfelen te willen brengen over het door beleidsmakers voorgestelde plan zodat daarvoor geen meerderheid is (*patroon 7.1c3*). Ook wanneer beleidsmakers later in het besluitvormingsproces andere, meer ‘open’ instrumenten inzetten in hun omgang met onzekerheid, blijkt de instrumentinzet van tegenstanders gerelateerd aan die van beleidsmakers. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 8.3.

Subpatroon (d): Tegenstanders vergroten onzekerheden via onderzoek en op autoriteit gebaseerde instrumenten

Tegenstanders slagen er in de onderzochte casussen een aantal keer in de door beleidsmakers gereduceerde onzekerheden weer te vergroten zodat ook alternatieven in beeld komen en/of plannen worden herzien. Ze lijken daar vooral in te slagen via op autoriteit gebaseerde instrumenten (*patroon 7.1d4*). Ze weten onzekerheden te vergroten door: in te spreken bij de gemeenteraad, PS en/of Tweede Kamer; zienswijzen in te dienen tijdens een m.e.r.-procedure; en bij de Raad van State in beroep te gaan tegen een besluit. Dát tegenstanders in de onderzochte casussen gebruik zouden maken van hun (rechtens toekomstende) formele instrumenten was op basis van de bestudeerde literatuur verwacht (*zie 2.5-7*), voorliggend onderzoek laat juist ook de *relevantie* van die instrumenten voor tegenstanders van het voorgenomen plan zien.

Formele (of op autoriteit gebaseerde) instrumenten blijken daarmee belangrijk in de omgang met onzekerheid voor beleidsmakers én voor tegenstanders (*zie 8.1a*). Dit onderzoek laat daarmee de begrenzende én ondersteunende kant van instituties zien, hetgeen ook naar voren komt in de bestudeerde literatuur (*zie 2.5-8*). Vaak wordt de begrenzende kant van instituties benadrukt, “institutions [...] constrain behavior” (Scott, 2014, p. 58), en dat deze daarmee beleidsmakers helpen onzekerheden te verkleinen: “institutions provide a stable frame, within which anticipation reduces uncertainties and structures collective action” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 8). Voorliggend onderzoek maakt duidelijk dat beleidsmakers in hun streven naar certainification zwaar inzetten op op autoriteit gebaseerde instrumenten, maar dat deze instrumenten tegenstanders ook de mogelijkheid bieden onzekerheden te vergroten, of in de woorden van Scott (2014): deze instrumenten “support and empower activities and actors” (p. 58).

Daarnaast blijken tegenstanders door het ter discussie stellen van cijfers en onderzoeken, die door beleidsmakers worden gebruikt, onzekerheden meermaals te vergroten. Het lijkt tegenstanders daarbij beter te lukken om *effecten* van de geplande maatregelen ter discussie te stellen dan *nut en noodzaak* (*patronen 7.1d1 en 7.1d2*). In de beleidsvelden weginfrastructuur en waterveiligheid is de rol van onderzoek(ers) sterk geïnstitutionaliseerd via onder meer landelijk ontwikkelde rekenmodellen en het inzetten van gerenommeerde instituten. Bax (2011) spreekt in haar proefschrift naar het gebruik van onderzoek in (regionaal) verkeersveiligheidsbeleid over ‘centralised knowledge production’ (p. 98). Hetzelfde geldt voor het waterveiligheidsdossier. Hierdoor blijkt het bij de N340 en de bypass lastig voor tegenstanders de gehanteerde cijfers over *nut en noodzaak* ter discussie te stellen. In het beleidsveld luchtvaart ontbreekt een landelijk kader voor haalbaarheidsonderzoek voor regionale luchthavens en lijken onderzoekers minder gezag te hebben met betrekking tot nut en noodzaak.

In alle casussen, dus ook bij de N340 en de bypass, lukt het tegenstanders wél om door beleidsmakers uitgevoerde onderzoeken over de *effecten* van de geplande

maatregelen ter discussie te stellen. Dat tegenstanders bij het uitdragen van hun standpunt via de media gebruik maken van beeldende termen als ‘eiersnijder’ (N340), ‘massale bomkap’ (vliegveld Twente) en ‘badkuipeffect’ (bypass) lijkt daarbij te helpen (*patroon 7.1d3*). Het gebruik van deze beeldende termen maakt het tegenstanders in de eerdergenoemde contested community mogelijk hun overtuigingen (policy beliefs) expliciet naar voren te brengen en daarmee actoren uit de ambivalente advocacy coalition aan het twijfelen te brengen. In de validerende gesprekken wordt dat beaamd: “Ze creëren daarmee onzekerheid en wij reageren daar reactief op”. Het belang van de media voor tegenstanders om hun standpunt uit te dragen wordt bevestigd door Korthagen (2015): “Unofficial actors benefit from information biases in news reports [...]. Many reports were fragmented, dramatised, negative toward the project and demanded action by a governmental authority (authority-disorder bias); some were personalized” (pp. 74-75).

8.2 Streven van beleidsmakers naar certainification leidt tot een problematisch besluitvormingsproces

Subpatroon (a): Beleidsmakers willen certainification maar krijgen decertainification: boemerangeffect

Op basis van de bestudeerde literatuur was de verwachting dat wanneer beleidsmakers in hun streven naar certainification te weinig oog hebben voor de interactie met andere actoren en de dynamiek in het besluitvormingsproces die daardoor ontstaat, en dit tot problematische besluitvorming kan leiden (*zie 2.5-5*). Deze studie laat zien dat in dat streven naar certainification beleidsmakers soms het tegenovergestelde effect bereiken en onzekerheden juist groter worden: een ‘boemerangeffect’³⁴⁷. Dat blijkt een aantal oorzaken te hebben.

Allereerst zorgen de Commissie m.e.r., de Raad van State en volksvertegenwoordigers, mede door inspanningen van tegenstanders, er in de casussen meermaals voor dat door beleidsmakers gereduceerde onzekerheden weer worden vergroot (*patroon 7.2a1*). Ze reageren op beleidsmakers die in hun ogen onzekerheden te snel hebben verkleind. Arts (2007) zegt over de invloed van instanties als de Commissie m.e.r. op de besluitvorming: “Partijen die bezwaar willen maken [hebben] een groot hindermacht instrumentarium in handen” (p. 18). In een validerend gesprek verwoordt één van de deelnemers het als volgt: “Bij de Commissie m.e.r. denk je: als die straks negatief is, dan hebben we echt een probleem”. Het blijkt voor beleidsmakers vervolgens extra

³⁴⁷ De term ‘boemerangeffect’ is de door de onderzoeker voorgestelde term om het geconstateerde fenomeen te beschrijven. Later is gebleken dat de term door Liotta (2002) ook eerder is gebruikt in de context van veiligheidsbeleid, risico’s en onzekerheden. In zijn artikel ‘Boomerang effect: the convergence of national and human security’ stelt Liotta dat een balans moet worden gevonden tussen ‘national security’ en ‘human security’ omdat een te sterke focus op één van beide onderdelen volgens hem door een ‘boomerang’ tot een slecht eindresultaat van het veiligheidsbeleid kan leiden.

lastig onzekerheden opnieuw te reduceren en tot een breed gedragen besluit te komen omdat voor- en tegenstanders door actie en reactie inmiddels tegenover elkaar staan. De Commissie Elverding (2008) onderkende dit probleem ook en adviseerde daarom om stakeholders al in de verkenningsfase te betrekken en “gezamenlijk te werken aan een [brede] probleemanalyse en de formulering van de ambities [...] en gezamenlijk [te] zoeken naar oplossingen (alternatieven)” (p. 14). Voorliggende studie bevestigt het door de Commissie Elverding benoemde belang van een open proces in het begin van de besluitvorming, maar laat ook zien dat dit door het streven van beleidsmakers naar beheersing geen vanzelfsprekendheid is. Bovendien blijkt dat wanneer beleidsmakers besluiten tot een meer open proces, ze blijven zoeken naar een balans tussen openheid en beheersing. Ook het advies van de Commissie Elverding laat in het midden hoe breed de probleemanalyse moet zijn en hoeveel ruimte er daarbij moet zijn voor alternatieven om te komen tot een breed gedragen infrastructuurplan.

De polarisatie tussen voor- en tegenstanders blijkt te worden versterkt doordat de inzet van onderzoek leidt tot een discussie over cijfers. Dit is het tweede element dat zorgt voor een boemerangeffect (*patroon 7.2a2*). Het blijkt voor beleidsmakers lastig om uit die discussie over cijfers te geraken – één die ze zelf in gang zetten met de inzet van onderzoek – en tot een breed gedragen besluit te komen (*zie 8.1d*). Dat wordt bevestigd in de validerende gesprekken: “Vooral in infrastructuurprojecten zie ik dat normatieve onzekerheden compleet genegeerd worden en alleen maar op een cognitieve manier worden aangevlogen. [...] Normatieve onzekerheid wordt alleen maar vergroot door er meer informatie in te pompen” (*zie 7.2*). Dat een discussie over cijfers en onderzoek kan leiden tot een problematische besluitvorming wordt door onder meer Klijn en Koppenjan (2016) onderkend. Ze gebruiken de beeldende term ‘rapportenoorlog’ (‘report wars’, p. 147) voor de discussie die vervolgens ontstaat.

De derde manier waarop het boemerangeffect zich in de onderzochte casussen manifesteert, is dat participatie niet (alleen) zorgt voor een breed gedragen besluit en dus reductie van onzekerheden, maar (ook) bijdraagt aan een blijvende strijd van (een deel van de) tegenstanders en daarmee onzekerheden vergroot (*patroon 7.2a3*). In de validerende gesprekken wordt daarover gezegd: “Dan komen ze er achter dat er voor het één wel wat te zeggen is, en ook wel wat voor het andere. Zij die hun gelijk willen halen worden steeds gemotiveerder: ik ga toch maar door” (*zie 7.2*). De Commissie Elverding (2008) zoekt de oorzaak van die blijvende strijd van stakeholders niet zozeer in teleurstelling in participatie, maar vooral in het feit dat “burgers veel mondiger [zijn] dan vroeger en steeds vaker actief op[komen] voor hun belangen, zowel individueel als collectief [en daardoor] hoge eisen stellen aan elke ruimtelijke maatregel” (p. 4). Hajer (2011) spreekt in dit verband over de ‘energieke samenleving’. Volgens de Commissie Elverding wordt deze ontwikkeling versterkt doordat de samenleving complexer is geworden en in toenemende mate is gejuridificeerd (*zie ook Arts, 2007*). Uit

voorliggende studie blijkt dat stakeholders uit de ‘energieke samenleving’ graag meedenken via een participatietraject, maar als blijkt dat hierin (in hun ogen) te weinig ruimte is voor hun inbreng, besluiten deze ‘mondige burgers’ op andere manieren hun gelijk te halen, onder meer via juridische procedures.

Ten slotte blijkt er sprake te zijn van een boemerangeffect wanneer beleidsmakers via lobby proberen onzekerheden bij medeoverheden te verkleinen: dit blijkt soms ook te leiden tot een tegenlobby waardoor onzekerheden juist groter worden (*patroon 7.2a4*). In dit verband is een onderzoek van McKay (2012) naar de invloed van lobby op politieke besluitvorming in de Verenigde Staten interessant. Ze concludeert dat “negative lobbying more effective [is] than positive lobbying” (p. 116). Dat kan verklaren waarom tegenstanders er in de bypass-casus in slagen via een tegenlobby de Tweede Kamer aan het twijfelen te brengen, en zo onzekerheden weten te vergroten.

Subpatroon (b): De samenhang tussen onzekerheden en planonderdelen maakt certainification door beleidsmakers problematisch

In de onderzochte casussen lijken beleidsmakers te weinig oog te hebben voor de gecompliceerde samenhang tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid. Daardoor wordt onzekerheid soms vergroot terwijl het tegenovergestelde wordt beoogd (*patroon 7.2b1*). Aanvullend op het gestelde in de vorige paragraaf zorgt ook dit voor een boemerangeffect (*zie 8.2a*). Op basis van de bestudeerde literatuur was de verwachting dat de samenhang tussen onzekerheden relevant zou zijn voor de omgang met die onzekerheden in de besluitvorming. De samenhang tussen onzekerheden zou de omgang met onzekerheden kunnen vereenvoudigen óf juist kunnen bemoeilijken (*zie 2.5-4*). In voorliggende studie lijken beleidsmakers bij de inzet van onderzoek te denken in hun streven naar certainification gebruik te kunnen maken van de samenhang tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid, terwijl die samenhang dat streven juist lastiger maakt.

Van den Hoek et al. (2014) zien in hun artikel over ‘cascades of interrelated uncertainties’ vooral mogelijkheden voor beleidsmakers de samenhang tussen onzekerheden te benutten in hun omgang met onzekerheid: “As the uncertainties in the cascade are interrelated, [...] it might not be necessary to cope with each uncertainty identified in a project” (p. 386) (*zie 2.2*). Uit voorliggende studie blijkt dat beleidsmakers de voordelen van die samenhang tussen – of cascadering van – onzekerheden ook proberen te benutten: bijvoorbeeld door via onderzoek cognitieve onzekerheid te verkleinen, lijken ze tevens normatieve onzekerheid over de te maken keuze te willen verkleinen en vervolgens ook strategische onzekerheid over het handelen van (vooral) volksvertegenwoordigers. Beleidsmakers blijken er echter niet goed in te slagen op deze manier onzekerheden te verkleinen, en dus de door Van den Hoek et al. (2014) geconstateerde mogelijkheden die de samenhang tussen onzekerheden biedt te benutten. Beleidsmakers lijken te weinig oog te hebben voor de

gecompliceerdheid van de samenhang tussen onzekerheden, met name ten aanzien van het onzekere handelen van actoren *buiten* de eigen politieke arena (zoals strategische onzekerheid over de keuzes van marktpartijen en normatieve onzekerheid over de beleidsprioriteiten van medeoverheden) en de samenhang hiervan met de onzekerheden die ze via onderzoek proberen te verkleinen. Deze gecompliceerde samenhang tussen onzekerheden maakt onzekerheidsreductie via onderzoek extra lastig en versterkt de hiervoor besproken rapportenoorlog en polarisatie.

In twee recente artikelen bevestigen Hanna et al. (2020) en Larkin et al. (2020) de gecompliceerde samenhang tussen onzekerheden bij besluitvorming in het ruimtelijke domein, de neiging van beleidsmakers dit te vereenvoudiging door de inzet van onderzoek, en de nadelige gevolgen die dat heeft voor het besluitvormingsproces (zie 2.2). Hanna et al. (2020) laten zien dat beleidsmakers zich bij ‘managed retreat’ – het op een gecontroleerde manier laten overstroom van laaggelegen kustgebieden – te veel focussen op het verkleinen van ‘scientific uncertainty’ via onderzoek (rekenmodellen), en te weinig oog hebben voor de samenhang met andere onzekerheden, zoals “social, cultural, political, institutional, and funding uncertainties” (p. 2). Omdat “uncertainties are complex, multifaceted and interdependent” (p. 6), kan dat leiden tot problematische besluitvorming. Bij hun analyse van het klimaatbeleid concluderen Larkin et al. (2020) iets vergelijkbaars. Dit beleid is in hun ogen ineffectief omdat “the dominant ways of assessing how to mitigate global environmental change are highly reductive in their treatment of uncertainty and multidimensionality in these systems. Their common focus on optimal solutions, derived from quantitative techno-economic models, downplays social, geographical and political factors that influence the direction and pace of change” (p. 1). Hanna et al. (2020) en Larkin et al. (2020) laten zien dat het weliswaar zinvol is om bij besluitvorming over ruimtelijke plannen meer rekening te houden met de samenhang tussen onzekerheden, maar dat het door de gecompliceerdheid van die samenhang niet eenvoudig is deze te benutten, zoals Van de Hoek et al. (2014) voorstellen. Dit wordt in voorliggende studie bevestigd.

Naast de samenhang tussen onzekerheden blijkt in de onderzochte casussen de samenhang tussen *planonderdelen* relevant, vooral bij de twee casussen waarbij sprake is van een gebiedsontwikkeling (vliegveld en bypass). Waar beleidsmakers proberen via een gebiedsontwikkeling het draagvlak voor de geplande infrastructuur-oplossing te vergroten en dus normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen, vergroot de gebiedsontwikkeling de complexiteit van de besluitvorming en daarmee ook onzekerheden. Dit maakt het komen tot realisatie van de plannen extra ingewikkeld (*patroon 7.2b2*). Spaink (2017) en Woltjer (2000) doen een vergelijkbare constatering: zij zien dat beleidsmakers soms geneigd zijn een gebiedsontwikkeling als ‘draagvlak-machine’ te gebruiken (Spaink, 2017, p. 88), terwijl een effectieve inzet van dit instrument veel vraagt: “Gebiedsontwikkeling is complex door het grote aantal potentiële actoren, de uiteenlopende abstractieniveaus waarop actoren opereren, de

inhoud en de dynamiek die gedurende de doorgaans lange doorlooptijd tot onvoorziene omstandigheden kunnen leiden.” (Spaink, 2017, p. 17). In voorliggende studie wordt dat met name zichtbaar in de soms moeizame afstemming tussen overheidslagen, en tegenstanders die in juridische procedures gebruik van de samenhang tussen planonderdelen. Zo proberen tegenstanders bijvoorbeeld via regelgeving over natuur te voorkomen dat de bypass volledig bevaarbaar wordt. Vooral het gebruik van de samenhang tussen planonderdelen door tegenstanders lijken beleidsmakers – in de woorden van Spaink (2017, p. 17) – “over het hoofd te zien”.

Subpatroon (c): Tijdens de langdurige besluitvorming verandert de omgeving en wordt certainification door beleidsmakers lastiger

In de onderzochte casussen is met een besluitvormingsproces van vijftien tot twintig jaar sprake van een langdurig besluitvormingsproces; niet ongebruikelijk bij infrastructuurprojecten (Commissie Elverding, 2008; Arts, 2007). Tijdens die langdurige besluitvorming verandert de omgeving waarin beleidsmakers opereren, zoals verwacht (zie 2.5-9). Deze studie laat zien dat beleidsmakers ook in die veranderende omgeving blijven vasthouden aan hun streven naar certainification, maar dat drie (met elkaar samenhangende) elementen certainification door beleidsmakers in die veranderende omgeving lastiger maken.

In de eerste plaats blijken externe ontwikkelingen (zoals een economische recessie) niet alleen de omgang met onzekerheid te veranderen (meer daarover in paragraaf 8.3), maar ook de politiek-maatschappelijke discussie over het voorgenomen plan te verheven (*patroon 7.2c1*). Dat lijkt voor de hand liggend: wanneer in een contested community “several major idea sets contest for dominance” (Howlett et al., 2009, p. 85) (zie 1.4), kunnen externe ontwikkelingen een verschuiving veroorzaken in de prioriteiten die worden gesteld (zoals meer aandacht voor het behoud van werkgelegenheid bij een economische recessie). Het biedt advocacy coalitions de gelegenheid om hun ‘idea sets’ (in deze studie ‘policy beliefs’ genoemd) nadrukkelijker als gewenst of noodzakelijk naar voren te schuiven. Kingdon (2011) spreekt in dat kader van een ‘window of opportunity’, ruimte voor nieuwe kansen. Koppenjan en Klijn (2004) noemen “diverging and competing values that also change over time” (p. 4) als één van de onzekere ontwikkelingen waarmee beleidsmakers in de besluitvorming rekening moeten houden. Klijn en Koppenjan (2016) adviseren die ‘competing values’ bijvoorbeeld via een gebiedsontwikkeling als ‘package deal’ een plek te geven in het besluitvormingsproces (pp. 134-135). Voorliggend onderzoek laat zien dat het niet eenvoudig is om deze ‘competing values’ een plek te geven in een gebiedsontwikkeling, zeker wanneer sprake is van een ‘gebiedsgericht infrastructuurplan’ (Heeres, 2017, p. 230) waarbij de gebiedsontwikkeling vooral wordt toegevoegd aan de infrastructuur-oplossing om het draagvlak voor het plan te vergroten (meer daarover in paragraaf 8.3b). Via een gebiedsgericht infrastructuurplan lukt het in de onderzochte casussen

niet goed om de wensen en belangen van de verschillende advocacy coalitions te verenigen.

Het tweede element betreft veranderende politieke verhoudingen en prioriteiten bij medeoverheden, mede als gevolg van de hiervoor beschreven externe ontwikkelingen, die certainification door beleidsmakers lastig maken. Voorliggend onderzoek laat zien dat de betrokkenheid van meerdere overheden besluitvorming complex en daardoor (deels) onvoorspelbaarder maakt, daardoor zorgt voor meer strategische onzekerheid en adaptatie van de plannen een meermaals noodzakelijk maakt (*patroon 7.2c2*). Dat wordt vooral zichtbaar bij de twee gebiedsontwikkelingen (vliegveld en bypass), met betrokkenheid van verschillende overheidslagen en beleidsvelden, maar speelt ook bij de casus N340 waar geen sprake is van een gebiedsontwikkeling maar er wel afhankelijkheid is van medeoverheden (*patroon 7.2c2*)³⁴⁸. Edelenbos en Teisman (2013) spreken in dat verband over “the multiplicity of governance systems” en geven aan dat die “multiplicity implies that the efficiency and effectiveness of actions depend on the broader set of mutually reinforcing collective action they are embedded in” (p. 90). Vanuit het complexiteitsdenken komen zij tot het advies dat “interactions and boundary crossing” nodig zijn om te komen tot een effectieve samenwerking (p. 99). In de twee onderzochte gebiedsontwikkelingen besluiten beleidsmakers te gaan samenwerken via een gezamenlijke projectorganisatie, en ook bij de N340 wordt vanwege de genoemde afhankelijkheid van medeoverheden de samenwerking nadrukkelijk opgezocht (*patroon 7.3a2*). Voorliggende studie laat zien dat samenwerking tussen overheden weliswaar zorgt voor ‘interactions and boundary crossing’, maar dat daarmee onzekerheden ook worden vergroot door de toegenomen complexiteit van het besluitvormingsproces, en dat ‘samenwerking’ juist lijkt bij te dragen aan een moeizame besluitvorming. De resultaten van deze studie roepen daarmee de vraag op of bij samenwerking tussen overheden sprake is ‘mutually reinforcing collective action’, of dat het komen tot een (gezamenlijk) besluit juist ingewikkelder wordt. Dit lijkt vooral voort te komen uit uiteenlopende wensen en belangen van betrokken overheden én het ontbreken van samenwerking op alle niveaus (niet alleen op operationeel niveau via een projectorganisatie).

Ten slotte kunnen tijdens het besluitvormingsproces ook op autoriteit gebaseerde instrumenten veranderen – mede door de hiervoor genoemde veranderingen – waardoor daarop gebaseerde certainification onder druk komt te staan (*patroon 7.2c3*). Volgens Koppenjan en Klijn (2004) is de inzet van “standard responses [...] increasingly dysfunctional” in een sterk veranderende omgeving (p. 99). Het is een constatering die ook Howlett (2000) doet ten aanzien van ‘traditional, com-

348 Bij de casus vliegveld Twente en de bypass Kampen spreken beleidsmakers over een ‘gebiedsontwikkeling’. Zoals hiervoor aangegeven is eerder sprake van een ‘gebiedsgericht infrastructuurplan’ dan van een (integrale) gebiedsontwikkeling. De casus N340 wordt door beleidsmakers niet gepresenteerd als een ‘gebiedsontwikkeling’, maar kan gezien de invulling van het plan eveneens worden gezien als een ‘gebiedsgericht infrastructuurplan’.

mand-and-control policy tools': hij adviseert in een veranderende omgeving ook 'procedural tools' in te zetten die gericht zijn op "manipulation of the policy process" (p. 413) (zie 2.3). Daarom was de verwachting dat beleidsmakers een policy mix zouden inzetten van inhoudelijke en procesinstrumenten (zie 2.5-4). In de onderzochte casussen lijken beleidsmakers in eerste instantie toch uit te gaan van de genoemde 'standard responses' en 'traditional policy tools' – in dit onderzoek op autoriteit gebaseerde instrumenten genoemd (zie 8.1b). Ze lijken pas over te gaan tot de inzet van *andere* instrumenten onder druk van andere actoren en/of als ze zich daar door een sterk veranderende omgeving toe genoodzaakt zien, zo zal in paragraaf 8.3 blijken. Waar Koppenjan en Klijn (2004) en Howlett (2000) uit lijken te gaan van beleidsmakers die op basis van argumenten overtuigd kunnen worden andere instrumenten in te zetten in hun omgang met onzekerheid, laat voorliggende studie zien dat beleidsmakers dat vooral doen wanneer ze daar min of meer toe worden gedwongen. Beleidsmakers lijken bij voorkeur vast te houden aan voor hen bekende instrumenten, mogelijk omdat ze daarbij minder onzekerheden ervaren.

Subpatroon (d): Beleidsmakers hebben veel vertrouwen in certainification via op autoriteit gebaseerde instrumenten, hetgeen bijdraagt aan het boemerangeffect

Zoals hiervoor aangegeven zetten beleidsmakers in de onderzochte casussen de eerste stap in het besluitvormingsproces (zie 8.1a). Op basis van de bestudeerde literatuur was de verwachting dat beleidsmakers daarbij gebruik zouden maken van de mogelijkheid via hun instrumentkeuze de omgang met onzekerheid en instrumentinzet van andere actoren – en daarmee het vervolg van het besluitvormingsproces – te beïnvloeden (zie 2.3 en 2.5-7). Lascoumes en Le Galès (2007, p. 9) spreken in dit verband over 'instruments as institutions', waarbij "the most powerful actors will be induced to support the adoption of certain instruments rather than others".

De casussen vertonen op dit punt een belangrijke overeenkomst: gezien de problemen die de door beleidsmakers ingezette instrumenten soms opleveren in het vervolg van het besluitvormingsproces, lijken beleidsmakers zich niet altijd bewust van de mogelijke gevolgen van hun keuzes. Klijn en Koppenjan (2016) geven aan dat actoren in hun streven om de besluitvorming in de door hen gewenste richting te sturen "will use their strategies to try to influence – or at least anticipate – the behavior of other actors" (p. 79). Daar lijkt echter in de onderzochte casussen bij de omgang met onzekerheid door beleidsmakers in beperkte mate sprake van. Uit de validerende gesprekken komt het beeld naar voren dat beleidsmakers het mogelijke handelen van tegenstanders (of andere actoren, zoals de Commissie m.e.r.) wél in beeld hebben ('anticipate'), maar dat in beperkte mate lijken te koppelen aan hun eigen handelen ('influence').

Beleidsmakers lijken in de onderzochte casussen dus wél rekening te houden met de juridische procedures van tegenstanders, te weten dat de Commissie m.e.r. hen

corrigeert als ze te weinig alternatieven onderzoeken, en op de hoogte te zijn van de risico's van een 'rapportenoorlog' wanneer ze onderzoek inzetten. Dat ze desondanks maar in beperkte mate een koppeling leggen met hun *eigen* handelen komt mogelijk voort uit een groot vertrouwen in hun vermogen via op autoriteit gebaseerde instrumenten onzekerheden te reduceren en een onderschatting van het vermogen van tegenstanders via op autoriteit gebaseerde instrumenten onzekerheden te vergroten (*patroon 7.2c4*). Deze bevinding is in lijn met de constatering van Innes en Booher (2010) dat beleidsmakers "rely on established discourses and standardized policy responses" in hun streven naar onzekerheidsreductie: "they may simply operate by neglect" (p. 175). Wanneer Koppenjan en Klijn (2004) een verklaring zoeken waarom beleidsmakers vast blijven houden aan de genoemde 'standard responses', geven ze aan dat "the (normative) justification of such a response is generally found in the primacy of politics." (p. 95). Beleidsmakers vinden dat ze in een positie zijn om sturend te zijn in het besluitvormingsproces. Flyvbjerg (1998) koppelt het handelen van beleidsmakers eveneens aan de macht die ze hebben, zoals ook Lascoumes en Le Galès (2007) dat doen (zie hiervoor). In voorliggend onderzoek zijn de constatering van Innes en Booher (2010), Koppenjan en Klijn (2004) en Flyvbjerg (1998) te vertalen naar: beleidsmakers hebben er door hun positie veel vertrouwen in onzekerheden te kunnen verkleinen via op autoriteit gebaseerde instrumenten, en lijken daarbij het vermogen van andere actoren die onzekerheden weer te vergroten te onderschatten.

8.3 Beleidsmakers trachten toegenomen onzekerheid telkens weer te verkleinen, deels via andere (typen) instrumenten

Subpatroon (a): Beleidsmakers zetten op organisatie en op informatie gebaseerde instrumenten in om onzekerheden te verkleinen

Beleidsmakers zetten bij de onderzochte casussen vanaf de tweede fase van het besluitvormingsproces (zie figuur 4.2, 5.2 en 6.2) *naast* op autoriteit gebaseerde instrumenten ook andere instrumenten in. Ze lijken daartoe over te gaan omdat ze door andere actoren min of meer gedwongen worden de 'speelruimte' te vergroten (zie ook 8.2c). Ze maken in dit stadium vooral gebruik van op *organisatie* gebaseerde instrumenten: een gebiedsontwikkeling waarin meerdere opgaven gezamenlijk worden opgepakt, participatie waarin plannen samen met stakeholders worden uitgewerkt, een projectorganisatie waarin overheden met elkaar samenwerken, en externe experts die adviseren over de te maken keuzes (*patronen 7.3a1 en 7.3a2*). Daarnaast lijken beleidsmakers vanaf deze fase bij de communicatie over het voorgenomen plan bewust gebruik te maken van beeldende termen, zoals 'integrale gebiedsontwikkeling', 'compacte luchthaven in het groen' of 'duurzame veiligheid' (*patroon 7.3a3*). In deze studie wordt daarbij gesproken over op informatie gebaseerde instrumenten.

Door de inzet van deze instrumenten lijken beleidsmakers in de onderzochte casussen te proberen het draagvlak voor de uiteindelijke keuze te vergroten. Zoals hiervoor genoemd spreekt Howlett (2000, 2018b) in dit verband over ‘procedural instruments’ – in voorliggende studie ‘procesinstrumenten’ genoemd. Hij adviseert deze procesinstrumenten in te zetten naast de meer traditionele instrumenten omdat beleidsmakers daarmee beter kunnen inspelen op veranderingen in hun omgeving, een constatering die ook Klijn en Koppenjan (2016) doen (*zie 1.4, 2.3 en 8.2c*). Op basis van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur was de verwachting dat beleidsmakers al vanaf het begin van het besluitvormingsproces een mix van instrumenten (policy mix) zouden inzetten van inhoudelijke en procesinstrumenten (*zie 2.5-4*). Dat blijkt niet het geval.

In voorliggende studie lijkt de keuze van beleidsmakers voor procesinstrumenten vooral voort te komen uit noodzaak: het besef dat de inzet van ‘traditionele’ instrumenten niet tot het gewenste resultaat leidt door weerstand bij andere actoren, en deze ‘andere’ instrumenten in de gegeven omstandigheden de beste weg lijken naar een besluit. In voorliggende studie lijkt bij de keuze van beleidsmakers voor procesinstrumenten meer sprake te zijn van de door Howlett et al (2009, p. 169) benoemde ‘manipulation of the policy process’ dan van de meer positieve kant van procesinstrumenten (‘other than hierarchical prescription’) die Hertin et al. (2004, p. 2) benadrukken. En dat met de keuze van procesinstrumenten – in voorliggende studie met name op organisatie gebaseerde instrumenten – onzekerheden worden vergroot, lijken beleidsmakers als een noodzakelijk gevolg van die keuze te zien (*zie ook 8.2c*).

Met name bij de inzet van de meer ‘open’ instrumenten participatie³⁴⁹ en gebiedsontwikkeling lijkt er meer ruimte te komen voor onzekerheden: onzekerheid over onder meer de alternatieven die door stakeholders naar voren worden gebracht, over de kosten en baten van die alternatieven, en over de keuzes die volksvertegenwoordigers zullen maken. Er lijkt daarmee sprake van een andere omgang met onzekerheid door beleidsmakers, die daarmee inspelen op de veranderende omgeving, zoals op basis van de bestudeerde literatuur verwacht (*zie 2.5-10*). Planning wetenschappers als Innes en Booher (2010) en Healey (2006a) spreken bij de inzet van dergelijke instrumenten over ‘participatieve planning’ of ‘collaborative planning’ (‘samenwerkingsplanning’), De Roo (2012) en Woltjer (2000) over ‘communicatieve planning’ (*zie 1.2*). Onzekerheden worden bij deze manier van plannen dus onderkend. Het idee is dat bij participatie en gebiedsontwikkeling in eerste instantie onzekerheden worden vergroot, maar dat de inzet ervan uiteindelijk leidt tot een breder gedragen alternatief en dus tot onzekerheidsreductie (*zie 1.2 en 7.3*).

³⁴⁹ Het betreft hier door beleidsmakers zelf gekozen participatietrajecten die aanvullend zijn aan de wettelijk verplichte participatie (zoals de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen tijdens een m.e.r.-procedure).

Toch lijken in voorliggende studie beleidsmakers ook bij de inzet van participatie en gebiedsontwikkeling vooral gericht op onzekerheidsreductie, hetgeen zich vertaalt in het zoeken van controle en het voorkomen dat onzekerheden te veel worden vergroot. De omgang met onzekerheid door beleidsmakers lijkt daarmee niet wezenlijk te veranderen. De onderzochte casussen laten zien dat beleidsmakers het lastig vinden andere actoren ruimte te geven – en als gevolg daarvan onzekerheden te accepteren. Ze lijken te ‘vluchten’ in de door Hajer et al. (2010) benoemde ‘schijnzekerheid van controle’ (p. 4) (zie 1.1), en het verloop van het besluitvormingsproces te willen beheersen. Leendertse (2020) en Innes en Booher (2010) zien dit streven van beleidsmakers naar beheersing als een belangrijk probleem in de ruimtelijke planning, omdat beleidsmakers daarmee de indruk wekken dat die inherente onzekerheden er niet zijn: “Policy professionals, regulators, and public administrators *seek control* through standardized bureaucratic procedures, carefully limited agendas, use of specialized discourses, carefully defined problem frames, and invitations for participation to individuals whose contributions are predictable. While these strategies do not eliminate uncertainty, they paper it over and allow decision makers *to proceed as if there is certainty*” (Innes & Booher, 2010, p. 175, cursivering auteur). Eén van de deelnemers aan de validerende gesprekken ziet dat streven van beleidsmakers om onzekerheden te beheersen als hét grootste probleem in de omgang met die onzekerheden. Ze gebruikt hetzelfde argument als Leendertse (2020) en Innes en Booher (2010): het is onmogelijk om onzekerheid over zaken waar je geen invloed op hebt, te beheersen. De in voorliggende studie onderzochte casussen laten zien dat dit streven van beleidsmakers naar beheersing zich vertaalt in een blijvend streven naar certainification, en via het hiervoor beschreven ‘boemerangeffect’ uiteindelijk resulteert in een moeizaam en langdurig besluitvormingsproces (zie 8.2).

Subpatroon (b): Gebiedsontwikkeling wordt toegevoegd aan de infrastructuuroplossing om politiek draagvlak te creëren

Volgens Heeres et al. (2012), De Kort (2009) en Cameron et al. (2004) omvat het concept ‘gebiedsontwikkeling’ in elk geval de volgende twee elementen: *verschillende opgaven* in een gebied worden *samen met betrokkenen* opgepakt (zie 1.2). Spalink (2017) en Hajer et al. (2010) geven aan dat beleidsmakers moeten leren omgaan met de onzekerheden die als gevolg hiervan toenemen (zie ook 2.5-10). In de onderzochte casussen lijken beleidsmakers echter moeite te hebben om anderen die ruimte te geven en de daarmee gepaard gaande onzekerheden te accepteren. Ze lijken het concept ‘gebiedsontwikkeling’ niet zozeer voor een open planproces met stakeholders te gebruiken gericht op een betere oplossing, maar gebiedsontwikkeling vooral toe te voegen aan de infrastructuuroplossing om het draagvlak te vergroten en zo een meerderheid in gemeenteraad, PS of Tweede Kamer voor het plan te krijgen (patroon 7.3b1). Ook hier lijkt beheersing het uitgangspunt van beleidsmakers in de omgang met

onzekerheid. Die insteek in de casussen lijkt meer in lijn met wat Heeres (2017, p. 230) ‘gebiedsgerichte infrastructuurplanning’ en Leendertse (2020, p. 15) ‘inpassing van infrastructuur in een gebied’ noemen, dan een gebiedsontwikkeling waarbij sprake is van wat Leendertse (2020, p. 13) een ‘integrale infrastructuur- en gebiedsplanning’ en Arts et al. (2015, p. 9) een ‘integrale (duurzame) ruimtelijke ontwikkeling’ noemen met bereikbaarheid als één van de opgaven (zie 1.4).

Beleidsmakers blijken zich bij de gebiedsontwikkeling dus niet te richten op het *accepteren* van meer onzekerheden, maar juist op het *verkleinen* van normatieve en strategische onzekerheid. Ze lijken daarmee (vooral) vast te houden aan hun streven naar certainification, zoals ze dat eerder in het besluitvormingsproces ook deden. Ze lijken het lastig te vinden ruimte te geven aan andere actoren omdat daarmee de uitkomst van het besluitvormingsproces onvoorspelbaarder wordt. In zijn artikel ‘Gebiedsontwikkeling als onvoltooid project’ waarschuwt During (2010) dat “geslotenheid in planprocessen kan resulteren in een eenzijdige belichting van een vraagstuk” (p. 85). Voorliggend onderzoek laat zien dat beleidsmakers in hun streven naar certainification en door ‘eenzijdige belichting van een vraagstuk’ te veel uitgaan van een gebiedsgerichte infrastructuurplan in plaats van een integrale gebiedsontwikkeling. Beleidsmakers sluiten daarmee ook mogelijk kansrijke compromissen uit (*patroon 7.3b3*).

Toch blijft in de casussen ondanks de toevoeging van een gebiedsontwikkeling aan de infrastructuuroplissing – en een meerderheid in gemeenteraad, PS of Tweede Kamer – sprake van een moeizaam besluitvormingsproces (*patroon 7.3b2*). Beleidsmakers lijken vooral tot een meerderheid te komen door coalitiediscipline van fracties in gemeenteraad, PS of Tweede Kamer. Door gebruik te maken van coalitiediscipline kiezen beleidsmakers opnieuw voor beheersing en reductie van – in dit geval strategische – onzekerheid. Korsten (2020) waarschuwt voor een te groot vertrouwen van beleidsmakers in coalitiediscipline bij besluitvorming: juist wanneer sprake is van vraagstukken met veel onzekerheden en risico’s – hij spreekt over ‘wicked problems’ – kan dat leiden tot “suboptimale besluiten” die slechts “tijdelijk ‘satisficing’ zijn” (p. 11 en p. 15). Hij waarschuwt daarmee net als Hajer et al. (2010) en Innes en Booher (2010) voor het streven van beleidsmakers naar beheersing en certainification (zie 8.2a). De voorliggende studie geeft meer zicht op de manier waarop de door Korsten (2020) benoemde ‘suboptimale besluiten’ in het vervolg van het besluitvormingsproces tot nieuwe politieke keuzes leiden – en dus ‘tijdelijk satisficing’ blijken te zijn, zoals een heroverweging van PS van de eerdere keuze voor herinrichting van de N340 en het besluit van de Enschedese raad en PS om toch geen burgerluchthaven te realiseren. De in paragraaf 8.2 genoemde veranderende omgeving blijkt hierin een belangrijke rol te spelen.

Subpatroon (c): Gecontroleerde participatie leidt tot teleurstelling bij stakeholders en daarmee tot een toename van de strategische onzekerheid

Zoals hiervoor aangegeven lijken beleidsmakers in de onderzochte casussen bij participatie meer ruimte te geven aan onzekerheid, maar vanuit hun streven naar beheersing en controle toch vooral onzekerheden te willen verkleinen (zie 8.3a). Daardoor blijkt participatie – ondanks de wil van veel stakeholders een actieve inbreng te leveren in het besluitvormingsproces – uiteindelijk te leiden tot teleurstelling bij die stakeholders (patroon 7.3c5). Voorliggende studie geeft meer inzicht in de oorzaken van die ‘teleurstellende resultaten’ en de teleurstelling bij participanten. Er komen vier factoren naar voren (zie 7.3c): (1) de beperkte normatieve speelruimte, (2) er wordt weinig met de inbreng van stakeholders gedaan, (3) de belangrijke rol van onderzoekers in participatie, en (4) het korte tijdsbestek en beperkte aantal stakeholders.

Zoals in het voorgaande aangegeven is bij twee casussen sprake van een gebiedsontwikkeling, waarbij opgaven in een gebied (in principe) samen met betrokkenen worden opgepakt (zie de definitie volgens De Kort, 2009; Cameron et al., 2004). Opvallend is dat juist bij het project dat niet wordt gepresenteerd als een gebiedsontwikkeling, de N340, het participatietraject het meest open en intensief is³⁵⁰. In die casus wordt door beleidsmakers samen met stakeholders een groot aantal opties voor herinrichting van de weg onderzocht, terwijl bij de twee andere casussen (vliegveld en bypass) stakeholders slechts beperkte speelruimte hebben om hun wensen en ideeën in te brengen en de participatie vooral is gericht op het komen tot één gezamenlijk alternatief (patroon 7.3c1). Dat bij de casus N340 beleidsmakers wél overgaan tot een open participatietraject hangt mogelijk samen met het feit dat het juist géén gebiedsontwikkeling is: herinrichting van de weg is een afgebakend project waarop relatief eenvoudig een aantal alternatieven kan worden uitgewerkt (zoals twee of vierbaans, 80 of 100km/u). Beleidsmakers hebben daardoor wellicht een sterker gevoel van beheersing en controle.

Bij de bypass en vliegveld Twente is via coproductie sprake van participatie hoog op de participatieladder van Edelenbos (2000) (zie 1.2): stakeholders mogen zelf een alternatief/variant ontwikkelen. Echter, door de strakke (door beleidsmakers gestelde) kaders zijn stakeholders toch teleurgesteld. Om dergelijke teleurstelling te voorkomen adviseert de WRR (2012) beleidsmakers om juist ruimte te bieden aan stakeholders: “Goede beleidsmakers hechten aan tegenspel. Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen dat ook actief uit” (p. 13). Dat betekent het vinden van een “evenwicht tussen loslaten en sturen” (p. 98) en het “vergroten van de kaders” (p. 203). In de onderzochte casussen lijken beleidsmakers nog te veel gericht op onzekerheidsreductie: door weinig speelruimte te geven aan stakeholders lijken ze

³⁵⁰ Herinrichting van de N340 wordt niet gepresenteerd als een gebiedsontwikkeling, maar in de doelstelling van het project N340 is wel vastgelegd dat die herinrichting moet bijdragen aan de regionale gebiedsontwikkeling.

onzekerheden maar beperkt te willen vergroten, terwijl ze wél hopen het uiteindelijke doel te behalen – het komen tot een breed gedragen alternatief en dus reductie van normatieve en strategische onzekerheid. Dit hangt mogelijk samen met het feit dat beleidsmakers het concept ‘gebiedsontwikkeling’ niet zozeer lijken te gebruiken voor een open planproces met stakeholders, maar vooral om het draagvlak voor de geplande infrastructuuroplossing te vergroten. De gebiedsontwikkeling als ‘draagvlak-machine’ (Spaink, 2017, p. 88) (zie 8.3b).

Van Asselt en Rijkens-Klomp (2002) spreken bij de speelruimte die stakeholders hebben in participatietrajecten over het verschil tussen participatie die is gericht op ‘mapping out diversity’ (zoals bij de N340) en participatie gericht op ‘reaching consensus’ (zoals bij het vliegveld en de bypass). Wanneer beleidsmakers voor ‘mapping out diversity’ kiezen lijkt er meer ruimte te zijn voor de inbreng van stakeholders én daarmee voor onzekerheid. Bij ‘reaching consensus’ lijkt participatie vooral gericht op onzekerheidsreductie. Van Asselt en Rijkens-Klomp (2002) presenteren de twee richtingen als neutrale keuzes voor beleidsmakers. Voorliggend onderzoek laat zien dat de keuze voor ‘reaching consensus’ het risico meebrengt dat stakeholders te weinig speelruimte ervaren en daardoor ontevreden zijn over de participatie. Dit is in lijn met Legacy (2017), die kritisch is over participatie waarin beleidsmakers te veel gericht zijn op consensus en waarbij participatietrajecten door beleidsmakers vooral worden gezien als “tools to help legitimise and achieve political ‘buy-in’ for transport, land use or development decisions, that may have already been predetermined by the political executive” (p. 428). Deze studie laat zien dat teleurstelling van stakeholders in participatie lijkt bij te dragen aan een blijvende strijd van tegenstanders, gevoed door de verwachtingen die met het participatietraject zijn gewekt (*patroon 7.3c6*).

Dat meer speelruimte alleen niet voldoende is voor tevredenheid bij stakeholders laat de casus N340 zien: daar zit de teleurstelling van stakeholders vooral in de ondoorzichtige politieke besluitvorming die op de participatie volgt (*patroon 7.3c2*). Dat het niet alleen gaat om het participatietraject zelf maar óók om de besluitvorming die daarop volgt, constateren ook Hajer et al. (2010): “Burgers en bedrijven raakten niet zozeer gefrustreerd over de wijze van participeren, maar over de trage besluitvorming die daarop volgde” (p. 16). Het gaat niet alleen om trage besluitvorming: voorliggende studie laat zien dat na een participatietraject een *transparante* besluitvorming van belang is. Uit deze studie komt het beeld naar voren dat participatie van stakeholders en politieke besluitvorming als twee afzonderlijke onderdelen van het besluitvormingsproces worden gezien, terwijl de politieke besluitvorming voor stakeholders onderdeel van die participatie lijkt te zijn: ze willen worden meegenomen in de overwegingen die aan het politieke besluit ten grondslag liggen, net als ze in het proces daarvoor zijn meegenomen bij de voorbereiding van dat besluit. De WRR (2012) spreekt in dit verband over “respect voor burgers”, het “serieus nemen” van burgers en “mensen meenemen in de besluitvorming” (p. 88).

Volgens Hajer et al. (2010) is één van de ‘fouten’ in de planningspraktijk dat “wetenschappelijke kennis tegenover burgerparticipatie” wordt geplaatst (p. 32). Hun advies dat “veel ruimte voor burgers er toe [zou] moeten leiden dat de wetenschap een stapje terug moet doen” (p. 33) sluit aan bij de constatering in voorliggende studie dat de dominante rol van onderzoek(ers) (zie 8.1b) – de ‘wetenschappelijk kennis’ van Hajer et al. (2010) – ten koste lijkt te gaan van die van stakeholders. Beleidsmakers lijken in participatietrajecten – wederom vanuit het streven naar beheersing – te zwaar te (blijven) leunen op de kennis van onderzoekers en expert. Dit verkleint de ruimte voor inbreng van stakeholders en is daarmee de derde factor die in de onderzochte casussen zorgt voor teleurstelling bij participanten (*patroon 7.3c3*).

De laatste factor die in voorliggend onderzoek naar voren komt, is dat participatie in een (te) kort tijdsbestek en met een (te) beperkt aantal stakeholders lijkt plaats te vinden (*patroon 7.3c4*). Dat vertaalt zich bijvoorbeeld in een participatietraject waarbij een selecte groep stakeholders een plan mag ontwikkelen, waarna dat plan (en alternatieven) door beleidsmakers – maar zonder stakeholders – verder worden uitgewerkt ter voorbereiding van de politieke besluitvorming. Dit lijkt bij te dragen aan de hiervoor genoemde teleurstellende resultaten van participatie. Koppenjan en Klijn (2004, pp. 97-98), en Innes en Booher (2010, p. 175) komen tot een vergelijkbare constatering, dat beleidsmakers zich veelal tot een (te) selecte groep stakeholders beperken. Tegelijkertijd blijkt het ondanks de door Hajer (2011) benoemde ‘energieke samenleving’ (zie 8.2a) niet altijd eenvoudig om stakeholders te activeren en te betrekken bij een (ruimtelijk) plan. De WRR (2012) stelt dat “mensen pas in beweging komen als ze een werkelijke uitdaging voelen en menen daar iets aan te kunnen doen”, maar constateert ook “dat in de praktijk telkens weer blijkt dat de ene burger de andere niet is” (p. 60). Juist deze door de WRR (2012) genoemde punten maken het voor beleidsmakers niet eenvoudig een groot aantal stakeholders gedurende langere tijd bij een besluitvormingsproces te betrekken. Dat verklaart waarschijnlijk deels waarom beleidsmakers in de onderzochte casussen kiezen voor een participatietraject in een kort tijdsbestek en met een beperkt aantal stakeholders.

Subpatroon (d): Beleidsmakers proberen om via een adaptieve aanpak onzekerheden op korte termijn te verkleinen

In de drie onderzochte casussen gaan beleidsmakers op enig moment over op een adaptieve aanpak (zie 1.1). Vanwege verschillende institutionele contexten werden in deze studie verschillen verwacht tussen de casussen – en dus tussen beleidsvelden – in de mate waarin onzekerheden worden meegenomen in een adaptieve aanpak (zie 2.5-10). De casussen laten zowel verschillen als overeenkomsten zien, zowel in de wijze van aanpak als het moment waarop beleidsmakers hiertoe overgaan. Allereerst blijkt onzekerheid in alle casussen mede onder invloed van (ingrijpende) externe ontwikkelingen expliciet te worden meegenomen in een adaptieve aanpak, maar het

moment waarop dat gebeurt verschilt tussen de beleidsvelden en dus casussen. Dat zorgt ook voor verschillen in de mate waarin die adaptieve aanpak is ingebed. Ten tweede lijkt het meenemen van onzekerheid door beleidsmakers er vooral op gericht te komen tot een besluit om te kunnen starten, echter niet vanuit de achterliggende filosofie van adaptief plannen. Ten slotte blijkt het meenemen van onzekerheid door beleidsmakers te leiden tot een wens bij andere actoren tot *verkleining* van onzekerheid, maar de *mate waarin* zij vragen om meer duidelijkheid en dus minder onzekerheid blijkt af te hangen van de invulling van de adaptieve aanpak.

In de onderzochte casussen lijken ingrijpende externe ontwikkelingen, zoals (bijna)-overstromingen en een economische recessie, reden voor beleidsmakers om onzekerheid een plek te geven in een adaptieve aanpak (*patroon 7.3d1*). Dat de omgang met onzekerheid door beleidsmakers onder invloed van een veranderende omgeving zou kunnen wijzigen, werd op het basis van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur verwacht (zie 2.5-10). Net als bij de meer 'open' instrumenten gebiedsontwikkeling en participatie (zie 8.2a), lijken beleidsmakers in de onderzochte casussen pas over te gaan op een adaptieve aanpak als ze daar min of meer toe gedwongen worden. Omdat er echter verschillen zijn tussen beleidsvelden voor wat betreft welke ingrijpende externe ontwikkelingen relevant zijn, verschilt ook het *moment* waarop beleidsmakers in de casussen onzekerheid een plek proberen te geven in hun planning (*patroon 7.3d1*). In het beleidsveld waterveiligheid komt medio jaren '90 meer aandacht voor de onzekere gevolgen van klimaatverandering na de (bijna)-overstromingen in 1993 en 1995, in de beleidsvelden weginfrastructuur en (regionale) luchtvaart (en daaraan gekoppelde bedrijvigheid) lijkt er 'pas' meer aandacht te komen voor onzekere ontwikkelingen na de economische recessie in 2008³⁵¹.

Diverse auteurs constateren dat er in de afgelopen tien, vijftien jaar meer aandacht is gekomen voor het meenemen van onzekerheid in ruimtelijke planning (zie bijvoorbeeld Rauws et al., 2019; Allmendinger, 2017; Derksen, 2014) (zie 1.1 en 1.2). Voorliggende studie laat zien dat er verschillen zijn tussen beleidsvelden in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in het moment waarop die toenemende *aandacht* voor onzekerheid zich daadwerkelijk vertaalt in een adaptieve *aanpak*, en dat het beleidsveld waterveiligheid op dit punt een voorloper is. Als gevolg hiervan is het meenemen van onzekerheid in een adaptieve aanpak in het beleidsveld waterveiligheid verder ontwikkeld en ingebed dan in de twee andere onderzochte beleidsvelden. Dat vertaalt zich in het beleidsveld waterveiligheid al sinds de jaren '90 in onderzoek waarin de flexibiliteit en robuustheid van maatregelen wordt onderzocht, (wettelijk vastgelegde) normen voor de waterveiligheid op de lange termijn, en landelijk beleid

³⁵¹ In het beleidsveld weginfrastructuur speelt daarnaast ook een toenemende aandacht voor de mogelijke gevolgen van sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen als vergrijzing en meer vanaf huis werken.

waarin adaptiviteit een centrale plek inneemt. In de andere twee beleidsvelden lijkt het meenemen van onzekerheid zich vooral te vertalen in het meenemen van een bandbreedte in modelberekeningen, en lijkt het komen tot een adaptieve aanpak nog een zoektocht (zie Rauws et al., 2019). Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in het vigerende landelijke beleidskader voor infrastructuur, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2012, het woord ‘onzeker’ niet voorkomt en ‘adaptief’ alleen in relatie tot klimaat (Ministerie I&M, 2012a), terwijl in de evaluatie van het SVIR in 2016 juist wordt benadrukt dat in het toekomstige beleid ‘adaptief programmeren’ één van de pijlers moet worden zodat “slim wordt omgegaan met onzekerheden, kansen en veranderende omstandigheden” (Ministerie I&M, 2016, p. 3). Dat in het beleidsveld infrastructuur de term ‘adaptief programmeren’ wordt gebruikt is illustratief voor het blijvende streven van beleidsmakers naar beheersing, ook wanneer er via een adaptieve aanpak meer ruimte lijkt te komen voor onzekerheid.

Vooraf was de verwachting dat met het meenemen van onzekerheid via een adaptieve aanpak sprake zou zijn van een andere omgang met onzekerheid door beleidsmakers, van een ander planning *paradigma* (zie 2.5-10). Bij een adaptieve aanpak staat immers niet certainification centraal, maar wordt ruimte gegeven aan onzekere ontwikkelingen door “het institutioneel, beleidsmatig en ruimtelijk genereren, structureren en organiseren van het vermogen van een sociaal-ruimtelijk systeem om zich optimaal aan te passen aan veranderende omstandigheden ten behoeve van de kwaliteit van de leefomgeving” (Rauws et al., 2019, p. 4) (zie 1.1 en 1.2). In de onderzochte casussen mondt een adaptieve aanpak echter wél uit in in certainification: beleidsmakers kiezen het zekere voor het onzekere. Ze blijken instrumenten waarin onzekerheid tot op zekere hoogte wordt geaccepteerd vooral te gebruiken om nú tot een besluit te kunnen komen en te kunnen starten (*patroon 7.3d3*). Dat lijkt op het eerste gezicht aan te sluiten bij het uitgangspunt van een adaptieve aanpak. Die betekent namelijk níet dat beleidsmakers afwachten en geen besluiten nemen: er worden nú besluiten genomen waarbij rekening wordt gehouden met onzekere ontwikkelingen (zie 1.1). Zo is een organische gebiedsontwikkeling vooral bedoeld om een gebied stapsgewijs invulling te kunnen geven en dus ook gelijk te kunnen beginnen met een eerste stap: “Het gaat om het tot stand brengen van een itererend proces van visievorming en realisatie” (Spaink, 2017, p. 45; Rauws & De Roo, 2016; PBL, 2012). En robuuste (of toekomstbestendige) maatregelen zijn bedoeld om nú maatregelen te treffen “die gewenste resultaten zullen opleveren voor de verschillende geïdentificeerde toekomstige werelden” (Marchau, 2014, p. 9).

Waar het in de onderzochte casussen wringt is dat beleidsmakers niet zozeer vanuit de *filosofie* van een adaptieve aanpak onzekerheden een plek lijken te willen geven in hun plannen (zie de definitie van Rauws et al., 2019, hiervoor), maar vooral als *resultaat* daarvan op korte termijn strategische onzekerheid willen verkleinen. Ze lijken uit een politiek-bestuurlijke impasse te willen komen zodat er op korte termijn

een tastbaar resultaat wordt geboekt. Door een plan gefaseerd uit te voeren en organisch te laten groeien of door delen van het plan te presenteren als robuust en no-regret wordt geprobeerd breed politiek draagvlak te creëren voor het gewenste plan. Illustratief is dat de geplande infrastructuur – een bypass, 100km/u-weg of luchthaven (en later TecBT) – wel wordt gepresenteerd als onderdeel van een lange termijn perspectief zoals dat ‘hoort’ bij een adaptieve aanpak (Marchau, 2014; Walker et al., 2001), maar dat dit perspectief de gewenste maatregel als *uitgangspunt* neemt. Bovendien lijken beleidsmakers bij de casussen weinig oog te hebben voor de padafhankelijkheid en lock-in effecten van de keuzes die ze maken; een punt dat tijdens de validerende gesprekken nadrukkelijk naar voren werd gebracht (zie 7.3). Volgens Salet et al. (2013) is juist bij (grote) infrastructurele projecten aandacht voor “lock-in situations of tunnelled decision making” (p. 1985) essentieel als beleidsmakers rekening proberen te houden met onzekerheden. Haasnoot (2013) probeert dat in haar ‘adaptatiepaden’ (‘dynamic adaptive policy pathways’) zichtbaar te maken: bij welke maatregelen is er nog een mogelijkheid “to switch to a new policy” en wanneer zit je aan een gemaakte keuze ‘vast’ en is dus sprake van een ‘lock-in’ (p. 77 en p. 183; Marchau, 2014; Haasnoot et al., 2013 gaan ook in op (het voorkomen van) lock-in effecten). Overigens laat voorliggende studie zien dat het voorkomen van lock-in effecten in de praktijk niet eenvoudig is: zo heeft de keuze voor een tracé voor een (provinciale) weg vanzelfsprekend gevolgen voor in de toekomst te maken keuzes voor de betreffende weg en andere ruimtelijke maatregelen. Bovendien veronderstelt het denken in het voorkomen van lock-in effecten zoals Marchau (2014) en Haasnoot et al. (2013) dat doen, met “verschillende *geïdentificeerde* toekomstige werelden” (Marchau, 2014, p. 9, cursivering auteur), dat het mogelijk is vanuit de huidige kennis de toekomst binnen een bepaalde bandbreedte te voorspellen. Dat is maar in beperkte mate het geval, zoals Taleb (2008) via zijn ‘black swans’ betoogt. De huidige Coronapandemie laat dat ook zien.

Wanneer beleidsmakers onzekerheid mee willen nemen in hun aanpak vragen andere actoren juist om meer duidelijkheid en dus *minder* onzekerheid. Vooraf was de verwachting op basis van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur dat beleidsmakers problemen kunnen ervaren bij een andere omgang met onzekerheid vanwege de gevolgen die dat heeft voor andere actoren (zie 2.5-7). In de onderzochte casussen blijkt dat met name te spelen wanneer beleidsmakers besluiten tot een adaptieve aanpak. Bij een gefaseerd uitgevoerd plan of een organische gebiedsontwikkeling is de vraag of, wanneer en hoe een gefaseerd uitgevoerd plan een vervolg krijgt, en het is de vraag wat het eindresultaat is van een organische gebiedsontwikkeling. Er worden wel globale afspraken gemaakt over het vervolg (zoals kaders waarbinnen een organisch groeiend plan zich moet ontwikkelen), maar die bieden – bewust – speelruimte om in te kunnen spelen op onzekere ontwikkelingen. Zembri-Mary (2019) spreekt bij die speelruimte over ‘(anticipated) plasticity’ van plannen. In voorliggende

studie vragen andere actoren – omwonenden, medeoverheden en volksvertegenwoordigers – om het verkleinen van die speelruimte. Zo vinden volksvertegenwoordigers de andere rol die ze bij een adaptieve aanpak krijgen, soms lastig. Waar ze eerder ‘ja’ of ‘nee’ konden zeggen tegen een helder omschreven plan (bijvoorbeeld de realisatie van een regionale luchthaven), stellen ze nu ‘slechts’ de kaders vast voor een plan waarvan het eindresultaat onduidelijk is (zoals een organisch groeiend bedrijventerrein met luchthaven). Andere actoren willen daarom meer duidelijkheid (perspectief) en dus minder vrijblijvendheid en daarmee onzekerheid vanwege de mogelijke gevolgen die deze speelruimte voor hen heeft (*patroon 7.3d2*). Of volgens Van der Pas et al. (2012): “The adaptive policy is less transparent, more vague, and harder to explain to all stakeholders” (p. 321).

Uit dit onderzoek blijkt dat de genoemde problemen die andere actoren hebben met een adaptieve aanpak niet bij elke invulling van een dergelijke aanpak speelt. Wanneer beleidsmakers kiezen voor een robuuste, no-regret maatregel (zoals de bypass bij Kampen) speelt dat niet omdat een dergelijke maatregel juist voor een lange periode voor duidelijkheid zorgt. De discussie met tegenstanders concentreert zich dan vooral op de vraag in hoeverre daadwerkelijk sprake is van ‘no regret’ omdat het onmogelijk is rekening te houden met *alle* mogelijke toekomst. Marchau (2014) spreekt niet voor niets over ‘verschillende *geïdentificeerde* toekomstige werelden’ (p. 9; zie ook hiervoor).

Subpatroon (e): Beleidsmakers richten zich bij hun instrumentinzet zowel op de inhoud als het proces van de besluitvorming

De verwachting op basis van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur was dat beleidsmakers in hun omgang met verschillende onzekerheden een mix van instrumenten zouden inzetten, en dat die *policy mix* zou bestaan uit zowel op proces als op inhoud gerichte instrumenten (*zie 2.5-6*). Voorliggende studie laat zien dat dit niet het geval is, zeker niet in het begin van het besluitvormingsproces wanneer beleidsmakers enkel traditionele, op autoriteit gebaseerde instrumenten inzetten (*zie 8.1b*). Deze studie voegt bovendien een nieuw element toe aan het uitgangspunt van Howlett (2000, 2018b) dat beleidsmakers een policy mix inzetten die bestaat uit ‘procedural instruments’ en ‘substantive instruments’ (*zie 1.4 en 2.3*). In de onderzochte casussen richten beleidsmakers zich bij de inzet van een *specifiek* instrument vaak op zowel het proces van de besluitvorming als op de inhoud, om daarmee zowel cognitieve, normatieve als strategische onzekerheid te verkleinen (*patroon 7.3e*). Dat geldt zowel voor op autoriteit gebaseerde instrumenten die beleidsmakers vanaf het begin inzetten, zoals onderzoek, als voor de later in het besluitvormingsproces ingezette op organisatie gebaseerde instrumenten, zoals participatie, en een adaptieve aanpak. De meer ‘traditionele’ instrumenten worden niet alleen ingezet op inhoud maar ook op het proces, en de meer ‘eigentijdse’ instrumenten niet alleen op het proces maar ook op de inhoud (*zie 7.3e voor voorbeelden*).

8.4 Veranderingen in de omgang met onzekerheid door beleidsmakers: fundamentele veranderingen of pragmatisme?

Een belangrijke vraag in voorliggende studie is of de omgang met onzekerheid tijdens de langdurige besluitvormingsprocessen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning zou veranderen, en zo ja, hoe (zie 1.3). De verwachting op basis van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur was dat veranderingen in de omgeving doorwerken in de manier waarop beleidsmakers (en andere actoren) omgaan met onzekerheid, en dat die veranderingen niet op elk beleidsveld – en dus in elke casus – hetzelfde effect zouden hebben (zie 2.5-10 en 2.4). Er blijkt echter een belangrijke overeenkomst tussen de casussen (en beleidsvelden): beleidsmakers blijken gedurende het gehele besluitvormingsproces een duidelijke voorkeur te houden voor onzekerheidsreductie via op autoriteit gebaseerde instrumenten – het (landelijke) beleidskader, (geïnstitutionaliseerd) onderzoek en politiek-bestuurlijke afspraken (*patroon 7.3*). Ze blijven streven naar onzekerheidsreductie via een gesloten besluitvormingsproces in lijn met een rationele planning en het achterliggende technische planning paradigma (zie 8.1a).

Beleidsmakers lijken deze omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten onder invloed van een veranderende omgeving slechts gradueel aan te passen (zie 2.5-10). De Roo (2012) spreekt in dat verband over “moving along the spectrum” van de door hem onderscheiden planning paradigma’s (p. 144) (zie 2.4). Factoren die in voorliggende studie zorgen voor een (ogenschijnlijke) verandering in de omgang met onzekerheid door beleidsmakers zijn: aansporing van andere actoren, zoals de Commissie m.e.r. en volksvertegenwoordigers; een veranderende institutionele setting, zoals een nieuw landelijk beleidskader; en externe ontwikkelingen zoals een economische crisis (zie 8.3a, 8.3d). Beleidsmakers blijken vervolgens elementen van het communicatieve planning paradigma en het complexiteit planning paradigma toe te voegen aan de het technische planning paradigma.

Zoals hiervoor aangegeven lijken beleidsmakers met de inzet van gebieds-ontwikkeling en participatie meer ruimte te geven aan andere actoren en daarmee aan onzekerheden, maar bij de invulling daarvan (via onder meer strakke kaders en een belangrijke rol van onderzoek) meer vast te houden aan hun oorspronkelijke technische planning paradigma dan in eerste instantie lijkt. Innes en Booher (2010) constateren dat ook wanneer ze spreken over beleidsmakers die controle zoeken bij “carefully limited agendas, use of specialized discourses, carefully defined problem frames, and invitations for participation to individuals whose contributions are predictable” (p. 175). Dat geldt ook voor de pogingen van beleidsmakers onzekerheden een plek te geven in een adaptieve aanpak: ook hier lijkt het streven naar certainification (onder meer via onderzoek en politieke afspraken) dominant en lijkt bij de invulling van een adaptief plan sprake van een combinatie van het complexiteit planning paradigma en het technische planning paradigma.

De vraag is in hoeverre veranderingen in de omgeving leiden tot een *fundamentele* verandering in de omgang met onzekerheid door beleidsmakers, of alleen tot een meer *pragmatische* aanpassing van de bestaande policy style en policy mix. Met andere woorden: is in de omgang met onzekerheid sprake van een ‘verschuiving op het spectrum’ tussen de drie planning paradigma’s zoals De Roo (2012, p. 144) dat beschrijft (zie 2.5-10), of is er sprake van beleidsmakers die “‘pick’ and ‘choose’ theories to justify their actions or approaches” zoals Allmendinger (2017, p. 30) suggereert. Het feit dat beleidsmakers overgaan tot een andere omgang van onzekerheid om uit een impasse te komen, doet vermoeden dat pragmatisme en opportunisme op zijn minst een rol spelen. Dit sluit aan bij de constatering van het PBL (2012) dat organische gebiedsontwikkeling “een opportunistische strategie” is: “Als het niet integraal en grootschalig kan, dan maar kleinschalig en organisch” (pp. 43-44; een vergelijkbare constatering wordt gedaan in Ministerie I&M, 2012b, p. 17).

Wetenschappers als Howlett (2018a; 2018b) en Van Geet (2021) richten zich bij ‘policy design’ op het komen tot een zo goed mogelijke ‘fit’ tussen beleidsdoelen en de daartoe ingezette instrumenten – de ‘policy mix’ – om beleid effectief te laten zijn. Dat veronderstelt dus een beter doordachte instrumentinzet dan de hiervoor beschreven ‘opportunistische strategie’. Een belangrijk uitgangspunt bij policy design is dat doelen en instrumenten zich kunnen aanpassen aan een veranderende omgeving: “Mixes of goals and means evolve as new elements are added onto the foundations of earlier design choices, and existing elements adapt to new contexts or are removed” (Van Geet, 2021, p. 13). Tegelijkertijd wijst Van Geet (2021) op het risico dat instrumenten (en doelen) suboptimaal worden ingezet omdat ondanks veranderende omstandigheden wordt vastgehouden aan bestaande instrumenten (en doelen): “it is essential to prevent these designs to evolve into sub-optimal configurations” (p. 96). De in voorliggende studie beschreven werkwijze, waarbij beleidsmakers ondanks een veranderende omgeving in hun streven naar certainification blijven vasthouden aan op autoriteit gebaseerde instrumenten en vooral vanuit opportunisme en pragmatisme slechts graduele aanpassingen doen aan hun in de omgang met onzekerheid ingezette instrumenten, maakt deze ‘sub-optimal configurations’ een reëel risico. Tegelijkertijd lijkt in het beleidsveld waterveiligheid ook sprake van een ‘echte’ verandering in de policy style en policy mix van beleidsmakers naar één waarin het complexiteit planning paradigma samengaat met het technische (en communicatieve) planning paradigma (de ‘verschuiving op het spectrum’ van De Roo, 2012), hetgeen zich onder meer vertaalt in de implementatie van ‘adaptief deltamanagement’ en een ‘deltacommissaris’ met speciale bevoegdheden om te komen tot dat adaptieve deltamanagement (Ministeries I&M en EL&I, 2011).

9. Conclusies en aanbevelingen: naar ruimte voor onzekerheid in infrastructuurplanning

In dit hoofdstuk komen we terug op het doel van deze studie zoals dat in hoofdstuk 1 is geformuleerd: inzicht krijgen in hoe beleidsmakers in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in de praktijk omgaan met verschillende vormen van onzekerheid, welke instrumenten ze daarbij inzetten, en welke invloed andere actoren op dat handelen hebben. In paragraaf 9.1 worden de onderzoeksvragen als geformuleerd in hoofdstuk 1 naar aanleiding van dit doel beantwoord, in paragraaf 9.2 worden vervolgens de conclusies uit onderhavige studie beschreven. In paragraaf 9.3 volgt een (wetenschappelijke) reflectie op voorliggend onderzoek en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek. Daarna volgen in paragraaf 9.4 aanbevelingen voor de beleidspraktijk, waarna dit hoofdstuk wordt afgesloten met een algemeen advies aan beleidsmakers meer het onzekere voor het zekere te kiezen (paragraaf 9.5). Verwijzingen naar paragrafen in eerdere hoofdstukken gebeurt wederom als volgt: (zie 7.1a) is een verwijzing naar paragraaf 7.1 (a).

9.1 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden aan de hand van de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek besproken. De zevende en laatste onderzoeksvraag – *Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de omgang met onzekerheid in de beleidspraktijk van gebiedsgericht infrastructuurplanning, en in bredere zin voor de ruimtelijke planning?* – wordt uitgewerkt in paragraaf 9.4.

1. Hoe gaan beleidsmakers in besluitvormingsprocessen in gebieds-gerichte infrastructuurplanning om met cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid?

In de drie onderzochte casussen ontstaat bij de besluitvorming door de interactie tussen actoren en hun advocacy coalitions een contested community. Er is bij alle casussen sprake van een economische advocacy coalition waartoe verantwoordelijke beleidsmakers behoren³⁵² die zich richt op economie en werkgelegenheid, een groene advocacy coalition met actoren die tegen het voorgenomen plan zijn vanwege de aantasting van de leefomgeving ('tegenstanders'), en een ambivalente advocacy coalition met actoren die een balans zoeken tussen economie en ecologie (zie 7.1a, 8.1a). Dat in alle casussen sprake is van drie advocacy coalitions is verklaarbaar: er zijn voor- en tegenstanders van het voorgenomen plan en ambivalente actoren. Tegelijkertijd wil dat niet zeggen dat dit bij besluitvorming in infrastructuurplanning – en meer in het algemeen bij ruimtelijke planning – altijd het geval is. Uit eerder weten-

³⁵² Beleidsmakers van andere overheden, zoals omliggende gemeenten en het Rijk, maken soms onderdeel uit van een andere advocacy coalition.

schappelijk onderzoek (o.a. Meijerink, 2005) blijkt dat er in een contested community veelal sprake is van twee tot vier advocacy coalitions (*zie 1.4, 8.1a*).

Op basis van bestaande wetenschappelijke inzichten was de verwachting dat beleidsmakers in hun streven naar besluitvorming onzekerheden proberen te verkleinen (certainification), omdat onzekerheden besluitvorming ingewikkelder maken (*zie 2.1*). Het onderzoek bevestigt die verwachting: verkleinen van onzekerheden wordt door beleidsmakers gehanteerd als de beste (snelste, kortste) weg naar een besluit. Het onderzoek geeft meer inzicht in hoe dat streven naar certainification verloopt. Beleidsmakers lijken vanaf het begin van het besluitvormingsproces te streven naar certainification en blijven dat doen, ook als er meer ruimte lijkt te komen voor onzekerheden en die – tot op zekere hoogte – door hen geaccepteerd lijkt te worden. Verder laten de casussen zien dat beleidsmakers hun streven naar certainification aanpassen aan de omgeving waarbinnen ze opereren – zie ook hieronder bij onderzoeksvraag 5.

In het begin van het besluitvormingsproces lijken beleidsmakers via op autoriteit gebaseerde instrumenten onzekerheden zo snel mogelijk te willen verkleinen (*zie 7.1b en 8.1b*). Normatieve onzekerheid blijkt te worden verkleind door houvast te zoeken bij het (landelijke) beleidskader en door dit via (geinstitutionaliseerd) onderzoek (zoals landelijk rekenmodellen) te vertalen in cognitieve zekerheid. Beleidsmakers lijken zo politiek gevoelige kwesties te willen depolitiseren, een strategie die ook door andere wetenschappers (o.a. Hisschemöller & Hoppe, 1996) wordt geconstateerd (*zie 8.1b*). Op die manier wordt geprobeerd te komen tot politiek-bestuurlijke afspraken om vooral strategische onzekerheid over het handelen van twijfelende fracties in gemeenteraad, PS en/of Tweede Kamer te verkleinen. Deze actoren uit de ambivalente advocacy coalition zijn nodig om tot een meerderheid en daarmee tot een besluit te komen. Het besluitvormingsproces vindt vooral plaats in de politieke arena; er blijkt weinig aandacht voor strategische onzekerheid over het handelen van andere actoren (buiten de hiervoor genoemde). Andere wetenschappers (o.a. Koppenjan & Klijn, 2004) spreken in dit verband over een ‘gesloten besluitvormingsproces’ (*zie 8.1a, 8.3b*).

Als beleidsmakers er niet in slagen onzekerheden via (enkel) op autoriteit gebaseerde instrumenten te verkleinen, lijkt er meer ruimte te komen voor onzekerheden via meer ‘open’ instrumenten zoals gebiedsontwikkeling en participatie (*zie 7.3b-c en 8.3b-c*). Via deze instrumenten wordt in eerste instantie onzekerheid vergroot, om uiteindelijk tot een breed gedragen plan te komen. Toch lijken beleidsmakers ook bij de inzet van deze instrumenten te blijven streven naar beheersing van het besluitvormingsproces, een mechanisme dat andere wetenschappers (o.a. Leendertse, 2020; Innes & Booher, 2010) eveneens constateren (*zie 8.1b en 8.3a*). Gebiedsontwikkeling blijkt niet zozeer te worden ingezet om samen met stakeholders invulling te geven aan de opgaven in een gebied, maar vooral te worden toegevoegd aan de infrastructuuroplossing om het politieke draagvlak te vergroten – en dus om

normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen. En in participatietrajecten blijken beleidsmakers in hun streven naar certainification maar beperkt ruimte te geven aan stakeholders door onder meer hun speelruimte op voorhand te beperken, te kiezen voor een prominente rol van onderzoekers, en het aantal stakeholders dat wordt betrokken bij de participatie en de tijdsduur van de participatie beperkt te houden.

Onder invloed van ingrijpende externe ontwikkelingen lijken beleidsmakers in de onderzochte casussen pogingen te doen onzekerheden een plek te geven in gefaseerd of organisch groeiende plannen of in maatregelen die flexibel, no-regret of robuust zijn. Toch is ook deze adaptieve aanpak gericht op certainification (*zie 7.3d en 8.3d*). Beleidsmakers blijken instrumenten waarin onzekerheid tot op zekere hoogte wordt geaccepteerd vooral te gebruiken om nú tot een besluit te kunnen komen en te kunnen starten met het plan dat ze al voor ogen hadden. Dit sluit aan bij de constatering van andere wetenschappers (o.a. Koppenjan & Klijn, 2004) dat beleidsmakers vanwege de politieke context waarbinnen ze opereren – elke vier jaar zijn er verkiezingen – snel resultaat willen (*zie 8.1b*).

2. Welk type en mix van instrumenten zetten beleidsmakers in?

Op basis van bestaande wetenschappelijke inzichten was de verwachting dat beleidsmakers – vanuit het besef dat ze opereren in een sterk veranderende omgeving – in hun omgang met onzekerheid niet alleen gebruik zouden maken van ‘traditionele’, op autoriteit gebaseerde instrumenten maar ook van ‘procesinstrumenten’ zoals participatie (*zie 2.3*). Uit dit onderzoek komt een ander beeld naar voren.

Beleidsmakers lijken met ‘traditionele’, op autoriteit gebaseerde instrumenten zowel de inhoud als het proces beheersbaar te willen houden (*zie ook onderzoeksvraag 1*): er wordt bij voorkeur één alternatief en hooguit een aantal varianten meegenomen in de besluitvorming, onderzoekers en experts krijgen een prominente rol bij de te maken keuzes, en beleidsmakers richten zich vooral op volksvertegenwoordigers en minder op andere actoren. Beleidsmakers stappen pas over op de inzet van andere instrumenten wanneer ze daar min of meer toe worden gedwongen. Onder invloed van een sterk veranderende omgeving, zoals een economische recessie of (bijna-)overstromingen, zetten beleidsmakers ook instrumenten in waarin onzekerheid expliciet wordt meegenomen – in dit onderzoek gevat onder de term ‘adaptieve aanpak’ (*zie 7.3d en 8.3d*). De invloed van een sterk veranderende omgeving op de omgang met onzekerheid door beleidsmakers wordt ook door andere wetenschappers geconstateerd. Zo geven Marchau et al. (2019) en Van der Steen en Van Twist (2012) aan dat de economische recessie in 2008 bij beleidsmakers heeft geleid tot meer aandacht voor een onzekere toekomst (*zie 8.3d*). En beleidsmakers blijken pas gebruik te maken van (vooral) op organisatie gebaseerde instrumenten, zoals een projectorganisatie waarin overheden samenwerken, een gebiedsontwikkeling waarbij

meerdere opgaven in een gebied gezamenlijk worden opgepakt en inbreng van stakeholders via participatie, wanneer ze door andere actoren (zoals de Commissie m.e.r. en volksvertegenwoordigers) min of meer gedwongen worden de 'speelruimte' te vergroten. Daarbij maken beleidsmakers ook gebruik van beeldende termen (zoals 'duurzaam'), een op informatie gebaseerd instrument (zie 7.3a-c en 8.3a-c). Op deze manier lijken beleidsmakers vooral te proberen actoren uit de ambivalente advocacy coalition achter het voorgenomen plan te krijgen.

Toch blijken ook bij de concrete invulling van deze aanvullende instrumenten de eerdergenoemde op autoriteit gebaseerde instrumenten weer een rol te spelen, omdat beleidsmakers blijven streven naar beheersing en certainification. Ook andere wetenschappers (o.a. Innes & Booher, 2010) constateren de vasthoudendheid van beleidsmakers in hun streven naar beheersing en certainification, en het gebruik van 'standard responses' (Koppenjan & Klijn, 2004) van beleidsmakers bij onzekerheden (zie 8.1b en 8.3a). Zo krijgen onderzoekers een belangrijke rol in de participatie-trajecten en bij de invulling van een adaptieve aanpak, blijkt het concept gebiedsontwikkeling te worden toegevoegd aan de infrastructuuroplossing om in de politieke arena tot een package deal te komen – en is dus meer sprake van gebiedsgerichte infrastructuurplanning dan van een integrale gebiedsontwikkeling, en bepalen politiek-bestuurlijke afspraken de werkwijze – en dus omgang met onzekerheid – van de projectorganisaties bij de bypass en vliegveld Twente (zie 7.3a-c en 8.3a-c).

Door beleidsmakers ingezette instrumenten blijken zich vaak te richten op zowel de inhoud als op het proces van de besluitvorming. Op die manier wordt geprobeerd verschillende vormen van onzekerheid te reduceren. Dat geldt zowel voor op autoriteit gebaseerde instrumenten die beleidsmakers vanaf het begin van het besluitvormingsproces inzetten als voor de op organisatie gebaseerde instrumenten en de adaptieve aanpakken die later in het proces worden ingezet. Waar andere wetenschappers (o.a. Howlett, 2000, 2018b) vaak uitgaan van een policy mix die bestaat uit 'procedural instruments' en 'substantive instruments', laat deze studie zien dat in veel gevallen bij een door beleidsmakers ingezet instrument zowel sprake is van een 'procedural instrument' als een 'substantive instrument' (zie 8.3e). Zo wordt (geïnstitutionaliseerd) onderzoek (zoals landelijke rekenmodellen) ingezet om meer duidelijkheid te krijgen over bijvoorbeeld de noodzaak van een bypass of de haalbaarheid van een luchthaven, maar ook om (twijfelende) volksvertegenwoordigers te overtuigen en vervolgstappen te kunnen zetten. En afspraken met volksvertegenwoordigers geven duidelijkheid binnen welke randvoorwaarden het voorgenomen plan invulling krijgt, maar zorgen ook voor een meerderheid in gemeenteraad, PS of Tweede Kamer. Participatie-trajecten zijn bedoeld om via de inbreng van stakeholders tot optimalisatie van een plan te komen, maar ook om meer draagvlak te creëren voor het uiteindelijke besluit. Samenwerking via een projectorganisatie zorgt dat expertise is gebundeld, maar leidt ook tot commitment van betrokken overheden. Een gebiedsontwikkeling (eigenlijk:

een gebiedsgerichte infrastructuuroplossing) zorgt dat meerdere opgaven in een gebied tegelijkertijd kunnen worden opgepakt, maar maakt het ook mogelijk te komen tot een package deal en daarmee tot een politieke meerderheid. Ten slotte maakt een adaptieve aanpak het mogelijk in te spelen op onzekere ontwikkelingen én om uit een politiek-bestuurlijke impasse te komen en snel een besluit tot actie te kunnen nemen.

3. Hoe beïnvloeden beleidsmakers en andere actoren elkaar in de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten?

In de onderzochte casussen ontstaat door de interactie tussen de genoemde advocacy coalitions een contested community (zie onderzoeksvraag 1). Er blijkt sprake van een spel van wederzijdse beïnvloeding – van actie en reactie – tussen actoren en hun advocacy coalitions. Het streven van beleidsmakers naar certainification leidt tot pogingen van tegenstanders die onzekerheden weer te vergroten, waardoor een – ook door andere wetenschappers (o.a. Howlett et al., 2009) geconstateerde – contested community ontstaat (zie 8.1a). In die contested community blijkt het lastig te komen tot een breed gedragen besluit omdat zowel beleidsmakers als tegenstanders aan actoren uit de ambivalente advocacy coalition ‘trekken’ om tot een meerderheid te komen. Dit resulteert in een moeizaam en langdurig besluitvormingsproces.

Zoals op basis van bestaande wetenschappelijke inzichten verwacht, hopen tegenstanders dat door het vergroten van onzekerheden (decertainification) alternatieven in beeld komen (zie 2.1). Deze studie laat zien dat tegenstanders de instrumenten die zij inzetten spiegelen aan die van beleidsmakers: dezelfde instrumenten die beleidsmakers inzetten om onzekerheden te verkleinen, worden door tegenstanders ingezet om ze weer te vergroten. Waar andere wetenschappers (o.a. Klijn & Koppenjan, 2016) vooral wijzen op dit actie-reactie mechanisme bij de inzet van het instrument onderzoek, laat voorliggende studie zien dat dat mechanisme óók optreedt bij andere instrumenten die beleidsmakers inzetten (zie 8.1c). Tegenstanders blijken onzekerheden te willen vergroten door met alternatieve visies en plannen te komen als reactie op het door beleidsmakers ingezette (landelijke) beleidskader dat juist was gericht op het verkleinen van onzekerheden. Ze willen bijvoorbeeld met hun pogingen de door beleidsmakers gehanteerde cijfers en onderzoeken ter discussie te stellen, onzekerheid over de door beleidsmakers gepresenteerde plannen vergroten (zie 7.1c en 8.1c). Wanneer beleidsmakers via een gebiedsontwikkeling het draagvlak voor de geplande infrastructuuroplossing willen vergroten om zo onzekerheden te verkleinen, maken tegenstanders gebruik van de samenhang tussen planonderdelen van een gebiedsontwikkeling om onzekerheden weer te vergroten. En als beleidsmakers proberen via een adaptieve aanpak nú tot een besluit te komen en zo onzekerheden te verkleinen, zetten tegenstanders vraagtekens bij de uitgangspunten en effectiviteit van dat adaptieve plan om zo onzekerheden weer te vergroten (zie 7.3b en 7.3d).

Het blijkt dat tegenstanders vooral via onderzoek (meer daarover bij onderzoeksvraag 6) en via op autoriteit gebaseerde instrumenten, zoals door het indienen van zienswijzen tijdens een m.e.r.-procedure, er in slagen om onzekerheden te vergroten (zie 7.1d en 8.1d). Beleidsmakers reageren hierop door via instrumenten als gebiedsontwikkeling en participatie in de besluitvorming meer speelruimte te geven aan stakeholders – en daarmee meer ruimte aan onzekerheden. Toch blijken beleidsmakers ook dan de speelruimte van stakeholders beperkt te houden in hun streven naar beheersing (zie onderzoeksvragen 1 en 2). Mede vanwege teleurstelling over de participatietrajecten – een deel van de stakeholders vindt dat er te weinig met hun inbreng wordt gedaan – kiest een deel van hen voor andere instrumenten (zoals juridische procedures of via de media) om invloed te blijven uitoefenen op de besluitvorming.

In de ‘strijd’ tussen beleidsmakers en tegenstanders roeren ook actoren uit de ambivalente advocacy coalition zich: zij proberen tot een besluit te komen waarin er een balans is tussen economie en ecologie. Brandsma (2016) spreekt in dit verband over ‘het middenveld’ tussen de twee ‘polen’. Actoren uit de ambivalente advocacy coalition zijn bereid onder een aantal voorwaarden mee te gaan met het beleidsmakers voorgestelde plan (in dit onderzoek een luchthaven, 100km/u-stroomweg of blauwe bypass), maar ook open staan voor goede alternatieven. Beleidsmakers proberen actoren uit de ambivalente advocacy coalition mee te krijgen door de geplande infrastructuuroplossing via een gebiedsontwikkeling te combineren met andere opgaven (zoals natuur) en door tegemoet te komen aan de voorwaarden die deze advocacy coalition stelt (zoals de schaalgrootte van een luchthaven). Tegenstanders proberen actoren uit de ambivalente advocacy coalition er van te overtuigen dat het plan van beleidsmakers geen goede keuze is door ze daarover aan het twijfelen te brengen, vooral door de uitgangspunten ter discussie te stellen en door zelf alternatieve plannen naar voren te schuiven.

Op basis van literatuur was de verwachting dat het streven naar certainification door beleidsmakers door de reactie van andere actoren daarop tot een problematisch besluitvormingsproces zou kunnen leiden, waarin het lastig is te komen tot een breed gedragen besluit (zie 2.3). Voorliggend onderzoek geeft een mogelijke verklaring voor het feit dat beleidsmakers desondanks toch vast lijken te houden aan hun streven naar certainification via (vooral) op autoriteit gebaseerde instrumenten: ze hebben een groot vertrouwen in hun vermogen via deze instrumenten onzekerheden te kunnen reduceren, en onderschatten het vermogen van tegenstanders onzekerheden te kunnen vergroten via eveneens op autoriteit gebaseerde instrumenten. Deze studie laat zien dat beleidsmakers mede als gevolg daarvan in hun streven naar certainification soms het tegenovergestelde effect bereiken en onzekerheden juist groter worden: een ‘boemerangeffect’ (zie 7.2a, 8.2a).

4. Welke samenhang is er tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid en in hoeverre en hoe beïnvloedt die samenhang de omgang met onzekerheid?

Voorliggende studie laat zien dat beleidsmakers in hun streven naar certainification gebruik lijken te willen maken van de samenhang tussen cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid, maar daarbij weinig oog hebben voor de gecompliceerde samenhang tussen die onzekerheden. Het gaat daarbij met name om de samenhang tussen de onzekerheden rondom het handelen van actoren *buiten* de eigen politieke arena. Daardoor worden onzekerheden soms vergroot terwijl het tegenovergestelde wordt beoogd: het hiervoor genoemde boemerangeffect (zie onderzoeksvraag 3). Dit draagt bij aan een moeizaam besluitvormingsproces.

De gevolgen van de samenhang tussen onzekerheden op het besluitvormingsproces worden het meest zichtbaar bij de inzet van het instrument onderzoek (zie 7.2b en 8.2b). Beleidsmakers zetten veelvuldig onderzoek in om onzekerheden te verkleinen: normatieve onzekerheid wordt verkleind door vertaling ervan in cijfers en dus in cognitieve zekerheid. Door het vraagstuk te depolitiseren lijken beleidsmakers ook strategische onzekerheid te willen verkleinen bij vooral volksvertegenwoordigers uit de ambivalente coalitie. Via onderzoek wordt geprobeerd op een objectieve manier nut en noodzaak van het voorgenen plan aan te tonen (zie ook onderzoeksvraag 1). Beleidsmakers lijken dus gebruik te willen maken van de samenhang tussen onzekerheden – Van den Hoek et al. (2014) spreken over ‘cascades of interrelated uncertainties’ (zie 8.2b). Onzekerheidsreductie via onderzoek blijkt echter lastig omdat de onzekerheden waarop beleidsmakers zich richten samenhangen met *andere* onzekerheden. Het gaat met name om de samenhang met onzekerheden rondom het handelen van actoren buiten de eigen politieke arena: strategische onzekerheid over het handelen van bijvoorbeeld marktpartijen of medeoverheden en de – deels daaraan gekoppelde – normatieve onzekerheid (zoals beleidsprioriteiten van het Rijk). Zo blijkt de haalbaarheid van een (regionale) luchthaven sterk afhankelijk van het strategische onzekere handelen van luchtvaartmaatschappijen, waardoor het beleidsmakers niet lukt cognitieve onzekerheid over die haalbaarheid te verkleinen en de hiervoor genoemde ‘cascadering’ van onzekerheden te benutten. De blijvende pogingen van beleidsmakers onzekerheden via onderzoek te verkleinen versterken juist de eerder genoemde strijd tussen voor- en tegenstanders en dragen bij aan een moeizaam besluitvormingsproces (zie onderzoeksvraag 3).

Naast de samenhang tussen onzekerheden blijkt in de onderzochte casussen ook de samenhang tussen *planonderdelen* relevant. Dat wordt met name zichtbaar bij de inzet van het instrument ‘gebiedsontwikkeling’. In de onderzochte casussen blijken beleidsmakers dit instrument vooral te gebruiken om het draagvlak voor de geplande infrastructuuroplossing te vergroten, en daarmee onzekerheden te verkleinen: normatieve onzekerheid over de te maken keuze en strategische onzekerheid over het

handelen van vooral volksvertegenwoordigers uit de ambivalente coalitie. Er is dus meer sprake van wat Heeres (2017) een ‘gebiedsgericht infrastructuurplan’ noemt – ‘een gecombineerde inrichting van infrastructuur en de omgeving’ – dan van een ‘integrale gebiedsontwikkeling’ waarin bereikbaarheid één van de opgaven is (zie 8.3b). Echter, de samenhang tussen planonderdelen vergroot de complexiteit van de besluitvorming, leidt tot meer onzekerheid en maakt onzekerheidsreductie voor beleidsmakers lastiger (zie 7.2b en 8.2b). Het combineren van opgaven via een gebiedsontwikkeling leidt tot betrokkenheid van meerdere overheden en sectoren en dat maakt besluitvorming minder voorspelbaar: er is sprake van meer strategische onzekerheid over het handelen van medeoverheden, zeker wanneer de besluitvorming lang duurt, en dit blijkt in de casussen een aantal keer tot aanpassing van de plannen te leiden. Daar komt bij dat tegenstanders van (onderdelen van) de gebiedsontwikkeling gebruik maken van de samenhang tussen planonderdelen om onzekerheden te vergroten (zie ook onderzoeksvraag 3). Zo proberen tegenstanders bij een gebiedsontwikkeling met bypass cognitieve onzekerheid over de gevolgen van waterrecreatie voor de natuur te vergroten om zo ook normatieve en strategische onzekerheid over de realisatie van watergebonden woningen te vergroten. Hier is eveneens sprake van een boemerangeffect: waar beleidsmakers proberen door het combineren van ruimtelijke opgaven onzekerheden te verkleinen, blijken ze ook hier soms het tegenovergestelde effect te bereiken. Beleidsmakers lijken onvoldoende oog te hebben voor de toegenomen complexiteit en daardoor grotere onzekerheden door het combineren van opgaven – ook hier vooral in relatie tot het onzekere handelen van actoren *buiten* de eigen politieke arena. Mogelijk speelt ook hier het hiervoor genoemde grote vertrouwen van beleidsmakers onzekerheden via hun instrumentinzet te kunnen verkleinen (zie onderzoeksvraag 4).

5. In hoeverre en hoe verandert de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten door beleidsmakers onder invloed van een veranderende (institutionele) omgeving?

Vanuit de literatuur was de verwachting dat de omgang met onzekerheid en daarbij ingezette instrumenten door beleidsmakers tijdens besluitvormingsprocessen verandert onder invloed van een veranderende (institutionele) omgeving (zie 2.4). Deze studie laat zien dat beleidsmakers hun policy style en policy mix onder invloed van een veranderende (institutionele) omgeving slechts gradueel aanpassen. Ze blijken gedurende het gehele besluitvormingsproces vanuit hun streven naar beheersing en controle (zie onderzoeksvraag 1) een voorkeur te houden voor certainification via een gesloten besluitvormingsproces met op autoriteit gebaseerde instrumenten: het technische planning paradigma blijft het uitgangspunt (zie 7.4 en 8.4). Tijdens het besluitvormingsproces voegen ze daar met instrumenten als participatie en gebiedsontwikkeling en via een adaptieve aanpak elementen aan toe van het communicatieve

planning paradigma en het complexiteit planning paradigma. Die (graduele) verandering in de omgang met onzekerheid door beleidsmakers blijkt te worden veroorzaakt door ingrijpende externe ontwikkelingen, zoals een economische crisis, een veranderende institutionele setting, zoals een nieuw landelijk beleidskader, of onder druk van andere actoren, zoals de Commissie m.e.r. en volksvertegenwoordigers (zie onderzoeksvragen 1 en 7). Het feit dat beleidsmakers vooral hiertoe overgaan onder druk van buitenaf doet vermoeden dat het meer gaat om een *pragmatische* aanpassing van de bestaande policy style en policy mix dan om een *fundamentele* verandering in de omgang met onzekerheid. In andere studies wordt in dit verband gesproken over ‘een opportunistische strategie’ van beleidsmakers (PBL, 2012) of van het inspelen op wat ‘in de bestuurlijke mode is’ (Edelenbos, 2000) (zie 8.4).

Als beleidsmakers door bijvoorbeeld de Commissie m.e.r. (en tegenstanders) worden aangespoord om ook alternatieven te onderzoeken, lijken ze met de inzet van instrumenten als gebiedsontwikkeling en participatie meer ruimte te geven aan andere actoren en daarmee aan te sluiten bij het communicatieve planning paradigma. Participatie blijkt echter in de casussen plaats te vinden binnen strakke (beleids)kaders om te zorgen dat onzekerheden niet te veel worden vergroot, de inzet van onderzoekers lijkt er voor te moeten zorgen dat onzekerheden in het participatietraject worden verkleind, en gebiedsontwikkeling blijkt te worden toegevoegd aan de infrastructuur-oplossing om in de politieke arena tot een package deal te komen en zo onzekerheden te verkleinen (zie 7.3b-c, 8.3b-c). Beleidsmakers blijken daarmee meer vast te houden aan hun oorspronkelijke technische planning paradigma dan in eerste instantie lijkt. Dat beleidsmakers vanaf de tweede fase van het besluitvormingsproces inzetten op gebiedsontwikkeling en participatie komt ook omdat ze daarmee inspelen op de nieuwe uitgangspunten in het landelijk ruimtelijk beleid, de Nota Ruimte uit 2004. Bij nadere beschouwing lijken beleidsmakers bij de inzet van deze ‘nieuwe’ instrumenten toch een verbinding te zoeken met hun ‘vertrouwde’ policy mix.

Onder invloed van ingrijpende externe ontwikkelingen hebben beleidsmakers meer oog voor onzekerheden en doen pogingen die mee te nemen in een adaptieve aanpak (zie 7.3d en 8.3d). Toch blijken ze ook hier een verbinding te zoeken met hun ‘vertrouwde’ policy mix – en daarmee met het technische planning paradigma en de daaraan gekoppelde certainification. En ook hier lijkt een zeker opportunisme een rol te spelen. Wanneer beleidsmakers in de onderzochte casussen besluiten tot een bypass die robuust en no-regret is, een gefaseerde herinrichting van de N340, en een organisch groeiend bedrijventerrein met luchthaven, lijken ze uit te gaan van het complexiteit planning paradigma. Echter, beleidsmakers proberen via deze adaptieve aanpak vooral nú in de politieke arena tot een besluit te komen en aan de slag te kunnen gaan, en proberen wederom via onderzoek (rekenmodellen) onzekerheden te verkleinen. Tegelijkertijd blijkt in het beleidsveld waterveiligheid (ook) sprake van een verandering in de policy style en policy mix van beleidsmakers naar één waarin het

complexiteit planning paradigma samengaat met het technische (en communicatieve) planning paradigma (zie ook onderzoeksvraag 6).

Uit deze studie blijkt dat beleidsmakers blijven streven naar certainification. Mede door het genoemde boemerangeffect (zie onderzoeksvraag 3) duurt het besluitvormingsproces lang en verandert de omgeving waarbinnen beleidsmakers opereren. Die veranderende omgeving bemoeilijkt certainification (zie 7.2c en 8.2c). Er spelen drie (met elkaar samenhangende) factoren. Door externe ontwikkelingen (zoals een economische recessie) kan de politiek-maatschappelijke discussie over een voorgenomen plan worden vergroot. Dit kan leiden tot veranderde politieke verhoudingen en prioriteiten (ook bij medeoverheden), wat certainification lastiger maakt. Verder kunnen als gevolg van veranderend beleid op autoriteit gebaseerde instrumenten veranderen (zoals het landelijke beleidskader), waardoor daarop gebaseerde certainification onder druk komt te staan.

6. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen beleidsvelden in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in de omgang met onzekerheid?

In de voorgaande onderzoeksvragen is vooral ingegaan op de overeenkomsten tussen de casussen en daaraan gekoppelde beleidsvelden in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning. Geconstateerd is dat beleidsmakers tijdens het besluitvormingsproces blijven streven naar certainification, en dat dit door de reactie van tegenstanders daarop – zij streven decertainification na – resulteert in een contested community. Hier worden de belangrijkste *verschillen* in de omgang met onzekerheid tussen de beleidsvelden in gebiedsgerichte infrastructuurplanning belicht en – waar mogelijk – verklaard.

Allereerst zijn er verschillen in de rol van onderzoek in het streven van beleidsmakers naar certainification. Op basis van beschikbare literatuur was de verwachting dat de inzet van onderzoek zou leiden tot een discussie over cijfers (zie 2.2). Voorliggende studie geeft een scherper beeld van deze ‘rapportenorlog’ in de respectievelijke casussen. De mate van institutionalisering van onderzoek in een beleidsveld blijkt van invloed op de mate waarin het tegenstanders lukt om gehanteerde cijfers over *nut en noodzaak* van het voorgenomen plan ter discussie te stellen. Dat blijkt minder relevant bij het ter discussie stellen van de *effecten* van de geplande maatregelen (zie 7.1d en 8.1d). In de beleidsvelden infrastructuur en waterveiligheid is onderzoek sterk geïnstitutionaliseerd via onder meer landelijk ontwikkelde rekenmodellen en gerenommeerde instituten. De legitimiteit van onderzoek staat niet snel ter discussie. Bij het beleidsveld luchtvaart ontbreekt een landelijk kader voor het uitvoeren van haalbaarheidsonderzoek en lijken onderzoekers minder gezag te hebben. Daardoor blijft er discussie over de haalbaarheid van een burgerluchthaven, en is er meer dan bij de andere casussen sprake van het hiervoor besproken boemerangeffect (zie onderzoeksvraag 3). Het lukt tegenstanders in alle casussen wél

om door beleidsmakers uitgevoerde onderzoeken over de *effecten* van de geplande maatregelen ter discussie te stellen, daarbij gebruik van de (hun rechte toekomende) formele instrumenten én van beeldende termen (zoals ‘eiersnijder’ of ‘badkuipeffect’) in de media (zie 7.1d en 8.1d). Het belang van de media voor tegenstanders om hun standpunt uit te dragen wordt door Korthagen (2015), die in dit verband spreekt over ‘unofficial actors’ die gebruik maken van een ‘authority-disorder bias’ bij de media (zie 8.1d).

Ook bij de ruimte voor stakeholders in participatietrajecten zijn er opvallende verschillen tussen de casussen. Bij de casussen waarbij sprake is van een gebiedsontwikkeling – met als uitgangspunt dat opgaven in een gebied *samen* met betrokkenen worden opgepakt – zijn de participatietrajecten *minder* open en intensief dan bij het project dat juist níet wordt gepresenteerd als een gebiedsontwikkeling, de N340. Dat beleidsmakers bij deze casus besluiten tot een open participatietraject hangt mogelijk samen met het feit dat het juist géén gebiedsontwikkeling is: herinrichting van de weg is een afgebakend project waarop relatief eenvoudig een aantal alternatieven kan worden uitgewerkt (zoals twee of vierbaans, 80 of 100km/u). Beleidsmakers hebben daardoor wellicht een sterker gevoel van beheersing en controle (zie onderzoeksvraag 1). Tegelijkertijd laat deze studie zien dat meer speelruimte alleen niet voldoende is voor tevredenheid bij stakeholders. Bij de casus N340 blijkt hun teleurstelling vooral in de politieke besluitvorming te zitten die op de participatie volgt. Voorliggend onderzoek laat het belang van een *transparante* besluitvorming zien volgend op een participatietraject (zie 7.3c en 8.3c). Vooral bij de casus N340 blijken de verwachtingen die in het participatietraject zijn gewekt bij te dragen aan een blijvende strijd van tegenstanders. Waar beleidsmakers via participatie hopen strategische onzekerheid te verkleinen door draagvlak te vergroten, bereiken ze met name door de minder transparante besluitvorming na de participatie het tegenovergestelde: het hiervoor besproken ‘boemerangeffect’ (zie onderzoeksvraag 3). Deze studie bevestigt het standpunt van de WRR (2012): ‘respect voor burgers’ betekent ook ‘mensen meenemen in de besluitvorming (zie 8.3c).

Ten slotte verschillen de casussen waar het gaat om de invulling van een adaptieve aanpak. Het uitgangspunt van een dergelijke aanpak is in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden – en daarmee ruimte te geven aan onzekerheid. Deze studie laat zien dat ingrijpende externe ontwikkelingen een stimulans zijn voor beleidsmakers om onzekerheid een plek te geven in een adaptieve aanpak (zie ook onderzoeksvraag 2), en dat verschillen in het *moment* waarop dat gebeurt zorgt voor verschillen tussen beleidsvelden in de mate waarin die adaptieve aanpak is ingebed. In het beleidsveld waterveiligheid blijken de (bijna)overstromingen in 1993 en 1995 voor meer aandacht te hebben gezorgd voor onzekere ontwikkelingen. Bij de beleidsvelden weginfrastructuur en (regionale) luchtvaart (en daaraan gekoppelde bedrijvigheid)

blijkt dat ‘pas’ na de economische recessie in 2008 te zijn gebeurd³⁵³. Als gevolg hiervan blijken adaptief beleid en een daarop gebaseerde aanpak in het beleidsveld waterveiligheid meer te zijn ingebed dan in de twee andere onderzochte beleidsvelden. Die verschillen werken ook door in het moment waarop én in de manier waarop onzekerheid wordt meegenomen in het besluitvormingsproces van de onderzochte casussen. Bij de casus bypass Kampen is vanaf het begin van het besluitvormingsproces aandacht voor onzekerheid, bijvoorbeeld bij het programma Ruimte voor de Rivier met ruimtelijke reserveringen voor mogelijk te nemen maatregelen en met criteria als ‘flexibiliteit’ en ‘robuustheid’ van maatregelen bij in het kader van dit programma uitgevoerde onderzoeken, bij de casus N340 en vliegveld Twente beperkt het meenemen van onzekerheid in de besluitvorming zich lange tijd vooral tot het gebruik van bandbreedtes voor onzekere ontwikkelingen in uitgevoerde onderzoeken.

9.2 Beleidsmakers kiezen het zekere voor het onzekere

Deze paragraaf richt zich op de conclusies die getrokken kunnen worden met betrekking tot het doel van de studie: *inzicht krijgen in hoe beleidsmakers in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in de praktijk omgaan met verschillende vormen van onzekerheid, welke instrumenten ze daarbij inzetten, en welke invloed andere actoren op dat handelen hebben*. Eerst wordt ingegaan op het blijvende streven van beleidsmakers naar onzekerheidsreductie (certification), daarna op het streven van tegenstanders van het voorgenomen (gebiedsgerichte) infrastructuurplan onzekerheden weer te vergroten (decertification) en de gevolgen die dat heeft voor de besluitvorming, en ten slotte wordt een aantal factoren benoemd die het streven van beleidsmakers naar certification bemoeilijken.

Conclusie 1: Beleidsmakers blijven vasthouden aan hun streven naar certification

In de onderzochte casussen blijken beleidsmakers tijdens het gehele besluitvormingsproces vast te houden aan hun streven naar onzekerheidsreductie. Ze lijken het proces beheersbaar te willen houden en daarom moeite te hebben ruimte te geven aan onzekerheden: ze kiezen het zekere voor het onzekere. De voorkeur van beleidsmakers voor certification blijkt reeds in het begin van het besluitvormingsproces als ze via een gesloten proces en op autoriteit gebaseerde instrumenten – het (landelijke) beleidskader, (geïnstitutionaliseerd) onderzoek en politiek-bestuurlijke afspraken – onzekerheden zo snel mogelijk lijken te willen verkleinen. Dat streven naar snelle certification lijkt deels voort komen uit het gegeven dat realisatie van (gebiedsgerichte) infrastructuur door formele procedures lang duurt en beleidsmakers binnen de bestuurstermijn tot resultaten willen komen. Dat die voorkeur voor certification

³⁵³ In het beleidsveld weginfrastructuur speelt daarnaast ook een toenemende aandacht voor de mogelijke gevolgen van sociaalmaatschappelijke ontwikkelingen als vergrijzing en meer vanaf huis werken.

ook tot gewoontegedrag leidt blijkt in de casussen onder meer uit de vanzelfsprekendheid waarmee beleidsmakers in situaties waarin onzekerheden spelen telkens weer onderzoek inzetten in een poging die onzekerheden weer te verkleinen, óók als in de periode ervoor is gebleken dat de uitgevoerde onderzoeken tot veel discussie over cijfers leiden en bijdragen aan een moeizaam besluitvormingsproces.

Deze studie laat bovendien zien dat beleidsmakers hun omgang met onzekerheid tijdens het besluitvormingsproces slechts gradueel aanpassen aan de veranderende omgeving waarbinnen ze opereren. Beleidsmakers blijven streven naar certainification en de 'nieuwe' instrumenten die ze daarbij inzetten, vooral op organisatie gebaseerd instrumenten (zoals participatie en gebiedsontwikkeling) en een adaptieve aanpak, worden gecombineerd met hun 'vertrouwde' policy mix – de genoemde op autoriteit gebaseerde instrumenten. Beleidsmakers komen moeilijk uit hun mal van onzekerheidsreductie via op autoriteit gebaseerde instrumenten. Ze lijken moeite te hebben om met de meer 'open' instrumenten participatie, gebiedsontwikkeling en een adaptieve aanpak ruimte te geven aan onzekerheden, en kiezen toch vooral voor beheersing en controle. Daarmee blijft in infrastructuurplanning het technisch planning paradigma dominant, en worden daar 'slechts' elementen van het communicatieve en/of complexiteit planning paradigma aan toegevoegd. Zo krijgen onderzoekers een belangrijke rol in participatietrajecten en bij de invulling van een adaptieve aanpak, en blijkt het instrument gebiedsontwikkeling vooral te worden gebruikt om in de politieke arena een meerderheid voor de geplande infrastructuur-oplossing te verkrijgen. Bovendien lijken beleidsmakers aanpassingen in hun omgang met onzekerheid vooral te doen vanuit een zeker pragmatisme en opportunisme. Ze doen dit pas als ze daar min of meer toe gedwongen worden, bijvoorbeeld na ingrijpen van de Commissie m.e.r. of om uit een politieke impasse te komen. Bovendien maken ze daarbij gebruik van de mogelijkheden die zich voordoen, bijvoorbeeld door in te spelen op de toenemende aandacht voor adaptiviteit in ruimtelijke planning.

Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat beleidsmakers in hun (blijvende) streven naar certainification instrumenten zowel inzetten op het *proces* als op de *inhoud* van de besluitvorming om zo zowel cognitieve, normatieve als strategische onzekerheid te verkleinen. Dat geldt zowel voor op autoriteit gebaseerde instrumenten die beleidsmakers vanaf het begin inzetten, als voor de later in het besluitvormingsproces ingezette adaptieve aanpak en op organisatie gebaseerde instrumenten. Dit inzicht plaatst het gebruikelijke onderscheid tussen de meer 'traditionele' op inhoud georiënteerde instrumenten en de meer 'eigentijdse' op proces georiënteerde instrumenten in een ander daglicht, evenals het idee dat beleidsmakers een *mix* van instrumenten (policy mix) nodig hebben om zowel op de inhoud als op het proces stappen te zetten in de besluitvorming. De meer 'traditionele' instrumenten worden niet alleen ingezet op inhoud maar ook op het proces, en de meer 'eigentijdse' instrumenten niet alleen op het proces maar ook op de inhoud. Zo wordt via onderzoek

inzicht verkregen in de haalbaarheid en/of noodzaak van de geplande infrastructuuroplossing en dus cognitieve onzekerheid verkleind (inhoud), maar wordt dit instrument ook ingezet om volksvertegenwoordigers te overtuigen en zo normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen (proces). Wanneer beleidsmakers via een participatietraject stakeholders betrekken bij de besluitvorming, doen ze dat enerzijds om het draagvlak voor het uiteindelijke besluit te vergroten en dus normatieve en strategische onzekerheid te verkleinen (proces), maar ze hopen ook via de inbreng van stakeholders tot optimalisatie van een plan te komen en zo cognitieve onzekerheid te verkleinen (inhoud). En als beleidsmakers voor een adaptieve aanpak kiezen doen ze dat om in te kunnen spelen op cognitief onzekere ontwikkelingen (onzekerheden die ook weer worden gereduceerd via rekenmodellen) (inhoud), maar ook om in de politieke arena tot een besluit te komen en nú aan de slag te kunnen gaan – waarmee normatieve en (vooral) strategische onzekerheid worden verkleind (proces).

Conclusie 2: Tegenstanders spiegelen hun instrumenten aan die van beleidsmakers, hetgeen leidt tot een contested community

Het voorgaande maakt duidelijk dat beleidsmakers in de onderzochte casussen tijdens het besluitvormingsproces blijven streven naar certainification. Zoals verwacht reageren tegenstanders hierop met pogingen die onzekerheden weer te vergroten. Via decertainification hopen tegenstanders dat alternatieven in beeld komen. Deze studie laat zien dat tegenstanders de instrumenten die zij inzetten spiegelen aan die van beleidsmakers. De instrumenten die beleidsmakers inzetten om onzekerheden te verkleinen, worden door tegenstanders ingezet om ze weer te vergroten. Afhankelijk van het doel van een actor kunnen instrumenten dus zowel worden ingezet om onzekerheden te verkleinen als om ze te vergroten (zie figuur 9.1). Dat geldt zowel voor de op autoriteit gebaseerde instrumenten die beleidsmakers vanaf het begin van het besluitvormingsproces inzetten, als voor de meer ‘open’ instrumenten die ze later inzetten. Zo proberen tegenstanders met hun pogingen de door beleidsmakers gehanteerde cijfers en onderzoeken ter discussie te stellen, onzekerheid over de door beleidsmakers gepresenteerde plannen te vergroten. Wanneer beleidsmakers via een gebiedsontwikkeling het draagvlak voor de geplande infrastructuuroplossing willen vergroten om zo onzekerheden te verkleinen, maken tegenstanders gebruik van de samenhang tussen planonderdelen van een gebiedsontwikkeling om onzekerheden weer te vergroten. En als beleidsmakers proberen via een adaptieve aanpak nú tot een besluit te komen en onzekerheden te verkleinen, zetten tegenstanders vraagtekens bij de uitgangspunten en effectiviteit van dat adaptieve plan om onzekerheden weer te vergroten. Tegenstanders lijken er vooral in te slagen onzekerheden via op autoriteit gebaseerde instrumenten (zoals via juridische procedures of de Commissie m.e.r.) en via onderzoek te vergroten. Ze lijken instrumenten met status in te moeten zetten om op te kunnen tegen de (formele) status van de instrumenten van beleidsmakers.

Figuur 9.1 Beleidsmakers zetten instrumenten in om onzekerheden te verkleinen. Tegenstanders van het voorgenomen infrastructuurplan spiegelen hun instrumentinzet om onzekerheden te vergroten.

Toelichting: T, W, P en O staat voor respectievelijk een technisch, wetenschappelijk, politiek en ongetemd beleidsprobleem.

Het streven naar decertainification door tegenstanders leidt bij beleidsmakers tot hernieuwde pogingen onzekerheden weer te verkleinen, bijvoorbeeld door aanvullend onderzoek uit te voeren. Als gevolg van dit actie-reactie-mechanisme ontstaat in de onderzochte casussen een contested community, waarin voor- en tegenstanders van het voorgenomen infrastructuurplan tegenover elkaar komen te staan. In die contested community blijkt het lastig te komen tot een breed gedragen plan. Zowel beleidsmakers als tegenstanders ‘trekken’ vervolgens aan actoren uit de ambivalente advocacy coalition om tot een meerderheid te komen (zie figuur 9.2). Voor- en tegenstanders komen daardoor moeilijk(er) tot elkaar.

Figuur 9.2 Voor- en tegenstanders van het voorgenomen infrastructuurplan staan tegenover elkaar en ‘trekken’ aan de ambivalente advocacy coalition om tot een meerderheid voor hun plan te komen

Deze studie laat zien dat beleidsmakers ondanks het moeizame besluitvormingsproces, dat ontstaat door de genoemde contested community, blijven vasthouden aan hun streven naar certainification via bij voorkeur op autoriteit gebaseerde instrumenten. Een mogelijke verklaring daarvoor is een groot vertrouwen van beleidsmakers in hun vermogen om via deze instrumenten onzekerheden te kunnen reduceren, en een onderschatting door beleidsmakers van het vermogen van tegenstanders onzekerheden te kunnen vergroten. Ze lijken de kracht van hun speciale positie in de besluitvorming in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning, onder meer door de formele bevoegdheden die ze hebben, te overschatten. Deze studie laat zien dat beleidsmakers mede als gevolg daarvan in hun streven naar certainification soms het tegenovergestelde effect bereiken en onzekerheden juist groter worden: een 'boemerangeffect'. Zo leidt de inzet van onderzoek tot een discussie over cijfers, een 'rapportenorlog', die onzekerheden eerder vergroot dan verkleint, en leiden pogingen van beleidsmakers via een gebiedsontwikkeling het draagvlak voor het infrastructuurplan te vergroten tot meer onzekerheden door de toegenomen complexiteit en samenhang tussen planonderdelen.

Een andere mogelijke verklaring is dat de verplichte formele procedures beleidsmakers juist aanzetten om onzekerheden via (geïnstitutioniseerd) onderzoek te verkleinen. Het uitgangspunt van dergelijke procedures is immers om de effecten van het voorgenomen plan (en eventuele alternatieven) zo goed mogelijk in kaart te brengen. Dat vertaalt zich veelal in onderzoek waarin die effecten via rekenmodellen worden doorgerekend: normatieve onzekerheid wordt vertaald in cijfers en dus in (ogenschijnlijke) cognitieve zekerheid (bijvoorbeeld over het aantal omwonenden met geluidshinder), en draagt bij aan depolitisering van het besluitvormingsproces.

Conclusie 3: Certainification van beleidsmakers leidt tot problematisch besluitvormingsproces

Deze studie laat zien dat het voor beleidsmakers lastig is in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning onzekerheden te verkleinen en tot een besluit te komen, en geeft bovendien een aantal verklaringen voor de moeizame besluitvorming die het gevolg is van dat streven naar certainification.

Allereerst blijkt het streven van beleidsmakers naar snelle certainification door een 'boemerangeffect' het tegenovergestelde effect te hebben: onzekerheden worden niet kleiner maar juist groter. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de Commissie m.e.r. aangeeft dat ook alternatieven moeten worden onderzocht, of wanneer de inzet van onderzoek leidt tot een 'rapportenorlog' en polarisatie. Voor en tegenstanders komen daarbij tegenover elkaar te staan, waardoor het lastig is tot een breed gedragen infrastructuurplan te komen – en dus om onzekerheden te verkleinen (zie punt 2 hiervoor).

In de tweede plaats is, mede door de genoemde polarisatie tussen voor- en tegenstanders, sprake van een langdurig besluitvormingsproces. Tijdens dat langdurige

besluitvormingsproces verandert de omgeving waarbinnen beleidsmakers opereren, en dat maakt certainification extra lastig. Zo kunnen externe ontwikkelingen (zoals een economische recessie) de politiek-maatschappelijke discussie over het voorgenomen plan verheven, en kunnen mede als gevolg daarvan de politieke verhoudingen en prioriteiten (ook bij medeoverheden) veranderen. Daardoor kunnen ook op autoriteit gebaseerde instrumenten veranderen (zoals het landelijke beleidskader), waardoor daarop gebaseerde certainification onder druk komt te staan.

Een derde factor die zorgt voor problemen bij het streven van beleidsmakers naar certainification betreft de samenhang tussen onzekerheden en tussen planonderdelen. Deze studie laat zien dat beleidsmakers in hun streven naar certainification de (gecompliceerde) samenhang onvoldoende doorzien, en dat daardoor onzekerheden soms worden vergroot terwijl het tegenovergestelde wordt beoogd. Dit boemerang-effect draagt bij aan een moeizaam besluitvormingsproces. De gevolgen van de samenhang tussen onzekerheden wordt vooral duidelijk bij de inzet van het instrument onderzoek. Beleidsmakers lijken die samenhang ('cascadering') vooral te willen gebruiken om onzekerheden te verkleinen, maar de gecompliceerde samenhang tussen onzekerheden onvoldoende te doorzien – met name in relatie tot het handelen van actoren buiten de eigen politieke arena. De samenhang tussen onzekerheden versterkt daarmee de genoemde 'rapportenoerlog' en maakt onzekerheidsreductie lastig. De gevolgen van de samenhang tussen planonderdelen wordt vooral zichtbaar bij de inzet van het instrument gebiedsontwikkeling. Beleidsmakers lijken de onzekerheden die door het combineren van opgaven toenemen onvoldoende te doorzien, ook hier vooral door toedoen van het onzekere handelen van actoren buiten de eigen politieke arena. Mogelijk speelt hierbij ook hier het genoemde grote vertrouwen van beleidsmakers onzekerheden via hun instrumentinzet te kunnen verkleinen (zie punt 1 hiervoor).

Overigens laat deze studie zien dat wanneer beleidsmakers onzekerheden wél een plek willen geven in een adaptieve aanpak, er andere actoren zijn die de speelruimte die een dergelijke aanpak aan beleidsmakers geeft onwenselijk vinden en vragen om onzekerheden toch weer te verkleinen. Niet alleen beleidsmakers blijken onzekerheden onwenselijk te vinden. Andere actoren willen nu graag meer duidelijkheid en dus *minder* vrijblijvendheid en daarmee onzekerheid over de invulling van het plan. Zo willen direct betrokkenen graag meer duidelijkheid over het 'eindplaatje' vanwege de mogelijke gevolgen voor henzelf, medeoverheden om te kunnen beoordelen hoe dat 'eindplaatje' aansluit op hun eigen beleid, en volksvertegenwoordigers om meer duidelijkheid te krijgen over hun positie en rol. Mede door de weerstand van deze actoren blijken beleidsmakers wisselend succes te hebben met het meenemen van onzekerheid in een adaptieve aanpak en worden onzekerheden toch (ook) weer verkleind via de eerder genoemde op autoriteit gebaseerde instrumenten.

Het voorgaande maakt duidelijk dat beleidsmakers in de onderzochte casussen tijdens het besluitvormingsproces blijven streven naar certainification: ze nemen steeds het zekere voor het onzekere. Tegenstanders van het voorgenomen plan blijven als reactie daarop proberen onzekerheden te vergroten. Het gevolg is een contested community waarin beide advocacy coalitions proberen een meerderheid te krijgen voor hun *eigen* plan door actoren uit de ambivalente advocacy coalition – vooral volksvertegenwoordigers – achter hun plan te krijgen. Actoren uit de ambivalente advocacy coalition proberen in de strijd tussen beleidsmakers en tegenstanders tot een compromis te komen waarin bij de geplande infrastructuuroplossing een balans wordt gevonden tussen economie en ecologie. Het blijkt echter lastig om tot dat compromis – en dus een breed gedragen plan – te komen, omdat dit compromis onvoldoende tegemoet komt aan de uiteenlopende wensen van de verschillende advocacy coalitions. Ook als beleidsmakers of tegenstanders met actoren uit de ambivalente advocacy coalition een (politiek-bestuurlijke) meerderheid hebben, blijft er politiek-maatschappelijke onrust. Het blijkt lastig ‘polderen’ in een gepolariseerd landschap.

9.3 Reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In de wetenschap en beleidspraktijk lijkt een toenemend besef dat onzekerheden via een adaptieve aanpak een plek moeten krijgen in infrastructuur- en ruimtelijke planning (De Roo et al., 2020; Leendertse, 2020; KiM, 2017). Ook groeit de overtuiging dat plannen samen met andere actoren moeten worden opgepakt, en dat een adaptieve aanpak dus tevens participatief is (Rauws et al., 2019; Innes & Booher, 2010). Tegelijkertijd blijkt het voor beleidsmakers geen eenvoudige opgave te komen tot een adaptieve (en participatieve) aanpak, juist door de interactie met andere actoren en de dynamiek en onzekerheid in het besluitvormingsproces die daardoor ontstaat (Van der Pas et al., 2012; Swanson & Bhadwal, 2009). Mede daardoor blijft toepassing van een echte adaptieve aanpak in de praktijk van infrastructuur- en ruimtelijke planning vooralsnog beperkt (Bosomworth et al., 2017; Lawrence & Haasnoot, 2017).

In deze studie is gepoogd via sociaal-wetenschappelijk onderzoek een bijdrage te leveren aan de zoektocht in de wetenschap en beleidspraktijk te komen tot een gedragen en werkbare adaptieve aanpak in de infrastructuur- en ruimtelijke planning. Als onderzoeksmethodiek is gekozen om te leren vanuit contingente kennisontwikkeling en niet te streven naar ‘ultimate answers’ (Flyvbjerg, 2001, p. 140). Flyvbjerg (2001) spreekt daarbij over ‘the power of example’ (p. 66) en het belang van een diepgravend onderzoek en analyse van casussen. Dat heeft in voorliggende studie invulling gekregen door het besluitvormingsproces van drie Overijsselse gebiedsgerichte infrastructuurprojecten, een periode van ongeveer twintig jaar beslaand, te bestuderen (tot begin 2020), en daarbij inzicht te verwerven in de manier waarop beleidsmakers in interactie met andere actoren en in een veranderende omgeving omgaan met onzekerheid. Daarbij is gebruik gemaakt van de praktische richtlijnen

(‘guidelines’) die Flyvbjerg (2001, 2004) geeft voor praktijkgericht (sociaal-wetenschappelijk) onderzoek (zie kader 3.1 in paragraaf 3.1).

De essentie van praktijkgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek is volgens Flyvbjerg het beschouwen van de praktijk binnen de context waarin deze zich afspeelt. Daartoe moeten volgens hem met een open blik via interactie en dialoog met betrokkenen verschillende perspectieven – ‘narratieven’ – op deze praktijk worden verzameld en geanalyseerd. De kracht van voorliggende studie ligt juist in die interactie en dialoog met betrokkenen. In de uitgebreide casusanalyse zijn in totaal ongeveer 130 betrokkenen geïnterviewd (zie bijlage 3) en is een groot aantal documenten geanalyseerd (zie bijlagen 4, 5 en 6). Daarmee zijn de narratieven van een groot aantal betrokkenen verzameld en is het mogelijk geweest om een goed beeld te vormen van (de verschillende percepties op) de omgang met onzekerheid tijdens het langdurige besluitvormingsproces van de drie onderzochte casussen. Bovendien is de interactie met de beleidspraktijk én de wetenschap gezocht door in een aantal validerende gesprekken (interviews en focusgroepen) de in deze studie gevonden patronen te bespreken (zie hoofdstuk 7 en bijlage 3).

Zoals aangegeven was het doel van deze studie om te leren vanuit contingente – en dus contextafhankelijke – kennisontwikkeling. De vraag is daarmee in hoeverre de resultaten van dit onderzoek generaliseerbaar zijn naar *andere* contexten. Flyvbjerg (2001, p. 136) spreekt in dat verband over ‘empirical generalization’, George en Bennett (2005, p. 110) over ‘contingent generalization’: de resultaten van casusonderzoek zijn generaliseerbaar naar een specifieke ‘class of cases’ die onder meer wordt gedefinieerd op basis van de institutionele, geografische en temporele setting. Om de generaliseerbaarheid van dit casusonderzoek te vergroten is een analyse *binnen* de drie casussen gecombineerd met een vergelijking *tussen* deze casussen, in lijn met het advies van George en Bennet (2005) die spreken over respectievelijk ‘within-case analysis’ en ‘cross-case comparison’. De resultaten van de analyse per casus zijn beschreven in de hoofdstukken 4, 5 en 6, de patronen die voortkomen uit een vergelijking tussen de casussen staan beschreven in hoofdstuk 7. Door de gevonden patronen in hoofdstuk 8 in te bedden in wetenschappelijke literatuur en onderzoek, is gestreefd tot meeromvattende conclusies te komen over de manier waarop beleidsmakers omgaan met onzekerheid in de interactie met andere actoren en in een veranderende omgeving. Deze conclusie staan beschreven in paragraaf 9.1 en 9.2.

Door de hiervoor beschreven werkwijze in combinatie met de specifieke kenmerken van projecten in het ruimtelijke domein, met veelal investeringen voor de lange termijn en een veelal blijvende (ruimtelijke) impact, is de verwachting dat de kennis die dit onderzoek genereert niet alleen relevant is in (gebiedsgerichte) infrastructuurprojecten maar ook voor andere deelterreinen in het ruimtelijke domein, zoals woningbouw en de realisatie van bedrijventerreinen. Er zijn ook geen specifieke redenen te veronderstellen dat de besluitvorming in andere gemeenten en provincies

in Nederland anders is dan in Overijssel (zie paragraaf 3.2). Generalisatie naar andere landen lijkt vanwege de verschillende institutionele contexten (zeker buiten de Europese Unie) minder eenvoudig, al kan verwacht worden dat een deel van de hier geschetste patronen ook daar zichtbaar zullen zijn bij besluitvormingsprocessen in het fysiek-ruimtelijke domein. Dat (een deel van) de in deze studie geschetste patronen ook buiten Nederland wordt gevonden blijkt in hoofdstuk 8, waar de bevindingen uit deze studie zijn ingebed in internationale wetenschappelijke literatuur.

Het streven van deze studie casusonderzoek te doen volgens de richtlijnen ('guidelines') van Flyvbjerg (2001, 2004), kende ook een aantal uitdagingen. Zoals aangegeven is volgens Flyvbjerg de essentie van praktijkgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek het *beschouwen van de praktijk binnen de context* waarin deze zich afspeelt. Aangezien in deze studie het besluitvormingsproces van drie casussen is geanalyseerd vanaf ongeveer het jaar 2000, moesten geïnterviewden soms vijftien tot twintig jaar terug in de tijd gaan. Herinneringen aan die tijd kunnen (en zullen) worden gekleurd door hetgeen daarna is gebeurd. Geïnterviewden hadden bovendien soms moeite om terug te gaan naar de context in de betreffende periode. Om dit te ondervangen, bleek het veelal goed te werken om geïnterviewden terug te nemen naar de betreffende periode door gebruik te maken van ander materiaal uit die periode, zoals uitspraken van de geïnterviewde (of andere actoren) in een krantenartikel of tijdens een vergadering, of belangrijke bevindingen van een onderzoek uit die tijd. In de geheugenleer wordt gesproken over het gebruik van 'context-dependent cues' (zie bijvoorbeeld Pastorino & Doyle-Portillo, 2011).

Flyvbjerg stelt verder dat het van belang is via interactie en dialoog met betrokkenen verschillende *narratieven* op de praktijk te verzamelen en te analyseren. Zoals aangegeven zijn die verschillende narratieven op (de omgang met onzekerheid in) het besluitvormingsproces in beeld gebracht via een groot aantal interviews. Om vervolgens zicht te krijgen op de interactie tussen actoren en de dynamiek in het besluitvormingsproces is onderscheid gemaakt tussen verschillende 'advocacy coalitions': groepen actoren die vanuit dezelfde overtuigingen de besluitvorming beïnvloeden. Die vereenvoudiging maakte het mogelijk de interactie en dynamiek tussen beleidsmakers en andere actoren over een lange periode te analyseren, en is in lijn met het advies van Sabatier en Jenkins-Smith (1993, p. 25): "Given the enormous number and range of actors involved, it becomes necessary to find ways of aggregating them into smaller and theoretically useful sets of categories" (zie 1.4). Een nadeel is dat daarmee minder goed zicht is verkregen op de narratieven van en interactie tussen *specifieke* actoren binnen de coalities (zoals tussen beleidsmakers *binnen* een organisatie). In het verlengde daarvan is er ook voor gekozen om niet in te gaan op het ambtelijk-bestuurlijke samenspel – de interactie tussen bestuurders en de beleidsmedewerkers die onder meer door Howlett et al. (2009), Bovens et al. (2004), De Jong

en Geerlings (2004) en 't Hart (2002) wordt beschreven. Hun gezamenlijk handelen werd gevat onder de noemer 'beleidsmakers'. Tijdens een aantal interviews en de validerende gesprekken werd duidelijk dat bestuurders en beleidsmedewerkers niet altijd op dezelfde lijn zitten waar het de omgang met onzekerheid betreft. Deze studie richt zich op het emergente *resultaat* van die onderlinge discussie: de manier waarop beleidsmakers als geheel in het besluitvormingsproces uiteindelijk omgaan met onzekerheid.

Het streven van voorliggend onderzoek was om – ondanks het langdurige besluitvormingsproces dat is onderzocht – ook *oog te hebben voor details* omdat die volgens Flyvbjerg vaak veelzeggend zijn. Daartoe is een poging gedaan door vooral de verslagen van geïnterviewden grondig te bestuderen, maar bijvoorbeeld ook door vergaderingen van gemeenteraden of PS terug te kijken/luisteren/lezen en beleidsdocumenten te bestuderen. Die 'details' betroffen in deze studie vooral citaten uit interviews, rapporten en vergaderingen. Deze zijn gebruikt om de verschillende narratieven over het besluitvormingsproces en de omgang met onzekerheid daarin te illustreren (zie bijlagen 4, 5 en 6 bij de empirische hoofdstukken 4, 5 en 6). Een beperking van deze methode is dat wel goed zicht is gekregen op het *handelen* (de omgang met onzekerheid), maar niet zo goed op de manier waarop (individuele) actoren onzekerheden beleven, hoe ze met die onzekerheden willen omgaan, welke overwegingen ze daarbij hebben, en welke belemmeringen ze daarin ervaren. Etnografisch onderzoek, zoals Van 't Klooster (2007) heeft gedaan naar de omgang met onzekerheid bij toekomstverkenner, zou hier meer zicht op kunnen geven.

Op basis van de voorgaande reflectie worden de volgende aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan:

- (1) *Onderzoek naar de omgang met onzekerheid in andere deelterreinen van de ruimtelijke planning.*

In deze studie is de omgang met onzekerheid in het besluitvormingsproces van drie projecten in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning onderzocht. Dat heeft geresulteerd in inzichten over de manier waarop beleidsmakers in de interactie met andere actoren en in een veranderende omgeving omgaan met onzekerheid. De verwachting is dat deze omgang met onzekerheid in andere beleidsvelden in het ruimtelijk domein, zoals woningbouw of de realisatie van bedrijventerreinen, vergelijkbaar is omdat de problematiek vergelijkbaar. Het is interessant om via (bijvoorbeeld) een comparatieve analyse (Verweij & Gerrits, 2019) te onderzoeken of dat inderdaad het geval is, welke eventuele verschillen er zijn in de omgang met onzekerheid en hoe die verschillen te verklaren zijn (zoals een andere rol van het instrument onderzoek). Juist die verschillen kunnen aanknopingspunten bieden om onzekerheid een betere plek te geven in ruimtelijke planning ('waarom lukt het hier wel en daar niet?').

- (2) *Onderzoek naar de omgang met onzekerheid in infrastructuurplanning in andere provincies, op andere schaalniveaus en in andere landen.*

Deze studie heeft zich gericht op de omgang met onzekerheid in het besluitvormingsproces van drie Overijsselse projecten in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning. De verwachting is dat de patronen die uit de onderzochte casussen naar voren kwamen ook bij (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning in andere provincies in Nederland en op andere schaalniveaus binnen Nederland (Rijk, gemeenten) zichtbaar zullen zijn, en deels ook bij infrastructuurplanning buiten Nederland zullen worden gevonden. Ook hier kan een comparatieve analyse tot interessante inzichten leiden over de omgang met onzekerheid, met name waar het verschillen in die omgang betreft in verschillende institutionele contexten. Bij die comparatieve analyse kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de bevindingen van Van Geet (2021) en Heeres (2017), die bij hun onderzoek naar infrastructuurplanning ingaan op verschillende institutionele contexten binnen Nederland (waaronder het verschil tussen Rijk en provincies). Verschillen tussen provincies, schaalniveaus en/of landen en hun specifieke institutionele contexten kunnen aanknopingspunten bieden onzekerheid een betere plek te geven in infrastructuurplanning, en mogelijk breder in de ruimtelijke planning.

- (3) *Onderzoek naar de invloed van het ambtelijk-bestuurlijke samenspel op de omgang met onzekerheid door 'beleidsmakers'.*

In deze studie is ervoor gekozen om bij de analyse van de omgang met onzekerheid in de besluitvorming niet in te gaan op de invloed van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel op de omgang met onzekerheid door 'beleidsmakers'. Tijdens een aantal interviews en validerende gesprekken is erop gewezen dat er wel degelijk verschillen zijn in de manier waarop zij onzekerheden ervaren én de manier waarop ze omgaan met onzekerheden. Zo houdt een bestuurder meer dan zijn ambtenaren rekening met het politieke spel. Het is interessant om via bijvoorbeeld discursieve methoden of een social network analysis (SNA, Lienert et al., 2013) na te gaan hoe dat ambtelijk-bestuurlijke samenspel doorwerkt op de omgang met onzekerheid in besluitvormingsprocessen in de ruimtelijke planning, waaronder op de in deze studie beschreven interactie met andere actoren. Het beeld dat Bovens et al. (2004), De Jong en Geerlings (2004), en 't Hart (2002) schetsen over de verhouding tussen bestuurders en het ambtelijke apparaat in besluitvormingsprocessen kan daarbij helpen.

- (4) *Onderzoek naar achterliggende voorkeuren, motieven, overwegingen en ervaren belemmeringen van (individuele) actoren in de omgang met onzekerheid.*

In deze studie is vooral via interviews een beeld verkregen van het *handelen* van actoren in de omgang met onzekerheid: de onzekerheden die actoren relevant achten, de manier waarop ze met die onzekerheden zijn omgegaan, en de invloed van andere actoren en de (veranderende) omgeving op dat handelen. Er is bewust

voor gekozen om in de interviews beperkt in te gaan op de achterliggende voorkeuren, motieven, overwegingen en ervaren belemmeringen in de omgang met onzekerheid. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews en de validerende gesprekken het belang van die persoonlijke kant in de omgang met onzekerheid, ook in de interactie tussen actoren. Hier meer zicht op krijgen, bijvoorbeeld via etnografisch onderzoek zoals uitgevoerd door Van 't Klooster (2007), kan bijdragen aan het streven om onzekerheid een betere plek te geven in de ruimtelijke planning. In de wetenschappelijke literatuur over ruimtelijke planning en onzekerheid wordt hier weinig aandacht aan besteed, terwijl onder meer Bammer en Smithson (2009) het belang van deze meer psychologische kant van de omgang met onzekerheid benadrukken. De drie verschillende perspectieven op onzekerheid (en risico) die Van Asselt (2000) onderscheidt ('individualist', 'egalitarian' en 'hierarchist') kunnen daar mogelijk als basis voor dienen.

9.4 Aanbevelingen voor de beleidspraktijk

Analyse van het besluitvormingsproces van drie casussen in gebiedsgerichte infrastructuurplanning laat zien dat beleidsmakers steeds het zekere voor het onzekere nemen, en dat dit resulteert in een problematisch en langdurig besluitvormingsproces. Om te komen tot een beter besluitvormingsproces worden aanbevelingen voor de beleidspraktijk gedaan. De aanbevelingen richten zich primair op besluitvorming in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning, maar zoals hiervoor aangegeven lijken ze ook relevant voor andere beleidsvelden in het ruimtelijk domein.

(1) Voorkom 'actie beleidsmakers = reactie tegenstanders' in de omgang met onzekerheid

In besluitvorming over (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning zetten beleidsmakers vaak de eerste stap. Voorliggend onderzoek laat zien dat het streven van beleidsmakers naar (snelle) *certainification* door de reactie van tegenstanders van het voorgenomen infrastructuurplan soms het tegenovergestelde effect heeft en onzekerheden juist groter worden: het 'boemerangeffect'. Dat andere actoren reageren op het handelen van beleidsmakers – 'actie = reactie' – biedt ook kansen voor beleidsmakers richting te geven aan het verloop van het besluitvormingsproces. Wanneer beleidsmakers een ander pad bewandelen in hun omgang met onzekerheid, zullen andere actoren dat waarschijnlijk ook doen. Een minder sterke focus op *certainification* door beleidsmakers werkt waarschijnlijk de-escalerend, en kan daarmee leiden tot een minder sterke focus op *decertainification* bij andere actoren. Daarmee kan worden voorkomen dat een contested community ontstaat met voor- en tegenstanders die tegenover elkaar komen te staan en zich in hun loopgraven verschansen (zie figuur 9.3, bovenste afbeelding).

Figuur 9.3 Van een contested community met voor- en tegenstanders naar een open dialoog tussen (gelijkwaardige) advocacy coalitions

Het gaat erom een setting te creëren waarin actoren uit verschillende advocacy coalitions met elkaar een open dialoog aangaan en er begrip komt voor elkaars standpunten (zie figuur 9.3, onderste afbeelding). Belangrijke voorwaarde voor die open dialoog is dat beleidsmakers in hun streven om tot besluitvorming te komen onzekerheden – en daarmee de speelruimte voor andere actoren – niet te snel verkleinen. Koppenjan en Klijn (2016) spreken in dit verband over het voorkomen van ‘early fixations’ (p. 127). Sterker nog: in die open dialoog dient aandacht te zijn voor relevante onzekerheden rondom het (gebiedsgerichte) infrastructuurplan. Deze studie heeft laten zien dat actoren uit een ambivalente advocacy coalition een belangrijke rol kunnen spelen in de dialoog tussen verschillende advocacy coalitions, omdat zij in hun streven naar een balans tussen verschillende belangen (in deze studie tussen economie en ecologie) veelal oog hebben voor de argumenten van andere advocacy coalitions. Ze kunnen in het besluitvormingsproces de rol vervullen van ‘critical friend’.

Bij de keuze voor een open dialoog dienen beleidsmakers te beseffen dat ook voor besluitvorming in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning geldt: haastige spoed is zelden goed. De gewoonte van beleidsmakers om in die besluitvorming via de inzet van traditionele, op autoriteit gebaseerde instrumenten onzekerheden snel te verkleinen, blijkt vaak niet effectief. Deze studie laat zien dat besluitvorming in infrastructuur-

planning gewoon zijn tijd nodig heeft (ondanks de Crisis- en Herstelwet en het Rijks- en Provinciaal Inpassingsplan), en dat het geven van ruimte aan andere actoren – en daarmee aan onzekerheden, de duur van die besluitvorming uiteindelijk ten goede lijkt te komen.

(2) Zoek bij participatie naar een andere balans tussen zekerheid en onzekerheid

Om te komen tot de hiervoor besproken open dialoog tussen actoren uit verschillende advocacy coalitions, ligt het voor de hand dat beleidsmakers het instrument participatie inzetten. Deze studie laat zien dat veel stakeholders graag meedenken in de besluitvorming over voor hen relevante infrastructuur. Beleidsmakers hebben echter een belangrijke uitdaging: ze moeten de juiste balans zien te vinden tussen enerzijds beheersing en controle van een besluitvormingsproces waarvan de complexiteit door participatie toeneemt – en dus zekerheid, en anderzijds loslaten en ruimte geven aan andere stakeholders – en daarmee aan onzekerheid.

In de onderzochte casussen blijken beleidsmakers bij het zoeken naar die balans toch vooral te kiezen voor beheersing en controle – en daarmee voor onzekerheidsreductie: de participatie vindt plaats binnen strakke (beleids)kaders, er worden vooraf politiek-bestuurlijke afspraken gemaakt over de invulling van het participatietraject, de participatie is van korte duur en met een beperkt aantal stakeholders, en/of onderzoekers krijgen een prominente rol bij de uitwerking van de plannen. Dat blijkt te leiden tot ontevredenheid bij stakeholders en het genoemde ‘boemerangeffect’.

Om dit boemerangeffect te voorkomen lijkt het verstandig om bij de hiervoor genoemde aspecten na te gaan in hoeverre en hoe er meer ruimte voor inbreng van stakeholders kan worden gecreëerd, terwijl het besluitvormingsproces tegelijkertijd beheersbaar blijft. Door ruimte te bieden voor de ideeën van stakeholders en daarmee voor alternatieven (zie ook punt 1), ook ruimte voor stakeholders die niet voorop lopen bij participatietrajecten. Door de participatie niet alleen te beperken tot het uitdenken van één of twee alternatieven maar ook door betrokkenheid in het traject ervoor en erna. En door kennisproductie in co-creatie waarin niet alleen onderzoekers en experts een rol vervullen maar ook stakeholders (zie ook punt 3).

Het is duidelijk dat ook wanneer beleidsmakers meer ruimte geven aan stakeholders en hun ideeën, participatie een aantal uitdagingen kent. Zo blijkt het niet eenvoudig stakeholders vanaf het begin mee te nemen in het proces omdat plannen dan vaak nog abstract zijn. Ook blijkt het lastig om stakeholders te betrekken die niet tot de ‘usual suspects’ kunnen worden gerekend (WRR, 2008). Zeker wanneer dit actoren zijn die tot de ambivalente advocacy coalition kunnen worden gerekend – niet ondenkbaar omdat voor- of tegenstanders van het voorgenomen infrastructuurplan meestal wel van zich laten horen – is het voor de hiervoor besproken open dialoog van belang hen bij de besluitvorming te betrekken (zie punt 1). En het vertalen van een gezamenlijke visie op een gebied naar concrete maatregelen die ook op draagvlak kunnen rekenen

blijkt een moeilijke opgave (zie ook Voogd & Woltjer, 1997). Ten slotte is het van belang niet alleen stakeholders maar óók volksvertegenwoordigers mee te nemen in die participatie. Deze studie heeft laten zien dat een geslaagde participatie alsnog kan mislukken wanneer er de politieke besluitvorming die daarop volgt niet in lijn is met het participatietraject ervoor.

(3) Kies voor joint fact finding met ruimte voor onzekerheid via gezamenlijke monitoring en evaluatie

Beleidsmakers zullen in besluitvormingsprocessen in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning gebruik blijven maken van onderzoek, deels omdat ze daartoe verplicht zijn (zoals een m.e.r.-procedure). Deze studie laat zien dat de inzet van onderzoek vaak leidt tot een discussie over cijfers die de polarisatie versterkt en het komen tot een gedragen besluit lastig maakt (zie punt 1). Beleidsmakers blijken in de onderzochte casussen de oplossing vaak te zoeken in nóg meer onderzoek, vaak zonder het gewenste resultaat. De discussie blijft. Het meenemen van stakeholders bij de in het kader van besluitvorming over een (gebiedsgericht) infrastructuurplan uit te voeren onderzoeken, 'joint fact finding' (Innes & Booher, 2010)³⁵⁴, lijkt een goed alternatief voor het gebruikelijk 'joint fact-fighting' (Edelenbos & Koppenjan, 2014). Onderzoek wordt daarmee onderdeel van het hiervoor besproken participatietraject (zie punt 2). Gezamenlijk worden de uitgangspunten van een onderzoek bepaald (bijvoorbeeld naar de haalbaarheid of effecten van alternatieven), en de resultaten van dit onderzoek en de daarop gebaseerde keuzes voor het (gebiedsgerichte) infrastructuurplan besproken.

Gezien de verschillende inzichten van stakeholders over de uitgangspunten én onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen (zoals economische groei of politiek-maatschappelijke prioriteiten), ligt het voor de hand die onzekerheden juist te accepteren en mee te nemen in het gezamenlijke onderzoek. Participatieve methoden voor kennisproductie kunnen daarbij worden gecombineerd met meer technisch-modelmatige methoden waarin een onzekere toekomst wordt meegenomen, zoals de adaptieve benaderingen van Haasnoot, Marchau en Kwakkel (zie bijvoorbeeld Marchau et al., 2019; Haasnoot, 2013; Kwakkel et al., 2010;). Deze aanpak kan bijdragen aan het begrip van stakeholders voor in onderzoek gehanteerde uitgangspunten, de resultaten van die onderzoeken en de daarop gebaseerde keuzes. Bovendien kan deze invulling van joint fact finding helpen om gezamenlijk – stakeholders én beleidsmakers – tot het besef te komen dat onzekerheden een plek moeten krijgen in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning.

Daarbij is het van belang joint fact finding niet te zien als een eenmalige activiteit maar als een continu proces van gezamenlijke monitoring en evaluatie (of: leren),

³⁵⁴ Andere termen die worden gebruikt zijn: 'negotiated knowledge' (Klijn & Koppenjan, 2016), 'stakeholder participation in knowledge production' (Hage et al., 2009), of 'socially robust knowledge' (Nowotny et al., 2001).

en – indien mogelijk en nodig – bijsturing van het (adaptieve) infrastructuurplan. Deze invulling van joint fact finding – gezamenlijke monitoring en evaluatie – sluit aan bij de adaptieve benaderingen van Haasnoot, Marchau en Kwakkel. Zij geven aan dat een adaptief (infrastructuur)plan via monitoring en een daaraan gekoppelde evaluatie gebaseerd op ‘grenswaarden’ en ‘knikpunten’, kan worden bijgestuurd. Waar zij vooral uitgaan van rekenwerk door inhoudelijke experts, is het voorstel van deze studie samen met stakeholders in gesprek te gaan over invulling van de monitoring en evaluatie.

De manier waarop de gezamenlijke *monitoring en evaluatie* invulling krijgt hangt af van de wijze waarop *adaptiviteit* in het (gebiedsgerichte) infrastructuurplan invulling krijgt. Het maakt uit of sprake is van een gefaseerd uitgevoerd, een organische groeiend of een robuust infrastructuurplan. Het door Rauws et al. (2019) gemaakte raamwerk voor de positionering van adaptieve planning – ze gebruiken ook de term ‘adaptieve aanpak’ – kan helpen om het gesprek daarover te voeren. Ze onderscheiden vier verschillende manieren waarop een adaptieve aanpak invulling kan krijgen. *Geprogrammeerde flexibiliteit* richt zich op het conditioneren van verandering, zoals afspraken vooraf bij welke verkeersdrukke een weg moet worden aangepakt. In dat geval bestaat de gezamenlijke monitoring en evaluatie vooral uit het vooraf goed doorspreken van alternatieve scenario’s (wanneer doen we wat) en de momenten waarop ingrijpen noodzakelijk is. Bij *zelfregulering binnen kaders* is de uiteindelijke invulling van een plan afhankelijk van de keuzes van actoren en de omstandigheden waarmee ze worden geconfronteerd. Het gaat bijvoorbeeld om een organische gebiedsontwikkeling (inclusief infrastructuur). Joint fact finding bestaat hier vooral uit het gezamenlijk komen tot kaders waarbinnen de gebiedsontwikkeling zich kan ontwikkelen, en vervolgens monitoren of het plan zich binnen de vooraf gestelde kaders ontwikkelt. Wanneer sprake is van het *stimuleren en activeren van adaptief vermogen* wordt geprobeerd bewoners, bedrijven en overheden zelf in te laten spelen op veranderende omstandigheden. Het gaat bijvoorbeeld om een netwerk van actoren die gezamenlijk invulling geven aan het verkeersveiligheidsbeleid en daarbij inspelen op onzekere ontwikkelingen. De gezamenlijke monitoring en evaluatie is in dat geval een hulpmiddel (of instrument) van het netwerk van actoren: het helpt om gezamenlijk in te spelen op veranderende omstandigheden. Bij een *adaptief leerproces* ligt de nadruk op het verkennen en openhouden van verschillende alternatieven. Het gaat bijvoorbeeld om ‘living labs’ waarin een netwerk van actoren via pilots de voor- en nadelen van alternatieven onderzoeken. Ook hier is gezamenlijke monitoring en evaluatie een vanzelfsprekend onderdeel van dat leerproces.

Ook bij joint fact finding hebben beleidsmakers een uitdaging: ondanks de veelheid aan wetenschappelijke artikelen over dit onderwerp, is het aantal voorbeelden waarin joint fact finding succesvol is toegepast vooralsnog beperkt (zie Schenk et al., 2016, voor een voorbeeld in infrastructuurplanning waar dat wél succesvol is toegepast).

9.5 Naar meer ruimte voor onzekerheid via een adaptieve aanpak is een gezamenlijk proces

Centraal in deze studie stond het verkrijgen van inzicht in hoe beleidsmakers in gebiedsgerichte infrastructuurplanning in de praktijk omgaan met verschillende vormen van onzekerheid, welke instrumenten ze daarbij inzetten, en welke invloed andere actoren op dat handelen hebben. Uit de hiervoor beschreven conclusies en aanbevelingen spreekt vooral dat beleidsmakers zullen moeten leren *het onzekere voor het zekere* te nemen, en dat ze die ruimte voor onzekerheid *samen met stakeholders* invulling moeten geven in een adaptief – en dus ook participatief – (gebiedsgericht) infrastructuurplan. Deze studie laat zien dat het meenemen van onzekerheid in (gebiedsgerichte) infrastructuurplanning niet eenvoudig is. De omgang met onzekerheid in de praktijk blijft nog vaak een kwestie van ‘aanmodderen’ (‘muddling through’), zoals Lindblom eind jaren ‘50 al constateerde (Lindblom, 1959). Tegelijkertijd laat het beleidsveld waterveiligheid zien dat het wel degelijk mogelijk is stappen te zetten naar een adaptieve aanpak, maar óók dat een dergelijke omslag in het denken en doen tijd nodig heeft.

Referenties: literatuur en bronnen casusonderzoek

Literatuur

- Abbott, J. (2005). Understanding and managing the unknown: The nature of uncertainty in planning. *Journal of Planning Education and Research*, 24(3), 237–251. <https://dx.doi.org/10.1177/0739456X04267710>
- AD (2019, 15 november). *Zonnepark op akkers van de baan na verzet omwonenden*. Geraadpleegd van www.ad.nl.
- Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46–63. <https://dx.doi.org/10.1177/1473095212452722>
- Alexander, E.R. (1992). A transaction cost theory of planning. *Journal of the American Planning Association*, 58(2), 190–200. <https://doi.org/10.1080/01944369208975793>
- Alexander, E.R. (2000). Inter-organizational coordination and strategic planning: The architecture of institutional design. In W. Salet & A. Faludi (eds.), *The revival of strategic spatial planning* (pp. 159–174). Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts & Sciences.
- Alexander, E.R. (2001). A transaction-cost theory of land use planning and development control: Towards the institutional analysis of public planning. *Town Planning Review*, 72(1), 45–75. <https://www.jstor.org/stable/40111825>
- Alexander, E.R. (2005). Institutional transformation and planning: From institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory*, 4(3), 209–223. <https://dx.doi.org/10.1177/1473095205058494>
- Allmendinger, P. (2017). *Planning Theory* (3rd ed.). London: Red Globe Press.
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- Arts, J. (1998). *EIA follow-up: On the role of ex post evaluation in Environmental Impact Assessment* (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Groningen). Groningen: Geo Press.
- Arts, J. (2007, 6 november). *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur* (inaugurele rede). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Arts, J., Filarski, R., Jeekel, H., & Toussaint, B. (eds.). (2016). *Builders and planners: A history of land-use and infrastructure planning in the Netherlands*. Delft: Eburon.
- Arts, J., Tillema, T., van der Waard, J., Storm, M., & Ruis, M. (2015, November). Planning, programming and budgeting of infrastructure and spatial development in uncertain times: Experiences with adaptive planning in the Netherlands. Paper presented at *Decision making under deep uncertainty*, Delft.
- Bammer, G., & Smithson, M. (eds.). (2009). *Uncertainty and risk: Multiple perspectives*. London: Earthscan.
- Bax, C. (2011). *Processes and patterns: The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy* (proefschrift). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a new modernity*. Germany: Sage.
- Bolan, R.J. (1991). Planning and institutional design. *Planning Theory*, 5(6), 7–34.
- Bolan, R.J. (2000). Social interaction and institutional design: The case of housing in the USA. In W.G.M. Salet & A. Faludi (eds.), *The revival of strategic spatial planning* (pp. 25–39). Amsterdam: Royal Dutch Academy of Sciences.
- Boogaard, G., & Michels, A.M.B. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Bosomworth, K., Leith, P., Harwood, A., & Wallis, P.J. (2017). What's the problem in adaptation pathways planning? The potential of a diagnostic problem-structuring approach. *Environmental Science and Policy*, 76, 23–28. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2017.06.007>
- Bovens, M.A.P., Pikkens, G., & Harreman, A. (2004). *Op elkaar aangewezen: Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.
- Brandsma, B. (2016). *Polarisatie: Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. Schoonrewoerd: BB in media.
- Bressers, J.Th.A., de Jong, P., Klok, P.-J., & Korsten, A.F.A. (eds.). (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorkum.
- Brewer, G.D. (1974). The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239–244.

- Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A., Hughes, J., & Nahapiet, J. (1980). The roles of accounting in organizations and society. *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), 5-27.
- Busscher, T., Zuidema, C., Tillema, T., & Arts, J. (2018). Learning in the face of change: The Dutch national collaboration programme on air quality. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 0(0), 1–17. <https://dx.doi.org/10.1177/0263774X18804227>
- Byrne, D. (2003). Complexity theory and planning theory: A necessary encounter. *Planning theory*, 2(3), 171–178. <https://doi.org/10.1177/147309520323002>
- Cameron, J., Odendaal, N., & Todes, A. (2004). Integrated area development project: Working towards innovation and sustainability. *Urban Forum*, 15(4), 311-339.
- Christensen, K. (1985). Coping with uncertainty in planning. *Journal of the American Planning Association*, 51, 63-73. <http://dx.doi.org/10.1080/019443368508976801>
- Commissie Duivesteijn (2004, december). *Reconstructie Betuweroute: De besluitvorming uitvergroet* (TK 29283-7). Den Haag: Tweede Kamer.
- Commissie Elverding (2008, april). *Sneller en beter: Advies Commissie Versnelling besluitvorming infrastructuurele projecten*.
- Commissie Noorderhaven (2014, 19 februari). *Evaluatieonderzoek: Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.*
- CPB, MNP & Rand Europe (2007, maart). *Omgaan met onzekerheid in beleid*. Bilthoven: Centraal Planbureau, Milieu en Natuur Planbureau en Rand Europe.
- CRa (2019, september). *Via Parijs: Een ontwerpverkenning naar een klimaatneutraal Nederland*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Davoudi, S. (2015). Planning as practice of knowing. *Planning Theory*, 14(3), 316-331. <https://dx.doi.org/10.1177/1473095215575919>
- De Bruijn, J.A., & ten Heuvelhof, E.F. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- De Jong, W.M., & Geerlings, H. (2004). *Wegen voor beoordeling: Een onderzoek ten dienste van bereikbaarheid, infrastructuur en duurzaam ruimtegebruik*. Delft: Trail.
- De Klerk, L., & Kreukels, T. (2016). Geschiedenis is vogelvlucht: Planologische theorievorming. *Rooilijn*, 48(1), 8-15.
- De Kort, I. (2009). *Designing a strategic plan development approach for integrated area development projects* (proefschrift). Enschede: Universiteit Twente.
- Derksen, W. (2014, 20 september). *Adaptief beleid is niet zo nieuw*. Geraadpleegd van <http://www.wimderksen.com/tag/planning/>.
- De Roo, G. (2007). Shifts in planning practice and theory: From a functional towards a communicative rationale. In G. de Roo, & G. Porter (eds.), *Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment* (pp. 103-114). Aldershot: Ashgate.
- De Roo, G. (2012). Spatial planning, complexity and a world 'out of equilibrium'. In G. de Roo, J. Hillier, & J. Van Wezemael (eds.), *Complexity and Planning: Systems, assemblages and simulation* (pp. 129-165). Farnham: Ashgate.
- De Roo, G., Rauws, W., & Zuidema, C. (2020). Rationalities for adaptive planning to address uncertainties. In G. de Roo, C. Yamu & C. Zuidema (eds.), *Handbook on Planning and Complexity* (pp. 110-150). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- De Roo, G., & Silva, E. (eds.). (2010). *A planners encounter with complexity*. England: Ashgate.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1983). *Risk and culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Draaisma, D. (2016). *Als mijn geheugen me niet bedriegt*. Groningen: Historische Uitgeverij Groningen.
- During, R. (2010). Gebiedsontwikkeling als onvoltooid project. In M. Hajer, J. Grijzen, & S. Van 't Klooster (red.), *Sterke verhalen: Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt* (pp. 82-94). Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten* (proefschrift). Delft: Technische Universiteit Delft.
- Edelenbos, J., & Koppenjan, J. (2014). Policy analysis in networks: The battle of analysis and the potentials of joint fact finding. In F. van Nispen and P. Scholten (eds), *Policy analysis and evaluation in the Netherlands: Institutionalization and performance* (pp. 33-48). Bristol: Policy Press.

- Edelenbos, J., & Teisman, G.R. (2013). Water governance capacity: The art of dealing with a multiplicity of levels, sectors, and domains. *International Journal of Water Governance*, 1(1-2), 89-108. <https://dx.doi.org/10.7564/12-IJWGS>
- Etzioni, A. (1967). Mixed scanning: A "third" approach to decision making. *Public Administration Review*, 27, 385-392. <https://www.jstor.org/stable/973394>
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford: Pergamon.
- Filarski, R. (2016). On the right track? In J. Arts, R. Filarski, H. Jeekel & B. Toussaint (eds.), *Builders and Planners: A history of land-use and infrastructure planning in the Netherlands* (pp. 279-344). Delft: Eburon.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. England: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306. <https://dx.doi.org/10.1080/1464935042000250195>
- Forester, J. (2010). Ruimten van het (on)mogelijke. In M. Hajer, J. Grijzen, & S. Van 't Klooster (red.), *Sterke verhalen: Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt* (pp. 170-185). Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Friend, J., & Hickling, A. (2005). *Planning under pressure* (3rd ed.). Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Friend, J., & Jessop, W. (1977). *Local government and strategic choice: An operational research approach to the processes of public planning* (2nd ed.). Oxford: Pergamon.
- Garvin, T. (2001). Analytical paradigms: The epistemological distances between scientists, policy makers, and the public. *Risk Analysis*, 21(3), 443-455. <https://dx.doi.org/10.1111/0272-4332.213124>
- Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2015, 4 februari). *Plan van aanpak implementatie advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente* (kenmerk 1500009131). Enschede/Zwolle: auteurs.
- Gemmel, P., & De Raedt, L. (2008). *De gezondheidszorg als Complex Adaptief Systeem*. Antwerpen: Flanders DC.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- George, A.L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. London: MIT Press.
- Grijzen, J. (2010). *Outsourcing planning: Wat do consultants do in regional spatial planning in the Netherlands* (proefschrift Universiteit van Amsterdam, Amsterdam). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Guba, E.G., & Lincoln, Y.S. (2005). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. In N.K. Denzin, & Y.S. Lincoln (eds.), *The Sage Handbook of qualitative research* (pp. 195-196). Thousand Oaks: Sage.
- Haasnoot, M. (2013). *Anticipating change: Sustainable water policy pathways for an uncertain future* (proefschrift). Enschede: Universiteit Twente.
- Haasnoot, M., Kwakkel, J.H., Walker, W.E., & ter Maat, J. (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23, 485-498. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.12.006>
- Haasnoot, M., Middelkoop, H., Offermans, A., van Beek, E., & van Deursen, W.P.A. (2012). Exploring pathways for sustainable water management in river deltas in a changing environment. *Climatic change*, 115(3-4), 795-819. <https://dx.doi.org/10.1007/s10584-012-0444-2>
- Hage, M., & Leroy, P. (2007). *Leidraad stakeholderparticipatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau: Praktijkwijzer*. Bilthoven/Nijmegen: Milieu- en Natuurplanbureau en Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hajer, M. (2009). *Authoritative governance: Policy-making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Hajer, M., Grijzen, J., & Van 't Klooster, S. (red). (2010). *Sterke verhalen: Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt. Design and Politics #3*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Hanna, C., White, I., & Glavovic, B. (2020). The uncertainty contagion: Revealing the interrelated, cascading uncertainties of managed retreat. *Sustainability*, 12, 736. <https://dx.doi.org/10.3390/su12020736>
- Hart, P. 't (2000). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Hartman, S., Rauws, W., Beeftink, M., de Roo, G., Zandbelt, D., Frijters, E., & Klijn, O. (2011). *Regio's in verandering: Ontwerpen voor adaptiviteit – Regions in transition: Designing for adaptivity. Design and Politics #5*. Rotterdam: Uitgeverij 010.

- Healey, P. (1992). Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *The Town Planning Review*, 63(2), 143-162.
- Healey, P. (1999) Institutional analysis, communicative planning and shaping places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 211-222.
- Healey, P. (2006a). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. New York: Palgrave MacMillan.
- Healey, P. (2006b). The new institutionalism and the transformative goals of planning. In N. Verma (ed.), *Institutions and Planning* (pp. 61-87). Amsterdam: Elsevier.
- Heclo, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Heeres, N. (2017). *Towards area-oriented approaches in infrastructure planning: Development of national highway networks in a local spatial context* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Heeres, N., Tillema, T., & Arts, J. (2012). Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-oriented" approaches. *Transport Policy*, 24, 148-158. <https://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.08.002>
- Henstra, D. (2016). The tools of climate adaptation policy: Analysing instruments and instrument selection. *Climate Policy*, 16(4), 496-521. <https://dx.doi.org/10.1080/14693062.2015.1015946>
- Hertin, J., Berkhout, F., Wagner, M., & Tyceta, D. (2004). Are 'soft' policy instruments effective? *The link between environmental management systems and the environmental performance of companies* (SEWPS, no. 124). Brighton: SEWPS, SPRU Electronic working papers series.
- Hisschemöller, M. (1993). *De democratie van problemen: De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming* (proefschrift Vrije Universiteit, Amsterdam). Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1996). Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60.
- Hijdra, A. (2017). *Waterways – ways of value: Planning for redevelopment of an ageing system in modern society* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and organization: Software of the mind*. London: McGraw-Hill.
- Hopkins, L.D., & Knaap, G.J. (2018). Autonomous planning: Using plans as signals. *Planning Theory*, 17(2), 274-295. <https://dx.doi.org/10.1177/1473095216669868>
- Hoppe, R. (2011). *The governance of problems: Puzzling, powering and participation*. Bristol: The Policy Press.
- Howlett, M. (2000). Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance. *Canadian public administration*, 43(4), pp 412-431.
- Howlett, M. (2018a). The contexts and components of policy design: Governance modes and policy regimes. In M. Howlett, & I. Mukherjee (eds.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 20-33). New York: Routledge.
- Howlett, M. (2018b). Policy instruments and policy design choices: Selecting substantive and procedural tools in public policymaking. In M. Howlett, & I. Mukherjee (eds.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 77-86). New York: Routledge.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). *Routledge handbook of policy design*. New York: Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems*. England: Oxford University Press.
- Hutter, I., Hennink, M., & Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. London: Sage.
- Huijs, S. (2003). Het vertalen van verhalen: Een politieke manier van omgaan met onzekerheid. In M. van Asselt, & A. Petersen, A. (red.), *Niet bang voor onzekerheid. RMNO-voorstudie* (pp. 105-118). Den Haag: Raad voor Ruimtelijk, Natuur- en Milieuonderzoek (RMNO).
- Innes, J., & Booher, D. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routledge.
- Jones, C.O. (1984). *An introduction to the study of public policy* (3rd ed.) Monterey: Brooks/Cole.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.
- KiM (2013, november). *Stappen naar adaptieve gebiedsagenda's*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Geraadpleegd van <https://www.kimnet.nl>.
- KiM (2017, september). *Adaptief programmeren in het fysiek-ruimtelijk beleid: Hoe om te gaan met onzekerheid?* Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Geraadpleegd van <https://www.kimnet.nl>.

- Kingdon, J.W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Longman.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2016). Governance networks in the public sector: A network approach to public problem solving, policy making and service delivery. New York: Routledge.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61-70. doi:10.7564/14-CGN8
- Klijn, E.H., van Bueren, E., & Koppenjan, J.F.M. (2000). *Spelen met onzekerheid*. Delft: Eburon.
- Koppenjan, J.F.M., & Groenewegen, J. (2005). Institutional design for complex technological systems. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 5(3), 240-257. <https://dx.doi.org/10.1504/IJTPM.2005.008406>
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E.H. (2012). Summing up: Dealing with uncertainties in networks. In P.L. Hupe, & M. Hill (eds.), *Public policy, volume III: Public policy in action* (pp. 321-340). London: Sage.
- Korsten, A.F.A. (2007). *Organiseren volgens Karl Weick: De sociale psychologie van organiseren*. Geraadpleegd van <http://www.arnokorsten.nl>.
- Korsten, A.F.A. (2016, 29 juli). *Wicked problems in het kort*. Geraadpleegd van <http://www.arnokorsten.nl>.
- Korsten, A.F.A. (2019, maart). Omgaan met 'wicked problems'. *Beleidsonderzoek Online*. <https://dx.doi.org/10.5553/BO/221335502019000002001>
- Korsten, A.F.A. (2020). *Voordelen en nadelen van fractiediscipline*. Geraadpleegd van www.arnokorsten.nl.
- Korthagen, I.A. (2015). *Media logic versus the logic of governance networks: The impact of mediatization on decision-making processes* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Knight, F.H. (1921). *Risk, uncertainty and profit*. New York: Houghton Mifflin.
- Krivý, M., & Kaminer, T. (2013). The participatory turn in urbanism. *Footprint*, 7(13), 1-6.
- Kwakkel, J.H., & van der Pas, J.W.G.M. (2011). Evaluation of infrastructure planning approaches: An analogy with medicine. *Futures*, 43, 934-946. <https://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2011.06.003>
- Kwakkel, J.H., Walker, W.E., & Marchau, V.A.W.J. (2010). Classifying and communicating uncertainties in model-based policy analysis. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 10(4), 299-315.
- Larkin, A., Hoolohan, C., & McLachlan, C. (2020). Embracing context and complexity to address environmental challenges in the water-energy-food nexus. *Futures*, 123. <https://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2020.102612>
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2007). Understanding public policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-21.
- Lasswell, H.D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. New York: American Elsevier.
- Lawrence, J., & Haasnoot, M. (2017). What it took to catalyse uptake of dynamic adaptive pathways planning to address climate change uncertainty. *Environmental Science & Policy*, 68, 47-57. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2016.12.003>
- Laws, D., Verloo N., & Poorter, M. (2010). Kennis voor beleid: Verkopen of verknopen? In M. Hajer, J. Grijzen, & S. van 't Klooster (red.), *Sterke verhalen: Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt. Design and Politics #3* (pp. 72-81). Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Leendertse, W.L. (2020, 25 februari). *Infrastructuur in beweging: Een perspectief op integratie en adaptatie in infrastructuurontwikkeling* (inaugurale rede). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Legacy, C. (2017). Is there a crisis of participatory planning? *Planning Theory*, 16(4), 425-442. <https://dx.doi.org/10.1177/1473095216667433>
- Lempert, R.J., & Groves, D.G. (2010). Identifying and evaluating robust adaptive policy responses to climate change for water management agencies in the American west. *Technological Forecasting & Social Change*, 77, 960-974. <https://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2010.04.007>
- Lienert, J. Schnetzer F., & Ingold, K. (2013). Stakeholder analysis combined with social network analysis provides fine-grained insights into water infrastructure planning processes. *Journal of Environmental Management*, 134-148. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2013.03.052>
- Liotta, P.H. (2002). *Boomerang effect: The convergence of national and human security*. *Security Dialogue*, 33(4), 473-488.
- Lincoln, Y.S., & Guba, E.G. (2000). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. In N.K. Denzin, & Y.S. Lincoln (eds.), *Handbook of qualitative research* (2nd ed.) (pp. 163-188). Thousand Oaks: Sage.

- Lindblom, C.E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C.E., & Woodhouse, E.J. (1993). *The policy-making process* (3rd ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- March, J.G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organizational Science*, 2, 71-87.
- Marchau, V.A.W.J. (2014). *Het onzekere voor het zekere nemen* (inaugurele rede). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Marchau, V.A.W.J., Walker, W.E., Bloemen, P.J.T.M., & Popper, S.W. (2019, eds.). *Decision making under deep uncertainty: From theory to practice*. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>
- Marsden, G., & McDonald, N.C. (2019). Institutional issues in planning for more uncertain futures. *Transportation*. <http://dx.doi.org/10.1007/s11116-017-9805-z>
- McGreevy, M.P. (2017). Complexity as the telos of postmodern planning and design: Designing better cities from the bottom-up. *Planning Theory*, 0(0), 1-20, <http://dx.doi.org/10.1177/1473095217711473>
- McKay, A. (2012). Negative lobbying and policy outcomes. *American Politics Research*, 40(1), 116-146. <http://dx.doi.org/10.1177/1532673X11413435>
- Meijerink, S.V. (2005). Understanding policy stability and change: The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003. *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1060-1077. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500270745>
- Meyerson, M.M., & Banfield, E.C. (1955). *Politics, planning and the public interest: The case of public housing in Chicago*. New York: Free Press.
- Ministerie BZK (2018, januari). *Adaptief bestuur: Essays over adaptiviteit en openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl>.
- Ministerie BZK (2020, september). *Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van www.rijksoverheid.nl.
- Ministerie I&M (2012a, maart). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Geraadpleegd van www.rijksoverheid.nl.
- Ministerie I&M (2012b, april). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl. Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie I&M (2016, 6 juni). *Evaluatie SVIR* (brief aan Tweede Kamer, kenmerk IENM/BSK-2016/109237). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministeries I&M en EL&I (2011, september). *Werken aan de delta: Maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu en ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Ministeries I&M en EZ (2017, september). *Deltaprogramma 2018: Doorwerken aan een duurzame en veilige delta*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu en ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie V&W (2005). *Kaart 8 Ruimtelijke reserveringen voor de lange termijn: IJssel*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30080-23-b2.pdf>.
- Morino, S. (2015). Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities. *Planning Theory*, 14(3), 248-267. <http://dx.doi.org/10.1177/1473095214521104>
- North, D.C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97-112. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- NSOB (2015). *Tussen begrijpen en begrip tonen: Een evaluatieonderzoek naar de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. in relatie tot de besluitvorming van de gemeente Enschede*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Pastorino, E.E., & Doyle-Portillo, S.M. (2011). *Wat is psychology? Essentials* (2nd ed.). Cengage Learning.
- PBL (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd van www.pbl.nl.
- PBL (2017). *Omgevingsbeleid op een tweesprong: De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd van www.pbl.nl.
- Platform 31 (2017, februari). *Werkwijzer organische gebiedsontwikkeling: Factsheet 1-4 en Spoorboekje voor het gebruik van de werkwijzer*. Den Haag: auteur. Geraadpleegd van www.platform31.nl.

- Portugali, J., Meyer, H., Stolk, E. & Tan, E. (2012, eds.) *Complexity theories of cities have come of age: An overview with implications to urban planning and design*. Heidelberg: Springer.
- Powell, W.W., & DiMaggio, P.J. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2009). *Programma Ruimte voor de Rivier: 14e Voorgangsrapportage, 1 januari 2009 - 1 juli 2009*. Utrecht: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, 14 oktober). *Structuurvisie N340 Zwolle-Ommen/N48 Varsen-Arriërveld*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2012, 15 mei). *Statenvoorstel Provinciaal Inpassingsplan N340/N48 en Investeringsbesluit N340/N48 en N377* (kenmerk PS/2012/149). Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2016, 19 april). *Gebiedsvisie Technology Base Twente*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2020, 25 november). Evaluatie Omgevingsvisie (bijlage 5 bij gespreksnotitie voor PS 'Herziening Omgevingsvisie: opmaat naar beleid', kenmerk 2020/9051060). Zwolle: auteur.
- Rauws, W. (2015). *Why planning needs complexity: Towards an adaptive approach for guiding urban and peri-urban transformations* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Rauws, W., & de Roo, G. (2016). Adaptive planning: Generating conditions for urban adaptability. Lessons from Dutch organic development strategies. *Environment and Planning B: Planning and Design* 2016, 43(6), 1052–1074. <http://dx.doi.org/10.1177/0265813516658886>
- Rauws, W., Zuidema, C. &, de Roo, G. (2018). Adaptieve planning voor een zelfontvouwend landschap. *ROM: maandblad voor ruimtelijke ordening*, 36(11), 40-43.
- Rauws, W., Zuidema, C., & de Roo, G. (2019). *Adaptieve planning in perspectief: Over adaptieve sturingsbenaderingen voor het borgen en versterken van de kwaliteit van de leefomgeving in een veranderlijke wereld*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Ravetz, J.R. (2001). Models of risk: An exploration. In M. Hisschemöller, R. Hoppe, W.N. Dunn, & J.R. Ravetz (eds.), *Knowledge, power and participation in environmental policy analysis. Policy Studies Annual Review*, dl. 12. New Brunswick: Transaction.
- Ravetz, J.R. (2010). Preface. In G. Bammer, & M. Smithson (eds.), *Uncertainty and risk: Multidisciplinary perspective* (pp. xiii-xvi). London: Earthscan.
- Renn, O. (2008). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- RUG (2015, februari). *RUG Research Databeleid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Rydin, Y. (2007). Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning Theory*, 6(1), 52–68. <http://dx.doi.org/10.1177/1473095207075161>
- Sabatier, P.A. & Pelkey, N. (1987). Incorporating multiple actors and guidance instruments into models of regulatory policymaking: An Advocacy Coalition Framework. *Administration and Society*, 19(2), 236-263.
- Sabatier, P.A., & Jenkins-Smith, H.C. (eds.). (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. San Fransisco: Westview Press.
- Sabatier, P.A., & Weible, C.M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of policy process* (pp. 189-220). San Fransisco: Westview Press.
- Salet, W., Bertolini, L., & Giezen, M. (2013). Complexity and uncertainty: Problem or asset in decision making of mega infrastructure projects? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 1984–2000. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01133>
- Salet, W. (2018). *Public norms and aspirations: The turn to institutions in action*. London: Routledge.
- Salet (ed.). (2019). *The Routledge Handbook of institutions and planning in action*. London: Routledge.
- Schenk, T., Vogel, R.A.L., Maas, N., & Tavasszy, L.A. (2016). Joint fact-finding in practice: Review of a collaborative approach to climate-ready infrastructure in Rotterdam. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 16(1), 273-293. <http://dx.doi.org/10.18757/ejtir.2016.16.1.3132>
- Schulz, M., Nancy Chin-A-Fat, N., van Twist, M., van der Steen, M., & Bressers, D. (2016). *Zand in het raderwerk: Escalatie van commitment als patroon in het openbaar bestuur*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Scott, W.R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas and interests* (3rd ed.). Los Angeles: Sage.
- Sewell, G.C. (2005). *Actors, coalitions and the framework convention to climate change* (proefschrift). Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology. Geraadpleegd van <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/33743>

- Simon, H.A. (1955). A behavioural model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Skrimizea, E., Haniotou, H., & Parra, C. (2018). On the 'complexity turn' in planning: An adaptive rationale to navigate spaces and times of uncertainty. *Planning Theory*, 1-21. <http://dx.doi.org/10.1177/1473095218780515>
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: An historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38. <http://dx.doi.org/10.1080/02665433.2013.874299>
- Sorensen, A. (2017). New Institutionalism and planning theory. In M.G. Madanipour, & A.V. Watson (eds.), *The Routledge Handbook of planning theory* (pp. 250-263). London: Routledge.
- Spaink, E. (2017). *Gebiedsontwikkeling: Op zoek naar voorwaarden voor effectieve realisering* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Spijkerboer, R.C., Zuidema, C., Busscher, T., & Arts, J. (2019). Spatial integration of renewable energy and transport infrastructure networks: An institutional analysis. *Journal of Cleaner Production*, 209, 1593-1603. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.11.008>
- Swanson, D., Barg, S., Tyler, S., Venema, H., Tomar, S., Bhadwal, S... Drexhage, J. (2010). Seven tools for creating adaptive policies. *Technical forecasting and social change*, 77, 924-939. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760050165334>
- Swanson, D., & Bhadwal, S. (2009). *Creating adaptive policies: A guide for policy-making in an uncertain World*. New Delhi: Sage.
- Taleb, N.N. (2008). *Black swan: The impact of the highly improbable*. London: Penguin Books.
- Teisman, G.R. (2000). Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making roads. *Public Administration*, 78, 937-956. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00238>
- Teisman, G.R., & Gerrits, L. (2014). The emergence of complexity in the art and science of governance. *Complexity, Governance & Networks*, 1, 17-28. <http://dx.doi.org/10.7564/14-CGN2>
- Thompson, J.D., & Tuden, A. (1959). Strategies, structures and processes of organizational decision. In J.D. Thompson, P.B. Hammond, R.W. Hawkes, B.H. Junker, & A. Tuden (eds.), *Comparative studies in administration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Trendbureau Overijssel (2018, mei). *Adaptief beleid in verkeer en vervoer in Overijssel*. Geraadpleegd van www.trendbureauoverijssel.nl.
- Turnhout, E., Hisschemöller, M., & Eijssackers, H. (2007). Ecological indicators: Between the two fires of science and policy. *Ecological Indicators*, 7, 215-228. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolind.2005.12.003>
- Turnhout, E., Hisschemöller, M., & Eijssackers, H. (2008). Science in Wadden Sea policy: From accommodation to advocacy. *Environmental Science & Policy*, 11(3), 227-239. <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2007.07.004>
- Van Asselt, M.B.A. (2000). *Perspectives on uncertainty and risk: The PRIMA approach to decision support* (proefschrift Universiteit van Twente, Enschede). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Van Asselt, M.B.A., Faas, N., van der Molen, F., & Veenman, S.A. (2010a, red.). *Uit Zicht: Toekomstverkennen met beleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Van Asselt, M.B.A., Mesman, J., & van 't Klooster, S. (2007). Dealing with prognostic uncertainty. *Futures*, 39(6), 669-684. <http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2006.11.011>
- Van Asselt, M.B.A. & Rijkens-Klomp, N. (2002). A look in the mirror: Reflection on participation in Integrated Assessment from a methodological perspective. *Global Environmental Change*, 12, 167-184. [https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(02\)00012-2](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(02)00012-2)
- Van Asselt, M.B.A., van 't Klooster, S.A., van Notten, P.W.F., & Smits, L.A. (2010b). *Foresight in action: Developing policy-oriented scenarios*. London: Earthscan.
- Van de Graaf, H., & Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek: Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Dick Coutinho.
- Van den Berg, C.F. (2018, januari). Robuust én flexibel? De rijksoverheid op zoek naar de heilige graal voor adaptief bestuur. In: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Adaptief bestuur: Essays over adaptiviteit en openbaar bestuur* (pp. 114-125). Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl>.
- Van den Heuvel, J.J.H. (2014). *Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Amsterdam: Boom Lemma.
- Van den Hoek, R.E., Brugnach, M., Mulder, J.P.M., & Hoekstra, A.Y. (2014). Analysing the cascades of uncertainty in flood defence projects: How "not knowing enough" is related to "knowing differently". *Global Environmental Change*, 24, 373-388.

- Van der Doelen, F.C.J. (1988). Informatie, prikkers en voorschriften: Beperkende en verruimende sturingsmodellen. *Beleidswetenschap*, 3, 197-212.
- Van der Doelen, F.C.J. (1993). De gereedheidskist van de overheid: Een inventarisatie. In J.Th.A. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok, & A.F.A. Korsten (1993, eds.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 17-31). Assen: Van Gorkum.
- Van der Pas, J.W.G.M., Kwakkel, J.H., & van Wee B. (2012). Evaluating adaptive policymaking using expert opinions. *Technological Forecasting & Sociale Change*, 79, 311-325. doi:10.1016/j.techfore.2011.07.009
- Van der Pas, J.W.G.M., Walker, W.E., Marchau, V.A.W.J., Van Wee, B., & Kwakkel, J.H. (2013). Operationalizing adaptive policymaking. *Futures*, 52, 12-26. <http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2013.06.004>
- Van der Sluijs, J.P. (2005). Uncertainty as a monster in the science-policy interface: Four coping strategies. *Science & Technology*, 52, 87-92.
- Van der Steen, M., & van Twist, M. (2012). Beyond use: Evaluating foresight that fits. *Futures*, 44, 475-486. <http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2012.03.009>
- Van Geet, M. (2021). *Policy design and infrastructure planning: Finding tools to promote land use transport integration* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Van Geet, M., S. Lenferink, T. Busscher & J. Arts (2021), Finding the right tools for the job: instrument mixes for land use transport integration in the Netherlands, *Journal of Transport and Land Use*, 14(1), 125-149. <http://dx.doi.org/10.5198/jtlu.2021.1710>
- Van 't Klooster, S. (2007). *Toekomstverkenning: ambities en de praktijk. Een etnografische studie naar de productie van toekomstkennis bij het Ruimtelijk Planbureau (RPB)* (proefschrift). Maastricht: Universiteit van Maastricht.
- Van Wezemael, J.E. (2010). Modulation of singularities a complexity approach to planning. In J. Hillier, & P. Healey (eds.), *The Ashgate research companion to planning theory: Conceptual challenges for spatial planning* (pp. 273-298). New York: Ashgate.
- Veenman, S.A. (2013). Futures studies and uncertainty in public policy: A case study on the ageing population in the Netherlands. *Futures*, 53, 42-52. <http://dx.doi.org/doi:10.1016/j.futures.2013.08.008>
- Veenman, S.A. & Leroy, P. (2016). Environmental outlooks: How they frame futures and long term uncertainty. *Futures*, 82, 63-75. <http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2016.06.004>
- Verkerk, J., van Buuren, M.W., & Teisman, G.R. (2015). Synchronising climate adaptation processes in a multilevel governance setting: Exploring the synchronising capacity of governance levels in the Dutch Delta. *Policy & Politics*, 43(4), 579-596. <http://dx.doi.org/10.1332/030557312X655909>
- Verweij, S., & Gerrits, L.M. (2019). *Evaluating infrastructure project planning and implementation: A study using qualitative comparative analysis*. London: Sage.
- VNG (2019). *Aan de slag met de omgevingswet: Inspiratiegids Participatie Omgevingswet*. De Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd van www.vng.nl.
- Volkskrant (2020, 9 maart). *Om windmolenterrorisme te voorkomen moet de 'pijn' eerlijk worden verdeeld*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl>.
- Walker, W.E., Haasnoot, M. & Kwakkel, J.H. (2013). Adapt or perish: A review of planning approaches for adaptation under deep uncertainty. *Sustainability*, 5, 955-979. <http://dx.doi.org/10.3390/su5030955>
- Walker, W.E., Harremoës, P., Rotmans, J., van der Sluijs, J.P. van Asselt, M.B.A., Janssen, P., & von Kraus, M.P. (2003). Defining uncertainty: A conceptual basis for uncertainty management in model-based decision support. *Integrated Assessment*, 4(1), 5-17.
- Walker, W.E., Lempert, R.J., & Kwakkel, J.H. (2012). *Deep uncertainty*. Geraadpleegd van http://www.hau.gr/resources/toolip/doc/2012/05/10/deep-uncertainty_warren-e-walker.pdf.
- Walker, W.E., Rahman, A., & Cave, J. (2001). Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. *European Journal of Operational Research*, 128, 282-289.
- Weible, C.M., Sabatier, P.A., & Flowers, J. (2008). Advocacy Coalition Framework. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2nd ed.), 1(1), 1-10.
- Welsh, M. (2014). Resilience and responsibility: Governing uncertainty in a complex world. *The Geographical Journal*, 180(1), 15-26. <http://dx.doi.org/10.1111/geoj.12012>
- Willems, J. (2018). *Navigating waterway renewal: Actor-centred institutional perspectives on the planning of ageing waterways in the Netherlands* (proefschrift). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

- Woltjer, J. (2000). *Consensus Planning: The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure planning*. Ashgate: Aldershot.
- Woltjer, J., van Dijk, T., & Voogd, H. (2015). *Facetten van de planologie*. Groningen: Coöperatie In Planning U.A.
- WRR (2008). *Onzekere veiligheid: Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam University Press.
- Yanow, D. & Schwartz-Shea, P. (eds.). (2014). *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn* (2nd ed.). New York: M.E. Sharpe.
- Yin, R.K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed). Thousand Oaks: Sage.
- Zandvoort, M., van der Vlist, M.J., Klijn, F., & van den Brink, A. (2018). Navigating amid uncertainty in spatial planning. *Planning Theory*, 17(1), 96-116. <http://dx.doi.org/10.1177/1473095216684530>
- Zembri-Mary, Z. (2019). *Project risks: Actions around uncertainty in urban planning and infrastructure development*. London: Wiley.
- Zevenbergen, C., Rijke, J., van Herk, S., & Bloemen P.J.T.M. (2015). Room for the River: A stepping stone in adaptive delta management. *International Journal of Water Governance*, 3, 1-20. <http://dx.doi.org/10.7564/14.IJWG63>

Bronnen casus Vliegveld Twente

- ACM/DHV (2004). *Alternatieve scenario's burgerluchthaven Twente: Management summary*. Amersfoort: Airport Consulting & Management en DHV.
- Adecs (2005, september). *Haalbaarheid herontwikkeling vliegbasis Twente: Kansen voor Enschede Airport Twente*. Delft: Adecs Airinfra.
- Adecs (2006, juni). *Referentie businessplan Twente ENS fase 1*. Delft: Adecs Airinfra.
- Adecs (2008, mei). *Transformatiemodellen Airport Twente: Multicriteria-analyse*. Delft: Adecs Airinfra.
- Adecs (2009, juli). *Multicriteria-analyse gebiedsontwikkeling luchthaven Twente*. Delft: Adecs Airinfra.
- ADT (2013, 8 februari). *Notitie 'Waarom geen biedingen?'*. Enschede: Area Development Twente.
- ADT (2013, november). *Overzichtsrapportage bedrijfseconomische haalbaarheid en maatschappelijk-economische betekenis luchthaven Twente*. Enschede: Area Development Twente.
- ADT (2013, 26 mei). *Verslag 'Concessieovereenkomst Luchthaven Twente'*. Enschede: Area Development Twente.
- ADT (2014, 4 februari). *Brief 'Reactie ontvangstbevestiging aanvraag Luchthavenbesluit'*. Enschede: Area Development Twente.
- ADT (2014, 5 juni). *Noordelijk plangebied gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.: Rapportage stand van zaken en verkenning scenario's*. Enschede: Area Development Twente.
- Arcadis (2009, 23 september). *Milieueffecten luchthavenalternatief 2,4 miljoen passagiers gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.* Arnhem: auteur.
- Arcadis (2013, oktober). *Milieueffectrapport Luchthavenbesluit Twente*. Arnhem: auteur.
- Arcadis (2016, juni). *ProjectMER en besluitMER gebiedsontwikkeling luchthaven Twente deel A, deel B en bijlagen*. Arnhem: auteur.
- Arcadis/Adecs (2009, juni). *Planmer gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.: Hoofdrapport en bijlagen-rapporten*. Arnhem/Delft: auteurs.
- Arcadis/ADT (2015, 29 september). *Notitie reikwijdte en detailniveau ontwikkeling Technology Base Twente*. Arnhem/Enschede: Arcadis en Area Development Twente.
- BCI (2015, augustus). *Profiel en marktbehoefte Technology Base Twente: Concept-rapportage*. Nijmegen: Buck Consultants International.
- Commissie m.e.r. (2007, 24 mei). *Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.: Advies over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2009, 28 oktober). *Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvullende informatie*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2014, 28 mei). *Luchthavenbesluit Twente: Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.

- Commissie m.e.r. (2015, 2 september). *Ontwikkeling Technology Base Twente: Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie van Wijzen (2014, oktober). *Technology Base Twente: Dé iconische, internationale ontwikkel-, productie- en demonstratiezone voor Advanced Materials and Manufacturing*. Zwolle/Enschede: auteur.
- Del Canho & Engelfriet (2008, december). *Multi-functionele Luchthaven Twente: Eindrapport*. Amsterdam: auteurs.
- Ecorys (2008, juli). *Economische effecten luchthaven Twente: Erratum t.o.v. rapportage 4 juli 2008*. Rotterdam: auteur.
- Ecorys (2009, juni). *Kosten-batenanalyse Luchthaven Twente*. Rotterdam: auteur.
- Ecorys (2009, september). *Kosten-batenanalyse luchthaven Twente: Wijzigingen bij 2,4 miljoen passagiers*. Rotterdam: auteur.
- Ecorys (2016, april). *Economische Effecten Analyse Luchthaven Twente: Eindrapport*. Rotterdam: auteur.
- Enschede1Twente (2016, 3 september). *Schipper Bosch wil Technology Base Twente ontwikkelen*. Geraadpleegd van www.enschede.1twente.nl.
- EVT (2013, maart). *Employment plan vliegveld Twente*. Rijssen: Exploitatiemaatschappij Vliegveld Twente.
- EVT (2013, mei). *Businessplan vliegveld Twente*. Rijssen: Exploitatiemaatschappij Vliegveld Twente.
- Gemeente Enschede (2003, 23 juni). *Verslag raadsvergadering 23 juni 2003*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2003, augustus). *Factsheet Economische gevolgen van sluiting vliegbasis Twenthe*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2004, 6 september). *Verslag raadsvergadering 6 september 2004*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2004, 30 november). *Raadsvoorstel 'Luchthaven Twente'*, kenmerk 11487. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2006, 24 januari). *Richtinggevend besluit Herontwikkeling vliegbasis Twente e.o.*, kenmerk 11986. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2008, 18 maart). *Raadsnota 'Luchthaven Twente en omgeving'*, kenmerk 13185. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2013, 15 januari). *Antwoord op vragen raad over vliegveld Twente*, kenmerk 1300008530. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2014, mei). *Coalitieakkoord 2014-2018 'Duurzaam, Samen, Sterker!'*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2014, 11 juni). *Brief aan raad 'Luchthaven Twente'*, kenmerk 1400160142. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2016, juni). *Voormalige vliegbasis Twenthe: Toelichting ontwerpbestemmingsplannen*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2016, 13 september). *Structuurvisie luchthaven: Gebiedsgerichte uitwerking*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2016, september). *Gebiedsgerichte uitwerking structuurvisie luchthaven 2009: Nota samenvatting en beantwoording reacties*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2018, 6 februari). *Raadsvoorstel 'Vaststelling plannen voormalige vliegbasis Twenthe'*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2018, februari). *Vaststelling bestemmingsplannen voormalige vliegbasis Twenthe: Samenvatting inhoud en proces*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2018, 12 maart). *Bestemmingsplan Voormalige vliegbasis Twenthe-Noord, status: vastgesteld*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2019, 11 maart). *Verslag raadsvergadering van 11 maart 2019*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede (2019, oktober). *Gemeentebegroting 2020-2023*. Enschede: auteur.
- Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2015, 4 februari). *Brief aan raad en PS 'Plan van aanpak implementatie Advies Commissie van Wijzen Luchthaven Twente'*, kenmerk 1500009131. Enschede/Zwolle: auteurs.
- Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2017, april). *Procesnotitie 'Hoe verder met Technology Base na beëindigen van de gesprekken met Schipper Bosch'*. Enschede/Zwolle: auteurs.
- Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2017, 5 december). *Brief aan raad en PS 'Keuze vervolgproces Technology Base Twente en heroriëntatie GR-ADT'*, kenmerk 1700120589. Enschede/Zwolle: auteurs.
- Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2018, 3 december). *Discussienota 'Heroriëntatie ontwikkelstrategie Technology Base: Varianten governance Technology Base en overige deelgebieden'*. Enschede/Zwolle: auteurs.

- Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2019, februari). *Nota 'Proces heroriëntatie ontwikkelstrategie Technology Base: Voorkeursvariant governance Technology Base en overige deelgebieden'*. Enschede/Zwolle: auteurs.
- Grontmij en T-Xchange (2008a, april). *Resultaat serious gaming met maatschappelijke organisaties*. De Bilt/Enschede: auteurs.
- Grontmij en T-Xchange (2008b, april). *Serious game voor een beproefd en gedragen alternatief*. De Bilt/Enschede: auteurs.
- Kamer van Koophandel Veluwe en Twente, gemeente Enschede, provincie Overijssel, en Ontwikkelingsmaatschappij Oost NV (2003, augustus). *Twente vleugellam? Vliegbasis Twenthe onmisbaar voor regio Twente, facts en figures*. Enschede/Zwolle: auteurs.
- KIM (2018, december). *Luchthavenfeiten: Overzicht van aantallen vluchten, passagiersstromen en goederenstromen op de Nederlandse luchthavens*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- KPMG (2009, maart). *Project VTM: Haalbaarheidsstudie CCWL concept op voormalig militair vliegveld Twente*. Arnhem: auteur.
- Kwaliteitsteam TecBT (2015, oktober). *Technology Base Twente Beeldkwaliteit*. Rotterdam: Kwaliteitsteam Technology Base Twente.
- Kwaliteitsteam TecBT (2016, oktober). *Technology Base Twente: Naar een nieuwe manier van ontwikkelen*. Rotterdam: Kwaliteitsteam Technology Base Twente.
- L.E.K. Consulting (2008, april). *Twente Airport: Demand analysis and evaluation*. Londen: auteur.
- M3 Consultancy (2015, april). *Kansen voor luchthavengebonden activiteiten op Twente Airport*. Enschede: auteur.
- Ministerie van Defensie (2016, 12 april). *Reactie op de zienswijzen ten aanzien van het voornemen tot het verlenen van ontheffingen voor burgermedegebruik voor luchthaven Twente*. Den Haag: auteur.
- Ministerie van Financiën (2008, 3 juli). *Brief aan Tweede Kamer 'Vragen van Kamerlid Duyvendak over vliegveld Twente'*, kenmerk FIN 2008-637. Den Haag: auteur.
- Ministerie van Financiën (2008, 27 augustus). *Brief aan Tweede Kamer 'Aanbesteding tijdelijke exploitatie vliegveld Twente'*, kenmerk FIN/2008/758. Den Haag: auteur.
- Ministerie I&M (2014, maart). *Ontwerp luchthavenbesluit luchthaven Twente*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie V&W (2008, 14 november). *Brief van minister 'Twente Airport'*, kenmerk V&W/DGTL-2007/12088. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2009, 5 februari). *Brief aan Hans Alders 'Verzoek tot advisering ten aanzien van de regionale luchthavens Eindhoven: Lelystad en de nationale capaciteitsvraag naar luchtvaart'*, kenmerk VenW/DLGM/2009/0031. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2009, 10 november). *Brief 'Kamervragen'*, kenmerk V&W/DLGM-2009/4466. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministeries V&W en Financiën (2008, 14 november). *Brief van ministers 'Luchthaven Twente'*, kenmerk V&W/DGLM-2008/1967. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Financiën.
- Ministeries V&W en VROM (2009, april). *Luchtvaartnota: Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Natuurmonumenten (2014, 31 oktober). *Kansen voor natuur in advies vliegveldterrein Twente?*. Geraadpleegd van <https://www.natuurmonumenten.nl>.
- Provincie Overijssel (2003, 25 juni). *Verslag Statenvergadering 25 juni 2003*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2004, 21 december). *Statenvoorstel 'Burgerluchtvaart Twente'*, kenmerk PS/2005/6. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005, 2 februari). *Motie Welten-Weijnen 'Voorwaarden burgerluchthaven'*, bij Statenvoorstel PS/2005/6. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005, 8 december). *Statenbrief 'Voortgang burgerluchthaven Twente'*, kenmerk EMT/2005/5508. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2006, 31 januari). *Statenvoorstel 'Richtinggevend besluit herontwikkeling vliegveld Twente e.o.'*, kenmerk PS/2006/135. Zwolle: auteur.

- Provincie Overijssel (2006, 15 maart). *Verslag Statencommissie Economie en Bestuur van 15 maart 2006*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2006, 11 juli). *PS-nota 'Voortgang herontwikkeling vliegveld Twente en omgeving'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2006, 30 november). *Startnotitie milieueffectrapportage herontwikkeling luchthaven Twente e.o.*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007, 4 juni). *Statenvoorstel 'Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o. en richtlijnen MER'*, PS/2007/379. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007a, juni). *Richtlijnen milieueffectrapportage gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.*, bijlage II bij PS/2007/379. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007b, juni). *Milieueffectrapportage Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.: Antwoordnota naar aanleiding van de ingediende zienswijzen en adviezen over de startnotitie*, bijlage III bij PS/2007/379. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, 26 november). *Motie Antuma en Dalhuisen 'Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, 10 november). *Statenvoorstel 'Vaststelling Structuurvisie gebiedsontwikkeling luchthaven Twente'*, kenmerk PS/2009/1020. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2010a, 9 maart). *Statenbrief 'Uitvoering motie Antuma Dalhuisen Steinmetz over vervolg gebiedsontwikkeling luchthaven Twente'*, kenmerk PS/2010/253. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2010b, 9 maart). *Passagiersaantallen luchthaven Twente: Bandbreedte veronderstellingen bij berekening passagiersaantallen*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2010, 20 april). *Statenvoorstel 'Ruimtelijke visie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o.'*, kenmerk PS/2010/359. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2010, juni). *Ruimtelijke visie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente en omgeving: Uitwerking Omgevingsvisie*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2013, 15 januari). *Statenbrief 'Antwoord op vragen van SP in PS'*, kenmerk PS/2013/27. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2014, 27 augustus). *Persbericht 'Wientjes onderzoekt mogelijkheden luchthaven Twente'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2015, september). *Technology Base Twente: Reactienota ontwerp notitie reikwijdte en detailniveau*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2016, 26 januari). *Statenbrief 'Brief Dagelijks Bestuur Regionaal Bedrijventerrein inzake uitkomst verkenning overname belangen'*, kenmerk PS/2016/59. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2016a, 19 april). *Gebiedsvisie Technology Base Twente*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2016b, 19 april). *Statenvoorstel 'Vaststelling ontwerp-gebiedsvisie Technology Base Twente en ontwerp-luchthavenbesluit Twente Airport'*, PS/2016/310. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2016, 18 mei). *Motie De Bree c.s. 'Technology Base Twente Kompas'*, kenmerk PS/2016/310, M5. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2016, 31 mei). *Statenvoorstel 'Kaderstelling/investeringsvoorstel Technology Base Twente'*, kenmerk PS/2016/486. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2016, mei). *Luchthavenbesluit Twente Airport: Ontwerpbesluit*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2016, 1 november). *Statenbrief 'Eindadvies en reactie kwaliteitsteam Technology Base Twente'*, kenmerk PS/2016/992. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2017, 24 januari). *Statenvoorstel 'Vaststelling Luchthavenbesluit Twente Airport'*, kenmerk PS/2017/48. Zwolle: auteurs.
- Provincie Overijssel (2017, maart). *Luchthavenbesluit Twente Airport: Besluit*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2018, 4 september). *Investering Innovatiefonds Overijssel in Lithium Werks BV*, kenmerk PS/2018/690. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2018, 26 september). *Besluit PS/2018/690*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2019, 9 januari). *Verslag Commissievergadering 9 januari*. Zwolle: auteur.
- Raad van State (2017, 15 november). *Uitspraak 201703055/1/R6*. Geraadpleegd van www.raadvanstate.nl/uitspraken.

Radix (1998). *Ontwikkelingsschets Enschede Airport Twente: Management summary, Deelrapport 1: Economische betekenis, en Deelrapport 2: Ontwikkelingsscenario's*. Enschede: auteur.

Regio Twente, provincie Overijssel en Netwerkdag Twente (2004, maart). *Nieuw perspectief voor Twente: Inzet voor Twente-akkoord*. Enschede/Zwolle: auteurs.

Roskam (2009, 13 maart). *Dalhuizen ziet veel in idee Twentse Basis; overleg Hengelo, Oldenzaal en Dinkelland*.

Roskam (2016, 5 februari). *PvdA in Enschede wil tekst en uitleg over XL Businesspark*.

RTV Oost (2014, 7 april). *Rapport ministerie: "Luchthaven Twente levert maar 190 banen op"*.

RTV Oost (2014, 11 juni). *Definitief geen doorstart voor commerciële luchtvaart vanaf Luchthaven Twente*.

RTV Oost (2015, 19 februari). *Groenlinks waarschuwt voor bedrijventerrein mét vliegveld in Twente*.

RTV Oost (2016, 19 mei). *PS hebben geen grote bezwaren tegen luchthaventerrein bij Enschede*.

RTV Oost (2016, 25 juni). *Provinciale politiek akkoord met zestig vliegbewegingen per dag op Twente Airport*.

RTV Oost (2016, 18 november). *SP en PvdA kritisch over 'gebrekkige en nalatige' communicatie rond Techbase Twente*.

RTV Oost (2018, 12 maart). *Na 15 jaar groen licht voor gebiedsontwikkeling luchthaventerrein Enschede*.

RTV Oost (2018, 15 juni). *Banenmotor Technology Base hapert: slechts 140 van de 1100 banen ingevuld*.

SAVT (2008). *De Twentse Basis: Een gezonde grond*. De Lutte: Stichting Alternatieven Vliegveld Twente.

SAVT (2014, 17 september). *Brief 'Aan de Commissie van Wijzen inzake ontwikkeling voormalige vliegbasis Twente'*. De Lutte: Stichting Alternatieven Vliegveld Twente.

SEO (2010, mei). *Het passagierspotentieel van de luchthaven Twente*. Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek.

SnijdersLandschap en GroenLinks (2004, april). *Twenthe Park: Een idee voor de transformatie van Vliegbasis Twenthe*. Arnhem: SnijdersLandschap.

Staat der Nederlanden, provincie Overijssel en gemeente Enschede (2009, december). *Bestuursovereenkomst*. Enschede: auteurs.

Staat der Nederlanden, provincie Overijssel en gemeente Enschede (2010, juni). *Addendum op bestuurs-overeenkomst*. Enschede: auteurs.

Stentor (2008, 19 september). *Ondernemers steunen Twentse Basis*.

Stentor (2009, 17 oktober). *Omwonenden vliegveld naar rechter*.

Stichting Lonnekerland (2004, november). *Bestemming vrijkomend vliegveld*. Enschede: auteur.

Syconomy (2013, december). *Toets economische onderbouwing luchthavenbesluit Twente*. Amsterdam: auteur.

Technology Base (2019, 18 juli). *Uitspraak Raad van State geen betrekking op bestemmingsplan Technology Base en Twente Airport*. Geraadpleegd van www.technologybase.nl.

Topteam TecBT (2015, oktober). *Technology Base Twente HTSM-AMM*. Rotterdam: Topteam Technology Base Twente en BVR adviseurs.

Triple E en SAVT (2008, april). *Care & cure landgoed 'De Twentse Basis': Waar zorg in onze natuur ligt, business case*. Arnhem/Enschede: Triple E en Stichting Alternatieven Vliegveld Twente.

Trouw (2008, 4 december). *Vliegwiel of blok aan het been?*

Trouw (2014, 8 april). *Plan Twente Airport ontlokt opnieuw vooral kritiek*.

Trouw (2014, 18 april). *Twente wil geen boom zien vallen*.

Tubantia (2004, 6 december). *Twentse lobby dreigt boot wéér te missen*.

Tubantia (2004, 20 december). *Groene long op ondergrond van bommen en granaten*.

Tubantia (2005, 6 juli). *'Gebruik ons; misbruik ons desnoods'*.

Tubantia (2007, 27 september). *Wordt het airport of careport? Zorg op vliegbasis geduchte concurrent van commerciële luchtvaart*.

Tubantia (2008, 20 mei). *Bos onzeker over exploitatie luchthaven*.

Tubantia (2008, 5 juni). *'Nog drie jaar vliegen ongewenst': De tijd dringt voor plan De Twentse Basis op terrein luchthaven*.

Tubantia (2008, 6 juni). *Kansrijke ideeën, maar riskant: Plan zonder luchthaven wint nipt op punten en lijkt op Twentse Basis*.

Tubantia (2008, 12 juni). *Handen niet op elkaar voor luchthaven: Zorgvariant lijkt meer aan te spreken dan plan voor vliegverkeer*.

Tubantia (2008, 14 oktober). *Politiek moet Twentse Basis toetsen*.

- Tubantia (2008, 27 november). *Luchthavenrumoer: ook in DWDD*.
- Tubantia (2008, 2 december). *Nachtvluchten uit den boze voor Enschede*.
- Tubantia (2009, 10 november). *'VTM houdt extra studie naar groei luchthaven achter'*.
- Tubantia (2009, 14 november). *Cijfers vliegveld niet openbaar*.
- Tubantia (2010, 17 juni). *Staten: 'ja' tegen vliegveld*.
- Tubantia (2013, 12 januari). *Schiphol zag nooit echt wat in Twente*.
- Tubantia (2013a, 24 januari). *Mogelijk verzwegen analyse: 'Rietkerk wist van Schiphol'*.
- Tubantia (2013b, 24 januari). *Schipholrapport niet het enige geheim*.
- Tubantia (2013, 14 februari). *'Alle reden om luchthaven grondig te laten onderzoeken'*.
- Tubantia (2013, 5 juni). *Buurgemeenten blijven zo hun bedenkingen houden over luchthaven*.
- Tubantia (2013, 18 juni). *Meer mensen tegen dan voor het vliegveld*.
- Tubantia (2014, 15 maart). *ADT wist van de massale bomenkap voor vliegveld*.
- Tubantia (2014, 17 maart). *Verbijstering over bomenkap luchthaven*.
- Tubantia (2014, 19 maart). *Is ADT wel geloofwaardig?*
- Tubantia (2014, 21 maart). *Luchthaven opnieuw heet hangijzer Enschedese politiek*.
- Tubantia (2014, 28 maart). *Lelijk met bomenkap in de maag*.
- Tubantia (2014, 29 maart). *'Luchthavenbesluit is funest voor onze natuur'*.
- Tubantia (2014, 22 september). *'Wijzen moeten in openheid werken'*.
- Tubantia (2014, 1 november). *Na 't plan nu nog draagvlak*.
- Tubantia (2014, 3 november). *Solar Team eerste bewoner Technology Base*.
- Tubantia (2014, 4 november). *Alweer een bedrijventerrein*.
- Tubantia (2014, 6 november). *Nog meer van 't zelfde, of toch niet?*
- Tubantia (2015, 5 februari). *Verbazing en irritatie rond XL-park*.
- Tubantia (2015, 20 augustus). *'Twente mag blij zijn'*.
- Tubantia (2015, 30 oktober). *Drie maatschappijen willen met zakenjets op Twente vliegen*.
- Tubantia (2015, 20 november). *Oldenzaals verzet tegen AeroNextLife*.
- Tubantia (2016, 6 januari). *250 bewaren tegen ontheffing sloopbedrijf op luchthaven*.
- Tubantia (2016, 4 februari). *Losser vreest overlast Boeings*.
- Tubantia (2016, 6 februari). *Plannen luchthaven oogsten argwaan*.
- Tubantia (2016, 13 februari). *Schrappen bedrijventerrein kost gemeenten geld*.
- Tubantia (2016, 16 februari). *CDA: Plannen luchthaven juist een garantie voor behoud groen gebied*.
- Tubantia (2016, 13 augustus). *Ook Almelo tegen Technology Base, in totaal 120 bezwaren*.
- Tubantia (2017, 28 september). *In Twente bedrijfsground met omvang 200 voetbalvelden weg*.
- Tubantia (2018, 17 juli). *Streep door herontwikkeling evenemententerrein vliegbasis Twente*.
- Tubantia (2019, 9 oktober). *Technology Base bij Enschede stelt ambities bij na debacle met Lithium Werks*.
- Tweede Kamer (1997). *Regionale luchthavenstrategie*, Kamerstuk 25230-1, 2 en 3. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2003). *Motie Bakker over economische gevolgen sluiten militaire vliegbasis Twente*, Kamerstuk 29200-X-37. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2007, 18 december). *Amendement Koopmans c.s. over financiering tijdelijke exploitatie burgerluchtvaart*, Kamerstuk 31200-XII-60. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2008, 18 december). *Motie Haverkamp c.s. over meenemen variant zonder luchthaven in besluitvorming*, Kamerstuk 31700-IXB-15. Den Haag: SDU Uitgevers.
- TwenteActueel (2014, 16 april). *Nieuwe Oldenzaalse raad wijzigt koers en trekt steun voor luchthaven in*.
- Van der Burg, T. (2004). *Evaluatie rapport ACM en DHV over luchthaven Twente*.
- Van der Burg, T. (2005). *Evaluatie rapport Haalbaarheid herontwikkeling vliegbasis Twente*.
- VTM (2008, februari). *Globale beschrijving vier modellen VTM*. Enschede: Vliegwielen Twente Maatschappij.
- VTM (2008, juni). *Een vliegwielen voor Twente: Voor een economisch sterker en duurzamer Twente*. Enschede: Vliegwielen Twente Maatschappij.
- VTM (2009, mei). *Grondexploitaties Structuurvisie A en B*. Enschede: Vliegwielen Twente Maatschappij.
- VTM (2009, juli). *Structuurvisies Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o.* Enschede: Vliegwielen Twente Maatschappij.

Bronnen casus N340 Zwolle-Ommen

- Commissie m.e.r. (2001, 29 augustus). *Advies voor de richtlijnen voor het milieueffectrapport herinrichting provinciale weg N340 (Zwolle-Ommen)*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2007, 14 februari). *Herinrichting N340: Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2009, 23 april). *Herinrichting N340: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2011, 6 april). *N340 Zwolle-Ommen/N48 Varsen-Arriërveld: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Dedemsvaartse Courant (2009, 6 maart). *'N340 moet verdwijnen uit Vechtdal': Ondernemers geven voorkeur aan 'lange omleiding'*.
- Dedemsvaartse Courant (2009, 18 mei). *'Inrichting N340 moet anders' vindt PBB*.
- Duurzaam door het Vechtdal (2007, 7 december). *Reactie Stichting Duurzaam door het Vechtdal op de Startnotitie m.e.r. N340*.
- Gemeente Hardenberg (1994). *Verbetering N340/N34 Zwolle-Emmen noodzakelijk: Een investering met een zeer hoog rendement*. Hardenberg: auteur.
- Gemeente Hardenberg (2019, 16 april). *Aandachtspunten Hardenberg t.b.v. coalitievorming*.
- Gemeente Zwolle, Dalfsen, Ommen en Hardenberg (2016, 19 januari). *Plannen N340/N48 en N377*, kenmerk 160119_ECP_MS_001. Zwolle: Gemeente Zwolle.
- Grontmij (2001, 11 mei). *Planstudie/MER: Van Hessenweg naar stroomweg*. Zwolle: auteur.
- Grontmij (2001, 15 mei). *Startnotitie N340: Van Hessenweg naar stroomweg*. Zwolle: auteur.
- Grontmij (2002, 4 juli). *Besprekingsverslag overleg*. Zwolle: auteur.
- Grontmij (2002, 30 september). *Besprekingsverslag overleg*. Zwolle: auteur.
- Grontmij (2002, 9 oktober). *Notitie Stand van zaken Planstudie/MER N340*. Zwolle: auteur.
- Harms, L. (2008, juli). *Overwegend onderwerp: De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders* (proefschrift). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- KIM (2007, juli). *Beleving en beeldvorming van mobiliteit*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- KpVV (2005, juli). *Handreiking regionale netwerkanalyses*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Meppeler Courant (2015, 29 juni). *'Beter ten halve gekeerd': PB Balkbrug pleit opnieuw voor noordelijke variant'*.
- Ministerie V&W (1988, november). *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministeries V&W en VROM (2004, september). *Nota Mobiliteit: Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Motorforum (2004, 17 juni). *Vangrail of eiersnijder?* Geraadpleegd van www.forum.bikenet.nl.
- Ommenaar (2020, 24 april). *Geen ongelijkvloerse oversteek van N340 bij Hessenweg-West*.
- Oprechter Dalfser Courant (2009, 1 april). *Veel reacties op N340*.
- PB Oudleusen (2018, 5 januari). *Brief voor tweede kansenpot*. Dalfsen: Plaatselijk Belang Oudleusen.
- Provincie Overijssel (1995, mei). *Coalitieakkoord 'Besturen in Overijssel 1995-1999'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (1998, juni). *Ingediende zienswijzen op Provinciaal Verkeer en Vervoerplan*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (1998, 2 september). *Verslag van de vergadering van de vaste commissie van advies voor Milieu, Waterstaat en Economie van 2 september 1998*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (1998, oktober). *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (1999, januari). *Statenvoorstel 'Wegencategorisering'*, kenmerk RWB/1998/1125. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (1999, 3 februari). *Verslag van de vergadering van de vaste commissie van advies voor Milieu, Waterstaat en Economie van 3 februari 1999*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2000, april). *Uitvoeringsprogramma PVVP Overijssel (UPO) 2001-2004*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2000, oktober). *Verkenningennota's ter uitvoering van het UPO 2001-2004*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2001, juni). *Beantwoording ontvangen inspraakreacties/advies op de startnotitie N340 'Van Hessenweg naar stroomweg ten behoeve van de richtlijnen voor het milieueffectrapport'*. Zwolle: auteur.

- Provincie Overijssel (2001, 4 september). *Richtlijnen voor het milieueffectrapport Herinrichting Provinciale weg N340 (Zwolle-Ommen)*, kenmerk EMT/2001/3128. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2002, 23 mei). *Begeleiding Belevingswaardeonderzoek provinciale weg N340, Zwolle-Ommen*, kenmerk RWB/2002/1379. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2002, 10 oktober). *Memo 'Planstudie stroomweg Zwolle-Ommen'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2002, 26 november). *Besluitenlijst GS, Voortgang planstudie Zwolle-Ommen*, kenmerk RWB/02/787. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2003, januari). *Evaluatie uitvoering wegcategorisering*, kenmerk RWB/2003/323. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2003, april). *Coalitieakkoord 2003-2007 'Ruimte voor actie'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2004, 25 februari). *GS-nota 'Haalbaarheidsstudie N340 Stroomweg Zwolle-Ommen'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005, januari). *Ongevallen met motoren in de provincie Overijssel tussen 1999 en 2003*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005, april). *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan: Vlot en veilig verder*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005, 5 april). *Stand van zaken regionale stroomweg N340*, kenmerk RBW/2005/1170. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2006, 7 februari). *Verslag van projectgroep NWA Noord-Overijssel*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel et al. (2006, 29 juni). *Regionale netwerkanalyse Noord-Overijssel: Bijlagenrapport*. Zwolle: provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel et al. (2006, 24 juli). *Regionale netwerkanalyse Noord-Overijssel: Hoofdrapport*. Zwolle: provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel (2006, 31 oktober). *Planvorming N340 Zwolle-Ommen*, kenmerk RWB/2006/3291. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007, april). *Coalitieakkoord 2007-2011 ' & Overijssel: Vertrouwen, verbinden, versnellen'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007a, juni). *Reactienota verkenning N340*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007b, juni). *Inspiraaknota N340: Beantwoording inspraakreacties Startnotitie m.e.r. N340*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007a, 16 oktober). *Resultaten nadere verkenning N340*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007b, 16 oktober). *Startnotitie m.e.r. N340*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, juni). *Richtlijnen milieueffectrapportage N340 Zwolle-Ommen*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, januari). *Planstudie PlanMER N340 Zwolle-Ommen*, deel A (hoofdnota) en deel B (verkeer en vervoer) en diverse bijlagen. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, maart). *Planstudie PlanMER/Ontwerp Structuurvisie N340: Aanvullende notitie ten behoeve van de Commissie m.e.r.* Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, 23 juni). *Statenvoorstel 'Structuurvisie N340/N48'*, PS/2009/632. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, juni). *Reactienota N 340: Beantwoording zienswijzen/reacties Planstudie PlanMER N340/Ontwerp Structuurvisie N340 Zwolle-Ommen/N48 Varsen-Arriërveld*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, juli). *Omgevingsvisie: Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009a, 14 oktober). *PS-besluit PS/2009/632 over N340*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009b, 14 oktober). *Amendement Huisman bij Statenvoorstel Structuurvisie N340/N48*, kenmerk PS/2009/632, A3. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2010, januari). *Memo 'Wijziging inrichtingsvarianten'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2010, 17 november). *Presentatie 'N340/N48 Zwolle-Ommen'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2011, januari). *Provinciaal Inpassingsplan N340/N48 Zwolle-Ommen: Regels en toelichting en Verbeelding - Voorontwerp*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2011, september). *N340/N48 Zwolle-Ommen: Reactienota Beantwoording overleg- en inspraakreacties op Planstudie BesluitMER en Voorontwerp Provinciaal Inpassingsplan*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2012a, mei). *N340/N48 Zwolle-Ommen: Provinciaal Inpassingsplan, toelichting en regels*. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2012b, mei). *Zienswijzennota N340/N48*. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2012, 15 mei). *Statenvoorstel 'Provinciaal Inpassingsplan N340/N48 en Investeringsbesluit N340/N48 en N377'*, kenmerk PS/2012/149. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2012, 11 juli). *Amendement A1 bij Statenvoorstel PS/2012/149*. Provincie Overijssel, Zwolle, 11 juli 2012.

Provincie Overijssel (2013, 11 december). *Motie Motie Nijhoff bij Heroverweging kerntaak Regionale Bereikbaarheid en Openbaar Vervoer*, kenmerk PS/2012/794, M11. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2014, 21 januari). *Statenbrief 'N340/N48 & N377: Consequenties van het aannemen van motie J. Nijhof c.s.'*, kenmerk PS/2014/66. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2014, 14 februari). *Motie Nijhof c.s. 'Heroverweging investering N340/N377'*, kenmerk PS/2014/66, M1. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2014, maart). *Statenvoorstel 'N340/N48 en N377: aanpak na heroverweging'*, kenmerk PS/2014/ 24818. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2014, 23 april). *Motie Nijhoff c.s. 'Bestemming vrijvallende financiële middelen bezuiniging N340/N377'*, motie M6. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2015, 24 maart). *Statenbrief 'Prioriteringstabel optimalisatiepakket N340 en N377'*, kenmerk PS/2015/284. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2015, 10 juni). *Statenbrief 'Voortgangsbericht N340/N377'*, kenmerk PS/2015/501. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2015, 18 augustus). *Statenbrief 'Actualisatie financiële gegevens Noordelijke variant Project N340/N48 en N377'*, kenmerk PS/2015/643. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2015, 8 december). *Statenvoorstel 'Uitvoering besluit PS/2014/248 – N340/N48 en N377'*, kenmerk PS/2015/934. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2016, 17 februari). *Amendement Te Rietstap over N340*, kenmerk PS/2015/934, A1. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2017, mei). *Inpassingsplan N340/N48 Zwolle-Ommen, herziening 2017: Planregels, Toelichting en Bijlagen*. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2018, januari). *Zienswijzennota Provinciaal Inpassingsplan N340/N48 Zwolle-Ommen, herziening 2017*. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2018, 11 april). *Besluit PS/2018/167*. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2019, februari). *Nieuwsbrief Vechtdal Verbinding N340/N48 en N377*. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2019, december). *Nieuwsbrief Vechtdal Verbinding N340/N48 en N377*. Zwolle: auteur.

Raad van State (2013, 26 juni). *Persbericht 'Provincie Overijssel mag N340/N48 tussen Zwolle en Ommen aanpassen'*. Den Haag: auteur.

Raad van State (2019, 6 februari). *Uitspraak 201804654/1/R3 (Inpassingsplan N340/N48 Zwolle - Ommen, herziening 2017)*. Den Haag: auteur.

RTVOost (2018, 22 februari). *Verkeerslichten op N340 bij Varsen voor een veiligere oversteek*.

RTVOost (2018, 5 maart). *'Plan Scherpenkate de oplossing voor het vastlopende verkeer in Overijssel, ik geef niet op'*.

Stentor (2007, 27 februari). *Petitie voor betere weg*.

Stentor (2007, 7 maart). *Nieuw tracé weer in beeld: Alternatief N340 loopt vanaf Zwolle langs hoogspanningslijnen*.

Stentor (2007a, 13 maart). *Ankummer voorkeur voor nieuw tracé N340: Ook variant vanaf Broekhuizen blijkt aantrekkelijk*.

Stentor (2007b, 13 maart). *Al jaren gesteggel over aanpak van weg*.

Stentor (2007, 31 maart). *Nieuw tracé verontrust aanwonenden: Bewoners langs noordelijk alternatief N340 sturen lange brief naar provincie*.

Stentor (2007a, 12 juni). *Noordelijke tracé N340 is nog bespreekbaar*.

Stentor (2007b, 12 juni). *Dertig huizen op de tocht bij N340: Bij aanleg nieuw, noordelijk tracé circa vijf huizen 'in gevaar'*.

Stentor (2007, 23 juni). *Onzekerheid over N340 duurt voort*.

Stentor (2007, 30 juli). *Bewoners N340 komen in actie*.

Stentor (2007, 6 oktober). *Drie tracés mee in studie: Provincie wil drie alternatieven N340*.

- Stentor (2008, 2 april). *'Eigen' analyse verkeer N340: Studenten onderzoeken voor Hessenweg de mobiliteit in Vechtdal*.
- Stentor (2008, 4 juni 2008). *Groei N340 heikel punt*.
- Stentor (2008, 24 juni). *Werkgevers luiden noodklok over N340*.
- Stentor (2009, 14 juni). *'Gouden kip leeft door': Verkoop Essent is volgens gedeputeerde Rietkerk 'goede deal'*.
- Stentor (2009, 17 januari). *Vierbaans niet nodig in Vechtdal: Eigen onderzoek stichting Duurzaam door het Vechtdal naar toekomst van N340*.
- Stentor (2009, 12 maart). *Drie gemeenten is drie meningen over toekomst weg Ommen-Zwolle*.
- Stentor (2009, 18 maart). *Ankum en Oudleusen in ban N340*.
- Stentor (2009, 7 mei). *Tracé noord N340 in beeld, Witharen is niet gerust; noordelijk tracé N340 niet uit beeld*.
- Stentor (2011, 5 oktober). *Raad Dalfsen ziet sober N340-plan niet zitten*.
- Stentor (2011, 18 november). *Noordelijk tracé blijft trekken*.
- Stentor (2011, 7 december). *Rijk schrappt toerit*.
- Stentor (2012, 2 april). *PvdA wil aandacht voor versoberde N340*.
- Stentor (2012, 15 oktober). *Scherpenkate geeft N340 niet op en maakt gang naar Raad van State*.
- Stentor (2014, 15 januari). *Sobere N340 verstopt Ommen*.
- Stentor (2014a, 16 januari). *Geschap in wegen: bredere oppositie*.
- Stentor (2014b, 16 januari). *'Scherpe brief' naar provincie over consequenties sobere N340*.
- Stentor (2014, 27 maart). *'Veiligheid belangrijkste bij aanpak van N340'*.
- Stentor (2014, 2 mei). *'Ondernemers dupe van versoberd N340-plan'*.
- Stentor (2014, 4 mei). *Bewoners ontevreden over N377: 'Stoplichten zijn echt nodig'*.
- Stentor (2015, 8 juli). *Industrie achter N340 noord*.
- Stentor (2015, 17 augustus). *Balkbrug voor 'noordelijke variant'*.
- Stentor (2016, 22 januari). *PB Balkbrug lobbyt bij Staten*.
- Stentor (2016, 18 februari). *Extra geld voor veiliger N340*.
- Stentor (2016, 7 april). *Dalfsen wil veiliger fietsroutes*.
- Stentor (2016, 13 april). *'En onze wegen dan?'*
- Stentor (2018, 26 januari). *Een tweede kans voor veilige parallelwegen*.
- Stentor (2018, 10 maart). *De fietssnelweg tussen Zwolle en Hardenberg komt er*.
- Stentor (2018, 30 maart). *Ankum krijgt nu toch weer hoop*.
- Stentor (2018, 13 december). *BAM Infra wint aanbesteding Vechtdal Verbinding*.
- Stentor (2020, 29 januari). *'Bewonersalternatief voor N377 verdient kans'*.
- Stentor (2020a, 25 februari). *N340 en N377 na dertig jaar discussie dan eindelijk op de schop: mijlpaal in Dalfsen en Balkbrug*.
- Stentor (2020b, 25 februari). *Monsterklus verbindt nog steeds niet hele regio*.
- Stentor (2020, 10 februari). *Woede over onveilige N377 na ongeluk 3-jarige*.
- Streekvereniging de Marsen, PB Ankum, PB Oudleusen en PB Varsen (2006, 30 november). *Brief aan GS 'Herinrichting N340, provinciale weg Zwolle-Ommen, stand van zaken regionale stroomweg N340'*. Nieuwleusen: Streekvereniging de Marsen.
- Tubantia (2013, 31 augustus). *Lef om te investeren in andere economie*.
- Tubantia (2013, 13 november). *Geld voor een weg van niets naar nergens*.
- Tweede Kamer (2005, 7 december). *Motie van het lid Hermans c.s., 30 300 XII – nr 28*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Van Assem, B. (2007, 5 december). *Oudleusen Centraal*. De Vechtanjor, pp. 80-81.
- WUR (2008, december). *De N340: Noodzakelijk goed door de tuin van Nederland*. Wageningen: Wageningen Universiteit en Research Centrum.
- Wijzer Adviesbureau (2002, juli). *Verkenkend beleavingswaardeonderzoek N340 (Hessenweg)*. Leiden: auteur.

Bronnen casus Bypass Kampen

- Bestuurlijk Overleg Zomerbedverlaging (2011, september). *Brief aan staatssecretaris I&M 'Regioadvies over de Beneden-IJssel'*, kenmerk 2011/017272522. Zwolle: Provincie Overijssel.
- ChristenUnie Kampen (2009, 9 mei 2009). *Werkgroep Zwartendijk moet huiswerk overdoen*. Geraadpleegd van <https://kampen.christenunie.nl/>.
- Commissie Gebiedsontwikkelingen (Commissie Bakker, 2005, november). *Ontwikkel kracht! Eindrapport*. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Commissie Ladders (2008, maart). *Ruimte, Regie en Rekenschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus). *Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Ruimte voor de Rivier*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2005, 14 oktober). *Ruimte voor de Rivier: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2007, 12 juli). *IJsseldelta-Zuid: Advies over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2008, 26 september). *IJsseldelta-Zuid, provincies Overijssel en Flevoland: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie m.e.r. (2013, 16 augustus). *IJsseldelta-Zuid: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*. Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw (2000, augustus). *Waterbeleid voor de 21^{ste} eeuw: Geef het water de aandacht die het verdient*. Den Haag: auteur.
- Companen (2001, oktober). *Woningbehoefte in de netwerkstad Zwolle-Kampen*. Arnhem: auteur.
- CPB (2005a, april). *Kosten-batenanalyse Ruimte voor de Rivier deel 1: Veiligheid tegen overstromen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2005b, april). *Kosten-batenanalyse Ruimte voor de Rivier deel 2: Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2009, november). *Beoordeling van 16 projecten in het kader van het budget Nota Ruimte*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2010, 3 mei). *Aanvulling op de beoordeling project IJsseldelta-Zuid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Brug (2010, 4 oktober). *Badkuipeffect volgens deskundigen vooral theoretisch*.
- De Bruin, D., Hamhuis, D., van Nieuwenhuijze, L., Overmars, W., Sijmons, D., & Vera, F. (1987). *Ooievaar: De toekomst van het rivierengebied*. Arnhem: Stichting Gelderse Milieufederatie.
- Deltacommissie (Commissie Veerman, 2008, september). *Samen werken met water: Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst – Bevindingen van de Deltacommissie 2008*. Heerhugowaard: Hollandia Printing.
- Deltares (2011, augustus). *Memo Tussen-pakkettoets ingekorte zomerbedverlaging*. Delft: auteur.
- Gemeente Kampen (1999, 22 juni). *Verslag commissievergadering RO, volkshuisvesting en verkeer 22 juni 1999*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2003). *Verslagen van stadsdebatten*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2004, juni). *Kampen lonkt naar 2030: Strategische visie Kampen 2030*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2004, 30 juni). *Raadsvoorstel 'Strategisch visie Kampen 2030'*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2005a, 26 mei). *Raadsvoorstel 'Ruimtelijk-strategisch document Kampen 2030'*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2005b, 26 mei). *Verslag raadsvergadering 26 mei 2005*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2005, 20 juni). *Verslag commissievergadering Grondgebied 20 juni 2005*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2005a, 7 juli). *Voorstel 'Vaststelling kaderstellende keuzes IJZ'*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2005b, 7 juli). *Verslag raadsvergadering van 7 juli 2005*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2006, 9 oktober). *Verslag commissievergadering Ruimtelijke Ordening van 9 oktober 2006*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2006, 2 november). *Verslag raadsvergadering van 2 november 2006*. Kampen: auteur.
- Gemeente Kampen (2013, 12 december). *Bestemmingsplan IJsseldelta-Zuid*. Kampen: auteur.
- GroenLinks Kampen, D'66, SP en GemeenteBelang Kampen (2013). *Het Plan Bypass: Politiek statement van de fracties GroenLinks, D'66, SP, en GemeenteBelang Kampen bij de actie Bye Bye Bypass*. Geraadpleegd van www.GBKampen.nl.

- HKV (2006, juni). *Bypass Kampen: Overstromingsberekeningen*. Lelystad: HKV lijn in water.
- HKV (2009, juni). *Veiligheidsaspecten van de bypass Kampen: Actualisering onderzoek*. Lelystad: HKV lijn in water.
- Korthagen, I.A. (2015). *Media logic versus the logic of governance networks: The impact of mediatization on decision-making processes* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- LTO (2005, 21 mei). *Brief 'Bypass Kampen'*. Genemuiden: LTO Noord.
- Ministerie I&M (2010, 12 januari). *Brief aan Tweede Kamer 'Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier'*, kenmerk 30080-43. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie I&M (2011, 7 juni). *Brief aan Tweede Kamer 'Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier'*, kenmerk 30080-52. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie I&M (2012, 21 juni). *Brief van staatssecretaris I&M over 'Planologische kernbeslissing Ruimte voor de rivier'*, kenmerk 30080-60. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie I&M (2012, 13 september). *Brief aan stuurgroep gebiedsontwikkeling 'SNIP-3 beslissing beperkte bypass Kampen'*, kenmerk 2012/0152471. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie I&M (2013, mei). *Reactienota op zienswijzen PKB Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie V&W (1996, mei). *Integrale Verkenning inrichting Rijntakken, hoofdrapport: Een weegschaal voor rivierbeheer*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (1997, september). *Vierde Nota Waterhuishouding: Regeringsvoornemen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2000a, december). *Anders omgaan met water: Waterbeleid in de 21^e eeuw, Kabinetsstandpunt*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2000b, december). *Ruimte voor de rivier, Kabinetsstandpunt*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2005). *Kaart 2 Overzicht basispakket, alternatieven en depots, Kaart 5 Basispakket, alternatieven en depots – IJssel en Kaart 8 Ruimtelijke reservering voor de lange termijn – IJssel*, bijlagen bij Kamerstuk 30080-1. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2009, 1 oktober). *Brief aan de Tweede Kamer 'Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier'*, Kamerstuk 30080-39. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2009, 5 oktober). *Brief aan GS Overijssel 'Bijdrage aan hoogwatergeul bij IJsseldelta Zuid'*, kenmerk VENW/DGW-2009/1143. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2009, 22 december). *Nationaal Waterplan 2009-2015*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie V&W (2010, 19 augustus). *Brief aan de Tweede Kamer 'Reactie op aanvullende CPB beoordeling IJsseldelta-Zuid'*, kenmerk VENW/DGW-2010/967. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministeries V&W en VROM, provincie Overijssel, gemeente Kampen en waterschap Groot Salland (2010, 15 februari). *Bestuursovereenkomst Planstudie IJsseldelta-Zuid*. Kampen: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, provincie Overijssel, gemeente Kampen en waterschap Groot Salland.
- Ministeries V&W, VROM en LNV (2002, mei). *Startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.
- Ministerie VROM (2004, 23 april). *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Ministerie VROM (2007, 2 juli). *Brief aan de Tweede Kamer 'Nota Ruimte'*, kenmerk 29435-192. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Ministerie VROM (2009, 2 oktober). *Brief aan GS Overijssel 'Bijdrage uit het Nota Ruimte budget voor het project IJsseldelta'*, kenmerk 2009054851. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Ministeries VROM, LNV, V&W en EZ (2007, december). *Nota Ruimte: Uitvoeringsbudget 2007-2014, 23 complexe gebiedsopgaven*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Economische Zaken.

Natuurvereniging IJsseldelta (2014, 4 maart). *Beroep bij Raad van State tegen vergunningen en ontheffing en verzoek voorlopige voorziening*. Kampen: auteur.

Netwerkstad Zwolle-Kampen (2004, 3 november). *IJsseldelta: Voorbeeldproject voor ontwikkelingsplanologie*. Zwolle: auteur.

NRC (2009, 15 april). *Kampense 'hype' over bypass en badkuip*.

PCFL (2008, 10 april). *Advies ontwerp partiele herziening Streekplan Overijssel 2000+/planMER IJsseldelta-Zuid*. Zwolle: Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving.

Programmabureau Zwolle Kampen Netwerkstad (2005). *Concept Netwerkstadvisie 2030*.

Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2009, 15 juni). *Advies Programma Directie Ruimte voor de Rivier ten behoeve van de besluitvorming rijksinzet IJsseldelta Zuid*. Utrecht: Rijkswaterstaat.

Projectgroep Spankrachtstudie (2002a, december). *De spankracht van ons rivierenland: Eindrapport spankracht*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Projectgroep Spankrachtstudie (2002b, december). *MKBA Spankrachtstudie: Vingeroefening voor het in kaart brengen van de maatschappelijke kosten en baten van rivierverruimende maatregelen op de lange termijn*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2002, mei). *Samenvatting startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2003, januari). *Strategieën PKB-Ruimte voor de Rivier, of: hoe consistente maatregelenpakketten samen te stellen? Een notitie ten behoeve van bestuurlijk overleg*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april). *Ruimte voor de Rivier: Ontwerp Planologische Kernbeslissing en Nota van Toelichting (PKB deel 1)*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni). *Milieu-effectrapport Ruimte voor de Rivier: Inspraak*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 22 december). *Ruimte voor de Rivier PKB deel 2*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, mei). *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier – Deel 3: Kabinetsstandpunt en Nota van Toelichting*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, 19 december). *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier – Deel 4: Vastgesteld besluit en Nota van Toelichting*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2009, 22 september). *Programma Ruimte voor de Rivier: 14^e Voorgangsrapportage, verslagperiode 1 januari 2009-1 juli 2009*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2011, 11 maart). *Programma Ruimte voor de Rivier: 17^e Voorgangsrapportage, verslagperiode 1 juli 2010 - 31 december 2010*. Den Haag: auteur.

Projectorganisatie IJsseldelta (2005, 10 juni). *Uw mening over IJsseldelta Zuid: Participatieverslag*. Kampen: Projectorganisatie IJsseldelta.

Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2006, 6 februari). *Plan van aanpak IJsseldelta-Zuid, voorjaar 2006*. Zwolle: auteur.

Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2009, 15 juni). *Huidig niveau waterveiligheid in de regio gehandhaafd na aanleg bypass. Rapport: bypass beperkt overstromingskans in de regio*. Zwolle: auteur.

Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2012, mei). *Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid: Stand van zaken mei 2012*. Zwolle: auteur.

Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013a, 22 maart). *Aanvulling besluitMER planstudie IJsseldelta-Zuid: Deelrapport 19*. Zwolle: auteur.

Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013b, 22 maart). *Samenvatting aanvulling planstudie IJsseldelta-Zuid: Deelrapport 19*. Zwolle: auteur.

Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013, november). *Reactienota Zomerbedverlaging Beneden-IJssel*. Zwolle: Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid.

Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013, december). *Reactienota Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid met als onderdeel de hoogwatergeul bij Kampen (Reevediep)*. Zwolle: auteur.

Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2020a). *Samen doorwerken aan waterveiligheid: Reevesluis*. Geraadpleegd van www.ijsseldeltaprogramma.nl.

- Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2020b). *Er wordt nog steeds hard gewerkt aan de bouw van de spuisluis*. Geraadpleegd van www.ijsseldeltaprogramma.nl.
- Provincie Overijssel (1999, 18 april). *Circulaire ruimtelijke vertaling beleidslijn Ruimte voor de rivier*, bekendgemaakt in Provinciaal blad van 2000, nr. 21. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2000, 27 maart). *Verslag commissievergadering SSVP van 27 maart 2000*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2000, 22 september). *Persbericht 'Zwolle, Kampen, IJsselmuiden en provincie Overijssel weer stap verder'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2002, 19 februari). *Brief aan PS 'Rapport Woningbehoefte in het stedelijk netwerk Zwolle-Kampen'*, kenmerk PPZK/2001/62. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2003, 27 mei). *Brief aan PS 'Ondertekening Nationaal Bestuursakkoord Water'*, kenmerk WB/2003/2427. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2003, 3 juni). *Brief aan PS 'Regionaal advies en langetermijnvisie PKB-MER Ruimte voor de Rivier'*, kenmerk WB/2003/1954. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2003). *Overijsselse visie op het project Ruimte voor de Rivier: Ontwerp*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2004, 15 januari). *Persbericht 'Provincie draagt project IJsseldelta voor bij ministerie'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2004, 5 november). *Statenbrief 'Plan van aanpak IJsseldelta'*, kenmerk RWB/2004/4041. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2004, 27 november). *Statenbrief 'Ambitiedocument ontwikkelingsplanologie en ruimtelijke kwaliteit'*, kenmerk RWB/2004/2998. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2004, 8 december). *Verslag vergadering commissie Ruimte en Groen van 8 december 2004*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005, maart). *Bypass Kampen: Samenvatting scenariostudie*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005, 7 juni). *Statenbrief IJsseldelta-Zuid: stand van zaken, bouwstenen, vervolg*, kenmerk RWB/2005/1815. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005a, 22 juni). *Verslag PS-vergadering commissie Ruimte en Groen van 22 juni 2005*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2005b, 22 juni). *Verslag PS-vergadering commissie Verkeer, Milieu en Water van 22 juni 2005*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2006, 11 oktober). *Verslag PS 11 oktober 2006*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007, 15 mei). *Brief aan PS Concept-Notitie reikwijdte en detailniveau plan-MER IJsseldelta-Zuid*, kenmerk 2007/0269980. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2007, 18 september). *Brief aan PS 'Notitie reikwijdte en detailniveau plan-MER IJsseldelta-Zuid'*, PS/2007/659. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, 29 februari). *Persbericht 'Voorkeursalternatief IJsseldelta-Zuid vastgesteld: Meer ruimte voor nieuwe natuur'*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, 4 maart). *IJsseldelta-Zuid: PlanMER partiële provinciale herziening planherzieningen en Startnotitie besluitMER*, hoofdrapport en bijlagenrapport. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, maart). *Ontwerp-Partiële herziening IJsseldelta-Zuid voor de integrale gebiedsontwikkeling – Streekplan Overijssel 2000+*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, 12 augustus). *Statenvoorstel 'Partiële herziening Streekplan 2000+ IJsseldelta-Zuid'*, PS/2008/611, inclusief zienswijzen en reactienota. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, augustus). *Reactienota: Ingediende adviezen en zienswijzen op de Ontwerp-Partiële herziening Streekplan Overijssel 2000+ (incl. planMER) IJsseldelta-Zuid, GS van Overijssel*. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, september). *Aanvulling planMER IJsseldelta-Zuid – beantwoording vragen van de commissie m.e.r.* Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2008, 29 oktober). *Motie PvdA, CDA en VVD over 'respectzone' Zwartendijk*, PS/2008/902. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, 9 juni). *Brief aan PS 'Onderzoeksrapporten IJsseldelta-Zuid'*, kenmerk PS/2009/587. Zwolle: auteur.
- Provincie Overijssel (2009, 11 september). *Brief aan PS 'Rijksbijdrage IJsseldelta-Zuid'*, PS/2009/818. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel (2012, 31 mei). *Adviesnota SNIP3, planstudie IJsseldelta-Zuid, Deelproject 17*. Zwolle: auteur.

Provincie Overijssel, gemeente Zwolle, gemeente Kampen en gemeente IJsselmuiden (2000, 31 oktober). *Brief PS 'Samenwerking in de IJsseldelta'*, kenmerk PPZK/2000/13. Zwolle: Provincie Overijssel.

Provincie Overijssel et al. (2006, augustus). *Masterplan IJsseldelta-Zuid: Nu kansen grijpen, Veilig wonen, werken en recreëren in IJsseldelta-Zuid*. Zwolle: provincie Overijssel.

Provincie Overijssel et al. (2007, 18 januari). *Intentieovereenkomst voor de integrale gebiedsontwikkeling en samenwerking IJsseldelta-Zuid*. Zwolle: Provincie Overijssel.

Provincie Overijssel en provincie Flevoland (2007, september). *Commentaarnota: Ingediende adviezen en zienswijzen op de Nota reikwijdte en detailniveau partiële provinciale planherziening IJsseldelta-Zuid*, GS van Overijssel en Flevoland. Zwolle/Lelystad: auteurs.

Raad van State (2015, 11 februari). *Persbericht 'Hoogwatergeul Reevediep voorlopig niet aangelegd'*. Geraadpleegd van www.raadvanstate.nl.

Raad van State (2015, 25 november). *Persbericht 'Aanleg Reevediep mag, maar varen vanaf Reevediep naar Drontermeer niet'*. Geraadpleegd van www.raadvanstate.nl.

Raad van State (2019, 24 december). *Persbericht 'Doorgaande vaarweg Reevediep naar Drontermeer nu in orde'*. Geraadpleegd van www.raadvanstate.nl.

Research voor Beleid (2004, juli). *PKB-MER Ruimte voor de Rivier: Omgevingsanalyse Bovenrivieren, eindrapport*. Leiden: auteur.

RTV Oost (2015, 15 juni). *Natuurvereniging IJsseldelta heeft stevige kritiek op ADC-toets Ruimte voor de Rivier IJsseldelta*.

RTV Oost (2016, 22 januari). *Tweede fase project Ruimte voor de Rivier bij Kampen wordt versneld uitgevoerd*.

RTV Oost (2016, 14 december). *Minister Schultz tekent voor versnelling Ruimte voor de Rivier Kampen*.

RTV Oost (2017, 20 december). *Werkgroep Zwartendijk naar Raad van State om vaarverbinding in Reevediep tegen te houden*.

RWS (1999, april). *Stand van zaken Ruimte voor Rijntakken*. Arnhem: Rijkswaterstaat Oost-Nederland.

RWS (1999, april). *Ruimte voor Rijntakken: Samenvatting stand van zaken*. Arnhem: Rijkswaterstaat Oost-Nederland.

RWS (1999, juni). *Ruimte voor de Rijntakken: Verkenning retentiebekkens*. Utrecht: Rijkswaterstaat.

RWS (2000, februari). *Ruimte voor de Rijntakken: Nota van reacties en commentaar en Bestuurlijk advies 1999*, bijlage bij het advies van de Bestuurlijke begeleidingsgroep Ruimte voor Rijntakken aan de staatssecretaris. Arnhem: Rijkswaterstaat Oost-Nederland.

RWS (2009, 8 april). *Toekomstvastheid van de hoogwatergeul in de IJsseldelta: Quick scan naar de consequenties van het advies van de Deltacommissie op de hoogwatergeul bij Kampen*. Lelystad: Rijkswaterstaat Waterdienst.

RWS (2009, 3 mei). *De gevolgen van de IJsselmeerpeilstijging en de verhoogde rivierafvoer voor de IJsseldelta*. Lelystad: Rijkswaterstaat Waterdienst.

RWS (2011, oktober). *Analyse waterveiligheidsopgave IJssel*. Lelystad: Rijkswaterstaat Waterdienst.

RWS (2013, mei). *Zomerbedverlaging Beneden-IJssel: plan en projectMER*. Utrecht: Rijkswaterstaat.

RWS (2013, 11 december). *Zomerbedverlaging Beneden-IJssel: Definitief besluit projectplan Waterwet*. Utrecht: Rijkswaterstaat.

RWS en provincie Overijssel (2009, september). *Adviesnota SNIP 2A: Zomerbedverlaging en Bypass Kampen (concept)*. Utrecht/Zwolle: auteurs.

Staat der Nederlanden (2001, 20 februari). *Startovereenkomst waterbeleid 21^e eeuw*. Staatscourant nr 36, p. 8.

Staat der Nederlanden en provincie Overijssel (2013, 3 juni). *Overeenkomst inzake de realisatie van het project Ruimte voor de Rivier IJsseldelta*.

Stentor (2006a, 29 september). *Nog geen maatwerk bij bypass*.

Stentor (2006b, 29 september). *Belangengroep voelt zich machteloos*.

Stentor (2006, 11 oktober). *Gedudeerden bypass voelen zich aan de dijk gezet*.

Stentor (2006, 14 november). *Actie tegen volbouwen polderland – GroenLinks: niet over Zwartendijk*.

Stentor (2007, 26 oktober). *'Grootheidswaan en verrommeling? Integendeel': Theo Rietkerk en Bert Boerman over 'bouwen over de Zwartendijk'*.

Stentor (2008, 18 januari). *Kampenaar kijkt met passie de toekomst in....*

- Stentor (2008, 9 september). *Spannende dag voor werkgroep Zwartendijk: Definitieve beslissing bypass bij Kampen nadert gestaag.*
- Stentor (2008, 8 oktober). *Vinger aan de pols bij bouw: Natuurvereniging fel tegen massale bouw over de Zwartendijk.*
- Stentor (2008, 30 oktober). *Motie: 'Respectzone Zwartendijk'.*
- Stentor (2009, 12 september). *Strijd rond bypass gaat door.*
- Stentor (2010, 1 oktober). *Hoorzitting waterveiligheid: 'Badkuipeffect is minimaal'.*
- Stentor (2012, 6 juli). *Bye Bye Bypass dringt bij Kamer aan op onderzoek gang van zaken.*
- Stentor (2012, 6 november). *Kwart miljard voor het Reevediep.*
- Stentor (2015, 18 maart). *Zwartendijk in beroep tegen besluit gemeente.*
- Stentor (2015, 26 november). *Pleziervaart moet rechtsomkeert maken.*
- Stentor (2015, 27 november). *Extra 'goot' omzeilt slot Reevediep.*
- Stentor (2016, 21 mei). *Bootje kan best door hele bypass.*
- Stentor (2018, 16 februari). *Natuurclub Kampen stapt naar rechter om werk in broedseizoen roerdomp.*
- Stentor (2018, 28 april). *Rechter beslist pas in herfst over varen op bypass Kampen.*
- Stentor (2018, 31 mei). *Kijk, kijk, het schiet op met het Reevediep.*
- Stentor (2019, 30 januari). *Extra tijd voor besluit over bypass.*
- Stentor (2019, 14 maart). *Twintig jaar praten, vier jaar graven: bypass bij Kampen is klaar.*
- Stentor (2019, 23 maart). *Raad van State stelt beslissing over bypass van IJssel bij Kampen opnieuw weken uit.*
- Stentor (2019, 17 oktober). *Mag die vaargeul er nou zijn of niet?*
- Stuurgroep Bovenrivieren en Benedenrivieren (2005, maart). *Regioadvies: Nederland rivierengebied: veilig en aantrekkelijk.*
- Stuurgroep IJsseldelta-Zuid (2009, mei). *Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid: Perspectieven voor de Delta, Business case.* Zwolle: auteur.
- Stuurgroep gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid (2012, 31 mei). *Aanbieding planstudie bypass Kampen voor besluitvorming SNIP 3, kenmerk 2012/0152471.* Zwolle: auteur.
- Tauw (2015, 28 april). *Addendum Passende Beoordeling IJsseldelta-Zuid: Uitwerking ADC-criteria.* Deventer: auteur.
- Tauw (2016, 14 december). *Gebruik doorgaande vaarverbinding Reevediep: Natuurtoets inclusief passende beoordeling.* Deventer: auteur.
- Trouw (1994, 1 juni). *"Nederland ontduikt richtlijn rivierdijken".*
- Trouw (2008, 24 oktober). *Luxe huizen betalen Kampener ambities: IJsselstad wil een volwaardige rivier en daarvoor heeft ze veel geld nodig.*
- Trouw (2009, 6 mei). *Maakt bypass Kampen tot een gevaarlijke badkuip?*
- Tweede Kamer (1995, 10 februari). *Brief ministers V&W en VROM 'Voortgang rivierdijkversterkingen', Kamerstuk 18106-53.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2001, 25 juni). *Waterbeleid: Verslag van een notaoverleg, Kamerstuk 27625-10.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2005). *Gewijzigde motie Bochove en Verdaas, Kamerstuk 29435-119.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2005, 22 juni). *Voortgang rivierdijkversterkingen en Planologische kernbeslissing Ruimte voor de rivier, verslag van een algemeen overleg, Kamerstuk 18106/30080-165.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2006, 8 maart). *Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, verslag van een algemeen overleg, Kamerstuk 30080-6.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2006, 19 juni). *Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, verslag van een notaoverleg, Kamerstuk 30080-20.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2010, 12 mei). *Verslag algemeen overleg Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier 12 mei 2010, Kamerstuk 30080-45.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2011, 18 mei). *Brief aan staatssecretaris I&M 'Verzoek geen onomkeerbare besluiten rijks-coördinatie-regeling RvdR te nemen'.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2011, 15 juni). *PKB Ruimte voor de Rivier: Lijst van vragen en antwoorden n.a.v. 17e voortgangsrapportage, Kamerstuk 30080-54.* Den Haag: SDU Uitgevers.
- Tweede Kamer (2011, 16 juni). *Waterbeleid: Verslag van een algemeen overleg, vaste commissie voor*

Infrastructuur en Milieu over waterkwantiteit, Kamerstuk 27625-230. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer (2011, 5 december). *Vaststelling van de begrotingsstaten voor het ministerie van I&M voor het jaar 2012: Verslag van een wetgevingsoverleg*, Kamerstuk 33000XII-9. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer (2011, 13 december). *Stemmingen I&M onderdeel Water*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer (2012a, 4 juli). *Verslag van een algemeen overleg commissie Infrastructuur en Milieu thema Water*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer (2012b, 4 juli). *Motie Grashof en motie Jansen*, Kamerstuk 27625-270 en 27625-279. Den Haag: SDU Uitgevers.

Volkskrant (2009, 30 maart). *'Aanleg geul bij Kampen gevaarlijk' – Waterbeheer-deskundige waarschuwt voor vijfhonderd doden bij een eventuele dijkdoorbraak*.

Volkskrant (2009, 4 april). *Overijssel houdt vast aan Kamper 'bypass'*.

VROMRaad (2005, oktober). *Geen dijkbreuk, geen trendbreuk: Advies over Ruimte voor de Rivier PKB deel 1*, advies 049. Den Haag: auteur.

Wergroep Zwartendijk (2007, oktober). *Een dijk te ver: Een andere visie op de ontwikkeling van Kampen en IJsseldelta-Zuid*. Kampen: auteur.

Wergroep Zwartendijk (2009, mei). *Flyer 'Tot hier en niet verder!'*. Kampen: auteur.

Wergroep Zwartendijk (2009, 18 juni). *Zienswijze Ontwerp-Nationaal Waterplan*. Kampen: auteur.

Wergroep Zwartendijk (2009, 30 november). *Krijgt Kampen nu echt een bypass met woningen?* Geraadpleegd van <http://www.zwartendijk.nl>.

Wergroep Zwartendijk (2013, 12 juli). *Zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan IJsseldelta-Zuid*. Kampen: auteur.

Witpaard (2002, juni). *Gemeente Kampen: Ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden tot 2030*. Kampen: auteur.

Witpaard (2005a, april). *Gemeente Kampen: Ruimtelijk-strategisch document Kampen 2030*. Kampen: auteur.

Witpaard (2005b, april). *Kaart met ontwikkelingsmogelijkheden Kampen*. Kampen: auteur.

WL|Delft Hydraulics en RIZA (1999, augustus). *Ruimte voor Rijntakken: Screening van maatregelen*, RVR-rapport 99-04. Delft: WL|Delft Hydraulics.

WL|Delft Hydraulics en RIZA (2002, april). *Spankrachtstudie, deelrapport 9: Blokkendoos Spankrachtstudie*. Utrecht: auteur.

Zwolsche Courant (2000, 1 maart). *Omleiding IJssel verrast regio*.

Bijlage 1 Lijst met gebruikte afkortingen

2+1-weg	tweebaansweg met inhaalstroken
2x2-weg	vierbaansweg met rijbaanscheiding
AC	Ambivalente (advocacy) coalition (bij de toelichting op 2x2-matrices)
ACF	Advocacy Coalition Framework
ADC-toets	Toets op Alternatieven, Dwingende reden en Compensatie van natuur
ADT	Area Development Twente
AMM	Advanced Materials and Manufacturing
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer (tegenwoordig DVS)
B&W	(College van) burgemeester en wethouders
BCI	Buck Consultants International
CA	Combinatiealternatief
CPB	Centraal Planbureau
CROW	Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek
DV	Duurzaam Veilig
DVS	Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat
EAT	Enschede Airport Twente
EC	Economische (advocacy) coalition (bij de toelichting op 2x2-matrices)
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
EHS	Ecologische Hoofdstructuur (tegenwoordig NNN)
EP	Europees Parlement
EVT	Exploitatiemaatschappij Vliegveld Twente
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GBK	Gemeente Belang Kampen
GC	Groene (advocacy) coalition (bij de toelichting op 2x2-matrices)
GCC	Groen-conservatieve (advocacy) coalition (bij de toelichting op 2x2-matrices)
GOB	Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GS	(College van) Gedeputeerde Staten
HTSM	High Tech Systems and Materials
I/C-waarde	de verhouding tussen de Intensiteit op en de Capaciteit van een weg
I&M	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu (tegenwoordig I&W)
I&W	(Ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
KBA	kosten-batenanalyse
KEM	kosteneffectieve maatregelen (verkeersveiligheid)
KNMV	Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging
KvK	Kamer van Koophandel
LCC	low-cost carrier
LHB	Luchthavenbesluit
LNC-waarde	waarde voor landschap, natuur en cultuurhistorie

LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
m ³ /s	kubieke meter (water) per seconde
MAG	Motorrijders Actiegroep
MCA	multicriteria-analyse
MHW	maatgevende hoogwaterafvoer
m.e.r.	(procedure voor de) milieueffectrapportage
MER	milieueffectrapport
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (tegenwoordig MIRT)
N2000	Natura 2000 (gebieden)
NMO	Natuur en Milieu Overijssel
NNN	Natuurnetwerk Nederland (voorheen EHS)
NRD	notitie reikwijdte en detailniveau (voor het MER)
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
NWA	Netwerkanalyse
OV	openbaar vervoer
PB	Plaatselijk Belang
PCFL	Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving
PIP	Provinciaal Inpassingsplan
PKB	planologische kernbeslissing
PS	Provinciale Staten
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
RAD	Referentiealternatief Dijkversterkingen
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (tegenwoordig onderdeel Waterdienst van RWS)
RO	ruimtelijke ordening
RUP	Regionaal Uitvoeringsprogramma (voor Duurzaam Veilig)
RvdR	Ruimte voor de Rivier
RvS	Raad van State
RWS	Rijkswaterstaat
SAVT	Stichting Alternatieven Vliegveld Twente
SGC	Sociaal-groene (advocacy) coalition (bij de toelichting op 2x2-matrices)
SEO	Stichting Economisch Onderzoek
SNIP	Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
TecBT	Technology Base Twente
TK	Tweede Kamer
TLN	Transport en Logistiek Nederland
UPO	Uitvoeringsprogramma PVVP Overijssel
UT	Universiteit Twente
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat (tegenwoordig I&W)
VKA	voorkeursalternatief

VLD	vekeersveiligheid, leefbaarheid en doorstroming
VOLT	Vereniging Omwonenden Luchthaven Twente
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (tegenwoordig onderdeel I&W)
VTM	Vliegwiell Twente Maatschappij
WB21	Waterbeleid in de 21 ^{ste} eeuw
WL	Waterloopkundig Laboratorium (WL Delft Hydraulics, tegenwoordig Deltares)
IJDZ	IJsseldelta-Zuid

Bijlage 2 Begrippenlijst

Acceptatie van onzekerheden: de keuze van actoren om onzekerheden een plek te geven in een adaptieve aanpak.

Actor: een individu, een groep of een organisatie die actie onderneemt vanwege een specifiek probleem.

Adaptieve aanpak (of planning): het institutioneel, beleidsmatig en ruimtelijk genereren, structureren en organiseren van het vermogen van een sociaal-ruimtelijk systeem om zich optimaal aan te passen aan veranderende omstandigheden ten behoeve van de kwaliteit van de leefomgeving.

Advocacy coalition: een groep gelijkgestemde actoren die vanuit dezelfde policy beliefs de besluitvorming probeert te beïnvloeden.

Beleidsformulering: fase in de beleidscyclus waarin overheden beleidsopties formuleren.

Beleidsmakers: de gekozen bestuurders (wethouders, gedeputeerden en/of ministers) en de beleidsmedewerkers (ambtenaren en ingehuurd consultants) die deze bestuurders ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van hun plannen.

Beleidsveld (binnen ruimtelijke planning): een deel terrein dat zich richt op de aanpak van deelvraagstukken van de fysieke leefomgeving, zoals infrastructuur, luchtvaart, waterveiligheid, woningbouw, bedrijventerreinen, natuur of landbouw.

Beleidscyclus: de volgende vijf zich herhalende fasen in het beleidsproces: (1) agendering, (2) beleidsformulering, (3) (politieke) besluitvorming, (4) beleidsimplementatie, en (5) beleids-evaluatie.

Besluitvormingsproces: begrensde actoren die in een complex netwerk van onderling verweven en interacterende actoren, ideeën, interesses en instituties proberen beleidsdoelen te koppelen aan beleidsmiddelen.

Certainification (of verkleinen onzekerheden): het streven van een actor de door bij de besluitvorming betrokken actoren ervaren onzekerheden te verkleinen met als doel het besluitvormingsproces te beïnvloeden.

Cognitieve onzekerheid: onzekerheid door gebrek aan kennis over voor in de ruimtelijke planning relevante ontwikkelingen.

Complexiteit planning paradigma: uitgangspunt is dat in de ruimtelijke planning sprake is van complexe adaptieve systemen die worden gekarakteriseerd door zowel onzekerheid als door deels bekende patronen.

Communicatieve planning paradigma: uitgangspunt is dat in de ruimtelijke planning sprake is van zeer complexe of chaotische systemen, een hoge mate van onzekerheid en een intersubjectief perspectief op waarden.

Contested community: binnen een beleidsveld zijn er meerdere advocacy coalitions met verschillende overtuigingen (policy beliefs) over de invulling van ruimtelijke plannen.

Decertainification (of vergroten onzekerheden): het streven van een actor de door bij de besluitvorming betrokken actoren ervaren onzekerheden te vergroten met als doel het besluitvormingsproces te beïnvloeden.

Externe ontwikkelingen: ontwikkelingen buiten een beleidsveld in het ruimtelijke domein die van invloed zijn op dat beleidsveld.

Fysieke leefomgeving: de natuurlijke omgeving met grote wateren en natuurlandschappen, agrarische cultuurlandschappen, de gebouwde omgeving met steden, dorpen, bedrijven-terreinen, netwerken en infrastructuur voor het verkeer van personen, goederen, data, stoffen en energie, en het cultureel erfgoed.

Gebiedsgerichte infrastructuurplanning: infrastructuurprojecten waarbij expliciet aandacht is voor verbetering van de lokale gebiedskwaliteit.

Institutionele context: de brede institutionele omgeving waarbinnen actoren (en hun advocacy coalitions) in een beleidsveld opereren.

Institutionele planning: ruimtelijke planning waarbij rekening wordt gehouden met de institutionele context, en deze waar mogelijk wordt gebruikt of zelfs wordt aangepast.

Instrumenten: verschillende aanpakken, strategieën en middelen die beleidsmakers en andere actoren (en hun advocacy coalition) inzetten in hun omgang met onzekerheid om het besluitvormingsproces te beïnvloeden.

Inhoudelijke instrumenten: instrumenten die ten doel hebben de beleidsresultaten te beïnvloeden.

Normatieve onzekerheid: onzekerheid door een diversiteit in belangen, waarden en toekomstbeelden bij vraagstukken in het ruimtelijke domein, waardoor het onzeker is welke bij toekomstige besluitvorming in het geding zijn en/of prioriteit krijgen.

Omgang met onzekerheid: de keuze van een actor de ervaren onzekerheden te verkleinen, vergroten of te accepteren.

Onzekerheid: het geheel van door bij het besluitvormingsproces betrokken actoren ervaren cognitieve, normatieve en strategische onzekerheid.

Participatieve planning: ruimtelijke planning waarbij actoren (of stakeholders) worden betrokken bij de planvorming.

Planning paradigma: paradigma dat leidend is in de omgang met onzekerheid in de ruimtelijke planning: (1) technisch planning paradigma, (2) communicatieve planning paradigma, of (3) complexiteit planning paradigma.

Policy beliefs: de waarden, causale aannames en probleempercepties van actoren uit een advocacy coalition.

Policy mix: de instrumenten die actoren (en hun advocacy coalition) inzetten in hun omgang met onzekerheden.

Policy regime: de policy beliefs, resources, policy styles en policy mixes van de verschillende advocacy coalitions binnen een beleidsveld.

Policy style: de manier waarop actoren en hun advocacy coalition omgaan met onzekerheden, i.e. vergroten, verkleinen of accepteren van onzekerheden.

(Politieke) besluitvorming: fase in de beleidscyclus waarin overheden een keuze maken voor een specifieke actie (of beleidsoptie), of besluiten niets te doen.

Procesinstrumenten: instrumenten die ten doel hebben het besluitvormingsproces te beïnvloeden.

Rationele planning (of blauwdruk planning): ruimtelijke planning waarbij een gedegen, rationele analyse van de problematiek resulteert in een tot in detail uitgedacht plan.

Resources: de instrumenten die actoren (en hun advocacy coalition) kunnen inzetten in hun omgang met onzekerheid.

Ruimtelijk beleid (of omgevingsbeleid): de aanpak van vraagstukken in de fysieke leefomgeving.

Ruimtelijke planning: de aanpak van vraagstukken in de fysieke leefomgeving via concrete projecten.

Strategische onzekerheid: onzekerheid over het toekomstige handelen van andere actoren dat van invloed is op de keuzes die een actor maakt en op de effectiviteit van zijn handelen.

Technische planning principe: uitgangspunt is dat in de ruimtelijke planning sprake is van een gesloten systeem, een hoge mate van zekerheid en een object-georiënteerd perspectief gebaseerd op feiten.

(Veranderende) omgeving: externe ontwikkelingen en een (veranderende) institutionele context.

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen en gebruikte checklisten

Oriënterende gesprekken voor casusselectie

Nr.	Instantie	Functie	Datum
Oriënterende gesprekken:			
1.	Goudappel Coffeng	Hoofd verkeersmodellen	10 okt '13
2.	RIGO	Directeur	9 okt '13
3.	Deltares/TU Delft	Onderzoeker	13 mrt '13
4.	Windesheim	Lector Area Development	22 april '13
5.	Universiteit Maastricht	Hoogleraar Risk Management	28 mei '13
6.	Provincie Overijssel	Teamleider Mobiliteit	19 mei '13
7.	Provincie Overijssel	Hoofd eenheid Ruimte en Bereikbaarheid	5 mrt '13
8.	Provincie Overijssel	Hoofd eenheid Programma's en Projecten	7 mrt '13
9.	Gemeente Zwolle	Directeur Strategie	6 mrt '13
10.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	1 okt '13
11.	Provincie Overijssel	Hoofd eenheid Wegen en Kanalen	14 jan '14
12.	Provincie Overijssel	Directeur Strategie	5 dec '13

Interviews casus Vliegveld Twente

Bij de casus Vliegveld Twente zijn 46 interviews afgenomen met in totaal 47 personen.

Nr.	Instantie	Functie	Datum
Oriënterende gesprekken:			
V1.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	15 apr '14 en 27 mei '14
V3.	Provincie Overijssel	Projectleider	17 juni '14
V4.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	1 apr '14
V5.	Universiteit Twente	Onderzoeker	3 juni '14
V6.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	1 apr '14
V7.	Gemeente Enschede, VTM en ADT	Beleidsmedewerker	16 apr '14
Interviews:			
V8.	Adecs Airinfra	Onderzoeker	29 sept '14
V9.	Provincie Overijssel	Projectleider	28 okt '14
V10.	Gemeenteraad Enschede	Raadslid	21 okt '14
V11.	PS	Statenlid	24 sept '14

Nr.	Instantie	Functie	Datum
V12.	College B&W Enschede	Burgemeester	30 april '15
V13.	PS	Statenlid	7 okt '14
V14.	SAVT	Bestuurslid	15 okt '14
V15.	Universiteit Twente	Onderzoeker	15 okt '14
V16.	PS	Statenlid	30 sept '15
V17.	Twijnstra Gudde	Projectleider	10 sept '14
V18.	Natuurmonumenten	Beleidsmedewerker	24 nov '14
V19.	Grontmij	Onderzoeker	25 nov '14
V20.	Ecorys	Onderzoeker	6 okt '14
V21.	PS	Statenlid	9 sept '15
V22.	Vrienden van de Luchthaven	Bestuurslid	19 jan '15
V23.	Gedeputeerde Staten	Gedeputeerde	30 sept '15
V24.	GOB (Rijk)	Projectleider	4 febr '15
V25.	Ministerie I&M	Beleidsmedewerker	2 mrt '15
V26.	Gideon Consult	Projectleider	23 mrt '15
V27.	Anjer Producties	Freelance journalist, RTV Oost	22 okt '14
V28.	Commissie m.e.r. (2)	Beleidsmedewerker en voorzitter	30 okt '14
V29.	Ministerie van Defensie	Beleidsmedewerker	12 febr '15
V30.	Provincie Overijssel	Directeur Strategie	7 okt '14
V31.	Syconomy	Onderzoeker	27 okt '14
V32.	Gedeputeerde Staten	Gedeputeerde	1 juli '15
V33.	Europees Parlement en Tweede Kamer	Lid Tweede Kamer en Europees Parlement	23 jan '15
V34.	Gemeente Enschede	Beleidsmedewerker	1 okt '14 en 14 jan '15
V36.	Stichting Lonnekerberg (2)	Bestuurslid en bestuurslid	26 nov '14
V37.	Tweede Kamer	Kamerlid	9 febr '15
V38.	KvK Oost NL, raad Enschede	Beleidsmedewerker, raadslid	30 sept '14
V39.	College van B&W en raad Enschede	Wethouder en raadslid	29 apr '15
V40.	Kamer van Koophandel Oost NL	Directeur	7 apr '15
V41.	Raad Enschede	Raadslid	24 nov '14
V42.	Stichting Economisch Onderzoek	Onderzoeker	13 aug '14
V43.	College B&W en raad Enschede	Wethouder en raadslid	14 jan '15
Aanvullende interviews:			
V44.	PS, college B&W en raad Oldenzaal	Lid raad en PS, wethouder	27 jan '16
V45.	NSOB	Onderzoeker	20 juni '16
V46.	Provincie Overijssel	Projectleider	9 febr '16

Interviews casus N340 Zwolle-Ommen

Bij de casus N340 zijn 53 interviews afgenomen met in totaal 52 personen.

Nr.	Instantie	Functie	Datum
Oriënterende gesprekken:			
N1.	Provincie Overijssel	Projectleider N377 en N340	3 juli '14
N2.	Provincie Overijssel	Onderzoeker	20 mei '14
N3.	Provincie Overijssel en Goudappel Coffeng	Leidinggevende, adviseur	11 mrt '14
N4.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	11 mrt '14
N5.	Duurzaam door het Vechtdal	Bestuurslid	11 juni '14
N6.	Provincie Overijssel	Projectleider N340	4 dec '13, 5 febr '14 en 5 jan '15
Interviews:			
N9.	PS	Statenlid	17 juni '15
N10.	PB Witharen	Bestuurslid	1 sept '15
N11.	Transportonderneming Brink XL	Directeur	4 febr '16
N12.	Gedeputeerde Staten en PS	Gedeputeerde en Statenlid	27 jan '16
N13.	Goudappel Coffeng	Onderzoeker	3 juni '15
N14.	Gemeente Zwolle	Beleidsmedewerker	25 nov '15
N15.	PB Varsen	Bestuurslid	28 mei '15
N16.	Gemeente Dalfsen	Wethouder	11 nov '15
N17.	TLN	Beleidsmedewerker	21 mei '15
N18.	PS	Statenlid	30 sept '15
N19.	PB Balkbrug	Bestuurslid	25 nov '15
N20.	Gemeente Hardenberg	Beleidsmedewerker	1 okt '15
N21.	PS	Statenlid	9 sept '15
N22.	PS en Gedeputeerde Staten	Statenlid en gedeputeerde	30 sept '15
N23.	PS en Gedeputeerde Staten	Statenlid en gedeputeerde	18 jan '16
N24.	-	Omwonende N340	18 nov '15
N25.	Natuur en Milieu De Vechtstreek	Bestuurslid	30 juni '15
N26.	Gemeente Ommen	Wethouder	16 nov '15
N27.	Commissie m.e.r.	Beleidsmedewerker	27 okt '15
N28.	Provincie Overijssel	Leidinggevende	6 nov '13
N29.	PS	Statenlid	11 nov '15
N30.	PS	Statenlid	27 jan '16
N31.	Gemeente Zwolle	Beleidsmedewerker	25 nov '15

Nr.	Instantie	Functie	Datum
N32.	'Plan Scherpenkate'	Omwonende N340	10 dec '15
N33.	Provincie Overijssel	Projectleider N340	2 febr '16
N34.	Red het Vechtdal	Bestuurslid	12 aug '15
N35.	Arcadis	Projectleider MER	8 juni '15
N36.	Rijkswaterstaat Oost-NL	Beleidsmedewerker	9 sept '15
N37.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	9 dec '15
N38.	Provincie Overijssel	Onderzoeker	2 apr '15
N39.	Gemeente Dalfsen	Beleidsmedewerker	12 aug '15
N40.	-	Omwonende N340	23 febr '16
N41.	Provincie Overijssel	Projectleider N340	14 apr '16
N42.	Provincie Overijssel	Projectleider N340	17 nov '15
N43.	Gemeente Dalfsen	Beleidsmedewerker	1 sept '15
N44.	Provincie Overijssel	Projectleider N340	2 apr '15
N45.	Arcadis	Onderzoeker	8 juni '15
N46.	LTO Noord-Nederland	Beleidsmedewerker	20 mei '15
N47.	Fietzersbond	Vertegenwoordiger	17 juni '15
N48.	VNO-NCW regio Zwolle	Bestuurslid	16 sept '15
N49.	Gemeente Ommen	Beleidsmedewerker	16 sept '15

Aanvullende interviews:

N50.	Gedeputeerde Staten	Gedeputeerde	24 nov '17
N51.	Provincie Overijssel	Projectleider N340 en wegcategorisering	16 apr '15 en 4 apr '16
N53.	Provincie Overijssel	Projectleider N340	18 febr '16

Interviews casus Bypass Kampen

Bij de casus Bypass Kampen zijn 31 interviews afgenomen met in totaal 30 personen.

Nr.	Instantie	Functie	Datum
<i>Oriënterende gesprekken:</i>			
B1.	Provincie Overijssel (3)	Projectleider en beleidsmedewerkers	4 juni '14
B2.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	3 apr '14
B3.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	17 apr '14
B4.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	2 juli '14 en 28 sept '16
B6.	Companen	Onderzoeker	24 juni '14

Nr.	Instantie	Functie	Datum
B7.	Gemeente Kampen (2)	Beleidsmedewerker en projectleider IJDZ	26 juni '14
Interviews:			
B8.	Royal Haskoning DHV	Onderzoeker	21 mrt '17
B9.	Raad en B&W Kampen en Gedeputeerde Staten	Raadslid, wethouder en gedeputeerde	15 mrt '17
B10.	Rijkswaterstaat (I&M)	Projectleider RvdR	9 febr '17
B11.	Provincie Overijssel	Projectleider IJDZ	12 mei '16
B12.	PS	Statenlid	28 febr '17
B13.	CPB	Onderzoeker	8 mrt '17
B14.	HKV en inwoner Kampen	Onderzoeker, expert	3 febr '17
B15.	Raad Kampen	Raadslid	28 febr '17
B16.	Tweede Kamer en Gedeputeerde Staten	Kamerlid en gedeputeerde	23 mrt '17
B17.	Tweede Kamer	Kamerlid	13 mrt '17
B18.	Raad Kampen	Raadslid	7 mrt '17
B19.	College B&W Kampen	Wethouder	15 febr '17
B20.	Provincie Overijssel	Statenlid	3 mrt '17
B21.	Gemeente Kampen	Beleidsmedewerker	13 febr '17
B22.	Gedeputeerde Staten	Gedeputeerde	18 juli '17
B23.	Waterschap Groot Salland	Dijkgraaf	13 mrt '17
B24.	Gemeente Kampen	Projectleider IJDZ	18 jan '17
B25.	Rijkswaterstaat	Onderzoeker	22 mrt '17
B26.	Natuurvereniging IJsseldelta (2)	Bestuurslid en bestuurslid	3 mrt '17
B27.	College B&W Kampen en college B&W Oldebroek	Wethouder	9 mrt '17
B28.	Inwoner Kampen, LTO	Boerin, bestuurslid	1 febr '17
B29.	College B&W Kampen	Wethouder	15 febr '17
B30.	Werkgroep Zwartendijk en raad Kampen	Bestuurslid, raadslid	22 dec '16
Aanvullende interviews:			
B31.	Provincie Overijssel	Beleidsmedewerker	29 jan '18

Validerende gesprekken

Nr.	Instantie	Functie	Datum
Focusgroep 1			11 mrt '20
A.	Provincie Overijssel	Directeur	
B.	Provincie Overijssel	Projectleider IJZ	
C.	Provincie Overijssel	Projectleider N340	
D.	Provincie Overijssel	Trendbureau Overijssel	
Focusgroep 2			1 april '20
E.	Rijkswaterstaat	Strateeg	
F.	Deltacommissaris	Strateeg	
G.	Rijksuniversiteit Groningen	Universitair Docent	
H.	Saxion	Lector	
Interviews			
J.	Provincie Overijssel	Gedeputeerde	9 mrt '20
K.	Landbouw Universiteit Wageningen en Tauw	Onderzoeker	23 apr '20

Checklist voor interviews

Algemene opmerking: ter voorbereiding van een interview werden voor de te interviewen persoon relevante documenten bestudeerd (zoals vergaderverslagen, krantenartikelen, beleidsdocumenten of onderzoeksrapporten). Deze worden tijdens het gesprek ingebracht door de onderzoeker.

Toelichting en betrokkenheid

- Voorstellen, doel onderzoek, casussen, formele afspraken GS, rol interviews, doel gesprek.
- Toestemming opname, anonieme verwerking, concept-verslag van gesprek.
- Vanaf welk moment betrokken en vanuit welke rol?

Politiek-bestuurlijk

- Zijn/haar standpunt (en/of van organisatie) bij te maken keuzes? Hoe besluitvorming geprobeerd te beïnvloeden? Toelichting.
- Rol andere personen en/of organisatie? Wie op welke manier invloed op besluitvorming?
- Toelichting gemaakte keuzes bij project: welke afweging gemaakt, welke belangen spelen?
- Afweging alternatieven vanuit huidige belangen, ook aandacht voor andere afweging in de toekomst? En zo ja: hoe?
- Stakeholders voldoende betrokken? Door participatie meer draagvlak, of blijven voor- en tegenstanders tegenover elkaar staan?

Rol onzekerheden

- Wat zijn/waren grootste onzekerheden? Denk aan economie, technologie, demografie, maar ook aan handelen andere personen/organisaties. Hoe hier mee omgegaan? En rol onzekerheden in besluitvorming?
- Rol onderzoek in besluitvorming? Veel discussie over cijfers en onderzoek. Welke gevolgen? Hoe hij/zij mee omgegaan?

Afsluiting

- Beeld: voor- en tegenstanders komen niet tot elkaar, ondanks participatie, onderzoeken en compromissen. Kan dat anders, en zo ja, hoe?

Stellingen validerende gesprekken

- Stelling 1a:* Beleidsmakers gebruiken instrumenten gebiedsontwikkeling en participatie om onzekerheden te verkleinen i.p.v. om ruimte te geven.
- Substelling i:* Beleidsmakers gebruiken gebiedsontwikkeling als package deal in de politieke arena.
- Substelling ii:* Beleidsmakers gebruiken participatie om tot draagvlak voor hun keuze te komen.
- Stelling 1b:* Beleidsmakers gebruiken concepten als ‘flexibel’, ‘robuust’, ‘no regret’ en ‘organisch groeien’ en om onzekerheden tóch te verkleinen.
- Substelling i:* In het politieke spel is geen ruimte voor onzekerheid.
- Substelling ii:* Beleidsmakers worden gedwongen tot onzekerheidsreductie door de context waarbinnen ze opereren.
- Stelling 2:* Beleidsmakers focussen te veel op volksvertegenwoordigers en hebben te weinig oog voor het onzekere handelen van andere actoren.
- Substelling i:* Het institutionele kader biedt schijnzekerheid en zorgt voor ‘oogkleppen’ bij beleidsmakers.
- Substelling ii:* Beleidsmakers onderschatten de invloed van andere actoren.
- Stelling 3a:* Beleidsmakers willen onzekerheden te snel verkleinen.
- Substelling i:* Hierdoor verdwijnt ruimte voor alternatieven en ontstaat weerstand.
- Substelling ii:* Meer ruimte in het begin versnelt besluitvorming in het vervolgproces.
- Stelling 3b:* Beleidsmakers zetten graag onderzoek in bij onzekerheden. Dat leidt echter tot de verkeerde discussie.
- Substelling i:* Beleidsmakers houden bij de inzet van onderzoek te weinig rekening met de reactie van andere actoren.
- Substelling ii:* Een discussie in de politieke arena over cijfers polariseert en belemmert een goede besluitvorming.

- Vraag:* Wat is het grootste probleem bij de omgang met onzekerheid door beleidsmakers bij gebiedsgerichte infrastructuurplanning?
- Substelling:* Beleidsmakers weten niet goed hoe ze onzekerheid een plek moeten geven in beleid.
- Subvraag:* Hoe kunnen beleidsmakers wél goed omgaan met onzekerheid?

Bijlage 4 Casus Vliegveld Twente

Deze bijlage vormt een aanvulling op hoofdstuk 4. Het geeft een uitgebreidere beschrijving van de feitelijke weergave van het besluitvormingsproces en verschillende perspectieven ('narratieven') op dat proces. Aan het eind van deze bijlage staat een overzicht van de bij het besluitvormingsproces over vliegveld Twente betrokken actoren.

Fase 1 – Vertrek Defensie: doorstart luchthaven (2003-2008)

De Nederlandse economie groeit vanaf midden jaren '90, tot de economische crisis in 2008 toeslaat³⁵⁵. Ook de luchtvaartsector groeit gestaag. De keerzijde van die groei is aantasting van de leefomgeving, met als gevolg een sterker wordende discussie over de wenselijkheid van een groei van de luchtvaart, ook bij regionale luchthavens³⁵⁶. Daar komt bij dat diverse regionale luchthavens het financieel moeilijk hebben, onder andere doordat vanaf 2000 het Rijk geen financiële bijdrage meer geeft aan de exploitatie van regionale luchthavens³⁵⁷. Door de groei van Schiphol en de opkomst van low-cost carriers verandert het Rijksbeleid ten aanzien van regionale luchthavens tijdens deze fase. Het Rijk wijst een aantal regionale luchthavens aan die voor het nationale luchtvaartbeleid van belang zijn en waar het Rijk nadrukkelijk een rol in wil spelen. Voor de overige regionale luchthavens zijn gemeenten en provincies verantwoordelijk. Het blijft in deze eerste fase lange tijd onduidelijk welke positie de Twentse luchthaven heeft³⁵⁸. In deze fase staat het streven van beleidsmakers van Enschede en Overijssel naar een doorstart van de Twentse luchthaven centraal.

Voorstel beleidsmakers doorstart luchthaven (stap 1)

In juni 2003 kondigt het ministerie van Defensie aan dat de militaire vliegbasis Twente wordt gesloten³⁵⁹. De vraag is nu wat te doen met het vrijkomende luchthaventerrein. Met het vertrek van Defensie verdwijnen vele banen uit Twente. Er wordt gesproken over een verlies van circa 2.500 directe en indirecte banen³⁶⁰. De nieuwe invulling van het luchthaventerrein moet daarom nieuwe banen opleveren, zo geven beleidsmakers van Enschede en Overijssel direct na het bericht van Defensie aan³⁶¹. In eerste instantie is hun inzet sluiting van de militaire vliegbasis te voorkomen – waarmee ook de burgerluchthaven wordt behouden – onder meer door het economisch-maatschappelijke

355 CBS.

356 Adecs (2005), p. 41.

357 Adecs (2005), Tweede Kamer (1997).

358 Interviews V1 en V34; Provincie Overijssel (2004, 21 december).

359 Gemeente Enschede (2004, 30 november), p1.

360 Gemeente Enschede (2003, augustus); Kamer van Koophandel Veluwe en Twente et al. (2003, augustus).

361 Interviews V12 en V32; Gemeente Enschede (2003, 23 juni 2003); Provincie Overijssel (2003, 25 juni).

belang van de luchthaven bij het Rijk te benadrukken³⁶². Ze werken daarbij samen met de regionale afdeling van de Kamer van Koophandel, onder meer door gezamenlijk bij het Rijk te lobbyen voor een Twentse luchthaven. De insteek van beleidsmakers wordt door een geïnterviewde beleidsmaker samengevat met: “er moet gevlogen worden”³⁶³.

Als de Tweede Kamer eind 2003 instemt met het vertrek van Defensie wordt de inzet een doorstart van de burgerluchthaven en compensatiegeld voor het verlies aan werkgelegenheid. Dat wordt uitgewerkt in een plan: ‘Nieuw Perspectief voor Twente’³⁶⁴. De regio voelt zich daarbij gesteund door de Tweede Kamer, die een motie heeft aangenomen waarin het Rijk wordt gevraagd iets terug te doen voor een regio “met een zwakke sociaal-economische structuur”³⁶⁵. Via een brede aanpak van de regionale economie proberen beleidsmakers van Enschede en Overijssel een doorstart van de luchthaven ook op de agenda van het Rijk te krijgen. Het Rijk ziet een eventuele doorstart van de luchthaven echter als een regionale aangelegenheid. Over de mislukte lobby zegt een toenmalig PvdA-Kamerlid in een interview: “De regio is teveel gefocust op het behoud van de burgerluchthaven”³⁶⁶.

In de discussie met de Enschedese raad en PS geven beleidsmakers aan toch eerst een doorstart van de luchthaven te willen onderzoeken, omdat die keuze ‘nu-of-nooit’ is: als wordt besloten de luchthaven te sluiten is de kans op een luchthaven in de toekomst zo goed als verkeken.

Kamer van Koophandel onderzoekt luchthaven en alternatieven (stap 2)

De Kamer van Koophandel heeft in de jaren voor het aangekondigde vertrek van Defensie als aandeelhouder van EAT een rol bij de luchthavenexploitatie, en is een groot voorstander van burgerluchtvaart. Het ziet een luchthaven als een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor bedrijven³⁶⁷. De Kamer van Koophandel laat in 2004 door de bureaus ACM en DHV een onderzoek uitvoeren naar de haalbaarheid en de werkgelegenheidseffecten van een luchthaven. In dit onderzoek worden naast een alternatief met burgerluchtvaart ook een alternatief met alleen kleine vliegtuigen (‘general aviation’) en een met alleen natuurontwikkeling (‘groene variant’) onderzocht³⁶⁸. Een geïnterviewde betrokkene van de Kamer van Koophandel zegt daarover: “We gaan niet zeggen dat vliegen moet, we leggen een aantal scenario’s naast elkaar en laten zien welk scenario de regio het meeste brengt”³⁶⁹.

362 Kamer van Koophandel Veluwe en Twente et al. (2003, augustus).

363 Interview V32.

364 Regio Twente et al. (2004, maart).

365 Tweede Kamer (2003).

366 Tubantia (2005, 6 juli); in Gemeente Enschede (2004, 6 september) en Tubantia (2004, 6 december) wordt een vergelijkbare constatering gedaan.

367 Interviews V38 en V40.

368 ACM/DHV (2004).

369 Interview V38.

De conclusie van de onderzoekers is dat wanneer beleidsmakers onvoldoende ruimte bieden om te vliegen en er jaarlijks uiteindelijk circa 600.000 passagiers gebruik kunnen maken van de luchthaven, er geen rendabele luchthaven mogelijk³⁷⁰. Wanneer overheden dat wel doen is er “perspectief voor doorgroei naar 4 tot 5 miljoen passagiers”³⁷¹; de luchthaven is dan na een aantal jaar met aanloopverliezen op termijn winstgevend. Het levert in dat geval aanzienlijk meer banen op dan de andere twee alternatieven: maximaal circa 4.500 arbeidsplaatsen. Bovendien is geen sprake van een verslechtering voor de natuur ten opzichte van de huidige situatie (met vooral militaire vluchten); het scoort op dit punt wel slechter dan de andere twee alternatieven.

De Kamer van Koophandel gaat vervolgens met het onderzoek “onder de arm” naar beleidsmakers van Enschede en de provincie Overijssel: “nu moeten jullie het oppakken, nu zijn jullie aan zet”³⁷².

Tegenstanders komen met alternatieven en eigen onderzoek (stap 3)

Tegenstanders van een doorstart roeren zich direct na het aangekondigde vertrek van Defensie, onder meer in de Enschedese raad en PS en via de media³⁷³. Ze komen met alternatieve invullingen voor het luchthaventerrein én alternatieven voor het creëren van werkgelegenheid. Zo komt GroenLinks met het plan ‘Twente Park’ en de Stichting Lonnekerland met het plan ‘Landschapspark’³⁷⁴. Bij beide plannen is het uitgangspunt gebruik te maken van het voor Twente kenmerkende landschap, zoals waterlopen en landgoederen. GroenLinks ziet mogelijkheden werkgelegenheid te creëren, vooral via recreatie en toerisme, zoals vakantiehuisjes en musea op het luchthaventerrein, en spreekt in dit verband over “extensieve ontwikkelingsmogelijkheden” die voor een “recreatieve impuls van de hele regio” kunnen zorgen³⁷⁵. Ze benadrukken de negatieve kanten van een luchthaven, zoals de gevolgen voor de natuur. Dit is overigens een punt dat door voorstanders wordt weerlegd door te stellen dat een luchthaven juist een garantie is voor behoud voor de natuur: zonder luchthaven zou het gebied al lang zijn volgebouwd³⁷⁶. In het plan van de Stichting Lonnekerland is wel ruimte voor een “Teuge-achtig vliegveldje”: “we hebben de elasticiteit dat te accepteren”³⁷⁷. GroenLinks laat bovendien door een wetenschapper van de Universiteit Twente (UT) een second opinion uitvoeren naar de haalbaarheid van een luchthaven. Deze komt tot de conclusie dat de door beleidsmakers gehanteerde aannames onjuist zijn en een rendabele luchthaven niet mogelijk is: “Er is elk jaar meer dan tien miljoen euro extra

370 ACM/DHV (2004), p. 9.

371 ACM/DHV (2004), p. 11.

372 Interview V40.

373 Gemeente Enschede (2003, 23 juni); Tubantia (2004, 20 december).

374 SnijdersLandschap en GroenLinks (2004, april); Stichting Lonnekerland (2004, november).

375 SnijdersLandschap en GroenLinks (2004, april), p. 9.

376 Interview V10; Tubantia (2016, 16 februari).

377 Tubantia (2004, 20 december).

subsidie nodig om Twente Airport, bij het eerder genoemde passagiersaantal van tussen de 0,74 en 1,5 miljoen, financieel voldoende aantrekkelijk te maken om private investeerders te bewegen het benodigde kapitaal in te brengen”³⁷⁸.

Raad en PS: doorstart onder voorwaarden (stap 4)

Om vervolgstappen te zetten naar een doorstart van de burgerluchthaven hebben beleidsmakers van Enschede en Overijssel steun nodig van een meerderheid in respectievelijk de raad en PS. Om die meerderheid te krijgen moeten ze tegemoetkomen aan een aantal twijfelende fracties, vooral die van de PvdA en een deel van het CDA. Beleidsmakers maken eind 2004, begin 2005 met de Enschedese raad en PS afspraken over onder welke voorwaarden een doorstart van de burgerluchthaven wenselijk is. Die voorwaarden zijn onder meer: inperking van de geluidscontouren; in principe 550.000 passagiers per jaar; geen nachtvluchten; geen overheidsbijdrage aan de exploitatie; grond niet in particulier eigendom; natuurontwikkeling³⁷⁹. Een geïnterviewd PvdA-raadslid licht toe: “Een luchthaven was in onze ogen de snelste weg naar werkgelegenheid”, omdat de PvdA ook de nadelen van een luchthaven zag “was het uitgangspunt een kleine luchthaven, waar zo weinig mogelijk werd gevlogen, alleen wat echt noodzakelijk was voor een rendabele luchthaven”, en “is veel geld gestoken in ontwikkeling van het hele gebied en niet alleen in de luchthaven”³⁸⁰.

Met de genoemde voorwaarden is een meerderheid van de raad en PS voor nader onderzoek naar een doorstart van de burgerluchthaven. Uit dat onderzoek moet blijken of een rendabele luchthaven bij 550.000 passagiers mogelijk is. ACM/DHV concluderen in hun onderzoek dat er bij dergelijke aantallen lange tijd sprake is van “negatieve resultaten” en de uiteindelijke winst “beperkt van omvang is en bedrijfs-economisch geen waarde toevoegt” (zie stap 2)³⁸¹. In een raadsvoorstel van eind 2004 wordt evenwel geconcludeerd dat een rendabele exploitatie zonder overheidsbijdrage bij 550.000 passagiers wél mogelijk is. Volgens beleidsmakers van Enschede en de door hen ingehuurd consultants van Witteveen en Bos onderschat het ACM/DHV-onderzoek de potentie van charters: “bij verruiming van de vliegtijden schatten wij in dat de chartermarkt op Twente zodanig zal groeien dat er voor de exploitatie geen overheidsbijdrage nodig is”³⁸².

Beleidsmakers doen nader onderzoek naar haalbaarheid luchthaven (stap 5)

Door de wisselende conclusies van de onderzoeken blijft er onzekerheid over de haalbaarheid van een luchthaven, maar ook over de wenselijkheid ervan. Een aantal fracties uit de Enschedese raad en PS is immers alleen voor een doorstart van de

378 Van der Burg (2005), p. 8; in Van der Burg (2004) komt hij tot vergelijkbare conclusies.

379 Gemeente Enschede (2004, 30 november); Provincie Overijssel (2005, 2 februari).

380 Interview V39.

381 ACM/DHV (2004), p. 9.

382 Gemeente Enschede (2004, 30 november).

luchthaven als die kleinschalig is én zonder overheidssteun kan worden geëxploiteerd. Beleidsmakers van Enschede en Overijssel doen daarom nader onderzoek en zetten begin 2005 een projectorganisatie op waarbij ook luchtvaartexpertise van buiten wordt ingehuurd, waaronder van Adecs Airinfra (vanaf nu: Adecs). Zij moeten de haalbaarheid van een luchthaven nader onderzoeken.

Begin 2006 blijkt dat het eerder gekozen uitgangspunt van 550.000 passagiers per jaar ('lage variant') niet rendabel is en dat eenmalige investeringen in luchthaven-gerelateerde infrastructuur door de regionale overheden noodzakelijk zijn³⁸³. Er zijn minimaal 900.000 passagiers nodig om winstgevend te kunnen zijn, een aantal dat naar verwachting in 2016 bereikt zal worden. Op termijn kan dat aantal oplopen tot 4,1 miljoen passagiers. De verwachting is dat de luchthaven ongeveer 2.400 arbeidsplaatsen oplevert, oplopend tot mogelijk 6.200.

Wanneer de Enschedese raad en PS worden geïnformeerd over de resultaten van het haalbaarheidsonderzoek, wordt door beleidsmakers aangegeven dat een "expertgroep kritisch heeft meegekeken [...] en heeft vastgesteld dat de randvoorwaarden en uitgangspunten [...] voor het onderdeel luchthavenexploitatie op een realistische wijze zijn toegepast"³⁸⁴.

Afspraken met raad en PS over vervolgstappen naar doorstart luchthaven (stap 6)

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel willen vervolgstappen zetten naar een doorstart van de luchthaven, waaronder het starten van formele procedures als een Luchthavenbesluit (LHB) en een m.e.r.-procedure. Er moeten afspraken met het Rijk worden gemaakt over de verkoop van de grond en er moet meer duidelijkheid komen over interesse van marktpartijen in exploitatie van de Twentse luchthaven³⁸⁵. Beleidsmakers van Enschede en Overijssel hebben opnieuw goedkeuring van de raad en PS nodig om deze vervolgstappen te kunnen zetten: die moeten daar geld voor vrijmaken en in principe akkoord gaan met een luchthaven die niet (helemaal) voldoet aan de eerder door hen gestelde eisen.

Begin 2006 leggen beleidsmakers van Enschede en Overijssel een 'richtinggevend besluit' voor aan raad en PS³⁸⁶, het economisch belang van een luchthaven benadrukkend, geconcretiseerd in cijfers: per miljoen passagiersbewegingen is sprake van circa duizend arbeidsplaatsen en ongeveer evenveel indirecte arbeidsplaatsen. Ze brengen twee voor raad en PS belangrijke onderwerpen naar voren. Ten eerste is een rendabele luchthaven alleen mogelijk bij grotere aantallen passagiers dan eerder met raad en PS is afgesproken, hetgeen betekent dat 550.000 passagiers per jaar "als een ondergrens in de te verwachten ontwikkeling moet worden beschouwd"³⁸⁷. Bovendien

383 Adecs (2006, juni); zie ook Adecs (2005, september).

384 Provincie Overijssel (2006, 11 juli), p. 3.

385 Gemeente Enschede (2006, 24 januari).

386 Gemeente Enschede (2006, 24 januari); Provincie Overijssel (2006, 31 januari).

387 Gemeente Enschede (2006, 24 januari), p. 2; Provincie Overijssel (2006, 31 januari), p. 2.

wordt aangegeven dat “een niet structurele overheidsbijdrage nodig is in de startup fase van de luchthavenontwikkeling”, onder meer vanwege investeringen in luchthaven-infrastructuur³⁸⁸. Hoeveel die investeringen bedragen moet uit nader onderzoek blijken.

De Enschedese raad en PS gaan akkoord met de door beleidsmakers voorgestelde vervolgstappen na intense discussie. Diverse fracties vrezen dat een rendabele luchthaven niet mogelijk blijkt en dat er veel overheidsgeld bij moet. Bovendien vreest een aantal (twijfelende) fracties dat met meer onderzoek naar een luchthaven de weg naar alternatieven wordt afgesloten. In de Statenvergadering wordt gesproken over een ‘sluipend besluitvormingsproces’ en een ‘glijdende schaal’ waarbij de keuze voor een luchthaven op enig moment een feit is³⁸⁹. Een PvdA-raadslid licht in een interview toe dat binnen de fractie een “stevige discussie” is gevoerd en dat er “weerstand was tegen grotere aantallen passagiers”, maar dat de werkgelegenheidseffecten van een luchthaven de doorslag gaven toch voor de nieuwe voorwaarden te stemmen³⁹⁰.

Beleidsmakers: doorstart luchthaven onderdeel gebiedsontwikkeling (stap 7)

Al vanaf het begin van de besluitvorming over het luchthaventerrein is duidelijk dat de realisatie van een luchthaven gecombineerd zal worden met (deels luchthaven-gebonden) bedrijvigheid, woningbouw, recreatie en natuurontwikkeling³⁹¹. Met name natuurontwikkeling krijgt veel aandacht om tegemoet te komen aan de wensen van twijfelende fracties in de Enschedese raad en PS³⁹². In de loop van de tijd wordt het luchthavenplan door beleidsmakers van Enschede en Overijssel steeds nadrukkelijker in een bredere context geplaatst. Vanaf medio 2006 gebruiken beleidsmakers de term ‘integrale gebiedsontwikkeling’, die “een belangrijke aanjager is om de werkgelegenheid een krachtige impuls te geven”³⁹³. Over die keuze zegt een geïnterviewde beleidsmaker: “Al snel was duidelijk dat als je het vanuit bereikbaarheid zou insteken, er weinig draagvlak voor de luchthaven zou zijn. Daarom werd de insteek van gebiedsontwikkeling gekozen, met werkgelegenheid als centraal punt en met ook aandacht voor natuur”³⁹⁴. In de jaren erna blijft het begrip ‘gebiedsontwikkeling’ centraal staan bij de uitwerking van een nieuwe invulling van het luchthaventerrein. Een andere geïnterviewde beleidsmaker is kritisch over de invulling die het concept ‘gebiedsontwikkeling’ daarbij krijgt: “Die gebiedsontwikkelingen waren vooral voor de Bühne. Een gebiedsontwikkeling moet je veel meer samen met partners uitwerken: je weet niet waar je uitkomt. Hier was vrijwel alles bedacht achter de tekentafel van de provincie”³⁹⁵.

388 Gemeente Enschede (2006, 24 januari), p. 2; Provincie Overijssel (2006, 31 januari), p. 2.

389 Provincie Overijssel (2006, 15 maart), p. 3.

390 Interview V39.

391 Zie bijvoorbeeld Gemeente Enschede (2004, 30 november), p. 1.

392 Zie bijvoorbeeld Provincie Overijssel (2005, 2 februari); Provincie Overijssel (2005, 8 december).

393 Provincie Overijssel (2006, 11 juli), p. 1.

394 Interview V23.

395 Interview V4. Ze doelt bij ‘die gebiedsontwikkelingen’ zowel op die bij de luchthaven als bij de bypass.

Beleidsmakers starten m.e.r.-procedure zonder alternatieven voor luchthaven (stap 8)

Medio 2006 start de procedure voor een milieueffectrapportage (m.e.r.), resulterend in een milieueffectrapport (MER). De m.e.r.-procedure is wettelijk verplicht om tot realisatie van een luchthaven en luchthavengebonden bedrijvigheid te komen en is nodig voor een luchthavenbesluit (LHB). Met het Rijk wordt afgesproken dat de provincie Overijssel bevoegd gezag wordt, terwijl Enschede bij het ontbreken van een nieuwe exploitant de rol van initiatiefnemer op zich neemt³⁹⁶. De m.e.r.-procedure geeft stakeholders de gelegenheid tot het indienen van zienswijzen op de plannen.

De startnotitie bepaalt het kader voor de m.e.r.-procedure, met een beschrijving van het doel, de alternatieven en de beoordelingscriteria. Het doel is het op “maatschappelijk, economisch en ruimtelijk verantwoorde wijze” realiseren van een burgerluchthaven³⁹⁷. In de conceptversie wordt uitgegaan van onderzoek naar drie alternatieven, variërend in omvang tussen de 1,2 miljoen en 6,0 miljoen passagiers. Deze wordt ter inzage gelegd en tijdens informatieavonden toegelicht; er zijn 69 actoren die een zienswijze indienen³⁹⁸. Een belangrijk kritiekpunt betreft de keuze van te onderzoeken varianten. Omliggende gemeenten geven aan dat die niet in lijn zijn met eerdere afspraken en willen dat ook een kleinere luchthaven-variant wordt onderzocht. Andere stakeholders, waaronder een groep omwonenden verenigd in de Stichting Alternatieven Vliegveld Twente (SAVT) en de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving (PCFL, een adviesorgaan van GS), geven in hun zienswijzen aan dat ook alternatieven zonder luchtvaart moeten worden onderzocht.

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel besluiten in de definitieve versie van de startnotitie wél een kleinschalige luchtvaart-variant op te nemen (550.000 passagiers), maar géén alternatieven zonder luchtvaart. Over de toegevoegde variant wordt in de startnotitie opgemerkt dat deze waarschijnlijk niet rendabel is³⁹⁹.

Commissie m.e.r.: onderzoek ook alternatieven zonder luchthaven (stap 9)

Mede op basis van de ingediende zienswijzen adviseert de Commissie m.e.r. ook alternatieven zonder luchtvaart mee te nemen in de m.e.r.-procedure, en de effecten van luchtvaartalternatieven op de leefomgeving te vergelijken met alternatieven zonder luchtvaart⁴⁰⁰. De Commissie m.e.r. geeft aan dat de gestelde doelen ten aanzien van economische ontwikkeling en gebiedsontwikkeling ook te realiseren zijn zonder luchtvaart en een “doorstart burgerluchtvaart beschouwd zou kunnen worden als één van de mogelijke oplossingen om een achterliggende doelstelling te realiseren”⁴⁰¹. In het interview met twee leden van de Commissie m.e.r. lichten ze toe: “Als je je meteen

³⁹⁶ Commissie m.e.r. (2007, 24 mei), p. 1.

³⁹⁷ Provincie Overijssel (2006, 30 november), p. 3.

³⁹⁸ Provincie Overijssel (2007a, juni); Provincie Overijssel (2007b, juni).

³⁹⁹ Provincie Overijssel (2006, 30 november), p. 20.

⁴⁰⁰ Interview V28; Commissie m.e.r. (2007, 24 mei), pp. 7-8, voetnoot 16.

⁴⁰¹ Commissie m.e.r. (2007, 24 mei), p. 4.

versmalt – in dit geval tot een invulling met een luchthaven – is dat voor de langere termijn een risico. Denk bijvoorbeeld aan een nieuwe coalitie die wat anders met het gebied wil, kijk daarom naar het bredere plaatje en dus naar meerdere alternatieven⁴⁰². De Commissie vraagt ook aandacht voor de “politieke, maatschappelijke en economische risico’s en onzekerheden” en de “snelle, maar onzekere ontwikkelingen in de luchtvaart” en adviseert daarom de bandbreedte in kaart te brengen “van wat minimaal en maximaal mogelijk is met een luchthaven”⁴⁰³.

Beleidsmakers kiezen voor bredere benadering: een ‘vliegwiel voor Twente’ (stap 10)

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel nemen het advies van de Commissie m.e.r. over en besluiten ook alternatieven zonder luchtvaart te onderzoeken. Uitgangspunt is dat ze een ‘vliegwiel’ moeten zijn voor de Twentse werkgelegenheid⁴⁰⁴. Ook moeten het ‘realistische alternatieven’ zijn; dat zijn niet alle door tegenstanders geopperde alternatieven, zo geven beleidsmakers aan⁴⁰⁵. Een geïnterviewde beleidsmaker zegt over het plan ‘De Twentse Basis’, een plan dat door tegenstanders vaak naar voren wordt geschoven als alternatief voor een luchthaven (zie stap 13): “Dat plan was zo lek als een zeef, zat financieel niet goed in elkaar”⁴⁰⁶. Stakeholders krijgen een rol bij de uitwerking van de plannen zonder luchthaven om het draagvlak voor de uiteindelijke keuze te vergroten, zo spreken beleidsmakers af met raad en PS. Ook wordt afgesproken dat alternatieven met en zonder luchtvaart via een kosten-batenanalyse (KBA) met elkaar worden vergeleken⁴⁰⁷.

Er wordt vanaf eind 2007 samengewerkt met het Rijk via de gebiedsontwikkelingsmaatschappij VMT (Vliegwiel Twente Maatschappij). Via VTM hoopt het Rijk een mooi bedrag voor de grond te krijgen, Enschede en Overijssel zijn blij met blijvende aandacht van het Rijk voor de gebiedsontwikkeling⁴⁰⁸. De afspraken worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Eén van de afspraken is dat alle opties voor gebiedsontwikkeling open worden gehouden tot aan de definitieve besluitvorming inclusief een alternatief met luchthaven⁴⁰⁹. In de overeenkomst is vastgelegd dat VTM komt met een uitgewerkt plan voor een burgerluchthaven, mogelijk al met een exploitant, en met “terugvaloptie(s) voor het geval doorstart van een commerciële luchthaven niet mogelijk blijkt”⁴¹⁰. Een geïnterviewde beleidsmaker licht die keuze toe: “In eerste fase valt een aantal alternatieven af op basis van globale indicaties. Door twee alternatieven, één met en één zonder luchthaven, gedetailleerd uit te werken kun je een betere afweging maken”⁴¹¹.

402 Interview V28.

403 Commissie m.e.r. (2007, 24 mei), p. 2 en p. 7.

404 Interview V28; VTM (2008, juni).

405 Provincie Overijssel (2007, 4 juni), p. 6; Provincie Overijssel (2007, juni).

406 Interview V32.

407 Provincie Overijssel (2007, 4 juni).

408 Interview V34.

409 Gemeente Enschede (2008, 18 maart).

410 Provincie Overijssel (2007, 4 juni), p. 5.

411 Interview V26.

Fase 2 – Uitwerking plan: gebiedsontwikkeling met luchthaven (2008-2014)

In het begin van deze fase slaat de economische recessie toe. Pas rond 2014 herstelt de economie zich weer. Ook in de in de Nederlandse luchtvaart is gedurende de jaren 2009 en 2010 sprake van een daling in het aantal passagiers, waarna vanaf 2011 jaarlijks weer sprake is van een (forse) groei⁴¹². Was in de eerste fase lange tijd de (nationale) status een eventuele Twentse luchthaven onduidelijk, in het begin van deze tweede fase benoemd het Rijk vliegveld Twente tot ‘regionale luchthaven van nationale betekenis’⁴¹³. In deze fase willen beleidsmakers van Enschede en Overijssel op basis van onderzoek tot een objectieve keuze komen voor de invulling van het luchthaven-terrein: dat kan een invulling met of zonder luchthaven zijn.

VTM werkt alternatieven met en zonder luchthaven uit (stap 11)

De gebiedsontwikkelingsmaatschappij VTM wordt door beleidsmakers van Enschede, Overijssel en het Rijk eind 2007 opgericht om alternatieven met en zonder luchthaven uit te werken, deze met elkaar te vergelijken en tot een advies te komen welk plan het beste ‘vliegwieltje’ is voor de Twentse economie⁴¹⁴. Bij VTM werken mensen van de genoemde overheden plus ingehuurde experts, onder meer op het gebied van luchtvaart. Onder regie van VTM worden vier alternatieven uitgewerkt: Twente Airport (grote luchtvaart), Twente Air Park (kleine luchtvaart), Twente Eco Park (natuur en recreatie), Twente Resort Park (variant op De Twentse Basis, zie onder stap 13) en T-Xchange (participatie-alternatief)⁴¹⁵. Van de eerste vier alternatieven wordt in overleg met beleidsmakers een extra variant ontwikkeld, waardoor in totaal negen alternatieven/varianten ontstaan.

VTM ontwikkelt samen met een groot aantal actoren, vooral tegenstanders van een luchthaven, ook een alternatief zonder luchthaven onder de voorwaarde dat het werkgelegenheid moet opleveren. Dit alternatief wordt ‘T-Xchange’ genoemd, naar de methodiek van de Universiteit Twente (UT) die wordt gebruikt. Via een rekenmodel worden de ideeën van stakeholders tijdens een interactieve sessie (‘serious gaming’) door onderzoekers van de UT en Grontmij vertaald in cijfers over kosten en opbrengsten en effecten op werkgelegenheid en leefomgeving. Het resultaat is een plan waarin ruimte is voor onder meer zorg, wonen, leisure en zweefvliegen (zie figuur B4.1)⁴¹⁶. Betrokken stakeholders lijken tevreden te zijn met het participatietraject zelf, maar minder met wat er vervolgens met hun ideeën is gedaan: “die hebben niet echt een kans gehad”⁴¹⁷. Een betrokken onderzoeker: “De deelnemers waren trots op het resultaat. Het is alleen jammer dat er niet zoveel mee is gedaan. De goodwill die ze

412 KiM (2018, december).

413 Ministerie V&W en VROM (2009, april).

414 VTM (2008, februari).

415 VTM (2008, april).

416 Grontmij en T-Xchange (2008a, april); Grontmij en T-Xchange (2008b, april).

417 Interview V41; in interviews V14, V18 en V19 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

[illegible]

VTM selecteert via MCA twee alternatieven voor vervolg (stap 12)

418 Interview V19.

344

Twee alternatieven scoren het best in de MCA: T-Xchange en Twente Airport (één van de twee varianten daarvan), ook na uitvoering van een gevoeligheidsanalyse waarin de uitgangspunten via wegingsfactoren worden gevarieerd: er is sprake van een ‘robuust’ resultaat⁴²⁰. Een betrokken beleidsmaker: “De MCA en de gevoeligheidsanalyses laten zien dat op voorhand goed werd nagedacht hoe het instrument goed te gebruiken en er zo weinig mogelijk discussie over te krijgen, er moest geen sprake zijn van manipulatie. Daarom zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd, daarmee werd ook naar het grotere belang gekeken”⁴²¹. Het alternatief zonder luchthaven, T-Xchange, scoort in de MCA iets beter dan het alternatief Twente Airport⁴²². Politiek-bestuurlijk wordt het advies van VTM opgevolgd deze twee alternatieven nader uit te werken en te onderzoeken; ze worden vanaf dat moment ‘Structuurvisie A’ (zonder luchthaven) en ‘Structuurvisie B’ (met luchthaven) genoemd⁴²³.

SAVT werkt alternatief zonder luchtvaart uit: De Twentse Basis (stap 13)

De SAVT (Stichting Alternatieven Vliegveld Twente), een belangengroep van omwonenden, is een kritische volger van het plan voor een luchthaven. SAVT vindt T-Xchange een te versnipperd plan, “een compromis van heel veel belanghebbenden”, zoals een geïnterviewde het verwoordt⁴²⁴. Het werkt in diezelfde periode aan een alternatief plan, ‘De Twentse Basis’, en hoopt dat die een plek krijgt in de besluitvorming⁴²⁵.

SAVT probeert met het plan De Twentse Basis een invulling te geven aan het luchthaventerrein die past in de omgeving én bij de Twentse kwaliteiten: “de hechte verstrengeling van hoogwaardige natuur en duurzame innovatie in een stedelijk en kennisrijk gebied geeft Twente de kans [...] zich in één klap vooraan te plaatsen in de etalage van de nieuwe economie. Een economie gericht op duurzaamheid, innovatie, verdieping, kennis en kwaliteit van leven”⁴²⁶. In de regionale media wordt het plan door SAVT gepresenteerd als ‘careport’, als alternatief voor de geplande ‘airport’⁴²⁷. In de contacten met de media maakt SAVT goed gebruik van cabaretier Herman Finkers als woordvoerder⁴²⁸. Om te laten zien dat het plan kansrijk is wordt samenwerking gezocht met een aantal regionale partijen, zoals een zorginstelling en een ziekenhuis. Daarnaast laat SAVT het adviesbureau Triple E via een onderzoek aantonen dat het plan financieel haalbaar is en ongeveer 2.000 banen oplevert. Dat er onzekerheden zijn wordt niet ontkend: SAVT spreekt over “voorzichtige, maar gedegen berekeningen”⁴²⁹.

420 VTM (2008, juni), p. 37.

421 Interview V26.

422 Adecs (2008, mei), p. 4; Tubantia (2008, 6 juni).

423 Ministerie V&W (2009, 10 november).

424 Interview V18.

425 Interview V14; Stentor (2009, 17 oktober); Tubantia (2009, 14 november).

426 SAVT (2008), p. 9; in interview V14 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

427 Tubantia (2008, 27 september).

428 Roskam (2009, 13 maart); Tubantia (2007, 27 september); Tubantia (2008, 14 oktober); Tubantia (2008, 27 november).

429 SAVT (2008), p. 31; Triple E en SAVT (2008, april).

VTM laat door adviesbureau KPMG een second opinion uitvoeren naar de haalbaarheid van het plan De Twentse Basis. Die komt begin 2009 tot de conclusie dat het integrale concept niet haalbaar is, maar elementen ervan wel⁴³⁰. Deze elementen worden door VTM meegenomen bij de uitwerking van het alternatief T-Xchange dat op dat moment verder wordt uitgewerkt, maar óók in het alternatief mét luchthaven. Zo geeft een geïnterviewde beleidsmaker aan dat hij wel kansen zag in een “zorgboulevard met luchthaven”⁴³¹. Dat elementen uit het plan De Twentse Basis worden meegenomen in het plan mét luchthaven heeft volgens een geïnterviewde volksvertegenwoordiger “veel kwaad bloed gezet en was dat niet goed voor de verhoudingen”⁴³². Ook SAVT is hier boos over, maar ook omdat het onvoldoende betrokken is bij het KPMG-onderzoek, en doet verwoede pogingen De Twentse Basis toch een plek te geven in de besluitvorming. SAVT weet dat dit de enige – institutioneel bepaalde – weg is naar realisatie: “een plan waarover niet wordt besloten, wordt ook niet gerealiseerd”, aldus één van de geïnterviewden⁴³³. Dat proberen ze door VTM, beleidsmakers van Enschede en Overijssel en PS te vragen het plan serieus te toetsen, onder meer via een MER en een KBA. Ze zijn teleurgesteld als De Twentse Basis toch niet wordt meegenomen in de besluitvorming; zeker omdat ze denken dat het alternatief dat wél wordt meegenomen, T-Xchange, geen eerlijke kans krijgt vanwege de voorkeur van beleidsmakers en VTM voor het alternatief met luchthaven. Een geïnterviewde omwonende: “Die is gewoon afgeserveerd, aantoonbaar”⁴³⁴.

Beleidsmakers en het Rijk: geen tijdelijke exploitant, wél ‘van nationale betekenis’ (stap 14)

In de besluitvorming over de burgerluchthaven wordt vaak gesproken over een ‘doorstart’. Die term is misleidend omdat rond 2008 al een aantal jaar niet meer wordt gevlogen vanaf de Twentse luchthaven. Om de kansen op een ‘doorstart’ van de luchthaven te vergroten proberen beleidsmakers een tijdelijke exploitant te vinden, zodat de luchthaven weer operationeel is tijdens een eventuele (definitieve) aanbesteding van de luchthavenexploitatie⁴³⁵. De hoop is dat daarmee beter zicht wordt verkregen op onder meer passagiersaantallen en exploitatiekosten; bovendien is een draaiende luchthaven een pré voor geïnteresseerde marktpartijen⁴³⁶. Voor een ‘doorstart’ dient het ministerie van Defensie ontheffing te verlenen voor burgerluchtvaart op wat formeel nog steeds een militaire vliegbasis is, het Rijk, Overijssel en Enschede moeten financieel bijdragen aan de tijdelijke exploitatie, en er moet een

430 KPMG (2009, maart).

431 Interview V34.

432 Interview V13.

433 Interview V18.

434 Interview V36; zie ook Tubantia (2008, 6 juni).

435 Ministerie van Financiën (2008, 27 augustus).

436 Interviews V32 en V34.

marktpartij zijn die de tijdelijke exploitatie op zich neemt. De ontheffing wordt verleend. Het blijkt echter lastig een marktpartij te vinden die voor het beschikbare budget de exploitatie op zich wil nemen. Het ministerie van Financiën ziet vooral de financiële risico's en wil geen extra geld vrijmaken⁴³⁷. Ondanks lobbywerk vanuit de regio en extra geld van de Tweede Kamer wordt uiteindelijk geen marktpartij gevonden die de tijdelijke exploitatie op zich wil nemen⁴³⁸. Volgens een geïnterviewde volksvertegenwoordiger “ontbrak het onderlinge vertrouwen en het gevoel samen de kar te trekken”⁴³⁹.

In diezelfde periode brengen beleidsmakers van het ministerie van V&W met de Luchtvaartnota het nieuwe beleidskader voor de Nederlands luchthavens uit. Eind 2008, kort voor de besluitvorming over de invulling van het luchthaventerrein, geven zij aan dat de Twentse luchthaven de status ‘regionale luchthaven van nationale betekenis’ krijgt⁴⁴⁰, vanwege de ‘strategische waarde’⁴⁴¹ van de in Twente aanwezige geluidsruimte. Dat komt mede door een lobby van beleidsmakers van Enschede en Overijssel⁴⁴². Daarmee besluit het Rijk (impliciet) óók tot behoud van de luchthaven. Het Rijk blijft daardoor bevoegd gezag voor een eventuele luchthaven in Twente en dus medeverantwoordelijk.

Met de keuze voor de genoemde status neemt V&W een voorschot op het formele besluit van de Tweede Kamer om te kiezen voor Structuurvisie B, het alternatief met luchthaven. Dat besluit neemt het Rijk formeel pas medio 2009. De vraag is wat het Rijk gaat doen als Overijssel en Enschede toch kiezen voor een alternatief zonder luchthaven. Ook is er onzekerheid over de waarde van de status ‘van nationale betekenis’: gaat het Rijk ooit gebruik maken van de luchthaven in Twente, en zo ja, hoe?⁴⁴³ Over het onzekere handelen van het Rijk zeggen geïnterviewde beleidsmakers: “Den Haag was ingewikkeld”, “ministeries hielden elk hun eigen belang in de gaten” en “tussen departementen werd een spel gespeeld”⁴⁴⁴. Ten slotte vreest een aantal fracties in de Tweede Kamer en in PS, ook de voorstanders CDA en VVD, dat met dit voortijdige besluit het draagvlak voor een eventuele keuze voor een luchthaven kleiner wordt. Ze vragen via moties vast te houden aan het eerder gekozen traject twee alternatieven ter besluitvorming voor te leggen aan de Enschedese raad, PS en Tweede Kamer⁴⁴⁵.

437 Interviews V24, V26, V34 en V37; Ministerie V&W (2008, 14 november); Tubantia (2008, 20 mei); Tubantia (2008, 5 juni).

438 Tweede Kamer (2007, 18 december).

439 Interview V33.

440 Ministeries V&W en VROM (2009, april).

441 Ministeries V&W en Financiën (2008, 14 november); Ministerie V&W (2009, 5 februari).

442 Interview V34.

443 Tubantia (2008, 12 juni); Tubantia (2008, 2 december); Trouw (2008, 4 december).

444 Interviews V12, V25 en V34.

445 Provincie Overijssel (2008, 26 november); Tweede Kamer (2008, 18 december).

VTM komt met advies over invulling luchthaventerrein (stap 15)

De twee overgebleven alternatieven, T-Xchange en Twente Airport, worden door VTM eind 2008, begin 2009 nader uitgewerkt en worden vanaf dat moment respectievelijk 'Structuurvisie A' en 'Structuurvisie B' genoemd (zie figuur B4.2). Ze worden opnieuw via een multicriteria-analyse (MCA) en daaraan gekoppelde onderzoeken met elkaar vergeleken. De effecten op de leefomgeving worden in dit stadium via een wettelijk verplichte m.e.r.-procedure in kaart gebracht. Een belangrijk uitgangspunt bij de berekeningen voor Structuurvisie B, het alternatief met luchthaven, is dat er jaarlijks 1,2 miljoen passagiers gebruik maken van de luchthaven. Dat uitgangspunt is gebaseerd op twee haalbaarheidsonderzoeken die VTM in 2008 laat uitvoeren: één door het Britse L.E.K. Consulting (vanaf nu: LEK) en één door Del Canho & Engelfriet. Medio 2009 komt VTM tot een advies over de invulling van het luchthaventerrein.

Onderzoeksbureau LEK is kritisch over de kansen voor een luchthaven in Twente⁴⁴⁶. Het concludeert op basis van berekeningen dat voor een gezonde exploitatie minimaal 1,8 miljoen passagiers nodig zijn en om voor commerciële investeerders interessant te zijn zelfs minimaal 3,0 miljoen. LEK denkt dat de kans om deze aantallen te halen gering zijn, vooral door de aanwezigheid van concurrerende luchthavens en het geringe aantal potentiële passagiers in de directe omgeving van de luchthaven ('catchment area'). Beleidsmakers van Enschede en Overijssel – en namens hen VTM – vinden het LEK-rapport een 'lastig rapport', aldus één van de geïnterviewden⁴⁴⁷. Een nieuw onderzoek uitgevoerd door Del Canho & Engelfriet, twee luchtvaartexperts, komt net als LEK tot de conclusie dat de kansen voor een luchthaven gering zijn⁴⁴⁸. Hun inschatting is dat op lange termijn (2030) 0,6 tot 1,2 miljoen passagiers mogelijk is. Bij deze aantallen is een luchthaven rendabel te maken door combinatie met andere activiteiten. Del Canho & Engelfriet benadrukken net als LEK de grote onzekerheden rondom het aantal passagiers – vandaar de ruime bandbreedtes. Op basis van deze onderzoeken komt VTM – in samenspraak met beleidsmakers van Enschede en Overijssel – tot het uitgangspunt van een luchthaven met 1,2 miljoen passagiers per jaar voor het vervolg van het besluitvormingsproces.

Structuurvisie A en B worden in de MCA opnieuw op de drie criteria financiën, economie en leefomgeving beoordeeld. De onderzoeksbureaus Ecorys en Arcadis (nu samen met Adecs) berekenen wederom de effecten op de economie en de leefomgeving, VTM doet zelf de financiële berekeningen naar de haalbaarheid⁴⁴⁹. De effecten op de leefomgeving worden in een formele m.e.r.-procedure door Arcadis en Adecs in kaart gebracht, veelal op basis van modelberekeningen. Dat resulteert in een milieueffectrapport (MER). Het alternatief zonder luchthaven scoort over de

446 L.E.K. Consulting (2008, april).

447 Interview V1.

448 Del Canho & Engelfriet (2008, december).

449 Arcadis/Adecs (2009, juni); Ecorys (2009, juni); VTM (2009, mei).

Figuur B4.2 Structuurvisie A (alternatief zonder luchthaven, boven) en Structuurvisie B (alternatief met luchthaven, onder) (bron: VTM, 2009, juli)

gehele linie beter waar het de effecten op de leefomgeving betreft dan het alternatief met luchthaven⁴⁵⁰. De economische effecten van de plannen met en zonder luchthaven worden door Ecorys doorgerekend via een kosten-batenanalyse (KBA). Ecorys berekent dat het alternatief zonder luchthaven tot 530 extra arbeidsplaatsen oplevert en het alternatief met luchthaven maximaal 810⁴⁵¹.

Doordat sprake is van een m.e.r.-procedure kunnen stakeholders en de Commissie m.e.r. hun mening geven. De meeste van de (ruim 600) zienswijzen zijn van tegenstanders van een luchthaven, die de noodzaak van een luchthaven niet zien, geluidsoverlast vrezen, en twijfelen over de onderbouwing van de plannen⁴⁵². De Commissie m.e.r. geeft aan dat onvoldoende rekening is gehouden met onderzoek waaruit blijkt dat een luchthaven bij 1,2 miljoen passagiers per jaar niet rendabel is⁴⁵³. Om die reden wordt een aanvullende studie uitgevoerd naar de effecten op de leefomgeving bij 2,4 miljoen passagiers per jaar; die scoort “op de luchtvaartgerelateerde milieuaspecten iets slechter dan B met 1,2 miljoen passagiers”⁴⁵⁴. De Commissie constateert in haar advies van oktober 2009, kort voor de besluitvorming in raad en PS, dat VTM de resultaten van het aanvullende onderzoek over 2,4 miljoen passagiers nog niet openbaar heeft gemaakt, en dat geluidsruimte om te vliegen (ruim 10 km²) meer ruimte biedt dan voor de 2,4 miljoen passagiers per jaar waarmee in het MER wordt gerekend⁴⁵⁵.

Op basis van de onderzoeksresultaten adviseert VTM in de zomer van 2009 Enschede, Overijssel en het Rijk te kiezen voor het alternatief met luchthaven (Structuurvisie B) omdat die “het beste voor Twente” is, en spreekt daarbij over een “compacte luchthaven in het groen”⁴⁵⁶. Dit alternatief scoort weliswaar iets minder op het onderdeel ‘leefomgeving’ dan het alternatief zonder luchthaven (Structuurvisie A), maar aanzienlijk beter op ‘economie’⁴⁵⁷. VTM merkt op dat de welvaartseffecten sterk kunnen stijgen als er meer dan 1,2 miljoen passagiers komen en dat er met de keuze voor een luchthaven ruimte blijft voor militair medegebruik, een wens van het Rijk. Een geïnterviewde projectleider: “VTM heeft verschillende alternatieven onderzocht, daarbij ging het echt om het ‘vlieg wiel’, dit is serieus onderzocht, ook alternatieven zonder luchthaven. Maar uiteindelijk bleek het alternatief met luchthaven en daaraan gerelateerde bedrijvigheid de beste keuze is, het meest kansrijk”⁴⁵⁸.

450 Arcadis/Adecs (2009, juni), p. 17.

451 Ecorys (2009, juni), p. 25.

452 Provincie Overijssel (2009, 10 november).

453 Commissie m.e.r. (2009, 28 oktober), p. 2.

454 Arcadis (2009, 23 september); Commissie m.e.r. (2009, 28 oktober), p. 2; Ecorys (2009, september).

455 Commissie m.e.r. (2009, 28 oktober), p. 2-3.

456 VTM (2009, juli), p. 11.

457 In het VTM-rapport wordt de term ‘milieu’ gehanteerd, in deze studie de term ‘leefomgeving’.

458 Interview V26.

Rijk, Overijssel en Enschede besluiten tot aanbesteding luchthaven (stap 16)

Beleidsmakers van Enschede, Overijssel en het Rijk nemen het advies van VTM over en kiezen voor het alternatief met luchthaven (Structuurvisie B). Zij leggen het advies eind 2009 ter goedkeuring voor aan de Enschedese raad, PS, en de Tweede Kamer. Beleidsmakers presenteren Structuurvisie B, net als VTM, als een ‘compacte luchthaven in het groen’⁴⁵⁹. Ze onderkennen de onzekerheden rondom de realisatie van een luchthaven en stellen daarom aan de raad en PS voor een financiële reservering te maken, een zogenaamd ‘weerstandsvermogen’⁴⁶⁰.

In de Enschedese raad en PS spitst de discussie zich vooral toe onder welke voorwaarden met het plan met luchthaven kan worden ingestemd⁴⁶¹. Zo worden de geluidscontouren verkleind en wordt een ijkmoment vastgesteld wanneer duidelijk moet zijn of een burgerluchthaven realiseerbaar is. De voorwaarden zijn belangrijk om tegemoet te komen aan de wensen van een aantal twijfelende fracties, vooral die van de PvdA. Ondanks die aanvullende voorwaarden blijft de PvdA worstelen met de luchthaven, onder meer over de omvang van de luchthaven: “Eerst was het uitgangspunt in de plannen 1,2 miljoen passagiers, op een gegeven moment wordt dat toch weer 2 miljoen. Als je daar naar vraagt, wordt de bestuurder boos. Zo werkt dat...”⁴⁶². Een aantal fracties zet vraagtekens bij de eis van het Rijk over mogelijk militair medegebruik, en vraagt zich af wat de gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de levensvatbaarheid van een luchthaven en geluidsoverlast voor omwonenden. Bovendien kan bij een keuze voor het alternatief zonder luchthaven, het Rijk alsnog kiezen voor een (militaire) luchthaven vanwege de afspraken in de bestuursovereenkomst⁴⁶³. Vanwege de vele onzekerheden stemt coalitiepartner PvdA in PS tegen het plan met luchthaven zodat er geen meerderheid voor dit plan is⁴⁶⁴. Een geïnterviewd Statenlid: “Er waren te veel onzekerheden, je wist niet waar je ‘ja’ tegen zei. Er werden aantallen passagiers genoemd met een bandbreedte waar je niks mee kon. Experts voedden die onzekerheid ook door met tegenstrijdige meningen te komen”⁴⁶⁵. Ook de PvdA in Enschede heeft twijfels, “maar daar valt het kwartje net de andere kant op”, aldus één van de geïnterviewden: daar stemt de PvdA wel voor het plan⁴⁶⁶.

Na het ‘nee’ van de PvdA in PS is sprake van een politieke crisis omdat de andere coalitiepartners, VVD en CDA, wél een doorstart van de Twentse luchthaven willen. Via een motie wordt afgesproken de bandbreedte van passagiersaantallen van de uitgevoerde onderzoeken in kaart te brengen en wanneer het gehanteerde

459 Provincie Overijssel (2009, 10 november).

460 Provincie Overijssel (2010, 20 april), p. 9.

461 De discussie in de Tweede Kamer voegt daar niet veel aan toe.

462 Interview V41.

463 Inbreng gedeputeerde tijdens PS-vergadering van 16 december 2009.

464 Inbreng van PvdA tijdens PS-vergadering van 16 december 2009.

465 Interview V11.

466 Interview V11.

uitgangspunt van 1,2 miljoen passagiers binnen die bandbreedte ligt, wordt de aanbestedingsprocedure in gang gezet. Met een bandbreedte van circa 0,5 miljoen tot 5 miljoen passagiers is dat het geval⁴⁶⁷. Het is vervolgens aan marktpartijen om te bepalen of ze een luchthaven in Twente zien zitten. Een betrokken beleidsmaker heeft het over “een geniale oplossing om uit de impasse met de PvdA te komen”⁴⁶⁸. Via de motie wordt ook een aantal andere voorwaarden gesteld, zoals een versnelde realisatie van nieuwe natuur (Ecologische Hoofdstructuur, EHS⁴⁶⁹) en het afwijzen van grootschalige recreatieve activiteiten op het luchthaventerrein⁴⁷⁰. Voor de PvdA zijn dit belangrijke voorwaarden in de voor hen lastige belangenafweging tussen economie en leefomgeving.

Onder de aanvullende voorwaarden, gaan PS – inclusief PvdA – in juni 2010 alsnog akkoord⁴⁷¹. Afspraken over grondoverdracht van het Rijk aan Overijssel en Enschede en over mogelijk militaire vluchten worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst⁴⁷². Beleidsmakers van Enschede en Overijssel maken ook afspraken over de organisatorische invulling voor uitwerking van de plannen: ze gaan samenwerken via ADT, de opvolger van VTM⁴⁷³.

VOLT komt met eigen onderzoek haalbaarheid luchthaven (stap 17)

Er komt kritiek op de door VTM – en indirect door beleidsmakers van Enschede en Overijssel – gekozen werkwijze en daarbij gemaakte aannames, zowel van tegenstanders van de luchthaven als van inhoudelijke experts, onder meer over het uitgangspunt van 1,2 miljoen passagiers en de werkgelegenheid die de luchthaven oplevert⁴⁷⁴. Zo spreekt GroenLinks in PS over een “vaag circus van getallen” wanneer wordt gesproken over de werkgelegenheidseffecten van de luchthaven⁴⁷⁵. Een geïnterviewde beleidsmaker verwoordt de politiek-maatschappelijke discussies rondom onderzoeken en cijfers als volgt: “Iedereen klampt zich vast aan die getalletjes, het wordt gebruikt in de loopgraven door voor- en tegenstanders”⁴⁷⁶.

Tegenstanders van een luchthaven verenigd in de Vereniging Omwonenden Luchthaven Twente (VOLT) laten begin 2010 een onderzoek uitvoeren door onderzoeksbureau Stichting Economisch Onderzoek (SEO) om aan te tonen dat 1,2 miljoen passagiers per jaar niet haalbaar is, en daarmee een rendabele exploitatie van de

467 Provincie Overijssel (2010a, 9 maart); Provincie Overijssel (2010b, 9 maart).

468 Interview V30.

469 Tegenwoordig heet dit Natuurnetwerk Nederland, NNN.

470 Provincie Overijssel (2010a, 9 maart).

471 Provincie Overijssel (2010, juni).

472 Staat der Nederlanden et al. (2009, december); Staat der Nederlanden et al. (2010, juni).

473 ADT staat voor Area Development Twente.

474 Interview V3; zie ook interviews V15, V19 en V21.

475 Zie de vergadering van Provinciale Staten op 16 juni 2010; Interview V13.

476 Interview V3.

luchthaven niet mogelijk⁴⁷⁷. Ze hopen met het onderzoek de besluitvorming in PS te beïnvloeden: daar wordt medio 2010 opnieuw gestemd over het plan met luchthaven (zie stap 16). Het SEO-rapport verschijnt kort voor de behandeling van het dossier in PS en de voorzitter van VOLT uit als inspreker tijdens die PS-vergadering zijn twijfels over de 1,2 miljoen passagiers, mede op basis van het door SEO uitgevoerde onderzoek⁴⁷⁸. “Maar het sorteerde geen beslissend politiek effect”, aldus een regionale krant⁴⁷⁹.

Het belangrijkste punt van SEO is dat eerdere onderzoeken “zich rijk rekenden” waar het gaat om het gebied met potentiële gebruikers van de Twentse luchthaven, de catchment area⁴⁸⁰. De betrokken onderzoeker van SEO zegt over de aangenomen omvang van dit gebied: “daar wonen verschrikkelijk veel mensen (20 tot 30 miljoen), maar de kans dat mensen uit dit gebied gebruik maken van vliegveld Twente is nul”⁴⁸¹. SEO werkt daarom met andere aannames en vanwege de vele onzekerheden met bandbreedtes, en denkt dat er tussen de 0,3 en 0,5 miljoen passagiers naar Twente komen. Grotere aantallen zijn mogelijk wanneer een prijsvechter zich in Twente vestigt; die kans wordt klein geacht, vooral vanwege de kleine thuismarkt.

Aanbesteding luchthavenexploitatie en procedure luchthavenbesluit (stap 18)

Medio 2010 zijn Enschede, Overijssel en Rijk akkoord met de keuze voor een luchthaven. In de periode erna wordt door ADT gewerkt aan de aanbesteding van de luchthaven-exploitatie. In afwachting van een nieuwe luchthavenexploitant start ADT eind 2011 bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M, daarvoor V&W) de aanvraag voor een luchthavenbesluit (LHB); deze is nodig om te kunnen vliegen. In het kader van de LHB-procedure worden de effecten van een luchthaven op de economie en de leefomgeving in kaart gebracht.

ADT besluit drie mogelijke exploitanten (waaronder Schiphol) te vragen offerte uit te brengen, maar geen van hen doet dat voor de sluitingsdatum van 3 december 2012⁴⁸². Kort na de mislukte aanbesteding meldt de regionale ondernemer Wessels zich als exploitant van de luchthaven. Hij richt daartoe samen met Aviapartner het consortium Exploitatiemaatschappij Vliegveld Twente (EVT) op. Medio 2013 wordt een overeenkomst getekend voor de exploitatie van de luchthaven en luchthaven-gebonden bedrijvigheid, het streven is vanaf 2016 te vliegen⁴⁸³. Vanaf dat moment trekken ADT en EVT samen op bij de LHB-procedure. Deze procedure wordt echter niet afgerond omdat beleidsmakers van Overijssel en Enschede in het voorjaar van

477 SEO (2010, mei).

478 Zie de PS-vergadering van 17 juni 2010; Tubantia (2010, 17 juni).

479 Tubantia (2010, 17 juni).

480 Interview V42.

481 Interview V42.

482 ADT (2013, 8 februari); Gemeente Enschede (2013, 15 januari); Provincie Overijssel (2013, 15 januari); Tubantia (2013, 12 januari); Tubantia (2013a, 24 januari); Tubantia (2013b, 24 januari).

483 Tubantia (2013, 14 februari).

2014 besluiten het plan voor een luchthaven af te blazen. Op dat moment is het ontwerp-LHB vrijwel gereed⁴⁸⁴.

De exploitant EVT levert in het kader van de LHB-procedure een business plan aan waarin de economische kant van het plan wordt uitgewerkt⁴⁸⁵. In het lage scenario wordt uitgegaan van circa 1,1 miljoen passagiers in 2030, in hoge scenario zijn dat er 2,0 miljoen. EVT vraagt toestemming om bij het LHB uit te gaan van dit hoge scenario: “De inzet van de exploitant is erop gericht [...] om het hoge scenario te realiseren. De vestiging van een thuisbasis van een luchtvaartmaatschappij kan daarbij als vliegwiel werken. [...] Door de goede bereikbaarheid, moderne en klantvriendelijke faciliteiten, de kwaliteit van de afhandeling, het prijsniveau en de getoonde belangstelling van luchtvaartmaatschappijen, heeft de exploitant er het volste vertrouwen in dat het hoge scenario kan worden gerealiseerd”⁴⁸⁶. EVT verwacht dat in het geval van het lage scenario in 2030 sprake is van ongeveer 1.350 directe en indirecte arbeidsplaatsen, bij het hoge scenario zijn dat er bijna 3.000⁴⁸⁷.

ADT en EVT dienen in het kader van de LHB-procedure naast een businessplan ook een m.e.r.-procedure te doorlopen. Doordat de ontwikkeling van vliegveld Twente door de Tweede Kamer is opgenomen in de Crisis- en herstelwet kan een versnelde m.e.r.-procedure worden doorlopen. Het MER is eind 2013 gereed⁴⁸⁸.

Kritische oordelen Commissie m.e.r. en expert over plan ADT/EVT (stap 19)

Beleidsmakers van het ministerie van I&M laten begin 2014 het business plan van EVT door een onafhankelijk expert beoordelen; de Commissie m.e.r. beoordeelt het ingediende MER. Over de rol van onafhankelijke experts zegt een geïnterviewde beleidsmaker van het I&M: “De belangrijkste reden om kritisch naar de onderbouwing te kijken is een uitspraak van Raad van State: de realisatie van de plannen moeten aannemelijk zijn. [...] Bovendien willen ze [beleidsmakers van I&M] geen ongefundeerd ‘hosanna-verhaal’, want daar wordt de staatssecretaris over aan de tand gevoeld, die wil ‘extern gedekt’ zijn”⁴⁸⁹.

Beleidsmakers van I&M vragen Syconomy om als onafhankelijke expert de cijfermatige onderbouwing van het business plan van ADT/EVT te toetsen. Dit bureau komt tot de conclusie dat het lage scenario een “reëel scenario in het midden van een verwachte bandbreedte” is en dat het hoge scenario niet aannemelijk is omdat het er niet op lijkt dat een low-cost luchtvaartmaatschappij zich op Twente gaat vestigen⁴⁹⁰. Syconomy benadrukt de grote onzekerheid rondom het vervoersvolume en vindt het

484 Ministerie I&M (2014, maart).

485 EVT (2013, mei).

486 ADT (2013, november), p. 5.

487 ADT (2013, 26 mei); EVT (2013, maart).

488 Arcadis (2013, oktober).

489 Interview V25.

490 Syconomy (2013, december), p. 4.

daarom verstandig vanwege financiële risico's voor de exploitant én voor de regionale overheden om ook een reëel laag scenario mee te nemen. Syconomy verwacht dat de Twentse luchthaven ongeveer 200 extra arbeidsplaatsen oplevert, veel minder dan ADT en EVT aangeven.

Mede op basis van de second opinion van Syconomy besluiten beleidsmakers van I&M de beoogde exploitant ruimte te geven om volgens het lage scenario te vliegen: er mogen maximaal 22.000 vluchten per jaar plaatsvinden⁴⁹¹. Ze doen dat mede uit angst voor eventuele procedures bij de Raad van State: het hoge scenario is onvoldoende aannemelijk⁴⁹². Tegenstanders zoals GroenLinks en de SP gebruiken de werkgelegenheidscijfers van Syconomy als argument tegen de luchthavenplannen: het levert veel minder werkgelegenheid op dan altijd is verondersteld. Een SP-Statenlid: "Het zou een luchthaven worden die duizenden banen oplevert, het blijkt nu een luchtkasteel te worden dat maar een paar honderd banen oplevert"⁴⁹³.

De Commissie m.e.r. is in haar voorlopig toetsingsadvies, begin 2014, niet tevreden over het MER: een aantal belangrijke onzekerheden zijn onvoldoende weggenomen. Het gaat onder meer om onzekerheid over vliegroutes en de overlast daarvan op de omgeving en onduidelijkheid over mogelijke bomenkap ('obstakelvlakken')⁴⁹⁴. Over dat laatste punt ontstaat na het verschijnen van het ontwerp-LHB veel ophef, onder meer resulterend in een groot aantal zienswijzen. Tegenstanders van de luchthaven grijpen de mogelijke bomenkap aan om de keuze voor een luchthaven opnieuw ter discussie te stellen. Natuurmonumenten zorgt via een internetcampagne voor veel zienswijzen op dit punt (16.500), politieke partijen als GroenLinks en D'66 gebruiken de onzekerheid over bomenkap in hun verkiezingscampagne voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Vanwege de ontstane onrust vindt de Commissie m.e.r. dat ADT meer duidelijkheid moet verschaffen. Zover komt het niet: kort daarna besluiten Overijssel en Enschede de stekker uit het luchthavenplan te trekken.

Fase 3 – Heroriëntatie: realisatie TecBT met luchthaven (2014-2020)

In deze derde en laatste fase heeft de economie zich weer hersteld, en de luchtvaartsector blijft (fors) groeien⁴⁹⁵. Tegelijkertijd wordt aan het begin van deze fase duidelijk dat het Rijk de Twentse luchthaven niet zal gebruiken als overloopluchthaven en ontstaat in de regio Twente veel commotie vanwege mogelijk grootschalige bomenkap om luchtvaart mogelijk te maken. De luchthaven wordt daardoor een belangrijk thema bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014. Kritische partijen zoals D'66, SP en GroenLinks winnen zetels, terwijl vooral PvdA in Enschede fors verliest. De nieuwe politieke verhoudingen worden duidelijk in de (meer kritische) standpunten van de

491 ADT (2014, 4 februari).

492 Interview V25.

493 RTV Oost (2014, 7 april).

494 Commissie m.e.r. (2014, 28 mei).

495 CBS; KIM (2018, december).

Twentse gemeenten over de luchthaven⁴⁹⁶. Medio 2014 besluiten beleidsmakers van Enschede en Overijssel om geen burgerluchthaven te realiseren. In deze derde fase gaan ze op zoek naar een alternatieve invulling van het luchthaventerrein.

Besluit beleidsmakers: geen burgerluchthaven (stap 20)

Eind 2013, begin 2014 ontstaat politiek-maatschappelijke onrust over mogelijk grootschalige bomenkap om vliegen mogelijk te kunnen maken. Dat zorgt voor verdere afkalving van het draagvlak voor een luchthaven⁴⁹⁷. “Twente wil geen boom zien vallen”, aldus de kop van een landelijke krant⁴⁹⁸. Die onrust is in Twente medebepalend voor de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Tegelijkertijd verloopt de aanvraag bij de EU om toestemming te krijgen voor overheidsinvesteringen in de luchthaven (‘staatsteuntoets’) moeizaam. Voorafgaand aan de formele aanvraag proberen beleidsmakers van Enschede en Overijssel en ADT duidelijkheid te krijgen of de EU akkoord zal gaan, maar die duidelijkheid komt er niet⁴⁹⁹. Een geïnterviewde beleidsmaker geeft aan dat sprake was een “ondoorzichtig proces” waarbij onder meer “Duitsland moeilijk deed”⁵⁰⁰.

In Enschede stelt het nieuwe college van B&W in mei 2014 een deadline: op 1 september 2014 moet duidelijk zijn of de EU akkoord gaat met de geplande overheidssteun. Die afspraak is een compromis tussen coalitiepartners D’66, al jaren kritisch over een luchthaven, en VVD, BBE en (in iets mindere mate) CDA, die wél voorstander van een luchthaven blijven⁵⁰¹. Het is al snel duidelijk dat de deadline niet wordt gehaald. Op 11 juni 2014 geven beleidsmakers van Enschede en Overijssel aan te stoppen met het plan voor een burgerluchthaven en op zoek te gaan naar een andere invulling van het luchthaventerrein⁵⁰².

ADT komt met nieuwe alternatieven voor luchthaventerrein (stap 21)

Na het besluit te stoppen met de realisatie van een luchthaven, is het de vraag welke invulling het luchthaventerrein wél krijgt. “We moeten kijken naar nieuwe scenario’s om werkgelegenheid te creëren, dat is hard nodig in de regio Twente waar de werkloosheid hoog is”, zo licht een Enschedese bestuurder toe⁵⁰³. Beleidsmakers van Enschede en Overijssel vragen ADT om alternatieven uit te werken, maar stellen wel een aantal voorwaarden, waarvan het creëren van werkgelegenheid de belangrijkste

496 Interview V44; Tubantia (2013, 5 juni); Tubantia (2014, 21 maart); TwenteActueel (2014, 16 april).

497 Interview V34; Trouw (2014, 8 april); Tubantia (2013, 18 juni).

498 Trouw (2014, 18 april); zie ook: Tubantia (2014, 17 maart); Tubantia (2014, 28 maart); Tubantia (2014, 29 maart).

499 Interviews V12 en V38; Gemeente Enschede (2014, mei).

500 Interview V12; in interview V38 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

501 Interviews V38 en V44.

502 Officieel heet dit het ‘noordelijk plangebied’.

503 RTV Oost (2014, 11 juni).

is⁵⁰⁴. ADT komt medio 2014 met vier alternatieven: (1) kleine vliegtuigen voor onder meer zakelijke vluchten met luchthavengebonden bedrijvigheid; (2) luchthavengebonden bedrijvigheid met beperkt gebruik van de landingsbaan; (3) een bedrijventerrein voor nieuwe markten en niches; (4) een landgoed-concept dat lijkt op De Twentse Basis. ADT benoemt ook een vijfde ‘terugvaloptie’, die volgens ADT ‘no-regret’ is: het gebied wordt slechts onderhouden zodat “alle opties voor de toekomst open blijven en kan worden ingespeeld op ontwikkelingen uit de markt”. Het Rijk kan de luchthaven in dat geval als ‘strategische reserve’ aanhouden⁵⁰⁵. ADT geeft aan dat in het vervolgtraject via onder meer onderzoek en formele procedures de haalbaarheid van de alternatieven in kaart wordt gebracht en draagvlak voor de plannen wordt gecreëerd.

De fracties in de Enschedese raad en in PS vinden de vier alternatieven van ADT een goed startpunt voor de zoektocht naar een nieuwe invulling van het luchthaventerrein⁵⁰⁶. De meningen over die invulling blijven echter sterk verschillen. Met name in de raad willen de fracties van VVD, CDA en BBE de mogelijkheid voor een burgerluchthaven open houden omdat die goed is voor de regionale economie. Tegenstanders van een luchthaven, zoals GroenLinks en de SP, willen een streep zetten onder die plannen en op zoek naar een invulling zonder luchtvaart. In het verlengde hiervan worden twijfels geuit over de rol van ADT. Tegenstanders van een luchthaven vinden dat ADT nog steeds te veel inzet op een luchthaven, bijvoorbeeld door een sterke focus op het criterium ‘werkgelegenheid’. Die maakt vooral de meer groene alternatieven op voorhand kansloos⁵⁰⁷. Om deze impasse te doorbreken spreken PS en Enschedese raad af om een ‘Commissie van Wijzen’ in te stellen die de problematiek rondom het luchthaventerrein met een frisse blik bekijkt. Een betrokken volksvertegenwoordiger: “Je zag de bereidheid bij alle partijen stappen te zetten. Iedereen was die loopgravenstrijd zat”⁵⁰⁸.

Commissie van Wijzen adviseert realisatie Technology Base Twente (TecBT) (stap 22)

In augustus 2014 wordt de Commissie van Wijzen gepresenteerd: een commissie met mensen ‘van statuur’ onder aanvoering van voormalig VNO-NCW-voorzitter Wientjes⁵⁰⁹. De Commissie krijgt als opdracht om “een nieuw toekomstperspectief” voor Twente en het luchthaventerrein te schetsen, en na te gaan of de doelstelling “een economisch sterker en duurzamer Twente” nog haalbaar en wenselijk is bij de invulling van het luchthaventerrein⁵¹⁰.

504 ADT (2014, 5 juni), p. 19; Gemeente Enschede (2014, 11 juni).

505 ADT (2014, 5 juni), p. 50.

506 Vergadering van de raad op 12 mei en 30 juni 2014 en van PS op 14 mei en 1 juli 2014.

507 Tubantia (2009, 10 november); Tubantia (2013a, 24 januari); Tubantia (2014, 15 maart); Tubantia (2014, 19 maart).

508 Interview V21.

509 De term ‘van statuur’ wordt in de vergaderingen van de raad en Provinciale Staten gebruikt.

510 Provincie Overijssel (2014, 27 augustus).

Op basis van analyse en gesprekken met stakeholders komt de Commissie van Wijzen in oktober 2014 met haar advies: realiseer een 'Technology Base Twente' (TecBT), "een iconische internationale ontwikkel-, demonstratie- en productiezone voor advanced materials and manufacturing" (AMM), waarbij "groen en rust worden gecombineerd met de bruisende energie van duurzame hightech bedrijvigheid"⁵¹¹. De Commissie stelt dat "de start- en landingsbaan door bijna iedereen als een kans wordt gezien"⁵¹², en adviseert daarom "een integrale ontwikkelvisie voor het gebied waarbij ruimte is voor luchtvaartgerelateerde bedrijvigheid en General en Business Aviation, maar dit is geen doel op zich"⁵¹³. Om de plannen te realiseren adviseert de Commissie de instelling van een 'topteam' met inhoudelijke experts dat bedrijven moet werven en een 'kwaliteitsteam' dat moet zorgen dat ruimtelijke kwaliteit en de natuur worden geborgd.

Door het plan in samenspraak met anderen uit te werken en ook oog te hebben voor de gevolgen voor de leefomgeving tracht de Commissie van Wijzen het draagvlak voor het plan TecBT te vergroten⁵¹⁴. "Er lijkt behoorlijk draagvlak te zijn. Dat je een gezamenlijk traject hebt doorlopen speelt daarin een belangrijke rol", aldus een geïnterviewd D'66-Statelid⁵¹⁵. Echter, een aantal stakeholders blijft ontevreden omdat andere alternatieven, zoals De Twentse Basis, niet serieus zijn onderzocht⁵¹⁶. De Enschedese raad en PS zijn wel tevreden over het advies. Het gezamenlijke toekomstbeeld van Twente en de rol van de luchthaven daarin wordt in dit stadium gedeeld⁵¹⁷. De eerste scheurtjes in het gezamenlijke toekomstbeeld worden echter wel zichtbaar. Zo spreken de fracties van de SP, PvdA en D'66 hun zorg uit dat TecBT kannibaliseert op andere bedrijventerreinen, een zorg die wordt gedeeld door onder meer omliggende gemeenten. "Als de hete angel van het overschot aan bedrijventerreinen goed wordt aangepakt, heeft het plan van Wientjes een goede kans van slagen", aldus een geïnterviewd D'66-Statelid⁵¹⁸. Andere actoren, zoals VOLT, SAVT en Natuurmonumenten, vrezen de negatieve gevolgen van luchtvaart voor de leefomgeving, net als bij het eerdere plan voor een burgerluchthaven. Naast een discussie over de wenselijkheid van een luchthaven ontstaat er nu ook discussie over wenselijkheid van een nieuw bedrijventerrein⁵¹⁹.

511 Commissie van Wijzen (2014, oktober), p. 7.

512 Commissie van Wijzen (2014, oktober), p. 5.

513 Commissie van Wijzen (2014, oktober), p. 7.

514 Commissie van Wijzen (2014, oktober), p. 7.

515 Interview V21.

516 Commissie van Wijzen (2014, oktober), p. 22; SAVT (2014, 17 september); Tubantia (2014, 22 september); Tubantia (2014, 1 november); Tubantia (2014, 4 november).

517 Gezamenlijke vergadering raad en Staten op 3 december 2014.

518 Interview V21.

519 Interview V46; Natuurmonumenten (2014, 31 oktober); RTV Oost (2015, 19 februari); Tubantia (2014, 4 november); Tubantia (2014, 6 november).

Beleidsmakers, topteam en kwaliteitsteam werken uit voor TecBT (stap 23)

Beleidsmakers van Enschede en Overijssel werken de visie op Twente en het luchthaventerrein in het advies van de Commissie van Wijzen uit in een plan van aanpak; deze wordt begin 2015 door de Enschedese raad en PS goedgekeurd. Daarna wordt een topteam onder leiding van Aad Veenman, oud-topman van onder meer de NS en Stork, en een kwaliteitsteam onder leiding van Hilde Blank, directeur van een adviesbureau, samengesteld. Het topteam en het kwaliteitsteam komen in de loop van 2015 en 2016 met een advies over het vervolg voor de realisatie van TecBT.

In het plan van aanpak kiest men voor een ‘organische, stapsgewijze ontwikkeling’⁵²⁰. De gekozen, stapsgewijze aanpak wordt direct in de praktijk gebracht met de vestiging van een paar kleine bedrijven als Solar Team en AXL, de komst van drie maatschappijen die met zakenjets gaan vliegen, en de verkoop van een deelgebied (‘middendeel’) aan een ondernemer⁵²¹. De meningen over deze aanpak zijn echter verdeeld. AXL is een bedrijf dat afgeschreven vliegtuigen demonteert en hergebruikt. Beleidsmakers zien AXL als een voorbeeld van kleinschalige, duurzame bedrijvigheid. Andere betrokkenen, waaronder GroenLinks en omliggende gemeenten, vrezen overlast van vliegtuigen en zien een sloopbedrijf niet als een duurzame vorm van ondernemen⁵²². Beleidsmakers van Enschede en Overijssel zien het risico dat “kansrijke initiatieven worden binnengehaald” terwijl het topteam en het kwaliteitsteam nog bezig zijn “spelregels op te stellen”: daarom wordt gebruik gemaakt van een ‘stoplichtenmodel’ waarbij op basis van het profiel van TecBT wordt gekeken of een bedrijf wel of niet past⁵²³. Verder vrezen omliggende gemeenten dat TecBT ten koste gaat van reeds bestaande bedrijventerreinen in Twente, een regio waar al sprake is van een overcapaciteit.⁵²⁴ Om hieraan tegemoet te komen werkt de provincie aan een heldere positionering van TecBT ten opzichte van de andere ‘toplocaties’ in Twente, en maakt afspraken met Twentse gemeenten over het verminderen van het aantal hectares bedrijventerrein⁵²⁵.

De opdracht van het topteam is “het versterken van het bedrijven- en kenniscluster AMM”⁵²⁶. Daartoe voert het gesprekken met bedrijven die zich mogelijk willen vestigen op TecBT. Eind 2015 adviseert men een ‘organische, stapsgewijze ontwikkeling’ van het luchthaventerrein en de vestiging van een aantal bedrijven die moeten zorgen voor ‘magneetwerking’⁵²⁷. Het kwaliteitsteam richt zich op de ‘ruimtelijke kwaliteit’ van het luchthaventerrein en adviseert eind 2016 het “oeroude landgoed-principe van nut en lust”, te vertalen in spelregels als “flexibel en aanpasbaar” en “zo min mogelijk

520 Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2015, 4 februari), p. 6.

521 Tubantia (2014, 3 november); Tubantia (2015, 30 oktober). AXL heet later AELS.

522 Tubantia (2015, 20 augustus); Tubantia (2015, 20 november); Tubantia (2016, 4 februari).

523 Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2015, 4 februari), p. 22.

524 Tubantia (2015, 5 februari); Tubantia (2016, 13 februari).

525 Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2015, 4 februari), pp. 13-14; Provincie Overijssel (2016, 26 januari); Roskam (2016, 5 februari); Tubantia (2016, 6 februari); Tubantia (2017, 28 september).

526 <http://technologybase.nl>.

527 Topteam TecBT (2015, oktober), pp. 5-6 en p. 11.

visuele barrières”⁵²⁸. Het kwaliteitsteam adviseert rekening te houden met een onzekere toekomst door te werken met ‘what if-scenario’s’, te starten met ‘no-regret maatregelen’ en te kiezen voor ‘organisch ontwikkelen’⁵²⁹.

Beleidsmakers werken TecBT verder uit via onderzoek (stap 24)

In de Enschedese raad en PS zijn twijfels omdat onduidelijk is welke invulling het bedrijventerrein TecBT straks gaat krijgen en hoeveel nieuwe banen dat oplevert⁵³⁰. Die twijfel is er overigens ook bij beleidsmakers: “De belangrijkste onzekerheid bij TecBT is toch: komt die bedrijvigheid wel?”⁵³¹. Daarom laten beleidsmakers van Enschede en Overijssel – parallel aan de trajecten met het topteam en het kwaliteitsteam – een aantal onderzoeken uitvoeren.

Volgens M3 Consultancy (M3) zijn vier van de zes onderzochte product-markt-combinaties voor luchthavengebonden bedrijvigheid kansrijk, waaronder ontmanteling van end-of-life toestellen en drones⁵³². Buck Consultants International (BCI) adviseert over de kansen van niet-luchthavengebonden bedrijvigheid, de eerder genoemde AMM. BCI is kritisch over het onderscheidend vermogen van TecBT en de kansen voor een nieuw bedrijventerrein in Twente, maar ziet toch mogelijkheden vanwege onder meer de parkachtige setting en de nabijheid van de Universiteit Twente⁵³³. Ecorys brengt begin 2016 de verwachte economische effecten van TecBT in beeld⁵³⁴, zowel voor de luchtvaart als voor de bedrijvigheid. De realisatie van de plannen levert tussen 950 tot 1.400 extra arbeidsplaatsen op, voor alleen de luchthaven gaat het om 75 tot 325 extra banen. In het voorjaar van 2016 komt het door Arcadis uitgevoerde MER naar buiten gebaseerd op een bandbreedte van een ‘startvariant’ met 10.000 vluchten en een bedrijventerrein met ‘campusinrichting’, en een ‘trendvariant’ van 20.000 vluchten en een ‘hoogwaardig verdicht bedrijventerrein’⁵³⁵.

Over de waarde van deze onderzoeken en de daarin gehanteerde bandbreedtes zegt een geïnterviewde beleidsmaker: “Ik heb reden aan te nemen dat er vraag naar een bedrijventerrein als deze is als ‘wijze mensen’ aangeven dat er markt voor is, maar het moet uiteindelijk nog wel in de praktijk blijken, de markt laat zich niet dicteren”⁵³⁶.

528 Kwaliteitsteam TecBT (2015, oktober), p. 2, p. 4 en p. 13.

529 Kwaliteitsteam TecBT (2016, oktober), p. 5 en p. 10.

530 Interview V46; Provincie Overijssel (2016, 1 november); Tubantia (2014, 4 november); Tubantia (2014, 6 november).

531 Interview V46.

532 M3 Consultancy (2015, april).

533 BCI (2015, augustus).

534 Ecorys (2016, april).

535 Arcadis/ADT (2015, 29 september).

536 Interview V46.

Kritische volgers van TecBT maken hun bezwaren kenbaar (stap 25)

In formele procedures, zoals de procedure voor een tijdelijke ontheffing van Defensie om te vliegen, de procedures voor aanpassing van de bestemmingsplannen door gemeenten, en de m.e.r.-procedure, krijgen betrokkenen in de periode 2015-2017 de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. Vooral kritische volgers van het plan voor de realisatie van TecBT doen dat in groten getale⁵³⁷. Zij hebben onder meer twijfels over de haalbaarheid van een luchthaven, zorgen over de vliegveiligheid, vrezen overlast van luchtvaart voor natuur en omwonenden, en vrezen dat er veel bomen gekapt moeten worden om te kunnen vliegen. Ook is er ontevredenheid over de manier waarop ze bij de besluitvorming zijn betrokken. Omliggende gemeenten gebruiken dit formele traject ook om hun bezwaren tegen een nieuw bedrijventerrein kenbaar te maken, met name vanwege onduidelijkheid over de concrete invulling van de plannen, zowel wat betreft luchtvaart als wat betreft de bedrijvigheid. De Commissie m.e.r. heeft begrip voor deze bezwaren en adviseert in het najaar van 2015 meer duidelijkheid te geven over de geplande activiteiten (zoals het type luchtvaartactiviteiten en het type bedrijven, en de omgang en ligging van activiteiten) en de gevolgen die dat heeft voor de leefomgeving⁵³⁸. Als blijkt dat beleidsmakers de ingebrachte zienswijzen grotendeels naast zich neerleggen, stappen VOLT en de Stichting Hart van Twente naar de Raad van State om te voorkomen dat er wordt gevlogen. Hun beroep wordt eind 2017 ongegrond verklaard⁵³⁹.

Ook in de Enschedese raad en PS blijft er discussie, met name over de inzet van het topteam en het kwaliteitsteam. Ze vragen zich af ze voldoende in staat zijn het topteam en kwaliteitsteam bij te sturen, bijvoorbeeld over het type bedrijven dat naar TecBT wordt gehaald. Zo doen de fracties van de SP en PvdA in PS eind 2016 hun beklag over het feit “dat de gebiedsvisie die het kwaliteitsteam ontwikkelt ondanks herhaaldelijk aandringen nooit als richtinggevend stuk is voorgelegd aan PS of de raad van Enschede”⁵⁴⁰. Om meer grip te krijgen op de ontwikkeling van TecBT – en daarmee op de werkzaamheden van het topteam en het kwaliteitsteam – wordt in het voorjaar van 2016 in PS een motie aangenomen waarbij via een ‘Technology Base Twente Kompas’ Statenleden periodiek worden geïnformeerd over de voortgang, met name op het aspect: hoeveel banen levert het op?⁵⁴¹.

537 Gemeente Enschede (2016, september); Ministerie van Defensie (2016, 12 april); Provincie Overijssel (2017, 24 januari); Tubantia (2016, 6 januari); Tubantia (2016, 13 augustus).

538 Commissie m.e.r. (2015, 2 september), p. 6; Provincie Overijssel (2015, september).

539 Provincie Overijssel (2017, 24 januari); Raad van State (2017, 15 november); RTV Oost (2016, 19 mei).

540 RTV Oost (2016, 18 november).

541 Provincie Overijssel (2016, 18 mei).

Beleidsmakers, raad en PS kiezen definitieve invulling TecBT (stap 26)

Op basis van het hiervoor besproken traject komen beleidsmakers van Enschede en Overijssel met een ‘voorkeursalternatief’ (VKA), dat door Overijssel wordt uitgewerkt in een gebiedsvisie en een luchthavenbesluit en door Enschede in een structuurvisie en daarna in een bestemmingsplan⁵⁴². Beleidsmakers kiezen als voorkeursalternatief voor een combinatie van een ‘campusinrichting’ voor het bedrijventerrein en de ‘trendvariant’ voor de vliegfuncties (zie figuur B4.3) als “een goede balans tussen economie, landschap, natuur en recreatie” met aandacht voor de landschappelijke kwaliteiten en nieuwe natuur⁵⁴³. Verder wordt de overcapaciteit van bedrijventerreinen in de regio teruggebracht⁵⁴⁴.

In de Enschedese raad en in PS staat het formele besluit te komen tot TecBT niet meer ter discussie. Het luchthavenbesluit en de ruimtelijke visies worden eind 2016, begin 2017 vrij probleemloos vastgesteld; dat geldt een jaar later ook voor het bestemmingsplan⁵⁴⁵. Tegelijkertijd blijven er in de Enschedese raad en in PS twijfels of deze aanpak de gewenste werkgelegenheid gaat opleveren: er zijn eind 2017 nog slecht 80 van de voorspelde 1.500 tot 2.000 banen gecreëerd, terwijl er wel steeds geld bij moet om de plannen te realiseren⁵⁴⁶. Met de besluiten van de Enschedese raad en PS is in het voorjaar van 2018 alsnog sprake van ‘Twente Airport’ als onderdeel van TecBT, zij het niet gericht op burgerluchtvaart maar op kleinschalig vliegverkeer (general aviation) en op onbemande luchtvaart waaronder drones. Er wordt gesproken over “een luchthaven van de 21^e eeuw”⁵⁴⁷.

Beleidsmakers werken governance TecBT uit en proberen ‘grote partij’ te werven (stap 27)

Beleidsmaker van Enschede en Overijssel worden gedwongen na te denken over de manier waarop de verdere ontwikkeling en exploitatie van TecBT invulling krijgt als begin 2017 de verkoop van de grond aan een private partij niet doorgaat⁵⁴⁸. Ze werken alternatieven uit voor de gezamenlijke ontwikkeling en exploitatie – de ‘governance’ – van TecBT⁵⁴⁹. Begin 2019 wordt hun voorstel om de bestaande ‘Gemeenschappelijke Regeling’ (GR) te handhaven door de Enschedese raad en PS overgenomen⁵⁵⁰.

542 Gemeente Enschede (2016, juni); Gemeente Enschede (2016, 13 september); Gemeente Enschede (2018, 6 februari); Provincie Overijssel (2016a, 19 april); Provincie Overijssel (2017, maart).

543 Provincie Overijssel (2016, mei), pp. 6-7.

544 Provincie Overijssel (2016a, 19 april); Provincie Overijssel (2016b, 19 april).

545 Zie vergaderingen raad 8 november 2016 en 12 maart 2018, en PS 1 maart 2017; zie verder: Gemeente Enschede (2018, 6 februari); Gemeente Enschede (2018, 12 maart); RTV Oost (2018, 12 maart).

546 Provincie Overijssel (2016, 31 mei); Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2017, 5 december).

547 Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2017, 5 december), p. 4.

548 Enschede1Twente (2016, 3 september); Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2017, april).

549 Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2017, 5 december); Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2018, 3 december).

550 Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2019, februari); Gemeente Enschede (2019, 11 maart); Provincie Overijssel (2019, 9 januari).

Figuur B4.3 Invulling Technology Base Twente (bron: Provincie Overijssel, 2016a, 19 april)

Toelichting: De bedrijvigheid op het luchthaventerrein is deels 'Advance Materials en Manufacturing' (AMM), deels op het gebied van veiligheid: 'Twente Safety Campus' (TSC)

De samenwerking zoals die eerder plaatsvond via VTM en ADT, wordt nu voortgezet onder een andere naam: Technology Base. De afspraak is dat de grond van TecBT in elk geval voor tien jaar eigendom blijft van Enschede en Overijssel, zodat een integrale benadering en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied gewaarborgd zijn⁵⁵¹. Medio 2019 wordt het bestemmingsplan voor TecBT, na een procedure bij de Raad van State, onherroepelijk⁵⁵².

Intussen heeft Technology Base vanaf medio 2018 de werving van bedrijven van het topteam overgenomen. Twee leden van het topteam vatten de resultaten van hun inzet als volgt samen: “We zijn er nog niet. Wat ik zou willen, is dat er een paar échte hightechbedrijven zich hier vestigen”, en een ander: “Het heeft langer geduurd dan wij dachten, maar we hebben honderd procent hoop dat het op iets langere termijn

⁵⁵¹ Gemeente Enschede en provincie Overijssel (2018, 3 december). p. 2.

⁵⁵² Voor de andere onderdelen wordt het bestemmingsplan vernietigd; Technology Base (2019, 18 juli); Tubantia (2018, 17 juli).

goed komt”⁵⁵³. Kort nadat het topteam zijn werkzaamheden is gestopt lijkt zich de door beleidsmakers gewenste ‘grote partij’ zich te melden⁵⁵⁴. Een bedrijf wil een R&D-campus voor schone energie op TecBT vestigen dat op termijn aan ongeveer tweeduizend mensen werk zou gaan bieden. PS zijn bereid tot een investeringsbijdrage om de komst van dit bedrijf mogelijk te maken omdat “er met de vestiging van de R&D campus zicht is op een grote toename van werkgelegenheid in Overijssel”⁵⁵⁵. Begin 2019 blijkt dat het bedrijf zich toch niet op TecBT gaat vestigen, waarna de prognoses voor de banengroei op TecBT eind 2019 weer naar beneden worden bijgesteld. De verantwoordelijk wethouder van Enschede zegt hierover: “Vorig jaar om deze tijd zag het er [...] allemaal heel anders uit”⁵⁵⁶.

Overzicht met bij vliegveld Twente betrokken actoren

<i>Actoren</i>	<i>Belang/rol</i>
Gemeente Enschede	Luchthaventerrein ligt binnen gemeentegrenzen. Is partner in VTM en ADT en vanaf 2010 mede-eigenaar van het terrein. Binnen de gemeenteraad is er verdeeldheid over het dossier, ook bij TecBT.
Provincie Overijssel	Verantwoordelijk voor het regionaal ruimtelijke en economisch beleid en later voor de regionale luchthaven als onderdeel van TecBT. Is partner in VTM en ADT en vanaf 2010 mede-eigenaar van het terrein. PS is sterker verdeeld dan de raad.
<i>Rijk</i>	
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W, later I&M en tegenwoordig I&W)	Verantwoordelijk voor het landelijk luchthavenbeleid. Geven lang geen duidelijkheid over de rol van de Twentse luchthaven in dat beleid.
- Ministerie van Defensie	Eigenaar van de vliegbasis tot hun vertrek in 2007, verleent toestemming voor burgerluchtvaart vanaf de militaire basis.
- Ministerie van Financiën, Domeinen	Domeinen als vastgoedpoot van Financiën verantwoordelijk voor verkoop terrein namens Defensie, wil goede prijs voor de grond. Kritisch over de rol van het Rijk bij het plan voor luchthaven Twente.
- GOB (Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf)	Vastgoedpoot van het Rijk waarin een aantal ministeries samenwerken. Neemt bij de start van VTM de taken van Domeinen over en levert een kwartiermaker voor VTM. Doel: een goede prijs voor het terrein.

⁵⁵³ RTV Oost (2018, 15 juni).

⁵⁵⁴ De term ‘grote partij’ wordt gebruikt door de verantwoordelijke wethouder van Enschede; zie Tubantia (2019, 9 oktober).

⁵⁵⁵ Provincie Overijssel (2018, 26 september).

⁵⁵⁶ Gemeente Enschede (2019, oktober), p. 41; Provincie Overijssel (2018, 4 september); Tubantia (2019, 9 oktober).

Omliggende gemeenten, zoals Oldenzaal, Hengelo en Dinkelland, ook over Duitse grens	Volgen de plannen voor een luchthaven en later TecBT kritisch, zien het belang van luchthaven maar vrezen de negatieve gevolgen (geluidsoverlast) en later dat TecBT ten koste gaat van hun eigen bedrijventerrein.
Vliegwielt Twente Maatschappij (VTM)	Gebiedsontwikkelingsmaatschappij waarin Rijk, Overijssel en Enschede vanaf 2008 samenwerken.
Area Development Twente (ADT)	Gebiedsontwikkelingsmaatschappij waarin Overijssel en Enschede vanaf 2010 samenwerken, opvolger van VTM.
Enschede Airport Twente (EAT)	Afhandelaar van vracht en passagiers, speelt na de aankondiging van het vertrek van Defensie in 2003 geen grote rol meer.
Exploitatiemaatschappij Vliegveld Twente (EVT)	Beoogd exploitant na de mislukte aanbesteding in 2012, samenwerking tussen Reggeborgh en Aviapartner.
Commissie van Wijzen (Commissie Wientjes)	Commissie met experts komt na het mislukken van een burgerluchthaven met het advies 'Technology Base Twente': een bedrijventerrein met luchthaven.
Topteam	Team met experts dat bedrijven voor TecBT moet werven en het plan TecBT tot realisatie moet brengen.
Kwaliteitsteam	Team met inhoudelijke deskundigen dat bij de realisatie van TecBT de ruimtelijke kwaliteit moet borgen.
Kamer van Koophandel Veluwe en Twente	Al lang betrokken bij de luchthaven, vooral in het begin een bondgenoot van overheden voor een doorstart van de luchthaven.
Omwonenden, o.a. verenigd in SAVT en VOLT, en organisaties als Natuurmonumenten	Brengen vanwege negatieve gevolgen van luchtvaart alternatieven voor een luchthaven in beeld, zoals De Twentse Basis.
Adviesbureaus, zoals Adecs, BCI, LEK en Ecorys	Ondersteunende rol door het leveren van inhoudelijke expertise, onder meer via uitvoering van haalbaarheidsonderzoeken, MKBA's en MER-en.
Commissie voor de milieu- effectrapportage (m.e.r.)	Voor herinrichting van het luchthaventerrein is een mer verplicht. De Commissie wil een bredere kijk op de gebiedsontwikkeling: ook varianten zonder vliegen. Ook bij TecBT is sprake van een m.e.r.-procedure.

Bijlage 5 Casus N340 Zwolle-Ommen

Deze bijlage vormt een aanvulling op hoofdstuk 5. Het geeft een uitgebreidere beschrijving van de feitelijke weergave van het besluitvormingsproces en verschillende perspectieven ('narratieven') op dat proces. Aan het eind van deze bijlage staat een overzicht van de bij het besluitvormingsproces over de N340 Zwolle-Ommen betrokken actoren.

Fase 1 – Duurzaam Veilig: N340 wordt stroomweg (1998-2005)

Als de N340 eind jaren '90 op de politieke agenda komt groeit het verkeer al een aantal decennia en de verwachting is dat dit ook de komende decennia het geval zal zijn⁵⁵⁷. In het landelijke mobiliteitsbeleid staat het beperken van die verkeersgroei en de gevolgen daarvan voor onder meer verkeersveiligheid, leefbaarheid en milieu centraal⁵⁵⁸. Het landelijke mobiliteitsbeleid wordt door beleidsmakers van Overijssel vertaald in een Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan (PVVP)⁵⁵⁹. In het PVVP, door PS vastgesteld in 1998, wordt ingegaan op de Duurzaam Veilige inrichting van provinciale wegen. In deze eerste fase is het programma Duurzaam Veilig leidend bij de herinrichting van de N340.

Beleidsmakers en PS: N340 wordt Duurzaam Veilige stroomweg (stap 1)

Eind jaren '90 werken beleidsmakers van Overijssel het landelijke programma Duurzaam Veilig uit voor het provinciale wegennet. Een belangrijk onderdeel is de categorisering van wegen: welke weg krijgt welke functie?⁵⁶⁰ Beleidsmakers stellen voor om de N340 op te waarderen van een 80km/u-weg tot een 100km/u-stroomweg, en dit als zodanig vast te leggen in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP). Tegelijkertijd wordt de maximum snelheid op de parallel gelegen N377 verlaagd van 100 naar 80. Daardoor gaat er meer verkeer over de N340 in plaats van de N377, hetgeen de leefbaarheid van de kernen langs de N377 verbetert.

Niet iedereen is blij met de door beleidsmakers voorgestelde opwaardering van de N340 en afwaardering van de N377⁵⁶¹. Zo vrezen inwoners en ondernemers van Balkbrug dat afwaardering van de N377 sociaal-maatschappelijk en economisch slecht is voor Balkbrug. Tegelijkertijd vragen inwoners van Oudleusen zich af of de verkeersveiligheid is gebaat bij een hogere maximum snelheid op de N340. Bovendien betwijfelen ze de noodzaak van opwaardering van de N340. Natuurorganisaties geven aan dat opwaardering van de N340 tot stroomweg ten koste gaat van het milieu. De

557 Harms (2008, juli); Ministerie V&W (1988, november), p. 18.

558 Ministerie V&W (1988, november).

559 Provincie Overijssel (1995, mei); Provincie Overijssel (1998, 2 september); Provincie Overijssel (1998, oktober).

560 Provincie Overijssel (1998, oktober); Provincie Overijssel (1999, januari).

561 Interviews N6, N42 en N51; Zienswijzen beschikbaar in provinciaal archief, inv. nr. 3736 en 3737.

agrarische sector vreest dat de bereikbaarheid van landbouwgronden slechter wordt en dat met landbouwverkeer op parallelwegen de verkeersveiligheid verslechtert in plaats van verbetert. Het bedrijfsleven in Noordoost Overijssel vindt dat bij de categorisering van wegen te veel nadruk wordt gelegd op verkeersveiligheid en dat dit ten koste gaat van bereikbaarheid; in hun ogen gaat de geplande opwaardering van de N340 niet ver genoeg.

Er vindt in dit stadium regelmatig overleg plaats tussen beleidsmakers van Overijssel met die van het Rijk en gemeenten over te maken keuzes bij de categorisering van provinciale wegen. Andere stakeholders krijgen via formele procedures, door het indienen van zienswijzen op het concept-PVVP, de mogelijkheid hun mening te geven. In deze fase reageren vooral belangenbehartigers, zoals die voor landbouw, natuur en ondernemers. Ze brengen de wensen en belangen van hun achterban naar voren. Burgers worden in dit stadium niet of nauwelijks betrokken. Bovendien is de discussie over wegcategorisering voor hen te abstract⁵⁶².

Ondanks de genoemde twijfels en bezwaren is er bij beleidsmakers en bij PS weinig discussie over deze keuze⁵⁶³. Voor hen zijn de voordelen duidelijk: afwaardering van de N377 verbetert de leefbaarheid van kernen langs die weg, opwaardering van de N340 de bereikbaarheid van de regio Hardenberg. Zij daarbij opgemerkt dat ook voor beleidsmakers en PS op dat moment nog niet duidelijk is wat opwaardering van de N340 tot 100km/u-stroomweg concreet betekent. Een beleidsmaker zegt daarover: "Veel betrokkenen vonden de opwaardering van wegen – waaronder de N340 – prachtig, zonder dat men zich realiseerde wat dit voor de weg betekende, wat de impact was, ook in financiële zin. Dat besef kwam pas later, toen in 2001-2002 de plannen verder werden uitgewerkt voor de N340". Een andere beleidsmaker: "Bij de discussie over de aanpak van de N340 was er elke paar jaar een 'schrikmoment': dat gaat een boel geld kosten!"⁵⁶⁴.

Beleidsmakers en PS geven N340 en N377 prioriteit (stap 2)

De herinrichting van de provinciale wegen vanuit het programma Duurzaam Veilig vraagt veel tijd en geld en wordt daarom gefaseerd uitgevoerd. In het voorjaar van 2000 stellen beleidsmakers in het Uitvoeringsprogramma PVVP Overijssel (UPO) aan PS voor om vijftien wegen, waaronder de N340 en de N377, prioriteit te geven. De vijftien 'prioritaire projecten' zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria, zoals de mate waarin sprake is van problemen op het gebied van verkeersveiligheid en bereikbaarheid⁵⁶⁵. Voor de geprioriteerde wegen wordt de problematiek via een 'verkenning' nader in kaart gebracht, onder meer via modelberekeningen en daaraan

⁵⁶² Interview N24.

⁵⁶³ Interviews N6 en N51; Provincie Overijssel (1998, 2 september); Provincie Overijssel (1999, 3 februari).

⁵⁶⁴ Interviews N6 en N22.

⁵⁶⁵ Provincie Overijssel (2000, april); Provincie Overijssel (2000, oktober).

gekoppelde 'I/C-waarden', en eind 2000 gedeeld met PS⁵⁶⁶. In die verkenning wordt aangegeven dat door opwaardering van de N340 tot stroomweg de parallelle verbinding N377 wordt ontlast. De provincie wil de N377 ontlasten omdat "de intensiteit/capaciteit-verhouding [I/C-waarde] op sommige kruispunten binnen 10 jaar de kritische grens kunnen zal bereiken"⁵⁶⁷.

Uit voorgaande lijkt de keuze van beleidsmakers de N340 te prioriteren gebaseerd te zijn op 'objectieve' criteria. Uit interviews blijkt echter dat deze weg ook prioriteit krijgt door een sterke lobby van de regio Hardenberg. "Hardenberg moest mee in de vaart der volkeren. Dat was met name een belangrijk punt voor het CDA, dat veel stemmen trok in die regio. Er zijn onderwerpen bij gehaald om de N340 hoog op de agenda te krijgen: leefbaarheid, oversteekbaarheid, overlast van kernen, verkeersveiligheid", aldus een betrokken beleidsmaker⁵⁶⁸. Beleidsmakers hopen bovendien via opwaardering van de N340 draagvlak voor het afwaarderen van andere wegen te krijgen: "Als je geen reistijdwinst op een hoger liggende weg kunt halen, krijg je ook geen draagvlak voor reistijdverlies op het onderliggende wegennet"⁵⁶⁹. In het UPO wordt aangegeven dat de nadere uitwerking van de geprioriteerde projecten gebeurt in afstemming met andere wegbeheerders (gemeenten, Rijk) en maatschappelijke partners (zoals TLN en LTO) via 'Regionale Uitvoeringsprogramma's' (RUPs), en dat de landelijke CROW-richtlijnen leidend zijn voor de inrichting van de wegen⁵⁷⁰.

Beleidsmakers werken plan N340 verder uit via planstudie en m.e.r. (stap 3)

Het plan voor herinrichting van de N340 wordt uitgewerkt volgens een procedure die in lijn is met de landelijke MIT-systematiek (tegenwoordig MIRT)⁵⁷¹. Er worden daarin drie fasen onderscheiden: verkenningfase, planstudiefase inclusief m.e.r.-procedure, en realisatiefase. In de voorgaande paragraaf is de verkenningfase beschreven: die resulteert eind 2000 in het besluit van PS tot verdere uitwerking van het plan voor een N340-stroomweg. De planstudiefase dient te resulteren in een uitgewerkt plan voor herinrichting van de N340 en een aangepast provinciaal Streekplan (tegenwoordig Omgevingsvisie), waarin het provinciale ruimtelijke ordeningsbeleid is vastgelegd. De m.e.r.-procedure vormt een belangrijk onderdeel van de planstudiefase en geeft stakeholders de gelegenheid tot het indienen van zienswijzen op de plannen.

In het voorjaar van 2001 wordt de startnotitie voor de planstudiefase en de m.e.r.-procedure gepubliceerd⁵⁷². Het verbeteren van de bereikbaarheid van

⁵⁶⁶ Provincie Overijssel (2000, oktober). 'I/C-waarde' is de verhouding tussen de intensiteit en capaciteit van een weg.

⁵⁶⁷ Provincie Overijssel (2000, oktober), p. 3.

⁵⁶⁸ Interview N22. Het belang van de bereikbaarheid van Hardenberg blijkt ook uit: Interview N6; Van Assem (2007, 5 december); Gemeente Hardenberg et al. (1994).

⁵⁶⁹ Interview N42.

⁵⁷⁰ Provincie Overijssel (2000, oktober).

⁵⁷¹ MI(R)T staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur (Ruimte) en Transport.

⁵⁷² Grontmij (2001, 11 mei); Grontmij (2001, 15 mei).

Noordoost Overijssel wordt als centrale thema benoemd: “om de kwaliteit van de N340 in het regionale netwerk te waarborgen dient deze weg omgebouwd te worden tot stroomweg”⁵⁷³. Die noodzaak komt voort uit de groeiverwachting van het verkeer op de N340. Andere doelen zijn het implementeren van Duurzaam Veilig ter vermindering van het aantal verkeersongevallen, en een inpassing in de omgeving waarbij wordt gestreefd naar “zo min mogelijk aantasting van belangrijke waarden”, zoals natuur, landschap en cultuurhistorie⁵⁷⁴.

Een belangrijk uitgangspunt bij de herinrichting van de N340 is dat deze plaatsvindt op het huidige tracé en dat daarbij de CROW-richtlijnen worden gehanteerd. Tegelijkertijd wordt in de startnotitie aangegeven dat mede op basis van door stakeholders ingediende zienswijzen “op een iteratieve manier een ‘wensbeeld’ wordt gevormd waarin de weg op ideale manier kan voldoen aan de doelstellingen”⁵⁷⁵. Dit ‘wensbeeldalternatief’ wordt in het vervolg van de planstudiefase en m.e.r.-procedure door beleidsmakers en verkeerskundigen nader uitgewerkt en onderzocht⁵⁷⁶. Er worden door omwonenden, deels verenigd in Plaatselijke Belangen, gemeenten en belangen-groeperingen 88 zienswijzen ingediend⁵⁷⁷. Deze gaan onder meer over te onderzoeken alternatieven, bijvoorbeeld ook een 80km/u-variant of een nieuw tracé, of stellen de probleem- en doelstelling ter discussie, zoals de noodzaak te komen tot een 100km/u-weg. Een betrokken beleidsmaker geeft aan dat ondanks die zienswijzen vooral de CROW-richtlijnen leidend waren bij de uitwerking van het plan voor de N340, en er in dit stadium “geen afstemming was met omwonenden”⁵⁷⁸.

Commissie m.e.r.: onderzoek ook alternatieven voor 100km/u-stroomweg (stap 4)

Medio 2001 komt de Commissie m.e.r. met haar advies over de startnotitie voor de m.e.r.-procedure. Zij vindt dat er op een meer open manier naar herinrichting van de N340 moet worden gekeken, onder meer naar de rol van openbaar vervoer, andere tracé-alternatieven (een wettelijke verplichting, aldus de Commissie) en alternatieven waarbij de CROW-richtlijnen wat worden losgelaten (“geen knellend keurslijf”)⁵⁷⁹. Daarbij moet meer rekening worden gehouden met de wensen uit de omgeving. Het betekent dat niet alleen milieu-aspecten een plek moeten krijgen, maar ook sociale en economische. Het loslaten van de CROW-richtlijnen biedt volgens de Commissie m.e.r. mogelijkheden hier rekening mee te houden: “Zij meent dat dergelijke afwijkingen van de CROW-aanbevelingen bij de formulering van alternatieven in het MER kunnen worden toegepast als daar belangrijke milieuknelpunten mee worden opgelost.

⁵⁷³ Grontmij (2001, 15 mei), p. 10.

⁵⁷⁴ Grontmij (2001, 15 mei), p. 12 en p. 17.

⁵⁷⁵ Grontmij (2001, 15 mei), p. 16.

⁵⁷⁶ Provincie Overijssel (2001, juni).

⁵⁷⁷ Provincie Overijssel (2001, juni).

⁵⁷⁸ Interview N41.

⁵⁷⁹ Commissie m.e.r. (2001, 29 augustus), p. 2.

Voorbeelden van knelpunten [...] zijn verminderde veiligheid op de parallelwegen, grotere barrièrewerking, grotere geluidhinder door snelheidsverhoging tot 100 km/u en amoveren van woningen”⁵⁸⁰. De Commissie m.e.r. vraagt ook aandacht voor onzekere ontwikkelingen en die te vertalen in een aantal scenario’s. Mede op basis van de adviezen van de Commissie m.e.r. leggen beleidsmakers van Overijssel de uitgangspunten voor de m.e.r.-procedure in het najaar van 2001 vast in de richtlijnen voor het m.e.r.⁵⁸¹.

Beleidsmakers werken alternatieven voor N340 uit (stap 5)

Na het vaststellen deze richtlijnen door PS, in het najaar van 2001, zetten beleidsmakers van Overijssel in 2002 de m.e.r.-procedure (en de planstudie die daar parallel aan loopt) voort. Daarin wordt een aantal alternatieven nader uitgewerkt en met elkaar vergeleken.

Door de vele zienswijzen op de startnotitie en het advies van de Commissie m.e.r. besluiten beleidsmakers de herinrichting van de N340 op een meer open manier aan te pakken. Er worden nieuwe tracés onderzocht (‘omleggingsalternatieven’) en naast een op de CROW-richtlijnen gebaseerde variant (‘wensbeeldalternatief CROW-richtlijnen’) wordt ook een alternatief ontwikkeld dat voldoet aan de wensen van stakeholders (‘wensbeeldalternatief aanwonenden’)⁵⁸². Dat ‘wensbeeldalternatief aanwonenden’ wordt ontwikkeld op basis van een ‘belevingswaardenonderzoek’, een gestandaardiseerd instrument van RWS om wensen van stakeholders mee te nemen in het ontwerp van infrastructuur⁵⁸³. De resultaten worden via informatieavonden teruggekoppeld aan de stakeholders.

Beleidsmakers van Overijssel werken mede op basis van het belevingswaardenonderzoek samen met verkeerskundigen van adviesbureaus en beleidsmakers van medeoverheden drie alternatieven uit. Die gaan deels over het huidige tracé, deels over een nieuw tracé, en bij één van de varianten (‘minvariant’) worden de CROW-richtlijnen wat minder strikt gehanteerd – in lijn met het advies van de Commissie m.e.r.⁵⁸⁴. In dit stadium is het uitgangspunt van beleidsmakers te komen tot een aangepaste tweebaansweg; een vierbaansweg is nog niet in beeld. In een vergadering van het projectteam N340 wordt hierover gezegd: “De provincie heeft redelijke prognosecijfers, vooralsnog geen reden om een 2x2-stroomweg te overwegen”⁵⁸⁵. Beleidsmakers nemen daarbij het in het landelijk gehanteerde scenario als uitgangspunt; het advies van de Commissie m.e.r. ook andere scenario’s door te rekenen wordt niet opgevolgd. Ook onzekerheid over de effectiviteit van maatregelen bij het loslaten van

⁵⁸⁰ Commissie m.e.r. (2001, 29 augustus), p. 8.

⁵⁸¹ Provincie Overijssel (2001, 4 september).

⁵⁸² Provincie Overijssel (2001, 4 september).

⁵⁸³ Wijzer Adviesbureau (2002, juli); Provincie Overijssel (2002, 23 mei).

⁵⁸⁴ Grontmij (2002, 4 juli); Grontmij (2002, 9 oktober).

⁵⁸⁵ Grontmij (2002, 30 september).

de CROW-richtlijnen (bijvoorbeeld de gevolgen voor de verkeersveiligheid) lijken geen issue bij beleidsmakers⁵⁸⁶.

Bij de nadere uitwerking van de drie alternatieven volgens Duurzaam Veilig (DV) en de CROW-richtlijnen blijkt dat er ongeveer 30 woningen moeten wijken en dat ongeveer de helft van het voor DV-beleid beschikbare budget naar de N340 zou gaan. Dat wordt politiek-bestuurlijk niet wenselijk geacht⁵⁸⁷. Gedeputeerde Staten (GS) besluiten eind 2002 vanwege deze 'onevenredige consequenties' eerst een evaluatie van het DV-beleid uit te laten voeren en te komen tot 'beleidsaanpassingen' voordat het planproces voor de N340 wordt vervolgd⁵⁸⁸. Volgens een geïnterviewde beleidsmaker was de centrale vraag bij beleidsmakers: "In hoeverre moeten we strikt vasthouden aan de richtlijnen van Duurzaam Veilig?"⁵⁸⁹.

Beleidsmakers leggen evaluatie DV-beleid voor aan PS (stap 6)

De belangrijkste aanbevelingen uit de evaluatie van het DV-beleid zijn dat er meer aandacht komt voor de kosteneffectiviteit van maatregelen, ook bij de toepassing van de CROW-richtlijnen (het begrip 'bandbreedte' wordt gebruikt), en dat er bij stroomwegen meer focus komt op doorstroming⁵⁹⁰. De N340 heeft een centrale plek in de discussie over de nieuwe invulling van het DV-beleid. Voor deze weg wordt geconcludeerd dat "de kosten van ombouw tot een stroomweg te hoog [zijn] in verhouding tot de baten" en "te volstaan met maatregelen, die voor veel minder kosten kunnen worden gerealiseerd en op kortere termijn toch een oplossing bieden voor de gerezen problemen"⁵⁹¹. Beleidsmakers leggen de nieuwe uitgangspunten voor het DV-beleid begin 2003 ter goedkeuring voor aan PS, die gaan daarmee akkoord⁵⁹².

De evaluatie geeft politieke ruimte om de tot op dat moment strikt gehanteerde CROW-richtlijnen voor een DV-inrichting van wegen wat los te laten en op zoek te gaan naar een kosteneffectieve invulling van DV. Een geïnterviewde beleidsmaker: "Uitgangspunt na de evaluatie van de wegcategorisering werd kosteneffectiviteit"⁵⁹³. Ook wordt het uitgangspunt 'veiligheid voor alles' losgelaten en krijgt doorstroming een belangrijkere plek. Dit sluit aan bij het landelijke en provinciale mobiliteitsbeleid waarin een goede bereikbaarheid van economische centra het centrale uitgangspunt vormt en verkeersveiligheid en leefbaarheid als randvoorwaardelijk worden beschouwd⁵⁹⁴.

586 Interview N41; Grontmij (2002, 9 oktober).

587 Interview N42.

588 Grontmij (2002, 9 oktober); Provincie Overijssel (2002, 10 oktober); Provincie Overijssel (2002, 26 november); Provincie Overijssel (2003, januari).

589 Interview N42.

590 Provincie Overijssel (2003, januari), p. 3.

591 Provincie Overijssel (2003, januari), p. 2.

592 Provincie Overijssel (2003, januari).

593 Interview N42. Dit krijgt in de jaren erna invulling via het programma 'Kosteneffectieve maatregelen' (KEM).

594 Ministeries V&W en VROM (2004, september); Provincie Overijssel (2003, april), p. 9.

Bij de uitwerking van de nieuwe uitgangspunten voor het DV-beleid vindt geen afstemming plaats met andere stakeholders. Met het loslaten van de CROW-richtlijnen en de focus op doorstroming is er wel aandacht voor de wensen en belangen van (een deel van) die stakeholders⁵⁹⁵.

Meer aandacht voor doorstroming: N340 innovatieve stroomweg (stap 7)

Op basis van de met PS afgesproken uitgangspunten werken beleidsmakers in de loop van 2003 een nieuw inrichtingsplan voor de N340 uit en leggen dat medio 2004 voor aan PS. Beleidsmakers werken dat nieuwe plan uit samen met verkeerskundigen van onderzoeksinstituten als AVV, CROW en SWOV⁵⁹⁶. Ze kiezen bewust voor een technisch-creatief proces in de luwte om in een later stadium een uitgewerkt plan naar buiten te kunnen brengen⁵⁹⁷.

Het resultaat is een voor Nederland nieuw concept: een 'innovatieve stroomweg' met inhaalstroken (2+1-weg) en een cable barrier (staalkabels) als rijbaanscheiding (zie figuur B5.1). Het concept voldoet aan de gestelde voorwaarden: de weg past binnen het bestaande tracé en neemt minder ruimte in beslag, is aanmerkelijk goedkoper en uit modelberekeningen blijkt dat de doorstroming en verkeersveiligheid verbeteren⁵⁹⁸. Door het geringe ruimtebeslag zijn er minder gevolgen voor leefbaarheid, landbouw en natuur. Een inrichting binnen het bestaande tracé heeft bovendien als voordeel dat geen m.e.r.-procedure hoeft te worden doorlopen. Beleidsmakers hoeven daarom geen tracé-alternatieven te onderzoeken, er is geen formele inspraak van stakeholders, en de Commissie m.e.r. beoordeelt de gevolgen voor de leefomgeving niet⁵⁹⁹.

Figuur B5.1 Een weg met inhaalstroken (2+1) met een cable barrier als rijbaanscheiding (bron: www.wegenforum.nl)

⁵⁹⁵ Interview N41.

⁵⁹⁶ AVV is een kennisinstituut van RWS (tegenwoordig DVS), CROW een kennisinstituut op het gebied van verkeer en vervoer en SWOV op het gebied van verkeersveiligheid.

⁵⁹⁷ Interview N42.

⁵⁹⁸ Provincie Overijssel (2004, 25 februari).

⁵⁹⁹ Interview N42.

Bij het nieuwe inrichtingsplan is meer oog voor een onzekere verkeersgroei door op korte termijn maatregelen te treffen die de doorstroming en verkeersveiligheid verbeteren, waarbij op langere termijn aanvullende maatregelen kunnen worden genomen, zoals ongelijkvloerse kruisingen of een vierbaansweg. Toch is het argument voor deze aanpak niet zozeer een onzekere groei – die wordt nog steeds verwacht – maar een gefaseerde uitvoering vanwege de hoge kosten⁶⁰⁰. Ondanks de nog steeds hoge kosten lijkt er bij GS en PS draagvlak voor het plan⁶⁰¹. Het streven is eind 2004 over te gaan tot besluitvorming. Zover komt het niet.

Motorrijders willen geen innovatieve stroomweg met cable barrier (stap 8)

Het plan voor een innovatieve stroomweg wordt medio 2004 aan stakeholders voorgelegd via twee informatiebijeenkomsten⁶⁰². Het gebruik van een cable barrier als rijbaanscheiding blijkt tot heftige reacties te leiden, vooral bij motorrijders. Die zijn bang dat ze bij een val ernstig letsel oplopen en noemen de cable barrier ‘eiersnijder’⁶⁰³. Een betrokken beleidsmaker: “Bij de tweede bijeenkomst voor omwonenden zaten op de eerste rij vijftien motorrijders, allemaal met de helm op schoot. De toon werd gezet door die motorrijders. Zo erg zelfs, dat anderen, zoals ambtenaren en bestuurders uit Dalfsen zeiden: er zijn ook nog andere belangen”⁶⁰⁴. Een ander punt dat naar voren wordt gebracht, is dat er in de omgeving beperkt draagvlak lijkt voor een 100km/u-weg: “100 km/u was ambtelijk en bestuurlijk het uitgangspunt, maar de omgeving was daar nog niet aan toe”⁶⁰⁵.

Vanwege de ophef over het gebruik van een cable barrier als rijbaanscheiding wordt met PS afgesproken aanvullend onderzoek te doen naar de verkeersveiligheid ervan. De resultaten daarvan worden in het voorjaar van 2005 gedeeld met PS⁶⁰⁶. Intussen maken motorrijders veel ophef over het gebruik van cable barriers, onder meer via een artikel in de Telegraaf⁶⁰⁷. Hun lobby bij de Tweede Kamer resulteert eind 2005 in een verbod op het gebruik van cable barriers. Dit betekent voor de N340 het einde van het plan met cable barrier. PS besluiten in januari 2006 om alternatieven met inhaalmogelijkheden maar zonder cable barrier te onderzoeken⁶⁰⁸.

600 Interviews N22 en N42.

601 Interview N42.

602 Interview N42.

603 Interviews N6, N9, N40 en N42.

604 Interview N42.

605 Interview N42.

606 Provincie Overijssel (2005, januari); Provincie Overijssel (2005, 5 april).

607 Interview N42. MAG is Motorrijders Actiegroep, KNMV is Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging.

608 Interview N42; Tweede Kamer (2005, 7 december).

Fase 2 – Uitwerking plan: eindbeeld N340 2x2 100 (2006-2012)

Ook in deze tweede fase wordt een forse groei in het autoverkeer verwacht, onder meer door economische groei, bevolkingsgroei en een toename van het aantal tweeverdieners⁶⁰⁹. Tegelijkertijd komt er in het landelijke en regionale mobiliteitsbeleid meer nadruk te liggen op een goede bereikbaarheid van economische centra. De landelijke Nota Mobiliteit uit 2004 wordt door de provincie Overijssel vertaald in een nieuw Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP)⁶¹⁰. Omdat Hardenberg een 'streekfunctie' heeft, krijgt een goede bereikbaarheid van Hardenberg via de N340 prioriteit⁶¹¹. Het nieuwe college van GS spreekt in 2007 af de N340 op te waarderen "richting 2x2 strooks autoweg"⁶¹². Het streven te komen tot een opwaardering van de N340 tot een vierbaans autoweg staat in deze tweede fase centraal.

Beleidsmakers voeren netwerkanalyse uit: N340 op termijn 2x2 (stap 9)

In de loop van 2006 wordt het plan voor herinrichting van de N340 met inhaalstroken maar zonder cable barrier verder uitgewerkt. In die periode worden in het kader van de landelijke Nota Mobiliteit voor stedelijke gebieden netwerkanalyses (NWA) uitgevoerd, waarbij op basis van modelberekeningen (toekomstige) knelpunten op het wegennet in kaart worden gebracht. Op initiatief van de provincie Overijssel gebeurt dat ook in deze provincie⁶¹³. Het Rijk geeft richtlijnen mee voor de manier waarop de netwerkanalyses moeten worden uitgevoerd⁶¹⁴. De netwerkanalyse voor Noord-Overijssel wordt uitgevoerd door onderzoeksbureaus Goudappel Coffeng en DHV, begeleid door een projectgroep met beleidsmakers van Overijssel, RWS en gemeenten in Noord-Overijssel. Via een klankbordgroep worden stakeholders zoals TLN, de fietsersbond en OV-bedrijven, meegenomen in het proces⁶¹⁵.

De uitgangspunten bij de modelberekeningen zijn sterk bepalend voor het resultaat. De regio wil graag zo veel mogelijk knelpunten agenderen, het Rijk hoopt dat lijstje beperkt te houden. "Er wordt dan ook een politiek spel gespeeld, waarbij wij de knoppen wat verder open draaien, en zij de knoppen weer wat verder dicht draaien. Dat hoort er bij"⁶¹⁶. De netwerkanalyse voor Noord-Overijssel maakt duidelijk dat de verbinding Zwolle-Hardenberg tot de "grootste interne autorelaties [behoort] [...] die de streekfunctie van Hardenberg benadrukt". Er worden knelpunten voorzien op onder meer de N340, deze dienen opgelost te worden om "de bereikbaarheid van

609 Ministeries V&W en VROM (2004, september); Provincie Overijssel (2005, april), p. 15.

610 Ministeries V&W en VROM (2004, september).

611 Provincie Overijssel (2005, april), p. 46.

612 Provincie Overijssel (2007, april), p. 34.

613 Provincie Overijssel et al. (2006, 29 juni); Provincie Overijssel et al. (2006, 24 juli).

614 KpVV (2005, juli).

615 Provincie Overijssel et al. (2006, 24 juli).

616 Interviews N4; in interviews N2 en N36 wordt iets vergelijkbaars gezegd; Provincie Overijssel (2006, 7 februari).

toplocaties te waarborgen”⁶¹⁷. Hoe snel het verkeer op de N340 groeit hangt mede af van keuzes van andere overheden, zoals de gemeenten Zwolle (uitbreiding bedrijven-terrein Hessenpoort) en het Rijk (verbreding A28). De netwerkanalyse resulteert in een samenwerkingsagenda waarin de gezamenlijke aanpak van knelpunten is vastgelegd, onder meer die voor de N340.

Eind 2006 komen beleidsmakers met een nieuw plan voor herinrichting van de N340. Daarin wordt de weg met inhaalstroken (2+1) en een middengeleider slechts gezien als oplossing voor de korte termijn in een ‘groei-model’ met als ‘eindbeeld’ een vierbaansweg (2x2) “om op termijn tot een voldoende oplossing van de doorstromingsproblemen binnen het netwerk van hoofdwegen te komen”⁶¹⁸. “Met dit groei-model kunnen wij slimmer inspelen op ontwikkelingen in de toekomst. De voorgestelde fasering geeft voldoende flexibiliteit voor eventuele veranderingen in het eindbeeld zonder dat kapitaalvernietiging plaatsvindt”⁶¹⁹. Toch lijkt die fasering vooral plaats te vinden vanwege beperkte financiële middelen, zo blijkt uit de interviews⁶²⁰. PS stellen begin 2007 40 miljoen euro beschikbaar voor de eerste fase van de herinrichting. In het coalitieakkoord ‘&Overijssel!’ van CDA, VVD en PvdA voor de periode 2007-2011 wordt dat kort daarna ook vastgelegd⁶²¹.

Beleidsmakers starten m.e.r.-procedure (stap 10)

Met een vierbaansweg als eindbeeld wordt begin 2007 een nieuwe verkenning gestart; die nadere verkenning is tevens de startnotitie voor de m.e.r.-procedure. Het doel is te “komen tot een gedragen en haalbare focus voor de planstudie/m.e.r. voor de N340 voor de korte termijn (vanaf 2011), passend binnen een eindbeeld van een 2 keer 2-strooksweg in 2030”⁶²². Beleidsmakers besluiten drie alternatieven nader te onderzoeken (en daarbinnen een aantal varianten): het bestaande tracé, een noordelijk tracé en een combinatie van beide (zie figuur B5.2). Ook wordt besloten de aansluiting van de N340 op de A28 mee te nemen in het project. In de m.e.r.-procedure wordt alleen het eindbeeld onderzocht (2x2); vanuit milieuoogpunt het worst case-scenario⁶²³.

Als noodzaak voor herinrichting van de N340 worden in de verkenning en startnotitie doorstromingsproblemen benadrukt, maar ook de daarmee samenhangende negatieve gevolgen die dat heeft voor verkeersveiligheid en leefbaarheid. Als doel van de herinrichting wordt beschreven: “de provincie Overijssel wil de provinciale weg N340 Zwolle-Ommen inrichten als een stroomweg, waar 100 km/uur gereden mag

617 Provincie Overijssel et al. (2006, 24 juli), p. 18 en p. 40.

618 Provincie Overijssel (2006, 31 oktober), p. 2.

619 Provincie Overijssel (2006, 31 oktober), p. 2.

620 Interviews N22 en N42.

621 Provincie Overijssel (2007, april).

622 Provincie Overijssel (2007a, 16 oktober), p. 6.

623 Provincie Overijssel (2007b, 16 oktober), p. 34.

Figuur B5.2 Tracé-alternatieven en varianten voor herinrichting van de N340; de rode lijn is het huidige tracé van de N340 (bron: Provincie Overijssel, 2007a, 16 oktober)

worden en de weg veiliger maken”⁶²⁴. Dit betekent onder meer ongelijkvloerse kruisingen. Het verbeteren van de bereikbaarheid van de ‘economische centra’ Zwolle en Hardenberg staat centraal, de weg wordt ook ‘duurzaam veilig’ ingericht⁶²⁵. Met het verlagen van de maximumsnelheid op de N377 naar 80 km/u verbetert de leefbaarheid van de kernen langs die weg. In de startnotitie wordt de term ‘gebiedsontwikkeling’ gehanteerd; die betekent in dit verband dat “rekening wordt gehouden met de gevolgen van opwaardering van de N340 op de ruimtelijke, sociale en economische ontwikkelingen van het gebied daaromheen”⁶²⁶.

Tegenstanders tegen ‘vierbaans 100’ én tegen noordelijk tracé (stap 11)

Als beleidsmakers rond 2000 voor het eerst het plan de N340 op te waarderen naar een 100km/u-stroomweg aan bewoners rondom de weg presenteren, zijn er gelijk twijfels over nut en noodzaak⁶²⁷. Die twijfels worden groter wanneer beleidsmakers begin 2007 besluiten toe te werken naar een 100km/u-vierbaansweg (‘2x2 100’). Niet alleen omwonenden, maar ook een aantal Statenfracties (zoals GroenLinks, SP en PvdA) en belangenorganisatie (zoals NMO en LTO) hebben twijfels over de noodzaak te komen tot een vierbaansweg, mogelijk via een nieuw, noordelijk tracé⁶²⁸. Ze benadrukken andere waarden en belangen, zoals leefbaarheid, verkeersveiligheid, landbouw en natuur. Bovendien wordt in hun ogen uitgegaan van een te hoge

⁶²⁴ Provincie Overijssel (2007b, 16 oktober), p. 11.

⁶²⁵ Provincie Overijssel (2007b, 16 oktober), p. 11-12.

⁶²⁶ Provincie Overijssel (2007b, 16 oktober), bijlage 3.

⁶²⁷ Interview N40.

⁶²⁸ Interviews N5, N10, N15, N18, N25 en N46.

verkeersgroei op de N340; geïnterviewden spreken over “een vreemde knik” en geven aan “verrast te zijn door de hoge groeicijfers die werden gehanteerd”⁶²⁹. De reactie van beleidsmakers: “Wij hebben de beste bureaus van Nederland in de arm genomen, en u denkt het beter te weten?”⁶³⁰.

Actoren uit deze sociaal-groene advocacy coalition hebben een ander toekomstbeeld van de regio Vechtdal en de rol van de N340 daarin (zie paragraaf 5.1). Daarin past geen 100km/u-stroomweg met ongelijkvloerse kruisingen, mogelijk over een nieuw tracé. De stichting Duurzaam door het Vechtdal, een belangengroep voor omwonenden, komt begin 2007 met een ‘duurzame variant’: het aanpakken van de belangrijkste knelpunten (zoals de spoorwegovergang) en handhaving van het bestaande tracé en de huidige maximum snelheid (80)⁶³¹. De stichting brengt via een zienswijze op de verkenning en op de startnotitie voor de m.e.r.-procedure deze ‘duurzame variant’ in – iets dat ze ook doen via de media en via PS⁶³². Ze doen zowel namens mensen die langs het bestaande tracé wonen als om inwoners uit het gebied waar het nieuwe, noordelijke tracé is gepland. Er wordt in de regionale media veel aandacht aan de nieuwe plannen voor de N340 besteed, met koppen als “Nieuw tracé verontrust aanwonenden”, “Dertig huizen op de tocht bij N340”, “Onzekerheid duurt voort” en “Bewoners komen in actie”⁶³³.

Beleidsmakers geven in een reactie op de ingediende zienswijze aan dat de ‘duurzame variant’ geen optie is omdat politiek-bestuurlijk is afgesproken te komen tot een 100km/u-weg⁶³⁴. Ook wordt vastgehouden aan het onderzoeken van een nieuw, noordelijk tracé⁶³⁵. Omdat beleidsmakers toch ook zelf twijfels krijgen over de gehanteerde prognoses – deze zijn gebaseerd op de eerder besproken netwerkanalyse (zie stap 9), worden deze naar beneden bijgesteld. Op dat punt komen ze de critici wel tegemoet. Een betrokken onderzoeker: “Als de omgeving zich niet zo geroerd had, was het verkeersmodel helemaal niet aangepast”⁶³⁶.

Commissie m.e.r.: onderzoek ook alternatieven voor 2x2-100 (stap 12)

De Commissie m.e.r. komt begin 2008 met een advies voor de richtlijnen van het MER. Zij vindt dat de stap naar een 100km/u-vierbaansweg door beleidsmakers te snel wordt genomen: “Met deze keuze voor een afwikkelingskwaliteit van een 100 km per

629 Interviews N6 en N10; in interview N5 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

630 Interview N5.

631 Duurzaam door het Vechtdal, (2007, 7 december); Provincie Overijssel (2007a, juni); Provincie Overijssel (2007b, juni); Stentor (2007, 27 februari);

632 Provincie Overijssel (2007a, juni); Provincie Overijssel (2007b, juni); Stentor (2007, 27 februari).

633 Stentor (2007, 31 maart); Stentor (2007b, 12 juni); Stentor (2007, 23 juni); Stentor (2007, 30 juli); zie ook Stentor (2007, 27 februari); Stentor (2007, 7 maart); Stentor (2007a, 13 maart); Stentor (2007b, 13 maart); Stentor (2007a, 12 juni); Interviews N5 en N10.

634 Provincie Overijssel (2007a, juni).

635 Commissievergadering Economie, Mobiliteit en Bestuur van PS van 31 oktober 2007; Stentor (2007, 6 oktober).

636 Interview N35.

uur stroomweg wordt er al voorgesorteerd op een oplossingsrichting, terwijl ook andere oplossingsrichtingen denkbaar zijn”⁶³⁷. Een geïnterviewd Commissielid: “We hebben bewust vragen gesteld over welke doelen je nastreeft, welke problemen je wilt oplossen, en hoe je van probleem naar oplossing komt”⁶³⁸. De Commissie adviseert ook een aantal andere alternatieven te onderzoeken, waaronder een ‘0-plus alternatief’ waarbij knelpunten op het huidige tracé worden opgelost, een ‘netwerk-alternatief’ waarbij knelpunten op het huidige tracé worden opgelost in combinatie met maatregelen op andere wegen in het studiegebied, en een ‘80km/u-variant’⁶³⁹. De Commissie m.e.r. vraagt ook aandacht voor de gevolgen van onzekere ontwikkelingen, zoals op het gebied van demografie en economie en op de verkeersdruk op de N340. Die onzekerheden kunnen worden meegenomen in een aantal scenario’s⁶⁴⁰. Ten slotte raadt de Commissie m.e.r. aan het onderdeel gebiedsontwikkeling uit te werken en te kijken naar de mogelijkheden van herinrichting van de N340 in combinatie met landbouw, recreatie en natuur.

Beleidsmakers werken toe naar besluit: vergelijken alternatieven in MER (stap 13)

Beleidsmakers nemen het advies van de Commissie m.e.r. over en besluiten naast een 100km/u-stroomweg ook andere alternatieven te onderzoeken: 80 en 100, tweebaans- en vierbaans, en bestaand en nieuw tracé. De nieuwe uitgangspunten worden medio 2008 formeel vastgesteld door PS in de richtlijnen voor het m.e.r.⁶⁴¹. Daarna kan de m.e.r.-procedure worden vervolgd, begin 2009 resulterend in het MER⁶⁴². Mede op aandringen van PS worden stakeholders bij de uitwerking van de plannen voor de N340 betrokken⁶⁴³. Via ‘consultatiegroepen’ vindt maandelijks afstemming plaats met belanghebbenden⁶⁴⁴. Beleidsmakers kiezen voor de inbreng van stakeholders om gebruik te kunnen maken van lokale kennis ze mee te nemen in de gehanteerde uitgangspunten en de lastige belangenafweging, zo licht een geïnterviewde beleidsmaker toe⁶⁴⁵.

Ook de probleem- en doelstelling van het MER worden samen met stakeholders aangepast: centraal staan de gevolgen van “een verdere verkeersgroei” voor bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid, sluipverkeer en barrièrewerking voor mens en dier. Via herinrichting van de N340 is het streven deze aspecten “zo duurzaam mogelijk [te] verbeteren” en “de regionale gebiedsontwikkeling te ondersteunen”⁶⁴⁶. De term

637 Commissie m.e.r. (2007, 14 februari), p. 3.

638 Interview N27.

639 Commissie m.e.r. (2007, 14 februari), p. 2.

640 Commissie m.e.r. (2007, 14 februari), p. 3 en p. 8.

641 Provincie Overijssel (2008, juni).

642 Provincie Overijssel (2009, januari); Provincie Overijssel (2009, maart).

643 Streekvereniging de Marsen et al. (2006, 30 november).

644 Provincie Overijssel (2009, januari), p. 11.

645 Interview N6; in Provincie Overijssel (2009, januari) wordt dit bevestigd.

646 Provincie Overijssel (2009, januari), deel A, p. 16.

‘gebiedsontwikkeling’ lijkt in de doelstelling opgenomen te zijn om de Commissie m.e.r. tegemoet te komen en twijfelende fracties in PS te laten zien dat er bij de herinrichting oog is voor de omgeving. Geïnterviewde beleidsmakers geven dat het doel ‘gebiedsontwikkeling’ “erbij is gehaald omdat het in die tijd erg speelde”, maar het ze het “zo klein mogelijk wilden houden” omdat het project anders te ingewikkeld werd; de focus lag daarom op “inpassing van de N340 in omgeving”⁶⁴⁷.

In het MER worden de effecten op de leefomgeving van veertien alternatieven voor de N340 ‘objectief’ op een rijtje gezet (zie voor de verschillende tracés figuur B5.3)⁶⁴⁸. Op basis van modelberekeningen en I/C-waarden worden (toekomstige) knelpunten vastgesteld. Uitgangspunt daarbij is dat het verkeer tot 2030 blijft groeien; naast het in het beleidsveld gebruikelijke scenario wordt ook een scenario met meer (+50%) of juist minder (-50%) groei van de (beroeps)bevolking doorgerekend⁶⁴⁹. Die scenario’s blijken weinig invloed te hebben op de resultaten, zo geeft een geïnterviewde onderzoeker aan⁶⁵⁰. De Commissie m.e.r. geeft in haar advies aan dat door het comprimeren van de vele gegevens een aantal dilemma’s onvoldoende zichtbaar is⁶⁵¹.

Figuur B5.3 In het MER onderzochte tracés voor N340 (bron: Provincie Overijssel, 2009, januari)

Toelichting: De onderste rode lijn is het huidige tracé van de N340. Het alternatief waarbij het tracé in zijn geheel ten noorden van de huidige N340 komt te liggen wordt de ‘Noordelijke variant’ of ‘Lange omleiding’ genoemd, het alternatief waarbij alleen het oostelijke deel (vanaf Oudleusen) een nieuw noordelijk tracé krijgt de ‘Middellange omleiding’. Bij de ‘Netwerk80-variant’ worden maatregelen op de huidige N340 gecombineerd met maatregelen op omliggende wegen. Omdat eigenlijk sprake is van alternatieven in plaats van varianten, wordt in dit onderzoek gesproken over het ‘Noordelijk alternatief’ en het ‘Netwerk80-alternatief’.

647 Interviews N22, N37 en N53.

648 Provincie Overijssel (2009, januari), deel A, p. 10 en p. 69.

649 Interviews N35 en N45; Provincie Overijssel (2009, januari), deel B, p. 16.

650 Interview N45.

651 Commissie m.e.r. (2009, 23 april).

Stakeholders laten van zich horen (stap 14)

Stakeholders worden via consulatiegroepen meegenomen in de m.e.r.-procedure en de voorbereiding van de besluitvorming eind 2009. Tegelijkertijd blijven diverse stakeholders, vooral bewoners en ondernemers uit het gebied, zich roeren. Ze geven hun mening via zienswijzen op het MER, via de media en door te lobbyen bij PS, en laten daarnaast eigen onderzoek uitvoeren⁶⁵². Er is daarbij niet sprake van één tegengeluid: verschillende groepen hebben verschillende overwegingen en voorkeuren.

Tegenstanders van een 100km/u-stroomweg hebben twijfels of 80km/u-varianten een eerlijke kans krijgen omdat in hun beleving bereikbaarheid het dominante doel blijft. Ze baseren die twijfels onder meer op discussies met de verantwoordelijke gedeputeerde, de beperkte invulling van de gebiedsontwikkeling, en het gebruik van scenario's waarin sprake blijft van forse verkeersgroei⁶⁵³. Zo heeft een geïnterviewde inwoner uit het gebied het idee dat alternatieven die later zijn meegenomen in de besluitvorming vooral bedoeld waren "om goodwill te krijgen bij betrokken partijen". Hij memoreert een uitspraak van de verantwoordelijk gedeputeerde tijdens een bijeenkomst: "als jullie dat willen, onderzoeken we die ook"⁶⁵⁴. De veronderstelde verkeersgroei houdt volgens de stichting Duurzaam door het Vechtdal (spreekbuis namens bewoners uit het gebied) onvoldoende rekening met ontwikkelingen als demografische krimp en meer vanaf huis werken⁶⁵⁵. Hun uitgangspunt is dat "je alleen moet doen wat nodig is"⁶⁵⁶. Inwoners en ondernemers (vooral agrariërs) uit het gebied waar het noordelijke tracé is gepland zijn ook kritisch over de gehanteerde verkeersprognoses, niet zozeer omdat ze een 80 km/u-variant willen maar omdat ze tegen een noordelijk tracé door hun gebied zijn. Vooral Plaatselijk Belang Witharen ageert sterk tegen de komst van een noordelijk tracé⁶⁵⁷.

Inwoners langs de huidige N340 pleiten juist voor dat noordelijke tracé omdat dit minder verkeer over de huidige N340 betekent. Zo pleit Plaatselijk Belang Varsen voor een noordelijk tracé omdat de barrièrewerking van de huidige N340 voor hun buurtschap Varsen vermindert; ze geven bovendien aan dat dit goed is voor de natuur langs de Vecht⁶⁵⁸. (Transport)ondernemers uit Hardenberg zijn voor een noordelijk tracé omdat dit de bereikbaarheid van de regio het meest verbetert, dit wordt onder meer via belangenorganisaties TLN en VNO-NCW uitgedragen⁶⁵⁹. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van VNO-NCW: "Bij aanpassing van het huidige tracé krijg je

652 Interviews N5, N10, N25 en N32; Oprechter Dalfser Courant (2009, 1 april); Stentor (2008, 2 april); Stentor (2009, 17 januari); WUR (2008, december).

653 Interviews N5, N21 en N43; Commissievergadering Economie, Mobiliteit en Bestuur van Provinciale Staten van 4 juni 2008.

654 Interview N5.

655 Interview N5 en 10; Stentor (2008, 4 juni 2008); Stentor (2009, 17 januari).

656 Interview N5.

657 Interviews N10 en N46; Stentor (2009, 7 mei).

658 Interview N15; Stentor (2009, 18 maart).

659 Interviews N11, N17 en N48; Dedemsvaartse Courant (2009, 6 maart); Stentor (2008, 24 juni).

lapmiddelen, worden geen optimale keuze gemaakt als je kijkt naar doorstroming en verkeersveiligheid”⁶⁶⁰. Ook inwoners langs de parallel aan de N340 gelegen N377 zijn voor een noordelijk tracé omdat dit zorgt voor minder verkeer op de N377; met name Plaatselijk Belang Balkbrug lobbyt actief voor een noordelijk tracé⁶⁶¹.

Beleidsmakers stemmen hun plannen ook af met de gemeenten Zwolle, Dalfsen, Ommen en Hardenberg, en met het Rijk vanwege de aansluiting op de A28. De gemeenten blijken net als de bewoners uit het gebied verdeeld: de gemeente Zwolle wil vooral een goede oplossing bij de aansluiting op de A28 en het bedrijventerrein Hessenpoort, de gemeente Hardenberg wil een nieuw noordelijk tracé waar 100 km/u kan worden gereden, de gemeente Ommen wil het liefst een 80km/u-weg op het huidige tracé, en de politiek in Dalfsen is sterk verdeeld⁶⁶².

Beleidsmakers reageren formeel op de argumenten en bezwaren van stakeholders via de reactienota op de in de m.e.r.-procedure ingediende zienswijzen⁶⁶³. Die reactie is sterk gebaseerd op: zo hebben we dat gezamenlijk afgesproken (zoals in de Omgevingsvisie), zo doen we dat in Nederland (verwijzend naar richtlijnen van het Rijk), en dit is het beste wat we hebben (een verkeersmodel komt het dichtst bij de werkelijkheid). Eén van de geïnterviewden verwoordt zijn teleurstelling over de reactie: “Het enige dat ze [beleidsmakers] met de zienswijzen uit de omgeving hebben gedaan is ze verwerken in een reactienota, en niet meer dan dat”⁶⁶⁴.

GS en PS kiezen voor compromis: Combinatiealternatief (stap 15)

De m.e.r.-procedure maakt duidelijk dat er politiek-maatschappelijke verdeeldheid blijft over herinrichting van de N340 en er waarschijnlijk niet één alternatief een meerderheid haalt in PS. Beleidsmakers besluiten daarom in de eerste helft van 2019 een ‘Combinatiealternatief’ uit te werken, en hopen daarmee tot een breed gedragen compromis te kunnen komen, zo blijkt uit interviews⁶⁶⁵: het gaat grotendeels over bestaand tracé en is daardoor minder ingrijpend dan een nieuw, noordelijk tracé; de twee drukste delen worden vierbaans (bij Zwolle en op de N48), de belangrijke knelpunten worden opgelost (zoals bij het spoor) én de parallelle N377 blijft een 100km/u-weg waardoor de regionale bereikbaarheid verbetert; het gaat niet door het grondwaterbeschermingsgebied Witharen; door een verlegging van het tracé bij Zwolle komt daar meer ruimte voor de Vecht en daarmee voor recreatie en natuur (zie figuur B5.4)⁶⁶⁶. Het Combinatiealternatief wordt eind 2009 door GS als voorkeursalternatief voorgelegd aan PS.

⁶⁶⁰ Interview N48.

⁶⁶¹ Interview N19; Dedemsvaartse Courant (2009, 18 mei).

⁶⁶² Interviews N14, N16, N20, N26 en N31; Stentor (2009, 12 maart).

⁶⁶³ Provincie Overijssel (2009, juni).

⁶⁶⁴ Interview N32.

⁶⁶⁵ Interviews N6 en N22.

⁶⁶⁶ Provincie Overijssel (2009, 23 juni).

GS en PS zijn verdeeld qua voorkeur: een deel is voor een nieuwe, noordelijke vierbaansweg (Noordelijk alternatief, vooral VVD), een deel is voor aanpak van de belangrijkste knelpunten (Netwerk80-alternatief, vooral PvdA), en een deel zoekt naar het beste van beide alternatieven (Combinatiealternatief, vooral CDA)⁶⁶⁷. GS spreken hun voorkeur uit voor het Combinatiealternatief als het beste passend in het vigerend ruimtelijke beleid, vastgelegd in de door PS vastgestelde Omgevingsvisie⁶⁶⁸. GS stellen een *gefaseerde* realisatie van het Combinatiealternatief voor: in eerste instantie worden alleen de belangrijkste knelpunten aangepakt, daarna wordt gekeken wat verder nodig is: “tussentijdse herijking [...] is mogelijk”⁶⁶⁹. Volgens GS is die fasering verdedigbaar omdat verkeersgroei minder vanzelfsprekend is dan voorheen: “nationale beprijzingsmaatregelen en een verminderde groei van het aantal inwoners en arbeidsplaatsen in het plangebied, deels door de recessie, zullen de verkeersintensiteiten in de spits en de overschrijding van de I/C norm van 0,85 op het middendeel naar verwachting beperken”⁶⁷⁰. Een geïnterviewde beleidsmaker geeft aan dat die fasering (ook) is om aan de PvdA-fractie tegemoet te komen, en dus onderdeel van het compromis is⁶⁷¹. Een geïnterviewd PvdA-Statelid geeft aan dat hij nog heeft geprobeerd een ander compromis naar voren te schuiven – een noordelijke 100km/u-

Figuur B5.4 Schematische weergave Combinatiealternatief (bron: Provincie Overijssel, 2009, 23 juni)

Toelichting: ‘K’ is realisatie van een knooppunt, ‘T’ een fietstunnel, ‘C+’ een capaciteitsvergroting (nader uit te werken), een ongelijkvloerse kruising en een tunnel of een viaduct.

667 Provincie Overijssel (2009, 23 juni).

668 Provincie Overijssel (2009, juli).

669 Provincie Overijssel (2009, 23 juni), p. 31.

670 Provincie Overijssel (2009, 23 juni), p. 34.

671 Interview N22.

variant met twee rijstroken, waarbij de N377 en N340 zouden worden afgewaardeerd tot 80 of 60, “maar daar wilde de VVD niet in mee gaan”⁶⁷².

In oktober 2009 is er uiteindelijk een meerderheid in PS voor het Combinatie-alternatief. Tijdens de vergadering blijkt dat er in eerste instantie slechts een handvol Statenleden voor dit alternatief is: voorstanders van het Netwerk80-alternatief vinden het Combinatiealternatief te ingrijpend, voorstanders van het Noordelijk alternatief vinden het te weinig bijdragen aan een betere bereikbaarheid. Omdat er net geen meerderheid voor de andere twee alternatieven is, besluiten coalitiepartijen CDA, VVD en PvdA toch voor het Combinatiealternatief te kiezen. Ze hopen daarmee op een breed gedragen compromis, in het PS-besluit als volgt verwoord: “het Combinatie-alternatief wordt ontworpen als een regionale stroomweg die een bijdrage levert aan de doorstroming van het verkeer, de verdere gebiedsontwikkeling en de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied”⁶⁷³.

Om de overlast voor automobilisten en omwonenden zoveel mogelijk te beperken én toekomstige politieke discussies over nut en noodzaak van de geplande maatregelen te voorkomen, besluiten PS af te zien van de door GS voorgestelde gefaseerde realisatie van het Combinatiealternatief⁶⁷⁴. De eerdere financiële noodzaak voor een gefaseerde uitvoering is er ook niet meer: door de verkoop van Essent-aandelen is er veel geld beschikbaar voor herinrichting van de N340⁶⁷⁵.

Veel stakeholders zijn teleurgesteld over de besluitvorming in PS⁶⁷⁶. Het is onduidelijk op basis van welke argumenten ze tot hun keuze komen⁶⁷⁷. Ze vinden dat dit niet goed aansluit bij het participatietraject daarvoor waarin transparantie belangrijk was. “Je wordt eigenlijk gedwongen om er heel veel tijd in te steken – als je invloed wilt hebben, moet je meedoen, het is tenslotte in je woonomgeving, en in één keer wordt dat allemaal terzijde geschoven”⁶⁷⁸.

Beleidsmakers werken Combinatiealternatief uit via PIP en MER (stap 16)

Na het PS-besluit zetten beleidsmakers van Overijssel vanaf eind 2009 vervolgstappen naar realisatie ervan. Naast herinrichting van de N340 wordt ook de parallelle N377 ‘duurzaam veiliger’ gemaakt⁶⁷⁹. In overleg met Zwolle, Dalfsen en Ommen wordt herinrichting van de N340 mogelijk gemaakt via een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) in plaats van via gemeentelijke bestemmingsplannen. In het kader van het PIP wordt opnieuw een m.e.r.-procedure doorlopen. Een geïnterviewde beleidsmakers benadrukt

672 Interview N18.

673 Provincie Overijssel (2009a, 14 oktober).

674 Provincie Overijssel (2009b, 14 oktober).

675 Interviews N4 en N16; Stentor (2009, 14 juni).

676 Interviews N5, N6, N10, N15 en N32.

677 Interview N37.

678 Interview N15.

679 Herinrichting van de N377 wordt hier niet besproken.

het belang van PIP: in formeel-juridische zin is dit een belangrijke stap omdat de keuze van GS en PS voor het Combinatiealternatief na vaststelling van het PIP een juridische status krijgt⁶⁸⁰. Het is voor stakeholders dus een laatste kans om de belangenafweging en nut en noodzaak ter discussie te stellen. De provincie start intussen met passieve grondverwerving: bewoners of bedrijven die vanwege de herinrichting van de N340 moeten wijken kunnen zich bij de provincie melden als ze in dit stadium al hun pand en grond willen verkopen.

Via het PIP en het daaraan gekoppelde MER krijgt het Combinatiealternatief een nadere uitwerking via verschillende inrichtingsvarianten, en wordt meer duidelijkheid verkregen over de gevolgen van die varianten op onder meer doorstroming en leefomgeving. Beleidsmakers betrekken stakeholders via ‘ontwerpbijeenkomsten’ bij de uitwerking van het Combinatiealternatief en hopen op die manier het draagvlak voor het gekozen alternatief te vergroten⁶⁸¹. Ondanks teleurstelling van veel betrokkenen over het door PS genomen besluit – een geïnterviewde beleidsmaker heeft het over het “chagrijn van een aantal partijen”⁶⁸², denken gemeenten, omwonenden en belangengroeperingen mee hoe het Combinatiealternatief eruit moet komen te zien⁶⁸³.

In het MER, uitgevoerd door onderzoeksbureau Arcadis, worden de effecten van verschillende inrichtingsvarianten op de leefomgeving in kaart gebracht, waar mogelijk via modelberekeningen⁶⁸⁴. De Commissie m.e.r. geeft in haar advies opnieuw aan dat door het comprimeren van de vele gegevens een aantal dilemma’s onvoldoende zichtbaar is⁶⁸⁵. Beleidsmakers werken mede op basis van het MER een voorkeursalternatief uit in het voorontwerp-PIP. Aangegeven wordt dat bij de gemaakte keuzes naast effecten op de leefomgeving ook economische en maatschappelijke belangen meewegen, en dat het vigerende ruimtelijke beleid vastgelegd in de provinciale Omgevingsvisie leidend is⁶⁸⁶.

Het MER en het voorontwerp-PIP worden begin 2011 ter inzage gelegd; door belanghebbenden worden hier ruim 300 zienswijzen op ingediend⁶⁸⁷. Die zienswijzen leiden tot een aantal aanpassingen van het PIP, waarna het ontwerp-PIP eind 2011 weer ter inzage wordt gelegd, met opnieuw ruim 300 zienswijzen⁶⁸⁸. Het voorkeursalternatief van GS, vastgelegd in het definitieve PIP, wordt in juli 2012 door PS overgenomen – ondanks nieuwe politieke verhoudingen na de Statenverkiezingen in 2011 en stevige discussies tijdens de Statenvergadering in juli 2012 (meer daarover in

680 Interview N6.

681 Interview N6; Provincie Overijssel (2011, januari), p. 41.

682 Interview N23.

683 Provincie Overijssel (2010, januari).

684 Provincie Overijssel (2011, januari).

685 Commissie m.e.r. (2011, 6 april), p. 3.

686 Provincie Overijssel (2011, januari); Provincie Overijssel (2010, 17 november).

687 Provincie Overijssel (2011, januari); Provincie Overijssel (2011, september).

688 Provincie Overijssel (2011, januari), p. 41.

de volgende paragraaf)⁶⁸⁹. Daarmee is in formele zin sprake van een besluit te komen tot herinrichting van de N340 volgens het nader uitgewerkte Combinatiealternatief. De vervolgstap, overgaan tot aanbesteding, kan worden gemaakt wanneer een aantal procedures bij de Raad van State (RvS) in de zomer van 2013 is afgerond⁶⁹⁰. Tot die aanbesteding komt het uiteindelijk niet, zo wordt eind 2013 duidelijk.

Fase 3 – Heroverweging en realisatie: minder geld naar N340 (2012-2020)

Bij de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2011 is herinrichting van de N340 een belangrijk thema, ondanks de keuze van PS voor het Combinatiealternatief eind 2009. Dat komt mede door de economische recessie die eind 2008 toeslaat en in de jaren erna to minder verkeergroei en minder files leidt. De nieuwe coalitie spreekt af vast te houden aan het genomen besluit: het Combinatiealternatief wordt verder uitgewerkt en de N377 wordt duurzaam veiliger ingericht. Het blijkt toch anders te lopen: eind 2013 besluiten PS 100 miljoen te bezuinigen op de N340, en moet een nieuwe afweging worden gemaakt wat wel en niet te realiseren. In de derde fase staat die zoektocht centraal.

Stakeholders en PS uiten via PIP en mer kritiek op plan N340 (stap 17)

De procedure rondom het PIP en het m.e.r. loopt parallel aan de Statenverkiezingen in maart 2011. Tegenstanders van het Combinatiealternatief gebruiken zowel de PIP/ m.e.r.-procedure als de verkiezingen om hun standpunt kenbaar te maken: een deel tracht alsnog het minder ingrijpende Netwerk80-alternatief gerealiseerd te krijgen, anderen proberen juist het Noordelijke alternatief opnieuw naar voren te schuiven. Eind 2011 wordt ook duidelijk dat het Rijk ondanks een lobby van beleidsmakers van Overijssel niet meebetaalt aan de aansluiting van de N340 op de A28⁶⁹¹.

Het nieuwe college van GS zegt vast te houden aan het besluit te komen tot een Combinatiealternatief. Tegelijkertijd is duidelijk dat coalitiepartner VVD voorstander is van het Noordelijke alternatief. Tijdens de eerste vergadering van de nieuwe Staten, in juni 2011, wordt direct duidelijk dat een aantal fracties het eerder genomen besluit niet als een voldongen feit zien. De PVV gooit de knuppel in het hoenderhok door het genomen besluit ter discussie te stellen; volgens deze fractie is er veel onvrede bij stakeholders over de keuze voor het Combinatiealternatief. Een geïnterviewde volksvertegenwoordiger van de PVV: “Tijdens de campagne [voor de verkiezingen] kregen we veel signalen uit de omgeving van de N340 dat er geen goed besluit was genomen. Voor de PVV is het belangrijk om daar iets mee te doen”⁶⁹².

Belanghebbenden stellen in diezelfde periode tijdens de procedure voor het PIP en het m.e.r. de keuze voor het Combinatiealternatief eveneens ter discussie, terwijl

689 Provincie Overijssel (2012, mei); Provincie Overijssel (2012, 15 mei); PS-vergadering van 12 juli 2012.

690 Een aantal omwonenden en ondernemers gaat in beroep vanwege de gevolgen voor henzelf (of hun bedrijf). Die bezwaren worden allemaal ongegrond verklaard. Raad van State (2013, 26 juni).

691 Interview N4; Stentor (2011, 7 december).

692 Interview N29.

de procedure eigenlijk bedoeld is om zienswijzen in te dienen op *inrichtingsvarianten*⁶⁹³. In een deel van de zienswijzen wordt de noodzaak van een ingrijpende herinrichting ter discussie gesteld, onder meer omdat door de recessie het verkeer minder snel groeit; ze pleiten opnieuw voor de keuze van het Netwerk80-alternatief. Andere actoren geven juist aan dat het verkeer zal blijven groeien en het Combinatiealternatief niet afdoende is voor een goed bereikbare regio; ze willen het Noordelijk alternatief. Actoren uit beide kampen maken ook gebruik van de media en hun mogelijkheden in te spreken bij PS om hun standpunt kenbaar te maken, hetgeen in de regionale kranten leidt tot koppen als “Noordelijk tracé blijft trekken” en “PvdA wil aandacht voor versoberde N340”⁶⁹⁴.

Beleidsmakers geven in hun reactie op de ingediende zienswijzen aan uit te blijven gaan van een verdere verkeersgroei, en zich daarbij te baseren op de uitkomsten van landelijk gebruikte verkeersmodellen. Ze zien geen reden voor een heroverweging omdat “geen belangrijke nieuwe feiten of omstandigheden naar voren zijn gebracht”⁶⁹⁵. Volgens oppositiepartijen PVV, GroenLinks, PvdA, SP en D’66 is wel degelijk sprake van nieuwe omstandigheden: er is door de aanhoudende recessie minder verkeersgroei op de N340, en het Rijk betaalt niet mee aan de aansluiting op de A28 waardoor het plan duurder en minder doeltreffend uitpakt. De PvdA-fractie spreekt over “waanzinnig veel geld in tijden van crisis voor slechts een paar minuten reistijdwinst”⁶⁹⁶. Ook coalitiepartner VVD spreekt in die vergadering zijn onvrede uit over het Combinatiealternatief, maar houdt zich (vooralsnog) aan de afspraak met coalitiepartners dit alternatief te realiseren. Daardoor is er geen meerderheid voor het amendement van de oppositiepartijen fors te bezuinigen op het budget voor de N340 en wel voor het vaststellen van het PIP⁶⁹⁷.

PS: minder geld naar N340 en andere prioritering (stap 18)

Ook nadat het PIP medio 2012 is aangenomen en beleidsmakers vervolgstappen zetten om het Combinatiealternatief te realiseren, blijven zowel voorstanders van het Noordelijk alternatief als van het Netwerk80-alternatief proberen PS op andere gedachten te brengen⁶⁹⁸. Eind 2013 doen oppositiepartijen via een motie een nieuwe poging te komen tot heroverweging van het in 2009 genomen besluit. Ze vinden het budget voor opwaardering van de N340 en N377 (circa 260 miljoen euro) “niet in verhouding staan tot te behalen provinciale doelen rond bereikbaarheid”⁶⁹⁹. De PvdA-fractie ziet de

693 Provincie Overijssel (2011, september); Provincie Overijssel (2012b, mei).

694 Stentor (2011, 18 november); Stentor (2012, 2 april).

695 Provincie Overijssel (2012, 15 mei), p. 6 en p. 10.

696 Vergadering Provinciale Staten van 11 juli 2012.

697 Provincie Overijssel (2012, 11 juli).

698 Interviews N12 en N29; Stentor (2012, 15 oktober); Tubantia (2013, 31 augustus); Tubantia (2013, 13 november).

699 Provincie Overijssel (2013, 11 december).

economische crisis als “dé uitgelezen kans om een fundamenteel andere weg te kiezen met een nieuwe kijk op mobiliteit”⁷⁰⁰. Oppositiepartijen willen daarom een deel van het budget in andere mobiliteitsdossiers investeren voor een “meer evenwichtige balans”, met geld voor fiets, OV en de andere wegen (N35)⁷⁰¹. Vooral met dat laatste punt wordt geprobeerd naast de PVV ook coalitiepartner VVD mee te krijgen⁷⁰². Een geïnterviewde volksvertegenwoordiger: “Tijdens een ‘benen-op-de-tafel sessie’ bleek dat veel partijen niet blij waren met het genomen besluit, maar wel om verschillende redenen. [...] Daarom is de verdeling van de 100 miljoen bezuiniging op de N340 ook een compromis ‘van alle kanten’. [...] Iedere partij kreeg de ruimte om vanuit zijn eigen motivatie de keuze te onderbouwen”⁷⁰³.

De VVD is niet erg gelukkig met de forse investering in de N340. “Die twee minuten reistijdwinst van de PvdA zette me wel aan het denken”, aldus een Statenlid van de VVD⁷⁰⁴. Ze besteden dat geld liever aan een goede bereikbaarheid van Twente via de N35. Daarom gaat de VVD-fractie eind 2013 mee met de motie waarmee het eerdere besluit voor de N340 (en N377) wordt herzien en het budget voor deze weg wordt verlaagd met 100 miljoen euro. De vraag is vervolgens hoe het resterende budget voor de N340 (en N377) wordt besteed en hoe het vrijkomende budget wordt besteed. Via een aantal moties maken PS hierover afspraken⁷⁰⁵. Voor de N340 en N377 wordt aangegeven dat alleen bestaande knelpunten worden aangepakt, beiden 80km/u-wegen worden, en het budget wordt verlaagd met 120-150 miljoen euro. Deze insteek lijkt sterk op het eerder afgewezen Netwerk80-alternatief.

Beleidsmakers werken de motie van PS uit en leggen dat begin 2014 ter besluitvorming aan hen voor. Ze gaan er vanuit dat voor het resterende budget – ze gaan uit van 160 miljoen euro – een ‘basispakket’ aan maatregelen kan worden getroffen op (vooral) de N340 tussen Zwolle en Dalfsen⁷⁰⁶. PS besluiten begin 2014 extra geld beschikbaar te stellen om aanvullende maatregelen te kunnen treffen en stellen een aantal aanvullende kaders⁷⁰⁷. Zo wordt de volgende prioritering in doelen gesteld: veiligheid, leefbaarheid en doorstroming (‘VLD’), en worden de N340 en N377 ‘duurzaam veiliger’ ingericht volgens de CROW-richtlijnen. Een geïnterviewde beleidsmaker van Hardenberg zegt hierover: “In het Combinatiealternatief was er nog wel aandacht voor doorstroming, na de heroverweging was dat niet meer het geval. Het was een plan zonder visie, waarbij [...] alleen nog op het eerste stuk wat wordt gedaan aan doorstroming”⁷⁰⁸.

700 Vergadering Provinciale Staten van 11 juli 2012; Tubantia (2013, 31 augustus).

701 Provincie Overijssel (2013, 11 december).

702 Interviews N12 en N29; Provincie Overijssel (2013, 11 december).

703 Interview N29.

704 Interview N30.

705 Provincie Overijssel (2014, 14 februari); Provincie Overijssel (2014, 23 april).

706 Provincie Overijssel (2014, 21 januari).

707 Provincie Overijssel (2014, 21 januari); Provincie Overijssel (2014, 14 februari).

708 Interview N26.

Beleidsmakers werken verschillende maatregelenpakketten uit (stap 19)

Beleidsmakers werken de herinrichting van de N340 en N377 binnen de door PS gestelde kaders in de loop van 2014 verder uit. Het blijkt niet eenvoudig tot een herinrichting te komen die bijdraagt aan alle eerder gestelde doelen. Een groot deel van het beschikbare budget wordt gebruikt voor herinrichting van de N340 tussen Zwolle en Dalfsen, “de speelruimte was beperkt”⁷⁰⁹. “Het moest op alle terreinen wel minder, maar je moest ook wel op alle terreinen wat bieden”, aldus een geïnterviewde beleidsmaker⁷¹⁰. Een raadslid uit Dalfsen verwoordt het dilemma als volgt: “Met veel geld is er [met het Combinatiealternatief] draagvlak gekocht voor de opwaardering van de huidige N340. Als het plan nu versoerd gaat worden, is het maar de vraag of datzelfde draagvlak er nog wel is”⁷¹¹. Beleidsmakers lossen dit probleem op door verschillende maatregelenpakketten te onderscheiden (zie figuur B5.5). Het ‘verbeterpakket’ wordt sowieso uitgevoerd. Een deel ervan ligt al vast (bij Zwolle) en een deel moet nog nader worden ingevuld: dit wordt het ‘VLD-pakket’ genoemd. Daarnaast is er een ‘optimalisatiepakket’: de aannemer ziet dan ruimte om binnen het beschikbare budget meer te doen dan wat minimaal wordt gevraagd⁷¹².

Beleidsmakers proberen op een objectieve manier tot een prioritering van maatregelen binnen het optimalisatiepakket te komen. Een geïnterviewde beleidsmaker: “We wilden onze keuzes zo goed mogelijk baseren op onderzoek. Als-ie op de inhoud logisch is, kan ik het in elk geval zo waardevrij mogelijk terugleggen. Is misschien niet iedereen het er mee eens, maar ik kan het wel uitleggen, uitgaande van de opdracht van de Staten”⁷¹³. Prioritering gebeurt via een door RWS ontwikkelde multicriteria-analyse (MCA), waarbij maatregelen worden gescoord op een aantal criteria, zoals de bijdrage aan leefbaarheid, veiligheid en doelmatigheid⁷¹⁴. Vooral maatregelen op de N377 krijgen hoge prioriteit⁷¹⁵. Voor het VLD-pakket wordt via modelberekeningen nagegaan waar wat nodig is (‘gerekend en getekend’), hetgeen onder meer resulteert in een versoerde inrichting van de aansluiting op de A28 en de N48 (knooppunt Varsen)⁷¹⁶. In lijn met het landelijke beleid wordt bij het ‘rekenen en tekenen’ gewerkt met twee scenario’s voor de verkeergroei. In een brief aan PS zeggen beleidsmakers dat “de geprognosticeerde groei de afgelopen jaren (2009-2013) niet is opgetreden”, maar dat die zich een paar later alsnog zal voordoen⁷¹⁷.

Beleidsmakers geven bij PS aan dat uitwerking van het maatregelenpakket met ‘belanghebbenden’ gebeurt; het betreft alleen beleidsmakers van betrokken

709 Interview N50.

710 Interview N33.

711 Stentor (2011, 5 oktober).

712 Provincie Overijssel (2014, 21 januari), p. 14.

713 Interview N23.

714 Provincie Overijssel (2015, 24 maart).

715 Provincie Overijssel (2014, maart), pp. 24-25.

716 Provincie Overijssel (2015, 10 juni), p. 2.

717 Provincie Overijssel (2014, maart), p. 7.

gemeenten⁷¹⁸. Er is daardoor bij diverse stakeholders ontevredenheid over hun beperkte betrokkenheid bij de uitwerking van de plannen⁷¹⁹. Beleidsmakers zien weinig mogelijkheden om stakeholders tegemoet te komen en beperken om die reden hun inbreng van stakeholders⁷²⁰. Die zoeken hun heil daarom bij Statenleden, die ze proberen te beïnvloeden via lobby, via de media en door in te spreken bij PS⁷²¹. Met name de aanpak van knooppunt Varsen (het wolkje in figuur B5.5) staat daarbij hoog op het wensenlijstje; een aantal actoren probeert opnieuw het Noordelijk alternatief te agenderen. Een geïnterviewde beleidsmaker: “Zijn hoop [van de gedeputeerde] was iedereen rustig te krijgen door ze via het verbeterpakket en het optimalisatiepakket wat tegemoet te komen, maar het tegenovergestelde gebeurde: iedereen vond dat zo weinig dat ze juist onrustig werden”⁷²². De gemaakte keuzes sluiten in de ogen van veel stakeholders bovendien niet aan bij de prioritering van doelen door PS: met VLD wordt juist de nadruk gelegd op verkeersveiligheid (V) en leefbaarheid (L) in plaats van

Figuur B5.5 Verbeterpakket, optimalisatiepakket en VLD-pakket (bron: Provincie Overijssel, 2014, maart)

⁷¹⁸ Provincie Overijssel (2014, maart), p. 1.

⁷¹⁹ Interviews N14, N15, N29 en N31.

⁷²⁰ Interviews N44 en N50.

⁷²¹ Interviews N14, N23 en N31; Stentor (2014, 15 januari); Stentor (2014a, 16 januari); Stentor (2014b, 16 januari); Stentor (2014, 27 maart); Stentor (2014; 2 mei); Stentor (2014, 4 mei).

⁷²² Interview N50.

doorstroming (D). Een geïnterviewde volksvertegenwoordiger “is er van overtuigd dat in de afgelopen jaren doorstroming steeds veruit het belangrijkste is geweest – en dat is gebleven”⁷²³.

Nieuwe heroverweging PS door budgetspanning (stap 20)

Ter voorbereiding van de aanbesteding van de werkzaamheden maken beleidsmakers een inschatting van de kosten van de te realiseren maatregelen. Begin 2015 wordt duidelijk dat dit waarschijnlijk niet binnen het met PS afgesproken budget kan. Kort na de verkiezingen in maart 2015 worden de nieuwe Statenleden over deze ‘budgetspanning’ geïnformeerd⁷²⁴. PS moeten opnieuw keuzes maken. Met een versobering van de herinrichting wordt wederom de vraag gesteld of het geld wel goed wordt besteed. Een aantal actoren, ook fracties in PS, stelt nut en noodzaak van de in hun ogen hoge investeringen in de N340 (en N377) opnieuw ter discussie en vragen om nieuwe verkeersprognoses vanwege de langdurige recessie⁷²⁵. Zwolle, Dalfsen, Ommen en Hardenberg pleiten gezamenlijk voor een betere invulling van knooppunt Varsen, anderen schuiven het eerder afgefallen Noordelijk alternatief weer naar voren⁷²⁶. Beleidsmakers informeren PS medio 2015 over de gevolgen van een keuze voor het Noordelijk alternatief: die is met een investering van 265 miljoen euro bijna 100 miljoen euro duurder dan het beschikbare budget, bovendien loopt het project bij deze keuze vijf jaar vertraging op⁷²⁷.

Begin 2016 leggen beleidsmakers twee andere alternatieven voor aan PS: voor 160 miljoen wordt voornamelijk de doorstroming bij Zwolle verbeterd, voor 31 miljoen extra worden ook maatregelen gerealiseerd die de leefbaarheid en verkeersveiligheid verbeteren⁷²⁸. PS worden geconfronteerd met een dilemma: ze willen eigenlijk niet meer geld uitgeven aan de N340 en N377, maar willen ook meer dan alleen de doorstroming bij Zwolle verbeteren⁷²⁹. De PvdA-fractie: “Voor ons is het onbestaanbaar dat we in de plannen die nadrukkelijk ‘VLD’ als kader hebben – veiligheid, leefbaarheid en doorstroming – dat dan de veiligheid op de parallelwegen op zijn hoogst een sluitpost is”⁷³⁰. PS besluiten daarom niet alleen het uitgebreide pakket te kiezen maar ook aanvullende maatregelen te treffen die de doorstroming en verkeersveiligheid bij het knooppunt Varsen verbeteren, waarmee het budget op circa 200 miljoen euro

723 Interview N21; zie ook de inbreng van oppositiepartijen in PS-vergaderingen van 23 april 2014.

724 Provincie Overijssel (2015, 10 juni).

725 Bijdragen van onder meer GL, SP en PvdA tijdens Statenvergadering 3 februari 2016.

726 Gemeente Zwolle et al. (2016, 19 januari); Meppeler Courant (2015, 29 juni); Stentor (2015, 8 juli); Stentor (2015, 17 augustus); Stentor (2016, 22 januari 2016); Insprekers tijdens Commissievergadering van PS op 3 februari 2016.

727 Provincie Overijssel (2015, 18 augustus); besproken in PS-vergadering van 9 september 2015.

728 Provincie Overijssel (2015, 8 december).

729 Bijdragen van onder meer GL, SP en PvdA tijdens PS-vergadering 17 februari 2016.

730 Vergadering van Provinciale Staten van 17 februari 2016.

komt⁷³¹. Een geïnterviewde beleidsmaker geeft aan dat hij “op dit punt bewust de confrontatie met de Staten heeft opgezocht: er moet 100 miljoen af, geef maar aan wat jullie belangrijk vinden, en als jullie dat allemaal willen moet er 40 miljoen bij”⁷³².

Ondanks de aanvullingen van PS lijken veel betrokkenen niet helemaal tevreden met het opnieuw aangepaste maatregelenpakket: een deel blijft vinden dat de bereikbaarheid onvoldoende verbeterd, anderen dat er te weinig wordt gedaan aan de verkeersveiligheid en leefbaarheid (zie ook stap 22)⁷³³. Veel van die maatregelen zitten bovendien in het optimalisatiepakket waarvan pas na aanbesteding duidelijk is wat gerealiseerd kan worden; een aantal Statenfracties vindt dat na de aanbesteding opnieuw moet worden bezien of extra geld voor deze maatregelen beschikbaar moet worden gesteld⁷³⁴. Een deel van de betrokkenen is ontevreden omdat de aanpak wél veel geld kost maar zonder een overkoepelende visie is en waarvan de effectiviteit wordt betwijfeld. Een geïnterviewde beleidsmaker uit Hardenberg: “Er is zonder visie, zonder oog voor de doelen, 100 miljoen van het budget afgehaald, en ‘kijk maar wat je er nog mee kunt’⁷³⁵. Tegelijkertijd lijkt er berusting bij betrokkenen dat dit maatregelenpakket zal worden gerealiseerd: “Niet iedereen is gelukkig met het uiteindelijke plan, maar met dit bedrag kunnen wel meer zaken worden aangepakt”, aldus de wethouder van Dalfsen in het voorjaar van 2016, terwijl de wethouder van Hardenberg in diezelfde maand aangeeft dat “ten aanzien van de N340 en N377 het punt van ‘no return’ is bereikt”⁷³⁶.

Beleidsmakers voeren partiële wijziging van het PIP uit (stap 21)

Na het PS-besluit voor herinrichting van de N340 begin 2016 worden de aangepaste plannen door beleidsmakers verder uitgewerkt (zie figuur B5.6). Dat gebeurt onder meer in het kader van de partiële wijziging van het PIP en het daaraan gekoppelde MER⁷³⁷. Die zijn nodig omdat de N340 geen 100km/u- maar een 80km/u-weg wordt. Omdat het een minder ingrijpend plan is dan oorspronkelijk gepland, wordt de aanvulling op het MER niet opnieuw aan de Commissie m.e.r. voorgelegd⁷³⁸. Omdat het niet enkel een maatregelenpakket voor de N340 betreft maar ook voor de N377 en de N48, wordt gesproken over de ‘Vechtdalverbinding’⁷³⁹.

Belanghebbenden krijgen in de zomer van 2017 de gelegenheid een zienswijze in te dienen op de partiële wijziging van het PIP; er komen 23 zienswijzen binnen. Het

731 Provincie Overijssel (2016, 17 februari); Stentor (2016, 18 februari).

732 Interview N50.

733 Stentor (2016, 7 april); Stentor (2016, 13 april).

734 Inbreng van een aantal oppositiepartijen tijdens de PS-vergadering van 17 februari 2016.

735 Interview N26; in de interviews N5 en N10 en in de PS-vergadering van 17 februari 2016 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

736 Stentor (2016, 7 april); Stentor (2016, 13 april).

737 Provincie Overijssel (2017, mei).

738 Provincie Overijssel (2017, mei), Bijlagen, p. 1.

739 Zie bijvoorbeeld informatie over het project N340 op de provinciale site www.overijssel.nl.

gaat onder meer om de verkeersveiligheid op de parallelwegen van de N340 en van een aantal oversteken⁷⁴⁰. Stakeholders maken hun standpunt ook kenbaar via de regionale media⁷⁴¹. Het PIP wordt vervolgens voorgelegd aan PS: die stellen het zonder noemenswaardige discussie in het voorjaar van 2018 vast⁷⁴². Daarmee is het aangepaste plan voor de N340 (en N377) definitief en kan de aanbesteding van het te realiseren maatregelenpakket starten. Eén stakeholder stapt in die aanbestedingsfase nog naar de Raad van State, maar zijn bezwaren worden begin 2019 ongegrond verklaard⁷⁴³.

Figuur B5.6 Overzicht van maatregelen N340, N48 en N377 bij herziening PIP in 2017 (bron: Provincie Overijssel, 2017, mei)

Parallel aan het PIP-traject werken beleidsmakers aan het vergroten van draagvlak bij stakeholders voor de gemaakte keuzes. Ondanks het extra geld dat PS voor herinrichting van de N340 beschikbaar stellen, blijven diverse stakeholders ontevreden⁷⁴⁴. Na de heroverweging door PS eind 2013 is er een periode waarin beleidsmakers weinig contact met belanghebbenden hebben uit vrees dat hun wensen extra geld kosten (zie stap 19). Vanaf begin 2016 wordt dat contact bewust weer opgezocht, onder meer via informatiebijeenkomsten. Die zijn vooral gericht op het toelichten van de gemaakte

⁷⁴⁰ Provincie Overijssel (2018, januari).

⁷⁴¹ PB Oudleusen (2018, 5 januari); RTVOost (2018, 22 februari); RTVOost (2018, 5 maart); Stentor (2018, 26 januari); Stentor (2018, 30 maart).

⁷⁴² Provincie Overijssel (2018, 11 april); zie ook de PS-vergadering van 11 april 2018.

⁷⁴³ Raad van State (2019, 6 februari).

⁷⁴⁴ Interview N50.

keuzes en het verschaffen van duidelijkheid over de (on)mogelijkheden om nog aan de plannen te sleutelen, zo geef een geïnterviewde beleidsmaker aan⁷⁴⁵.

Beleidsmakers werken toe naar realisatie, maar er blijft discussie (stap 22)

Na de vaststelling van het PIP door PS in het voorjaar van 2018 kan de aanbesteding van het geplande maatregelenpakket starten. Eind 2018 blijkt dat het winnende bedrijf kans ziet om alle vijftien maatregelen in het optimalisatiepakket te realiseren⁷⁴⁶. Dat betekent dat met name op de N377 en het tweede deel van de N340 (tussen Dalfsen en Varsen) aanvullende maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid en leefbaarheid kunnen worden getroffen. Vervolgens wordt in 2019 verder gewerkt aan het definitief maken van de ontwerpen en wordt een aantal voorbereidende werkzaamheden gestart⁷⁴⁷. Stakeholders worden via informatiebijeenkomsten en nieuwsbrieven geïnformeerd over de nadere uitwerking van de plannen⁷⁴⁸. Begin 2020 geven bestuurders van Overijssel en Hardenberg het officiële startschot voor herinrichting van de N340 (en N377)⁷⁴⁹.

Hoewel de formele besluitvorming rond is en er wordt toegewerkt naar de daadwerkelijke realisatie van de plannen, blijft een aantal stakeholders proberen wijzingen aan te brengen aan die plannen. Zo pogen beleidsmakers van Hardenberg die van Overijssel er van te overtuigen de maximum snelheid op de N340 alsnog te verhogen en vragen inwoners van Nieuwleusen om aanvullende maatregelen om de verkeersveiligheid in hun dorp te verbeteren⁷⁵⁰. Het leidt begin 2020 in een regionale krant tot de constatering “dat nog steeds niet iedereen tevreden is”, en in diezelfde periode in PS tot vragen of en hoe aan deze wensen kan worden voldaan, zeker waar het de verkeersveiligheid in Nieuwleusen betreft⁷⁵¹. Tegelijkertijd besluiten PS zelf – in overleg met de betrokken gemeenten – tot aanpassing van het plan: er komt langs de N340 tussen Zwolle en Hardenberg een ‘fietssnelweg’⁷⁵². Bij het formele startschot van de werkzaamheden aan de N340 en N377, begin 2020, verzucht de verantwoordelijke gedeputeerde: “Discussie zal er altijd blijven”⁷⁵³.

⁷⁴⁵ Interview N50.

⁷⁴⁶ Provincie Overijssel (2019, februari); Stentor (2018, 13 december).

⁷⁴⁷ Zie www.overijssel.nl, onder thema ‘Vechtdalverbinding’.

⁷⁴⁸ Provincie Overijssel (2019, december).

⁷⁴⁹ Stentor (2020a, 25 februari).

⁷⁵⁰ Gemeente Hardenberg (2019, 16 april); Stentor (2020, 29 januari); Stentor (2020, 10 februari).

⁷⁵¹ Zie de bijdragen van het CDA en de PvdA in de commissievergadering Verkeer en Vervoer van 5 februari 2020; zie ook Ommenaar (2020, 24 april); Stentor (2020b, 25 februari).

⁷⁵² Stentor (2018, 10 maart).

⁷⁵³ Stentor (2020a, 25 februari); in Stentor (2020b, 25 februari) geeft een nadere toelichting.

Overzicht met bij N340 Zwolle-Ommen betrokken actoren

Actoren	Belang/rol
Provincie Overijssel	Wegbeheerder van de N340 en N377. Besluit tot opwaardering van de N340 tot 100 km/u-weg en afwaardering van de N377 tot 80 km/u-weg. Die plannen worden door GS en PS een aantal keer herzien.
Ministerie V&W (later I&M, tegenwoordig I&W) en RWS	Als wegbeheerder van de aansluitende rijkswegen, waaronder de A28 en de rondweg Ommen, een belangrijke gesprekspartner. Zorgt voor het landelijk beleidskader bij de uitwerking van de plannen.
Gemeente Hardenberg	Pleit voor een goede bereikbaarheid van Hardenberg via de N340 voor de regionale werkgelegenheid, maar heeft ook aandacht voor de leefbaarheid van Balkbrug langs de N377.
Gemeente Ommen	Heeft aandacht voor de gevolgen van de N340 voor de bereikbaarheid van Ommen en voor gevolgen voor de kernen Witharen en Varsen.
Gemeente Dalfsen	Grootste deel van de N340 ligt op hun grondgebied, gemeente heeft daarom aandacht voor de gevolgen voor aanwonenden. Ook aandacht voor de leefbaarheid van Oudleusen en Nieuwleusen (N377) en de veiligheid van fietsers. Tegen een noordelijk tracé vanwege de gevolgen voor het gemeentelijke wegennet en de landbouw.
Gemeente Zwolle	Vindt vooral de gevolgen voor het bedrijventerrein Hessenpoort van belang. Vraagt aandacht voor de gevolgen voor de beeldentuin Anningahof en voor de natuur langs de Vecht.
Plaatselijk Belang (PB) Witharen	Wordt actief als een noordelijk tracé in beeld komt, die loopt door dit buurtschap. Tegen dit tracé vanwege de aantasting van hun leefomgeving, hebben ook twijfels over de noodzaak van een 2x2-weg.
PB Varsen	Vraagt aandacht voor de leefbaarheid van hun buurtschap. De huidige weg doorsnijdt dit buurtschap, daarom voorstander van een noordelijk tracé.
PB Oudleusen	Heeft een ambivalente houding: aanwonenden zijn voor een afgewaardeerde weg, ondernemers en boeren tegen een noordelijk tracé.
Duurzaam door het Vechtdal	Omwonenden die pleiten voor het oplossen van knelpunten en het handhaven van de maximumsnelheid 80 km/u. Ook twijfels over de gehanteerde prognoses en de noodzaak van een 2x2-weg.
Red het Vechtdal en Plan Scherpenkate	Zeggen namens vele anderen te spreken: hebben de overtuiging dat een noordelijk tracé het beste is voor de regio.

Overzicht met bij N340 Zwolle-Ommen betrokken actoren

<i>Actoren</i>	<i>Belang/rol</i>
PB Balkbrug	Vanwege de relatie van de N340 met de N377 actief. Zijn vanwege de leefbaarheid van Balkbrug voorstander van een noordelijk tracé óf een tunnel in Balkbrug.
Belangenbehartigers ondernemers, zoals VNO-NCW, TLN	Pleiten voor een goede bereikbaarheid van de regio, zijn daarom voorstander van een noordelijk tracé, 2x2 en 100 km/u.
LTO	Is als belangenbehartiger van de landbouwsector tegen een noordelijk tracé die een landbouwgebied doorsnijdt.
Natuur en Milieu Overijssel (NMO) en Natuur en Milieu De Vechtstreek	Zitten te twifelen tussen een noordelijk tracé, goed voor de natuur rondom de huidige N340, en de negatieve gevolgen van een noordelijke tracé voor het natuurgebied Varsenerveld.
Adviesbureaus als Arcadis en Goudappel Coffeng en kennisinstellingen als CROW, SWOV	Leveren met hun expertise een belangrijke bijdrage aan de uitwerking van de plannen voor herinrichting van de N340, onder meer bij het MER.
Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.)	Voor herinrichting van N340 is een m.e.r. verplicht. De Commissie wil een bredere kijk op de herinrichting, met meer alternatieven, met aandacht voor de gevolgen voor de leefomgeving.

Bijlage 6 Casus Bypass Kampen

Deze bijlage vormt een aanvulling op hoofdstuk 6. Het geeft een uitgebreidere beschrijving van de feitelijke weergave van het besluitvormingsproces en verschillende perspectieven ('narratieven') op dat proces. Aan het eind van deze bijlage staat een overzicht van de bij het besluitvormingsproces over de bypass Kampen betrokken actoren.

Fase 1 – Ruimte voor de Rivier: reservering voor bypass (1996-2006)

De (bijna-)overstromingen in 1993 en 1995 vergroten de politiek-maatschappelijke aandacht voor waterveiligheid. De overtuiging groeit dat de hogere waterstanden door klimaatverandering op lange termijn niet via dijkverhogingen kunnen worden opgevangen: rond 2100 komt mogelijk 18.000 m³/s bij Lobith via de Rijn Nederland binnen⁷⁵⁴. Vooruitlopend daarop wordt de 'maatgevende afvoer' die de basis vormt voor het waterveiligheidsbeleid in 2000 via de Wet op de Waterkering verhoogd van 15.000 m³/s naar 16.000 m³/s. In de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' uit 1996 wordt vastgelegd dat rivieren meer ruimte krijgen om die grotere hoeveelheden water te verwerken⁷⁵⁵. Omdat deze aanpak een sterke ruimtelijke component heeft komt in het waterveiligheidsbeleid via een gebiedsgerichte benadering meer aandacht voor de samenhang met andere beleidsvelden, zoals woningbouw, landbouw en natuur. Ook is er met beleid dat 'veerkrachtig' en 'flexibel' moet zijn aandacht voor de onzekere gevolgen van klimaatverandering⁷⁵⁶. Bij de uitwerking van de nieuwe beleidslijn komt een bypass bij Kampen als mogelijke maatregel tegen hogere waterstanden in beeld. In deze eerste fase staat de PKB-procedure centraal die in 2006 resulteert in het besluit van het Rijk te komen tot een ruimtelijke reservering voor deze bypass.

Beleidsmakers V&W onderzoeken invulling beleidslijn Ruimte voor de Rivier (stap 1)

Beleidsmakers van V&W werken de beleidslijn 'Ruimte voor de Rivier' vanaf 1996 samen met medeoverheden verder uit. Beleidsmakers maken bij de uitwerking van de beleidslijn gebruik van de expertise van RWS, RIZA en WL en door hen uitgevoerde onderzoeken⁷⁵⁷. Op basis van modelberekeningen worden de effecten onderzocht van mogelijke maatregelen om grotere hoeveelheden rivierwater vast te houden of af te voeren. De hiervoor genoemde verhoging van de maatgevende afvoer naar 16.000 m³/s en op lange termijn mogelijk naar 18.000 m³/s staan in deze onderzoeken centraal.

754 De Bruin et al. (1987); Commissie Waterbeheer 21ste eeuw (2000, augustus); Trouw (1994, 1 juni); Tweede Kamer (1995, 10 februari).

755 Ministerie V&W (1997, september); Provincie Overijssel (1999, 18 april).

756 Ministerie V&W (1997, september), p. 5.

757 RIZA is tegenwoordig onderdeel Waterdienst van RWS), en WL (of WL|Delft Hydraulics) heet tegenwoordig Deltares.

In deze beginfase zijn twee studies belangrijk voor de keuze van beleidsmakers van V&W om te komen tot een ruimtelijke reservering voor een bypass bij Kampen: 'Integrale verkenning inrichting Rijntakken' en 'Ruimte voor Rijntakken'⁷⁵⁸. 'Ruimte voor Rijntakken' wordt bij de start van het programma Ruimte voor de Rivier in 2000 gezien als de verkenningfase van dit programma. In 'Integrale verkenning inrichting Rijntakken' wordt op basis van modelberekeningen geconcludeerd dat een bypass ('groene rivier') "vanuit de optiek effectiviteit en haalbaarheid niet interessant is als oplossing om de maatgevende waterstanden te verlagen"⁷⁵⁹. Ze houden daarbij rekening met flexibiliteit van maatregelen: "is bijstelling mogelijk bij toenemende rivierafvoeren of is het dan 'vergeefse moeite/weggegooid geld'?"⁷⁶⁰. Ook is er aandacht voor "in de tijd veranderlijke maatschappelijke wensen en problemen" door een aantal beleidsvarianten door te rekenen, zoals een variant waarin de kosten worden geminimaliseerd of waarin landschappelijke, natuur en cultuurhistorische waarden ('LNC-waarden') hoge prioriteit krijgen⁷⁶¹. In de studie 'Ruimte voor Rijntakken' wordt op basis van modelberekeningen geconcludeerd dat de gehanteerde doelstellingen voor verlaging van de waterstand bij Kampen met een verlaging van het zomerbed en grootschalige dijkverlegging op een kostenefficiënte manier gehaald kunnen worden⁷⁶². De bypass is een 'noodmaatregel' die in beeld komt bij hogere afvoeren, boven de 16.000 m³/s⁷⁶³.

Regionale overheden en een aantal belangenbehartigers, zoals LTO en Natuurmonumenten, worden door het Rijk gevraagd te reageren op de plannen in Ruimte voor Rijntakken. Die vinden dat in dit stadium lastig: regionale overheden geven via de Bestuurlijke begeleidingsgroep Ruimte voor Rijntakken aan dat de gevolgen door het abstractieniveau nog moeilijk te bepalen zijn⁷⁶⁴. De provincie Overijssel vraagt wel nadrukkelijk aandacht voor de situatie bij Kampen vanwege de invloed van het IJsselmeer op het waterpeil. Een geïnterviewde beleidsmaker: "Het gebied rondom Kampen, de IJsseldelta, is op het gebied van waterveiligheid het meest ingewikkelde stukje in Nederland"⁷⁶⁵. Andere stakeholders, zoals boeren en inwoners uit het gebied, worden nog niet betrokken en zijn niet op de hoogte over wat mogelijk komen gaat. Dat verandert als beleidsmakers van V&W de plannen verder uitwerken en begin 2000 een overzichtskaart met geplande maatregelen naar buiten brengen met daarop een bypass bij Kampen⁷⁶⁶. Er ontstaat onrust in de regio over de gevolgen van een 'groene rivier' (zo wordt de bypass in dit stadium genoemd) voor onder meer boeren en

⁷⁵⁸ Ministerie V&W (1996, mei); RWS (1999, april); RWS (2000, februari).

⁷⁵⁹ Ministerie V&W (1996, mei), pp. 3-10.

⁷⁶⁰ Ministerie V&W (1996, mei), samenvatting p. 14.

⁷⁶¹ Ministerie V&W (1996, mei), samenvatting p. 1.

⁷⁶² Een verlaging van het zomerbed betekent dat de rivier wordt verdiept.

⁷⁶³ RWS (1999, april), p. 9; RWS (1999, juni); WL|Delft Hydraulics en RIZA (1999, augustus), pp. 7-42.

⁷⁶⁴ RWS (2000, februari), p. 8.

⁷⁶⁵ Interview B23.

⁷⁶⁶ Zwolse Courant (2000, 1 maart).

woningbouw in het gereserveerde gebied⁷⁶⁷. Een geïnterviewde volksvertegenwoordiger: “We hadden toen een heel andere idee over Ruimte voor de Rivier: oevers opschonen en uitdiepen, minder activiteiten in de oevers. Dat het zoveel impact zou hebben, hadden we niet in de gaten”⁷⁶⁸.

Commissie Waterbeheer 21ste eeuw: noodzaak ruimte voor rivieren (stap 2)

Omdat het nieuwe beleid met meer ruimte voor rivieren duurder is dan dijkverhogingen en het ingrijpende gevolgen heeft voor onder meer landbouw, natuur en woningbouw, proberen beleidsmakers van V&W de politieke en maatschappelijke urgentie van het nieuwe beleid te vergroten via een advies van de onafhankelijke Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw. De Commissie krijgt de opdracht te adviseren “over de wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van ons land, met aandacht voor de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling”⁷⁶⁹. De Commissie brengt medio 2000 haar advies uit. Om tot dat advies te komen laat deze Commissie diverse onderzoeken uitvoeren door instituten als RIZA en WL.

Het advies van de Commissie ondersteunt de keuze van het Rijk: in de afgelopen decennia is er te veel ruimte onttrokken aan het watersysteem en zonder ingrijpen gaat dat op dezelfde voet verder, terwijl vooral vanwege klimaatverandering het watersysteem juist meer ruimte nodig heeft. De Commissie geeft aan dat het tijd is om stappen te zetten: “Inmiddels zijn de laatste jaren al wel ideeën voor een andere aanpak gepresenteerd. [...] Van een werkelijke omslag van het beleid is nog geen sprake”, aldus de Commissie⁷⁷⁰. Ondanks de hogere kosten van beleid waarin rivieren meer ruimte krijgen, ziet de Commissie ook kansen om door meervoudig ruimtegebruik extra ruimteclaims te voorkomen en de ruimtelijke kwaliteit te vergroten. Bovendien “kost het voorgestelde beleid op korte termijn meer, maar [...] resulteert het in een duurzaam watersysteem dat voor langere tijd op orde is”⁷⁷¹. De Commissie geeft aan dat er alleen maatregelen moeten worden getroffen “waar we later geen spijt van krijgen”, en die het “mogelijk maken in te spelen op veranderende omstandigheden”⁷⁷². Ze adviseert via pilots ervaring op te doen en daarbij te werken met regionale stroomgebieden met een centrale rol voor de provincie.

767 Interviews B19 en B29; Gemeente Kampen (1999, 22 juni); Provincie Overijssel (2000, 27 maart); Zwolse Courant (2000, 1 maart).

768 Interview B15.

769 Commissie Waterbeheer 21ste eeuw (2000, augustus), p. 19.

770 Commissie Waterbeheer 21ste eeuw (2000, augustus), p. 25.

771 Commissie Waterbeheer 21ste eeuw (2000, augustus), p. 80.

772 Commissie Waterbeheer 21ste eeuw (2000, augustus), p. 36.

Beleidsmakers V&W formuleren kaders voor programma Ruimte voor de Rivier (stap 3)

Beleidsmakers van V&W zetten eind 2000 mede op basis van het advies van de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw het Rijksbeleid uiteen in 'Waterbeleid in de 21^e eeuw', en geven aan dat het programma Ruimte voor de Rivier een belangrijke pijler is in dit nieuwe beleid⁷⁷³. Het uitgangspunt voor het waterveiligheidsbeleid is dat de komende decennia de zeespiegel versneld zal stijgen, de hoogwaterstand in de rivieren zal toenemen en de bodem verder zal dalen. Dat deze ontwikkelingen zullen plaatsvinden wordt als een gegeven gezien, de snelheid en de omvang ervan zijn onzeker. Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden benadrukken beleidsmakers dat maatregelen die op korte termijn worden uitgevoerd ook bij verandering van het klimaat effectief dienen te zijn, en wordt ruimte die op termijn mogelijk nodig is voor het treffen van maatregelen nu al gereserveerd⁷⁷⁴. Waar de Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw de nadruk legde op ruimtelijke maatregelen, benadrukken beleidsmakers van V&W dat daarnaast ook technische maatregelen (zoals dijkverhogingen) ingezet blijven worden, onder meer via het programma Ruimte voor de Rivier. Beleidsmakers kondigen de start van dit programma aan, en geven aan bij realisatie van de gestelde doelen regionale partners nodig te hebben.

De inhoudelijke en procesmatige kaders van het programma Ruimte voor de Rivier worden vastgelegd in het 'Standpunt Ruimte voor de Rivier'⁷⁷⁵. Zo wordt in de planfase gekozen voor een PKB-procedure om keuzes formeel vast te leggen⁷⁷⁶, worden de effecten op de leefomgeving in kaart gebracht via een MER, wordt via een 'spankrachtstudie' nagegaan welke maatregelen op lange termijn nodig zijn, is er niet alleen aandacht voor waterveiligheid maar ook voor ruimtelijke kwaliteit, en worden afspraken met regionale overheden via bestuursovereenkomsten vastgelegd⁷⁷⁷. Bij de uitwerking van de plannen is sprake van coördinatie op drie niveaus – landelijk, per riviertak en per project, waarbij op regionaal niveau een belangrijke rol weggelegd is voor de provincie. Het programma Ruimte voor de Rivier moet resulteren in een maatregelenpakket waarmee uiterlijk in 2015 16.000 m³/s binnen de dan geldende veiligheidsnormen kan worden afgevoerd. De staatssecretaris van V&W vat het programma als volgt samen aan de Tweede Kamer: "[daarmee wordt] aangegeven hoe wij van 15.000 m³ naar 16.000 m³ gaan"⁷⁷⁸.

773 Ministerie V&W (2000a, december).

774 Ministerie V&W (2000a, december), p. 9.

775 Ministerie V&W (2000b, december).

776 PKB staat voor planologische kernbeslissing, een ruimtelijk instrument van het Rijk dat vergelijkbaar is met een gemeentelijk bestemmingsplan en een provinciale omgevingsvisie (voorheen streekplan).

777 Provincie Overijssel (2003, 27 mei); Staat der Nederlanden (2001, 20 februari).

778 Tweede Kamer (2001, 25 juni).

Beleidsmakers V&W voeren met de regio een spankrachtstudie uit (stap 4)

Het Rijk voert in 2002 samen met regionale overheden de genoemde ‘spankrachtstudie’ uit om na te gaan welke maatregelen op lange termijn nodig zijn, als bij Lobith 18.000 m³/s via de Rijn Nederland binnenkomt, en of die maatregelen botsen met op korte termijn te nemen maatregelen⁷⁷⁹. De resultaten van de spankrachtstudie worden meegenomen in de PKB-procedure. Een belangrijke conclusie is dat tot 16.500 m³/s buitendijkse maatregelen zoals het verdiepen van rivieren afdoende zijn maar daarboven niet meer, en dat daarbij “ruimtelijke maatregelen een reëel alternatief vormen voor dijkversterking”⁷⁸⁰. De bypass bij Kampen wordt op lange termijn als ‘onmisbaar’ en daarom als ‘no-regret’ gezien en scoort relatief goed op de in de studie gehanteerde criteria waterstandseffect, kosteneffectiviteit en ruimtelijke kwaliteit⁷⁸¹. Een geïnterviewde onderzoeker wijst op de beperkingen van de spankrachtstudie: “Er was sprake van een ‘houtje-touwtje’ model dat te weinig rekening hield met de invloed van het IJsselmeer”⁷⁸².

Beleidsmakers V&W starten PKB-procedure Ruimte voor de Rivier (stap 5)

Het Rijk geeft via een planologische kernbeslissing (PKB) invulling aan het programma Ruimte voor de Rivier. Er wordt voor een PKB gekozen omdat het gaat om een belangenafweging voor het gehele rivierengebied en dus “een besluit op bovenregionaal niveau vereist [is]”⁷⁸³. Met de PKB worden de locaties en het type maatregel vastgelegd, nadere invulling vindt plaats in het vervolgtraject. De PKB-procedure start medio 2002 met een startnotitie voor de m.e.r.-procedure⁷⁸⁴. Daarin wordt het kader voor de PKB-procedure vastgelegd: de doelstellingen, voorwaarden en uitgangspunten, te onderzoeken alternatieven en gehanteerde criteria. Een belangrijke voorwaarde is dat het maatregelenpakket binnen het budget van 1,9 miljard euro (later opgehoogd naar 2,2 miljard euro) wordt gerealiseerd. Het belangrijkste uitgangspunt betreft een verhoging van de maatgevende afvoer bij Lobith van 15.000 m³/s naar 16.000 m³/s, welke via modelberekeningen wordt vertaald in verhogingen van het waterpeil (MHW) per riviertraject. Voor Kampen is de peilverhoging bij Zwolle leidend: daar wordt in eerste instantie uitgegaan van een peilverhoging 29 cm (zie figuur B6.1), tijdens de m.e.r.-procedure wordt die na nieuwe berekeningen verhoogd naar 41 cm⁷⁸⁵ (zie stap 17). Die peilverhoging is tevens de taakstelling: via te nemen maatregelen, zoals een bypass, dient deze verhoging uiterlijk in 2015 teniet te worden gedaan. Bij de invulling

779 Projectgroep Spankrachtstudie (2002a, december); Projectgroep Spankrachtstudie (2002b, december).

780 Projectgroep Spankrachtstudie (2002b, december), p. 13.

781 Projectgroep Spankrachtstudie (2002a, december), p. 8 en p. 121.

782 Interview B25.

783 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april), p. 10.

784 Ministeries V&W, VROM en LNV (2002, mei); Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2002, mei).

785 Ministeries V&W, VROM en LNV (2002, mei); Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni).

Figuur B6.1 Verandering van toetspeilen langs de IJssel, van 15.000 naar 16.000 m³/s (bron: Ministeries V&W, VROM en LNV, 2002, mei)

Toelichting: voor de bypass bij Kampen is de verandering in het toetspeil (peilverhoging) bij Zwolle (Spooldersluis) – het donkeroranje bolletje (20-30 cm) – leidend.

van het maatregelenpakket wordt bovendien rekening gehouden met een verdere verhoging van de maatgevende afvoer naar 18.000 m³/s.

De startnotitie geeft aan dat bij voorkeur maatregelen worden getroffen in het rivierengebied zelf (buitendijks). Als dat niet voldoende soelaas biedt zijn er twee opties: grootschalige maatregelen binnendijks zoals een bypass, of technische maatregelen zoals dijkverhogingen. Omdat grootschalige binnendijkse maatregelen erg ingrijpend zijn, is de verwachting dat deze niet of nauwelijks in het maatregelenpakket tot 2015 zullen zitten. Aangegeven wordt dat daarvan kan worden afgeweken als de maatregel op termijn toch nodig is én als binnendijkse maatregelen (zoals een bypass) kansen biedt voor de regio⁷⁸⁶. Om het laatste punt te concretiseren wordt voor elke regio een ruimtelijke opgave en een daaraan gekoppelde visie uitgewerkt. In de startnotitie wordt al een aanzet gegeven: voor het gebied rondom Kampen, de IJsseldelta, worden onder meer het natuurlijke karakter van de IJssel en de stedelijke en landschappelijke kwaliteiten genoemd⁷⁸⁷.

In de startnotitie wordt ingegaan op de manier waarop stakeholders worden betrokken. Dat is vooral via formele procedures: bestuurders van regionale overheden kunnen via een landelijke stuurgroep en regionale stuurgroepen hun mening geven

⁷⁸⁶ Ministeries V&W, VROM en LNV (2002, mei), p. 36.

⁷⁸⁷ Ministeries V&W, VROM en LNV (2002, mei), p. 38.

(‘zwaarwegend advies’)⁷⁸⁸, andere stakeholders kunnen dat door het indienen van zienswijzen. Aanvullend daaraan worden wensen en belangen via een ‘belevingswaarden-onderzoek’ in kaart gebracht.

Commissie m.e.r.: onderbouw nut en noodzaak en onderzoek aantal beleidsstrategieën (stap 6)

De Commissie m.e.r. komt medio 2002 mede op basis van de door stakeholders ingediende zienswijzen met een advies over de invulling van het milieueffectrapport (MER)⁷⁸⁹. De Commissie vraagt aandacht voor de onderbouwing van nut en noodzaak van voorgestelde maatregelen. Het gaat onder meer om op de manier waarop de maatgevende afvoeren (16.000 en 18.000 m³/s) en maatgevende hoogwaterstanden (zoals 29 cm waterstandsdeling bij Zwolle) worden berekend: “welke methoden en modellen worden gebruikt en welke onzekerheden vloeien daaruit voort?”⁷⁹⁰ Ook vraagt de Commissie m.e.r. aan te geven hoe het verhogen van ruimtelijke kwaliteit wordt gemeten; dit is naast het verbeteren van de waterveiligheid het tweede doel van het programma Ruimte voor de Rivier⁷⁹¹. In aanvulling daarop beveelt ze aan te werken met een aantal beleidsstrategieën voor de invulling ruimtelijke kwaliteit, zoals ‘maximaliseren natuurwaarden’, ‘maximaal binnendijks’ (zoals bypasses) en ‘business as usual’ (vooral dijkverhogingen)⁷⁹². De Commissie m.e.r. gaat in op het streven te komen tot ‘no-regret’ maatregelen, en geeft aan dat “gelet op onzekerheden het nuttig is om enkele scenario’s voor maatgevende afvoeren en socio-economische ontwikkelingen te bespreken en de effecten daarvan te bepalen” op de genoemde strategieën⁷⁹³. Bovendien vraagt ze aandacht voor de ‘duurzaamheid’ van gekozen maatregelen: “hoe lang zijn de ruimtelijke maatregelen effectief en welke beheersinspanningen zijn nodig om het gewenste veiligheidsniveau te handhaven”⁷⁹⁴.

Beleidsmakers Kampen en Overijssel: ruimtelijke visie en regioadvies (stap 7)

Parallel aan de m.e.r.-procedure stemmen beleidsmakers van V&W de uitwerking van de PKB voor Ruimte voor de Rivier af met regionale overheden. Die krijgen via stuurgroepen en het door hen op te stellen regioadvies een stem bij de door het Rijk te maken keuzes. Dat is voor beleidsmakers van Overijssel en Kampen aanleiding om zelf een ruimtelijke visie uit te werken: die geeft hen het kader waarbinnen ze hun voorkeuren in het landelijke traject kenbaar kunnen maken. Medio 2003 resulteert dit in een door PS vastgestelde visie met provinciale doelen en uitgangspunten voor

⁷⁸⁸ Ministeries V&W, VROM en LNV (2002, mei), p. 51.

⁷⁸⁹ Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus).

⁷⁹⁰ Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus), p. 3.

⁷⁹¹ Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus), p. 4.

⁷⁹² Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus), p. 8.

⁷⁹³ Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus), p. 7.

⁷⁹⁴ Commissie m.e.r. (2002, 22 augustus), p. 7.

Ruimte voor de Rivier, medio 2004 wordt de ruimtelijke visie voor Kampen door de raad vastgesteld⁷⁹⁵.

In zowel de visie van de gemeente Kampen als die van de provincie Overijssel wordt de komst van de bypass gepresenteerd als een noodzakelijke maatregel vanwege toenemende hoeveelheden rivierwater. Tegelijkertijd worden de kansen van een blauwe, bevaarbare bypass benadrukt. Voor de provincie biedt een gebiedsontwikkeling met bypass de mogelijkheid de provinciale doelen op het gebied van natuur te halen⁷⁹⁶. Kampen wil groeien en heeft daarvoor een woningbouwlocatie nodig: een blauwe bypass geeft Kampen de mogelijkheid “een bijzonder woonmilieu over de Zwartendijk te ontwikkelen”⁷⁹⁷. Tegelijkertijd speelde ook de vrees dat woningbouw met een ruimtelijke reservering voor een mogelijke bypass niet meer mogelijk is. “Langzamerhand kwamen de gevolgen van de PKB voor Ruimte voor de Rivier in beeld. Er was sprake van een ruimtelijke reservering: het beeld ontstond dat Kampen met de ruimtelijke reservering op slot kwam te zitten”, aldus een geïnterviewd raadslid⁷⁹⁸. Beleidsmakers van Overijssel en Kampen – en in navolging ook PS en de raad – sturen daarom aan op de realisatie van een blauwe bypass op korte termijn.

De ruimtelijke visies van Kampen en Overijssel zijn sterk bepalend voor het regioadvies omtrent maatregelen in de IJsseldelta rondom Kampen, dat begin 2005 aan beleidsmakers van V&W wordt overhandigd. In dat advies wordt de bypass bij Kampen als één van de ‘kansrijke projecten’ benoemd vanwege de mogelijkheid om ‘ruimtelijke kwaliteit’ te realiseren⁷⁹⁹. Aangegeven wordt dat de maatregel ‘no-regret’ is: de bypass is boven de 16.600 m³/s nodig, “hetgeen de noodzaak van de realisatie van de bypass op relatief korte termijn bevestigt”⁸⁰⁰. Bovendien is sprake van een ‘nu-of-nooit-situatie’ omdat de bypass nú gecombineerd kan worden met de aanleg van de Hanzelijn en woningbouwplannen van Kampen, en hebben alternatieve maatregelen (zoals zomerbedverlaging) grote nadelen⁸⁰¹.

Beleidsmakers V&W onderzoeken alternatieve maatregelenpakketten (stap 8)

Mede op basis van het advies van de Commissie m.e.r. (zie stap 6) werken beleidsmakers van V&W in de periode 2003-2005 het MER uit; dat wordt medio 2005 naar buiten gebracht. Daarnaast wordt door het Centraal Planbureau (CPB) een kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd naar de in de PKB voor Ruimte voor de Rivier geplande maatregelen.

Het CPB concludeert dat de veiligheidsnormen in de IJsseldelta vanuit economisch

⁷⁹⁵ Gemeente Kampen (2004, juni); Provincie Overijssel (2003); Provincie Overijssel (2003, 3 juni).

⁷⁹⁶ Interview B22. Het betreft doelen voor EHS (Ecologische Hoofdstructuur, tegenwoordig NNN, Natuurnetwerk Nederland).

⁷⁹⁷ Gemeente Kampen (2004, juni), p27.

⁷⁹⁸ Interview B9.

⁷⁹⁹ Stuurgroep Bovenrivieren en Benedenrivieren (2005, maart), p. 17 en p. 22.

⁸⁰⁰ Stuurgroep Bovenrivieren en Benedenrivieren (2005, maart), p. 34.

⁸⁰¹ Stuurgroep Bovenrivieren en Benedenrivieren (2005, maart), p. 33.

perspectief lager kunnen liggen dan de geldende normen: maatregelen hoeven daar pas over een aantal decennia gerealiseerd te worden⁸⁰². Omdat een bypass in de IJsseldelta kosteneffectiever is dan de geplande zomerbedverlaging, er in dit gebied geen urgentie is om maatregelen te treffen en de bypass een robuuste maatregel is, adviseert het CPB te kiezen voor een bypass⁸⁰³. Overigens concludeert het CPB dat dijkversterkingen vaak de meest efficiënte oplossing van het veiligheidsprobleem zijn, ook langs de IJssel bij Kampen⁸⁰⁴. De geïnterviewde CPB-onderzoeker geeft aan dat met de bevindingen weinig is gedaan door beleidsmakers en de Tweede Kamer, niet met het advies toch te kiezen voor een bypass en ook niet met de conclusie dat dijken vaak de meest efficiënte oplossing zijn: “Het uitgangspunt van Ruimte voor de Rivier was dat het een mix van dijkversterking en ruimtelijke maatregelen was, maar sommigen vatten het programma op dat alleen ruimtelijke maatregelen getroffen mochten worden”⁸⁰⁵.

In de m.e.r.-procedure wordt een aantal beleidsstrategieën vertaald in maatregelenpakketten voor het gehele rivierengebied, in lijn met het advies van de Commissie m.e.r.⁸⁰⁶. Die maatregelenpakketten worden ontwikkeld door van verschillende maatregelen via een rekenmodel (‘Blokkenoos’) het effect op de waterstand te berekenen⁸⁰⁷, en krijgen een nadere invulling na afstemming met regionale overheden. Dat resulteert in twee ‘basisalternatieven’ – één gericht op kosteneffectieve technische maatregelen, de ander op ruimtelijke maatregelen – en een aantal ‘lokale varianten’ (‘modules’); de bypass bij Kampen is één van de modules⁸⁰⁸. Van de maatregelenpakketten en modules worden de effecten op de leefomgeving bepaald, vooral via modelberekeningen, en vergeleken met het referentiealternatief dijkversterking (‘RAD’)⁸⁰⁹. Ook wordt nagegaan of maatregelen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit en of ze passen in de met regionale partners ontwikkelde langetermijnvisie op het rivierengebied. Andere stakeholders krijgen de gelegenheid input te leveren door het indienen van zienswijzen, en hun wensen en belangen worden in kaart gebracht via een belevingswaardenonderzoek op basis van enquêtes en interviews⁸¹⁰.

De bypass bij Kampen scoort in het MER niet goed op de gevolgen voor cultuur-historisch waardevolle elementen en structuren, wordt in het belevingswaardenonderzoek minder goed gewaardeerd dan een zomerbedverlaging, en brengt door het

802 CPB (2005a, april), p. 65 en p. 93.

803 Interview B13; CPB (2005a, april), p. 21, en (CPB, 2005b, april), p. 16.

804 CPB (2005b), pp. 13-14.

805 Interview B13.

806 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2003, januari).

807 WL|Delft Hydraulics en RIZA (2002, april).

808 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), p. 70, p. 72, p. 78 en p. 105.

809 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni).

810 Research voor Beleid (2004, juli).

‘badkuipeffect’ veiligheidsrisico’s met zich mee⁸¹¹. Tegelijkertijd wordt de combinatie met andere opgaven, ‘meervoudig ruimtegebruik’, als een grote kans gezien voor ‘toekomstkwaliteit’ en ‘langetermijnvisie’⁸¹². Bovendien realiseert het Rijk zich dat bij de realisatie van de bypass op lange termijn de regio mogelijk niet meer financieel bijdraagt en spreekt in dat verband van een ‘nu-of-nooit’-situatie, terwijl het alternatief zomerbedverlaging juist een ‘potentiële spijsituatie’ is omdat die mogelijk overbodig is bij realisatie van de bypass⁸¹³. Omdat de bypass relatief duur is en niet past binnen het beschikbare budget kiezen beleidsmakers van V&W in het ‘Basis-Voorkeursalternatief’ toch voor zomerbedverlaging in plaats van een bypass. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid voor een bypass open gehouden: als regionale overheden met een goed plan én met geld komen, kan de bypass in plaats van de geplande zomerbedverlaging worden gerealiseerd⁸¹⁴. Over die keuze zegt een betrokken beleidsmaker van RWS: “Dat was een politieke keuze, geen (inhoudelijke) keuze van RWS”⁸¹⁵.

Beleidsmakers V&W komen met PKB-besluit: bypass voor lange termijn (stap 9)

In het voorjaar van 2005 komt de ontwerp-PKB uit⁸¹⁶. Het ontwerp-PKB bevestigt dat het Rijk in eerste instantie in het zogenaamde ‘basispakket’ kiest voor zomerbedverlaging van de IJssel in plaats van een bypass bij Kampen als maatregel om in 2015 te voldoen aan de norm van 16.000 m³/s. Daarnaast wordt via ruimtelijke reserveringen voor onder meer een bypass bij Kampen geanticipeerd op “maatregelen die na 2015

Figuur B6.2 Ruimtelijke reservering voor bypass bij Kampen in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier (bron: Ministerie V&W, 2005)

811 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), p. 36 en p. 317. Voor ‘badkuipeffect’ zie ook stap 18.

812 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), pp. 27-29 en p. 165.

813 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), pp. 177-178 en p. 184.

814 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), p. 117.

815 Interview B10.

816 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april).

nodig kunnen zijn” als gevolg van klimaatverandering (zie figuur B6.2)⁸¹⁷. Na 2015 wordt bezien of realisatie ervan nodig is.

De maatregelen uit het basispakket en de ruimtelijke reserveringen krijgen de wettelijke status ‘beslissing van wezenlijk belang’, maar zijn voor regionale overheden niet bindend⁸¹⁸. Daarom werkt het Rijk samen met medeoverheden en zijn ook na inwerkingtreding van de PKB onder een aantal voorwaarden initiatieven vanuit de regio mogelijk als alternatief voor eerder gekozen maatregelen. In de ontwerp-PKB wordt aangegeven dat maatregelen voor Rijksfinanciering moeten voldoen aan de ‘Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten’ (SNIP). Beleidsmakers van Overijssel en Kampen proberen via dit ‘omwisselbesluit’ alsnog de bypass op korte termijn gerealiseerd te krijgen⁸¹⁹. Het Rijk zegt in de PKB: “vanuit de invalshoeken ruimtelijke ordening en duurzaamheid op de lange termijn gaat de voorkeur uit naar de aanleg van een hoogwatergeul”⁸²⁰.

Beleidsmakers van Overijssel en Kampen gebruiken de ruimtelijke reservering voor een mogelijke bypass in de jaren erna als argument voor realisatie van de bypass op korte termijn. Met die ruimtelijke reservering gaat een groot gebied op slot voor bijvoorbeeld woningbouw. Een geïnterviewde beleidsmaker: “Het betekende dat je als stad lam werd gelegd, dat hele gebied ging op slot”⁸²¹. In de ontwerp-PKB wordt wel aangegeven dat de ruime ruimtelijke reservering in overleg met de regio nadere invulling kan krijgen zodat stedelijke ontwikkelingen mogelijk blijven, en dat na 2015 wordt bezien of realisatie van de bypass nodig is⁸²². Bovendien wordt de bypass door beleidsmakers van Overijssel en Kampen op termijn als ‘onvermijdelijk’ en ‘noodzakelijk’ gepresenteerd⁸²³. Zo zegt een geïnterviewde beleidsmaker: “De maatregel werd wel als noodzakelijke maatregel voor de lange termijn opgenomen in de PKB”⁸²⁴. In de ontwerp-PKB wordt de term ‘noodzakelijk’ wel gebruikt, maar in een andere context: “Om kansen en mogelijkheden te kunnen benutten, is het noodzakelijk dat het project bypass Kampen al op relatief korte termijn [dus vóór 2015] wordt gestart”⁸²⁵; met ‘kansen en mogelijkheden’ wordt de combinatie van een bypass met woningbouw, recreatie en toerisme en natuurontwikkeling bedoeld.

817 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april), p. 7.

818 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april), p. 10; Tweede Kamer (2005, 22 juni).

819 In dit stadium wordt gesproken over ‘uitwisselbaarheid’ van maatregelen, later over ‘omwisselbesluit’.

820 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, mei), p. 65.

821 Interview B19.

822 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april), p. 72.

823 Interviews B14 en B31; Provincie Overijssel (2008, 4 maart), p. 20 en p. 119.

824 Interview B31.

825 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 15 april), p. B17.

Stakeholders en experts kritisch over uitgangspunt 18.000 m³/s (stap 10)

Het ontwerp-PKB voor Ruimte voor de Rivier wordt eind 2005 samen met het MER ter inzage gelegd. De inspraakprocedure op de ontwerp-PKB en het MER levert ruim 2.800 reacties op. Daarvan gaan tien expliciet over de bypass bij Kampen: er worden twijfels geuit over nut en noodzaak, er wordt gewezen op de gevolgen voor landbouw en landschap, en er wordt gesteld dat er goede alternatieven zijn⁸²⁶. Het Rijk geeft in een algemene reactie aan dat het uitgangspunt 'meer ruimte voor de rivier' in de zienswijzen niet ter discussie wordt gesteld, wel de manier waarop dit invulling moet krijgen. Veel sprekers willen minder ingrijpende maatregelen, zoals zomerbedverlaging; dat geldt ook voor de bypass bij Kampen⁸²⁷.

In veel zienswijzen worden twijfels geuit over het uitgangspunt van 18.000 m³/s waterafvoer bij Lobith: velen geloven niet dat er ooit zoveel water Nederland binnenkomt. Dat speelt ook bij de bypass bij Kampen: die is pas nodig bij zeer hoge waterstanden (boven de 16.500 m³/s). De VROM-Raad en de Commissie m.e.r. zijn in hun advies eveneens kritisch: "deze norm is niet het resultaat van een objectieve wetenschappelijke analyse maar ontstaan in het schemergebied tussen wetenschap en politiek"⁸²⁸. Ze vragen daarom om meer duidelijkheid over het gehanteerde uitgangspunt van 18.000 m³/s. Het Rijk laat "een nadere analyse van noodzaak tot reserveringen" uitvoeren, en handhaaft vervolgens de uitgangspunten: "er is voor gekozen om uit te gaan van een afvoer van 18.000 m³/s"⁸²⁹ (zie ook kader B6.1). Uit de uitgevoerde interviews blijkt enerzijds dat beleidsmakers en volksvertegenwoordigers bij het uitgangspunt van 18.000 m³/s vertrouwen op de expertise van instituten als de Waterdienst van RWS, terwijl anderzijds geïnterviewde experts kritisch zijn over dit uitgangspunt. Zo zegt een beleidsmaker van RWS: "Dit is gebaseerd op gedegen onderzoek, modelstudies en uitgaande van het middenscenario van het KNMI"; terwijl experts erop wijzen dat het bij hoog water niet alleen gaat om de *maximale* hoogte maar vooral om de *duur* van het – waarschijnlijk minder hoge – water: "de 18.000 wordt 14.500"⁸³⁰.

De Commissie m.e.r. is eveneens kritisch over het uitgangspunt dat rivieren meer ruimte moeten krijgen. Ze vindt dat het referentiealternatief met hogere dijken (RAD) onvoldoende is uitgewerkt, terwijl dat door het CPB als een goed alternatief wordt beschouwd. Dit punt wordt als een 'essentiële tekortkoming' beschouwd⁸³¹. In een reactie geeft het Rijk aan dat de 'trendbreuk' in het beleid juist de reden is om het referentiealternatief met alleen dijkversterking niet verder uit te werken: "Aan het verzoek van de commissie kan en wil het kabinet niet voldoen, omdat dit in strijd is met

826 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, 22 december), pp. 16-17.

827 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, mei).

828 VROMRaad (2005, oktober), p. 11.

829 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, mei), p. 10, p. 16 en p. 107.

830 Interviews B10 en B25; in interviews B9, B16, B22 en B23 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

831 Commissie m.e.r. (2005, 14 oktober), pp. 3-4.

de keuze voor Ruimte voor de Rivier⁸³². Ook in de Tweede Kamer is discussie over nut en noodzaak van de geplande maatregelen en ruimtelijke reserveringen, alsmede over het uitgangspunt van 18.000 m³/s⁸³³. Een geïnterviewd Tweede Kamerlid: “Er is hier wellicht meer sprake van een ‘nachtmerriescenario’ dan van een worst case scenario”⁸³⁴. Toch wordt de PKB voor Ruimte voor de Rivier eind 2006 zonder wezenlijke veranderingen aangenomen. Een motie van de CDA-fractie om de bypass bij Kampen in het basispakket op te nemen wordt voor de stemming weer teruggetrokken⁸³⁵.

Kader B6.1 Toelichting beleidsmakers V&W op uitgangspunt 18.000 m³/s

In het MER wordt ingegaan op het uitgangspunt van 18.000 m³/s. Dat is gebaseerd op berekeningen met het middenscenario van het IPCC met 2°C temperatuurstijging in de komende eeuw⁸³⁶. Aangegeven wordt dat Nederlands-Duits onderzoek laat zien dat er “veel onzekerheden” zijn over de vraag of die 18.000 m³/s Nederland zullen bereiken: zonder dijkoverstromingen in Duitsland zou het zelfs om 18.700 m³/s kunnen gaan, wanneer die overstromingen wel plaatsvinden zou 15.500 m³/s water bij Lobith de grens over komen⁸³⁷. Welke hoeveelheid Nederland binnenkomt hangt mede af van de maatregelen die in Duitsland worden getroffen; het is onzeker wat zij zullen doen. Hoewel overstromingen in Duitsland wel worden verwacht, wordt vanwege de vele onzekerheden toch uitgegaan van 18.000 m³/s: “de verwachting is dat met deze vertrekpunten voldoende invulling wordt gegeven aan het voorzorgsbeginsel”⁸³⁸.

Fase 2 – Uitwerking plan: bypass onderdeel van gebiedsontwikkeling (2004-2009)

In het begin van deze tweede fase blijkt dat het Rijk kiest voor zomerbedverlaging als maatregel om in 2015 te voldoen aan de norm van 16.000 m³/s (zie stap 9). Regionale overheden krijgen de mogelijkheid de bypass via een ‘omwisselbesluit’ uiterlijk 1 januari 2009 alsnog in het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier te krijgen, en daarmee de bypass toch op korte termijn te realiseren⁸³⁹.

832 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, mei), pp. 105-106.

833 Tweede Kamer (2005, 22 juni); Tweede Kamer (2006, 8 maart); Tweede Kamer (2006, 19 juni).

834 Interview B17.

835 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006, 19 december).

836 IPCC staat voor Intergovernmental Panel on Climate Change.

837 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), p. 17 en p. 20.

838 Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005, juni), p. 33.

839 Ministerie V&W et al. (2010, 15 februari), p. 3.

Beleidsmakers Kampen willen bouwen over de Zwartendijk (stap 11)

In 2000 besluiten beleidsmakers van Kampen, Zwolle en Overijssel samen te werken op het ruimtelijk domein⁸⁴⁰. Ze spreken af in de IJsseldelta via 'meervoudig ruimtegebruik' invulling te geven aan het beleid waarin rivieren meer ruimte krijgen⁸⁴¹. Daarnaast wordt gewerkt aan een gezamenlijk woningbouwprogramma, met een focus op de 'duurdere en topsegmenten' en op 'watergeoriënteerde woonmilieus' als aanvulling op het bestaande aanbod in Zwolle en Kampen⁸⁴². In 2002 koppelen beleidsmakers van Kampen en Overijssel de realisatie van watergeoriënteerde woonmilieus voor het eerst aan een mogelijke bypass: die biedt de mogelijkheid "gevarieerde woonmilieus te creëren"⁸⁴³. Het open gebied ten westen van Kampen is of wordt al aangetast door een aantal ruimtelijke ingrepen (N50 en Hanzelijn) en biedt ruimte om de gewenste 6.000 woningen te bouwen. Een geïnterviewde beleidsmaker over die groeiambitie: "Zwolle was een enorme groeimotor en de verwachting was dat Kampen hier profijt van zou hebben"⁸⁴⁴.

Medio 2004 besluit de raad van Kampen door het vaststellen van een ruimtelijke visie formeel tot het bouwen 'over de Zwartendijk' en mee te werken aan de realisatie van een blauwe bypass: "wij zien in deze oplossing voor een nationaal probleem kansen voor de ontwikkeling van Kampen" (zie figuur B6.3)⁸⁴⁵. De bypass wordt als een noodzakelijke maatregel tegen hogere waterstanden gepresenteerd⁸⁴⁶, hoewel er door een aantal fracties in de raad twijfels worden geuit over het uitgangspunt van 18.000 m³/s. Een GBK-fractielid zegt hierover: "Ik heb een verhaal van een Duitse ingenieur gehoord die zei dat als Duitsland het zover zou laten komen dat Nederland 18.000 m³ binnenkrijgt, Duitsland draconische maatregelen moet nemen omdat anders half Duitsland verdrinkt"; een PvdA-raadslid geeft in diezelfde vergadering aan dat het Rijk uitgaat van 16.000 m³ en de bypass niet nodig vindt, "het is vreemd dat de provincie dan uitgaat van 18.000 m³"⁸⁴⁷. Ook is er verdeeldheid in de raad (en bij inwoners in Kampen) over de realisatie van 6.000 woningen over de Zwartendijk: tegenstanders, in de raad vooral de fracties van SGP, GroenLinks en GBK, benadrukken de openheid en cultuurhistorische elementen van het landschap, en hebben twijfels over de noodzaak voor stedelijke uitbreiding in het buitengebied en over de haalbaarheid van het plan voor 6.000 woningen⁸⁴⁸. De SGP-fractie geeft bovendien aan niet te willen bouwen "voor lieden uit de regio of vanuit het westen van het land"⁸⁴⁹.

840 Provincie Overijssel et al. (2000, 31 oktober); Provincie Overijssel (2000, 22 september).

841 Provincie Overijssel (2002, 19 februari).

842 Companen (2001, oktober), p. 5; Provincie Overijssel et al. (2000, 31 oktober), p. 13; Provincie Overijssel (2002, 19 februari).

843 Witpaard (2002, juni), p. 17 en p. 19; iets vergelijkbaars staat in Provincie Overijssel (2002, 19 februari).

844 Interview B19.

845 Gemeente Kampen (2004, juni), p. 27; Gemeente Kampen (2004, 30 juni).

846 Gemeente Kampen (2004, juni), p. 27.

847 Gemeente Kampen (2005b, 26 mei), pp. 8-9.

848 Interviews B26 en B30; Gemeente Kampen (2003); Gemeente Kampen (2005b, 26 mei).

849 Gemeente Kampen (2005b, 26 mei), p. 10.

Wanneer de woningbouwplannen in 2005 verder worden uitgewerkt is de komst van de bypass nog allerm minst zeker: het Rijk kiest in de PKB-procedure immers voor zomerbedverlaging als maatregel tegen hogere waterstanden. Vanwege die onzekerheid en de “sterk geïsoleerde ligging” van de woningen langs de bypass, vooral door de komst van de Hanzelijn, geven beleidsmakers van Kampen de voorkeur aan woningbouw die juist niet langs de bypass ligt (zie figuur B6.3)⁸⁵⁰. Dat verandert kort daarna door toedoen van beleidsmakers van Overijssel: die zien koppeling van de woningbouw aan de bypass als basis voor een integrale gebiedsontwikkeling. In het gezamenlijke visiedocument, ‘Netwerkstadvisie 2030’, is die gebiedsontwikkeling één van de ‘boegbeelden’. Omdat Kampen in het gebied van de bypass wil bouwen, de Hanzelijn wordt aangelegd en de N50 wordt verbreed “is het van belang om nu het nog kan een integrale oplossing te bedenken met een hoge ruimtelijke kwaliteit”: er kan dan bij de Hanzelijn en de N50 een viaduct over de bypass worden aangelegd⁸⁵¹.

Figuur B6.3 Ontwikkelingsmogelijkheden Kampen (uitsnede) (bron: Witpaard, 2005b, april)

Beleidsmakers Overijssel zorgen voor status ‘voorbeeldproject’ (stap 12)

Het centrale uitgangspunt in het landelijk ruimtelijk beleid wordt met de Nota Ruimte uit 2004 ‘ontwikkelingsplanologie’: niet denken vanuit beperkingen maar vanuit mogelijkheden en daartoe gezamenlijk de opgaven in een gebied oppakken⁸⁵². Om ervaring op te doen met dit nieuwe uitgangspunt ondersteunt het Rijk een aantal ‘regionale gebiedsgerichte projecten’, ‘voorbeeldprojecten voor ontwikkelingsplanologie’⁸⁵³.

⁸⁵⁰ Witpaard (2005a, april), p. 20; Witpaard (2005b, april); Gemeente Kampen (2005a, 26 mei).

⁸⁵¹ Programmabureau Zwolle Kampen Netwerkstad (2005), pp. 77-78.

⁸⁵² Ministerie VROM (2004, 23 april).

⁸⁵³ Ministerie VROM (2004, 23 april), p. 21.

Om betrokkenheid van het Rijk bij de gebiedsontwikkeling met bypass te borgen, besluiten beleidsmakers van Overijssel begin 2004 de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid bij VROM voor te dragen als 'voorbeeldproject'⁸⁵⁴. Via die status krijgt de gebiedsontwikkeling een plek in het regeerakkoord, zorgen beleidsmakers van VROM voor afstemming met andere ministeries én het levert een financiële bijdrage op van VROM: 22,4 miljoen euro⁸⁵⁵. De uitgangspunten van de Nota Ruimte vormen de basis voor het plan van aanpak voor de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid dat eind 2004 wordt uitgewerkt. Via de gebiedsontwikkeling worden opgaven voor natuur, woningbouw, infrastructuur en waterveiligheid bij elkaar gebracht en versneld gerealiseerd. Het streven is om via participatie tot een gedragen invulling van de gebiedsontwikkeling te komen, een voor PS belangrijke voorwaarde voor het proces⁸⁵⁶.

Na beoordeling van de voorstellen door de Commissie Bakker krijgt de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid eind 2005 de status van 'voorbeeldproject'⁸⁵⁷; dit is in dezelfde periode als beleidsmakers van V&W besluiten de bypass niet op te nemen in het basispakket van het programma Ruimte voor de Rivier (zie stap 9). Volgens een geïnterviewd Tweede Kamerlid toont die (ogenschijnlijke) tegenstrijdigheid "de verkokering tussen de verschillende ministeries"⁸⁵⁸. De Commissie Bakker komt tot een positief oordeel, maar geeft ook advies om meer aandacht te besteden aan het vergroten van het politiek-maatschappelijk draagvlak voor de gebiedsontwikkeling. De Commissie wijst beleidsmakers van Overijssel op een onzekere uitkomst van gemeenteraadsverkiezingen in 2006 en adviseert ze daarom de gebiedsontwikkeling "verkiezingsproof" te maken door via "een vrij ruime bandbreedte [...] te anticiperen op enkele bestuurlijke alternatieven"⁸⁵⁹.

Beleidsmakers Overijssel werken in samenwerking varianten bypass uit (stap 13)

De bypass vormt de basis van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Daarom wordt vanaf eind 2004 een aantal varianten voor inrichting van de bypass uitgewerkt⁸⁶⁰. Beleidsmakers van Overijssel doen dat in samenwerking met andere overheden, waaronder de gemeente Kampen en Zwolle en waterschap Groot Salland, en met inbreng van stakeholders⁸⁶¹. Die participatie is bedoeld om het draagvlak voor de bypass te vergroten. Een betrokken beleidsmaker: "In eerste instantie was er niet heel

854 Interviews B9 en B22; Provincie Overijssel (2004, 15 januari); Netwerkstad Zwolle-Kampen (2004, 3 november). Formeel gaat het om het project IJsseldelta, inclusief IJsseldelta-Noord.

855 Interview B16; Ministerie VROM (2007, 2 juli); Ministeries VROM, LNV, V&W en EZ (2007, december); Ministerie V&W et al. (2010, 15 februari); Tweede Kamer (2005).

856 Netwerkstad Zwolle Kampen (2004, 3 november); Provincie Overijssel (2004, 5 november); Provincie Overijssel (2004, 8 december).

857 Commissie Gebiedsontwikkelingen (2005, november).

858 Interview B17; in interview B22 wordt iets vergelijkbaars gezegd.

859 Commissie Gebiedsontwikkelingen (2005, november), pp. 101-102.

860 Er wordt in dit participatietraject gesproken over 'scenario's', in deze studie wordt de term 'varianten' gebruikt.

861 Provincie Overijssel (2005, maart), p. 7.

veel draagvlak was voor de bypass. Toen we het gebied in gingen met het plan, gingen mensen er pas over nadenken”⁸⁶².

Beleidsmakers van Overijssel hebben weinig tijd voor het participatietraject: besluitvorming over de PKB voor Ruimte voor de Rivier en het Tracébesluit voor de Hanzelijn dwingen ze eind 2005 te zorgen voor een “breed gedragen en financieel haalbaar voorkeursvariant”⁸⁶³. Er is daardoor in de eerste helft van 2005 sprake van een kort maar intensief participatietraject. Daarin worden vijf varianten voor een bypass verder uitgewerkt met bewoners en boeren uit het gebied, inwoners van Kampen en belangenbehartigers voor onder meer landbouw en natuur: een bevaarbare (blauwe) of juist niet bevaarbare (groene) bypass, een inrichting als kanaal of juist als meanderende rivier, en woningbouw gespreid en kleinschalig of juist gebundeld en stads⁸⁶⁴. Er geldt een aantal randvoorwaarden, waarvan de belangrijkste zijn dat de bypass tot de in de PKB vereiste waterstandsaling leidt – die wordt via rekenmodellen doorgerekend door onderzoekers – en er ruimte is voor 4.000 tot 6.000 woningen⁸⁶⁵. Ook is duidelijk dat beleidsmakers een voorkeur hebben voor de bevaarbare, blauwe bypass. Een geïnterviewde beleidsmaker zegt over de groene bypass: “Dat alternatief is niet serieus uitgewerkt. De focus lag op een blauwe bypass, met woningbouw. Daar kwamen projectontwikkelaars bij, het was allemaal goud dat blonk, het was allemaal mooi en duur”. Een geïnterviewde volksvertegenwoordiger: “Het idee van een bypass begon met beeldmateriaal, met mooie plaatjes van een bevaarbare bypass met bootjes, naast een plaatje van alleen een groene geul. Ik snap dat mensen enthousiast van die plaatjes met bootjes werden: wie kan daar nou tegen zijn? Pas bij de nadere uitwerking komen de vragen, ook bij mij en mijn fractie”⁸⁶⁶.

Uiteindelijk wordt politiek-bestuurlijk een door Kamperveners ontwikkelde zesde variant als voorkeursvariant gekozen: een blauwe, bevaarbare bypass waarmee door Kamperveners wat is ‘geschoven’. De gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid wordt om die reden vaak geprezen als voorbeeld voor participatie⁸⁶⁷. Tegelijkertijd is duidelijk dat bewoners uit het gebied niet erg enthousiast zijn over de bypass – beleidsmakers van de provincie zeggen hier zelf over: “als de bypass noodzakelijk en onvermijdelijk is, dan kiezen zij er voor mee te denken bij het opstellen van de plannen”⁸⁶⁸, terwijl de inbreng van inwoners uit Kampen in dit stadium gering is⁸⁶⁹. Eén van de geïnterviewden: “Alleen Kamperveners mogen een eigen variant voor de bypass ontwikkelen omdat de

862 Interview B4.

863 Provincie Overijssel (2005, 7 juni), p. 2.

864 Projectorganisatie IJsseldelta (2005, 10 juni), p. 17.

865 Provincie Overijssel (2005, maart), p. 13.

866 Interviews B18 en B23; in interviews B15, B19 en B30 wordt iets vergelijkbaars gezegd; zie ook diverse beleidsdocumenten, zoals Gemeente Kampen (2004, juni).

867 Interviews B1, B4 en B22; Commissie Ladders (2008, maart); Commissie Gebiedsontwikkelingen (2005, november).

868 Provincie Overijssel et al. (2006, augustus), p. 13.

869 Projectorganisatie IJsseldelta (2005, 10 juni), p. 17.

best werkende variant door hun buurtschap liep en beleidsmakers daardoor een probleem met Kamperveen hadden”⁸⁷⁰. Een andere geïnterviewde vat de insteek van Kamperveners als volgt samen: “Hij zal er toch wel komen, dan maar zorgen dat het voor ons het beste is”⁸⁷¹. Ook in de raad van Kampen blijven diverse fracties kritisch over de noodzaak van een bypass. Ze voelen zich voor het blok gezet: als ze niet kiezen voor een bypass wordt een groot gebied op slot gezet en dat is niet in het belang van Kampen⁸⁷².

De door Kamperveners ontwikkelde voorkeursvariant wordt medio 2005 vertaald in vijftien ‘bouwstenen’ (of ‘kaderstellende keuzes’), zoals: de bypass is een meanderende rivier, moet recreatief bevaarbaar zijn, en is de grens voor uitbreiding van Kampen, en ter goedkeuring voorgelegd aan de raad van Kampen en PS⁸⁷³. De bouwstenen worden gebruikt om te komen tot een nadere uitwerking van de voorkeursvariant. Mede door de inbreng van insprekers wordt een aantal bouwstenen toegevoegd, zoals aandacht voor landbouw en de leefbaarheid van kernen in het gebied⁸⁷⁴. Ondanks die aanvullende bouwstenen worden er nog steeds vraagtekens gezet bij de gehanteerde uitgangspunten en blijft er discussie over de noodzaak en gevolgen van een bypass. Zo maakt LTO zich zorgen over de gevolgen voor de landbouw (vanwege kwelwater) en vreest de GroenLinks-fractie dat de waterveiligheid van Kampen verslechtert (‘badkuipeffect’)⁸⁷⁵. Vanwege deze vragen en discussie laten beleidsmakers (opnieuw) onderzoek doen naar de bypass: een ‘taskforce hydraulica’ beantwoordt de meest urgente vragen, en geeft onder meer aan dat de gevolgen van het badkuipeffect en kwel beperkt zijn⁸⁷⁶.

Beleidsmakers Overijssel werken in samenwerking Masterplan IJsseldelta-Zuid uit (stap 14)

Na vaststelling van de bouwstenen voor de bypass medio 2005 werken beleidsmakers van Overijssel en Kampen de gebiedsontwikkeling met bypass verder uit. Inmiddels werken betrokken overheden daarbij samen via de projectorganisatie IJsseldelta-Zuid. Via een klankbordgroep worden de plannen afgestemd met stakeholders, zoals inwoners en boeren uit het gebied en belangenbehartigers als ANWB, NMO en LTO⁸⁷⁷. Dit resulteert eind 2006 in een ‘Masterplan IJsseldelta-Zuid’ en in een begin 2007 door betrokken overheden getekende intentieovereenkomst⁸⁷⁸.

870 Interview B30.

871 Interview B28.

872 Interviews B9 en B19; Provincie Overijssel (2005, 7 juni), p. 2.

873 Gemeente Kampen (2005a, 7 juli); Provincie Overijssel (2005, 7 juni).

874 Provincie Overijssel (2005a, 22 juni); provincie Overijssel (2005b, 22 juni); Gemeente Kampen (2005, 20 juni); Gemeente Kampen (2005b, 7 juli).

875 LTO (2005, 21 mei); Gemeente Kampen (2005, 20 juni).

876 Provincie Overijssel (2005, 7 juni), bijlage 1.

877 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2006, 6 februari), p. 12.

878 Provincie Overijssel et al (2006, augustus); Provincie Overijssel et al. (2007, 18 januari).

De ondertitel van het Masterplan is ‘Nu kansen grijpen’: de bypass moet als basis voor de gebiedsontwikkeling op korte termijn worden gerealiseerd anders is die door andere ontwikkelingen, zoals de aanleg van de Hanzelijn, niet meer mogelijk. Het streven is “de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in het gebied nu aan te pakken, omdat zich nu de unieke kans voordoet dit integraal te doen” en zo “meerwaarde” te creëren voor het gebied (zie figuur B6.4)⁸⁷⁹. Beleidsmakers lichten in het Masterplan toe hoe ze in de gebiedsontwikkeling proberen zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van stakeholders, zoals waterveiligheid voor de regio, een toekomstperspectief voor agrariërs, leefbaarheid van de kernen in het gebied, woningbouw voor Kampen, landelijke natuurdoelen, en bereikbaarheid van Flevoland. Om het langetermijn perspectief van de gebiedsontwikkeling te benadrukken wordt in het Masterplan aangegeven dat de waterveiligheid in de regio “duurzaam is gewaarborgd”⁸⁸⁰. Een geïnterviewde beleidsmaker spreekt bij de gebiedsontwikkeling niet alleen over een ‘duurzame oplossing’ met de bypass, maar ook over een ‘duurzaam toekomstperspectief’ en ‘een duurzame verbinding met natuur en water’⁸⁸¹.

Figuur B6.4 Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid in Masterplan (bron: Provincie Overijssel et al., 2006, augustus)

⁸⁷⁹ Provincie Overijssel et al (2006, augustus), p. 5.

⁸⁸⁰ Provincie Overijssel et al (2006, augustus), p. 6.

⁸⁸¹ Interview B22.

Eind 2006 wordt het Masterplan in de raad van Kampen en PS behandeld⁸⁸². Een CU-raadslid vat de essentie samen: “Indien alle elementen die in het plan zijn genoemd worden uitgevoerd, zal Kampen in de toekomst een wezenlijk andere aanblik en uitstraling krijgen. Sommigen vinden het jammer, anderen noemen het vooruitgang”⁸⁸³. In de raad en PS brengt een aantal fracties, zoals SGP, GroenLinks en SP, de eerder naar voren gebrachte twijfels opnieuw naar voren (zoals het uitgangspunt van 18.000 m/s³), maar is ook kritisch over het participatietraject waar volgens hen onvoldoende afstemming is geweest met direct betrokkenen. Een geïnterviewde volksvertegenwoordiger: “Het was een intern gericht verhaal, de gemeente en provincie trokken die kar, vragen van actiegroepen moest men beantwoorden, maar dat is wat anders dan een actieve betrokkenheid organiseren”⁸⁸⁴. Kritische fracties in raad en PS vragen zich bovendien af wat de waarde is van de intentieovereenkomst: er is verwarring over het standpunt van het Rijk, die de overeenkomst ondertekent en het tracé van de Hanzelijn aanpast maar vlak daarvoor in de PKB voor Ruimte voor de Rivier kiest voor zomerbedverlaging. Ook blijft er onzekerheid over de financiering van de gebiedsontwikkeling, die is in de overeenkomst niet geregeld⁸⁸⁵.

Werkgroep Zwartendijk komt met alternatieve visie op IJsseldelta-Zuid (stap 15)

Niet alle stakeholders zijn blij met de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Naast inwoners en boeren uit het gebied zelf zijn er twee organisaties die zich actief verzetten tegen de komst van de bypass en de daaraan gekoppelde woningbouw en recreatievaart: de stichting Werkgroep Zwartendijk en Natuurvereniging IJsseldelta. Het plan tast in hun ogen het waardevolle landschap en de natuur te veel aan. De Werkgroep Zwartendijk, begin 2007 opgericht, komt in datzelfde jaar met een alternatieve visie op het gebied waar de bypass en woningbouw is gepland: ‘Een dijk te ver’⁸⁸⁶. De werkgroep geeft enerzijds aan dat de onderbouwing van de woningbouwplannen niet deugt – er is sprake van “onjuiste en achterhaalde prognoses” – en dat er alternatieven zijn om te bouwen, en benadrukt anderzijds de waarde van de rust, ruimte en natuur in het gebied en geeft aan dat met de gebiedsontwikkeling sprake is van “verrommeling van het landschap”⁸⁸⁷. Voorgesteld wordt om een groene bypass te realiseren waarin niet woningbouw en pleziervaart centraal staan maar de natuur: “een ondiepe rivierarm of hele brede beek, waarin het waterpeil fluctueert, zodat de biodiversiteit (soortenrijkdom) in het gebied sterk kan toenemen”, waarmee “de

882 Gemeente Kampen (2006, 2 november); Provincie Overijssel (2006, 11 oktober).

883 Gemeente Kampen (2006, 2 november), p. 6.

884 Interview B18.

885 Gemeente Kampen (2006, 9 oktober); Gemeente Kampen (2006, 2 november); Provincie Overijssel et al (2006, augustus), p. 13; Stentor (2006a, 29 september); Stentor (2006b, 29 september); Stentor (2006, 11 oktober).

886 Werkgroep Zwartendijk (2007, oktober).

887 Werkgroep Zwartendijk (2007, oktober), pp. 4-5.

contouren van de 18e-eeuwse IJsseldelta weer opdoemen, waarin de Reeve de eerste westelijke arm van de IJsseldelta was”⁸⁸⁸.

De Werkgroep Zwartendijk brengt zijn kritiek op de onderbouwing van de woningbouwplannen en zijn alternatieve visie op het gebied onder de aandacht door in te spreken bij de raad van Kampen, via de media en via informatieavonden over de gebiedsontwikkeling, en verzamelt 9.000 handtekeningen⁸⁸⁹. Volgens beleidsmakers van Kampen en Overijssel is geen sprake van de gesuggereerde verrommeling van het landschap, zijn de door de Werkgroep Zwartendijk gehanteerde bevolkingsprognoses onjuist, en er worden vraagtekens gezet bij de 9.000 handtekeningen⁸⁹⁰. In dit stadium stelt de Werkgroep Zwartendijk alleen de woningbouwprognoses ter discussie en richt zich daarbij primair op de raad van Kampen⁸⁹¹, in de jaren erna stelt de werkgroep ook andere cijfers ter discussie, zoals de 18.000 m³/s, de waterveiligheidseffecten van de bypass (‘badkuipeffect’) en de effecten van recreatievaart op de natuur. De aandacht verplaatst zich dan ook naar de Tweede Kamer die over de bypass besluit. Naast genoemde instrumenten zet de Werkgroep Zwartendijk dan ook de landelijke media, lobby en juridische procedures in in hun poging de realisatie van de bypass met woningbouw en waterrecreatie tegen te gaan (zie stappen 18 en 23).

Commissie m.e.r.: onderbouw nut en noodzaak en onderzoek groene bypass (stap 16)

Om de bypass via een omwisselbesluit in het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier te krijgen dient het provinciaal streekplan voor het gebied van de bypass voor 1 januari 2009 te worden aangepast. Daartoe dient een m.e.r.-procedure te worden doorlopen⁸⁹². De ‘notitie reikwijdte en detailniveau’, waarin de kaders voor de m.e.r.-procedure worden vastgelegd, wordt medio 2007 in concept voorgelegd aan stakeholders en de Commissie m.e.r.; er worden elf zienswijzen ingediend⁸⁹³.

Beleidsmakers van Overijssel geven aan dat in het MER de gevolgen van de bypass op de leefomgeving worden vergeleken met een situatie waarin sprake is van de door het Rijk geplande zomerbedverlaging en woningen die elders in en om Kampen worden gebouwd (‘nulalternatief’). Daarnaast worden voor de bypass een aantal alternatieve inrichtingen onderzocht, maar men laat in het midden welke dat precies zijn: “van de [zes] in 2005 onderzochte varianten zal worden verkend in hoeverre de doelen van het Masterplan redelijkerwijs kunnen worden gehaald. De varianten die aan dit criterium

⁸⁸⁸ Werkgroep Zwartendijk (2007, oktober), p. 16.

⁸⁸⁹ Stentor (2006, 14 november); Stentor (2007, 26 oktober); Stentor (2008, 18 januari); Stentor (2008, 9 september); Stentor (2008, 8 oktober); Stentor (2015, 18 maart); Trouw (2008, 24 oktober); Trouw (2009, 6 mei); Werkgroep Zwartendijk (2009, mei); Werkgroep Zwartendijk (2009, 18 juni).

⁸⁹⁰ Interview B29; ChristenUnie Kampen (2009, 9 mei); Stentor (2007, 26 oktober); Trouw (2008, 24 oktober).

⁸⁹¹ Werkgroep Zwartendijk (2007, oktober), p. 5.

⁸⁹² Het streekplan en de gemeentelijke structuurvisie worden aangepast. De herziening van het streekplan staat hier centraal omdat deze zich vooral richt op de realisatie van de bypass.

⁸⁹³ Provincie Overijssel en provincie Flevoland (2007, september).

voldoen zullen op hun milieueffecten worden verkend”⁸⁹⁴. De Commissie m.e.r. geeft in haar advies expliciet aan naast een blauwe ook een groene bypass te onderzoeken, en een alternatief met een blauwe bypass met landschappelijk minder ingrijpende lagere dijken⁸⁹⁵. Bovendien vraagt de Commissie m.e.r. een goede onderbouwing van “nut en noodzaak” van de bypass: “geef aan voor welke afvoercapaciteit de bypass wordt aangelegd”⁸⁹⁶.

Beleidsmakers Overijssel voeren MER uit voor omwisselbesluit (stap 17)

Na vaststelling van de definitieve ‘notitie reikwijdte en detailniveau’ door PS wordt het MER in de tweede helft van 2007 uitgewerkt⁸⁹⁷. In het MER wordt – vooral via modelberekeningen – een inschatting gemaakt van de effecten op de leefomgeving van drie alternatieve gebiedsontwikkelingen⁸⁹⁸. Bij de bypass worden naast varianten met een blauwe bypass ook één met een groene bypass onderzocht⁸⁹⁹. Mede op basis van het MER komen beleidsmakers van Overijssel tot een ‘voorkeursalternatief’, waarbij met een blauwe bypass met ‘maximale peildynamiek’ en woningen die deels binnendijs en deels buitendijs liggen een balans is gezocht tussen woningbouw en waterrecreatie enerzijds en natuur anderszijds (zie figuur B6.5)⁹⁰⁰. Beleidsmakers van Overijssel spreken in het MER (opnieuw) hun voorkeur uit voor een gebiedsontwikkeling met bypass: die “geeft een forse impuls aan de economie, natuur en recreatie”, bovendien moet de bypass op termijn bij hogere waterstanden alsnog worden gerealiseerd⁹⁰¹.

In de 31 ingediende zienwijzen worden opnieuw nut en noodzaak van de bypass in twijfel getrokken. Beleidsmakers geven in hun reactie aan dat er “op termijn geen reëel alternatief voorhanden is bij toekomstige hogere waterafvoeren”⁹⁰². Dat is in lijn met het MER, dat stelt dat de bypass een ‘robuuste’ maatregel is die op termijn ‘onvermijdelijk’ is, daarbij refererend aan de PKB-normen van 16.000 en 18.000 m³/s. Tegelijkertijd wordt in het MER aangegeven dat het “gezien de onzekerheden rond de klimaatontwikkeling en de reactie hierop in andere landen nu niet exact te bepalen is, in welke mate en in welk tempo maatregelen na 2015 nodig zijn”⁹⁰³. Ook de Commissie m.e.r. vindt dat het MER onvoldoende duidelijkheid geeft over de toekomstvastheid van een bypass⁹⁰⁴. Die twijfel komt vooral voort uit onduidelijkheid over de taakstelling van de bypass. Tijdens de m.e.r.-procedure wordt namelijk duidelijk dat die taakstelling

894 Provincie Overijssel (2007, 15 mei), p. 16. In de originele tekst staat ‘scenario’s’ in plaats van ‘varianten’.

895 Commissie m.e.r. (2007, 12 juli), p. 4 en p. 8.

896 Commissie m.e.r. (2007, 12 juli), pp. 4-5. De Commissie m.e.r. spreekt over ‘hoogwatergeul’.

897 Provincie Overijssel (2008, 4 maart); Provincie Overijssel (2008, maart); Provincie Overijssel (2008, 12 augustus).

898 Provincie Overijssel (2008, 4 maart), p. 52.

899 Provincie Overijssel (2008, 4 maart), pp. 53-57.

900 Provincie Overijssel (2008, 4 maart), pp. 103-105.

901 Provincie Overijssel (2008, 4 maart), pp. 103-104; Provincie Overijssel (2008, 29 februari).

902 Provincie Overijssel (2008, augustus), pp. 20-21.

903 Provincie Overijssel (2008, 4 maart), p. 20, p. 29 en p. 119.

904 Commissie m.e.r. (2008, 26 september).

geen 29 cm is (zie stap 5) maar door nieuwe modelberekeningen 41 cm wordt⁹⁰⁵. Die hogere taakstelling zorgt er voor dat alleen een bypass niet afdoende is maar gecombineerd moet worden met andere maatregelen, zoals de geplande zomerbedverlaging⁹⁰⁶. Dat maakt het voor de Commissie m.e.r. lastig de effecten van te nemen maatregelen op de leefomgeving te beoordelen.

Bij de bespreking van streekplan in PS eind 2008 staat de noodzaak van een bypass niet ter discussie, wél de landschappelijke gevolgen van de gebiedsontwikkeling. Hoewel het MER positief is over de gevolgen van de bypass voor het landschap, “de historische structuur van een meerarmige IJsseldelta (deels) kan worden hersteld [waardoor] een grotere variatie in soorten landschap komt”⁹⁰⁷, zijn niet alle stakeholders het daar mee eens. Om aan die bezwaren tegemoet te komen besluiten PS tot een ‘respectzone Zwartendijk’, een strook langs de eeuwenoude Zwartendijk waar niet gebouwd wordt (zie figuur B6.3)⁹⁰⁸. Met die aanvulling wordt de partiële herziening van het streekplan eind 2008 door PS vastgesteld – vlak voor de deadline van het omwisselbesluit van 1 januari 2009⁹⁰⁹. Hierna is het Rijk aan zet: die dient een besluit te nemen of de bypass via het omwisselbesluit alsnog wordt opgenomen in het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier.

Figuur B6.5 Voorkeursalternatief gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid in MER (bron: Provincie Overijssel, 2008, oktober)

905 Provincie Overijssel (2008, september); Commissie m.e.r. (2008, 26 september).

906 Commissie m.e.r. (2008, 26 september), p. 3. De Commissie m.e.r. is op dit punt overigens helderder dan beleidsmakers van Overijssel in het MER en de aanvulling daarop: zie Provincie Overijssel (2008, september).

907 Provincie Overijssel (2008, 4 maart), p. 19.

908 PCFL (2008, 10 april); Provincie Overijssel (2008, 29 oktober); Stentor (2008, 30 oktober).

909 Provincie Overijssel (2008, 29 februari); Provincie Overijssel (2008, 29 oktober).

Fase 3 – Realisatie bypass ondanks twijfels en heroriëntaties (2009-2020)

In het najaar van 2008 adviseert de Deltacommissie onder meer om vanwege klimaatverandering het IJsselmeerpeil met 1,5 meter te verhogen, dijken te versterken via 'Deltadijken' en daar waar dit kosteneffectief is in de PKB voor Ruimte de Rivier nu al 'anticiperende maatregelen' te nemen voor het afvoeren van 18.000 m³/s⁹¹⁰. Het Rijk neemt dit advies over in het 'Nationaal Waterplan', het beleidskader voor de periode 2009-2015⁹¹¹. De wereldwijde economische recessie vanaf eind 2008 zorgt voor politiek-maatschappelijke onrust in Kampen wat betreft de woningbouwplannen langs de bypass: er wordt een financiële strop voor de gemeente gevreesd. In het begin van deze derde fase, medio 2009, kiest het Rijk toch voor realisatie van een bypass *naast* de geplande zomerbedverlaging, niet als onderdeel van het basispakket van de PKB voor Ruimte voor de Rivier maar als maatregel voor de lange termijn die een gebiedsontwikkeling mogelijk maakt. In deze derde fase wordt het plan voor de bypass verder uitgewerkt. Aan het eind van deze fase worden juridische procedures afgerond en is de bypass bevaarbaar.

Tegenstanders brengen onderzoek naar buiten over badkuipeffect bypass (stap 18)

Begin 2009, kort voor het omwisselbesluit van het Rijk, brengen tegenstanders van de gebiedsontwikkeling met bypass, waaronder de Werkgroep Zwartendijk, een in 2006 uitgevoerd onderzoek naar buiten over de gevolgen van de bypass voor de waterveiligheid van Kampen⁹¹². Centraal in de discussie staan de gevolgen van een 'badkuipeffect': door de bypass wordt Kampen een eiland ingeklemd door dijken, waardoor het water bij een overstroming sneller hoog komt te staan (zie figuur B6.6). De kans op een overstroming wordt met de bypass weliswaar kleiner, de gevolgen ervan voor Kampen zijn groter. Uit modelberekeningen van onderzoeksbureau HKV blijkt dat het aantal slachtoffers met een factor twee tot vijf toeneemt. Als tegenstanders deze resultaten naar buiten brengen zorgt dit voor een nieuwe discussie over de wenselijkheid van een bypass. Ze maken gebruik van hun contacten in de raad van Kampen en in de Tweede Kamer en zetten de regionale en landelijke media in⁹¹³. Zo verschijnt in een landelijk dagblad een artikel met de kop 'Maakt bypass Kampen tot een gevaarlijke badkuip?'⁹¹⁴. Een geïnterviewd Tweede Kamerlid zegt over de onrust die ontstaat over de gevolgen van het badkuipeffect: "Ik zag het aantal twijfelaars in de Tweede Kamer tussen 2009 en 2012 groeien"⁹¹⁵. Ook in de raad van Kampen vergroot een mogelijk 'badkuipeffect'

910 Deltacommissie (2008, september), pp. 12-13, p. 63.

911 Ministerie V&W (2009, 22 december).

912 HKV (2006, juni).

913 Interviews B16, B17 en B30; Provincie Overijssel (2009, 9 juni); Werkgroep Zwartendijk (2009, mei).

914 Trouw (2009, 6 mei); in NRC (2009, 15 april) en Volkskrant (2009, 30 maart) staat een vergelijkbaar artikel.

915 Interview B17.

de twijfels over de bypass⁹¹⁶. Het badkuipeffect maakt bovendien het uitgangspunt van de bypass expliciet: die vergroot vooral de waterveiligheid van Zwolle. Een geïnterviewd raadslid: “Ze vonden het in Kampen niet fijn het waterveiligheidsprobleem voor Zwolle op te lossen. Dat heeft een eeuwenlange historie. Bedenk: Kampen was vroeger belangrijker dan Zwolle, dé Hanzestad, ze zijn later door Zwolle ingehaald”⁹¹⁷.

Volgens beleidsmakers van Overijssel en Kampen is sprake van een verkeerde weergave van feiten en van achterhaald onderzoek⁹¹⁸. Tegelijkertijd maken ze zich wel degelijk zorgen over het draagvlak voor de bypass. Een beleidsmakers zegt hierover: “Ik dacht toen, het kan net zo goed de andere kant op vallen”; een andere beleidsmaker: “Het zat heel erg in de beeldvorming. Het is een belangrijk moment geweest: vanaf dat moment liepen we achter de feiten aan, zijn we steeds in een verdedigende positie

Figuur B6.6 Verkleining dijkkring bij Kampen: badkuipeffect (bron: HKV, 2009, juni)

Toelichting bij figuur: bij een dijkdoorbraak zonder bypass loopt het gehele gebied 11 langzaam vol, bij een bypass ontstaat een kleinere dijkkring 11a die bij een dijkdoorbraak sneller volloopt.

⁹¹⁶ Interviews B15, B18 en B30.

⁹¹⁷ Interview B15.

⁹¹⁸ Interviews B9 en B22.

terechtgekomen, dat maakte het niet makkelijker”⁹¹⁹. Beleidsmakers van Overijssel en Kampen laten HKV opnieuw onderzoek doen naar de waterveiligheid van Kampen⁹²⁰. HKV benadrukt onzekerheden rondom de modelberekeningen en concludeert nu dat bij een bypass het aantal slachtoffers “minimaal gelijk zal blijven en maximaal met 50% zal toenemen” en dat preventief evacueren het aantal slachtoffers met 80 tot 90% kan reduceren⁹²¹. Beleidsmakers trekken hieruit de conclusie dat het “huidige niveau voor waterveiligheid gehandhaafd blijft na aanleg van de bypass”⁹²². Ondanks de krantenkoppen ‘Hoorzitting waterveiligheid: Badkuipeffect is minimaal’ en ‘Badkuipeffect volgens deskundigen vooral theoretisch’⁹²³, blijven tegenstanders het badkuipeffect in de jaren erna gebruiken als argument tegen de bypass⁹²⁴. Volgens hen klopt het HKV-onderzoek uit 2009 niet en worden bovendien de resultaten niet goed weergegeven in het rapport⁹²⁵.

Beleidsmakers V&W: geen omwisselbesluit, wel een bypass (stap 19)

In het najaar van 2008 blijkt de bypass niet aan twee in de PKB-procedure gestelde eisen te voldoen voor een omwisselbesluit: het levert door de nieuwe taakstelling van 41 cm te weinig waterstandsdeling op bij Zwolle en de financiering is nog niet rond⁹²⁶. Bovendien geeft de Deltacommissie in diezelfde periode het advies het IJsselmeerpeil met 1,5 meter te verhogen, en dat heeft invloed op de werking van de bypass. Beleidsmakers van V&W geven die van Overijssel en Kampen daarom een aantal maanden extra om de financiering rond te krijgen en om de gevolgen van het advies van de Deltacommissie door te laten rekenen, alvorens een besluit te nemen⁹²⁷.

De Waterdienst van RWS doet begin 2009 onderzoek naar de gevolgen een verhoging van het IJsselmeerpeil met 1,5 meter⁹²⁸. De onderzoekers concluderen dat de werking van de bypass in dat geval “aanzienlijk afneemt” maar nog steeds “substantieel” is⁹²⁹. Omdat de bypass “geen belemmering vormt voor de keuzemogelijkheden voor toekomstige hoogwaterbescherming van het gebied”, is volgens RWS sprake van een ‘geen spijt maatregel’⁹³⁰. En hoewel “de inrichting en ruimtelijke inpassing van het huidige ontwerp [...] niet voor alle langetermijn oplossingsrichtingen

919 Interviews B9 en B22; in Korthagen (2015, p. 102) staat een vergelijkbaar citaat.

920 HKV (2009, juni).

921 HKV (2009, juni), p. 6 en p. 57.

922 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2009, 15 juni); Volkskrant (2009, 4 april).

923 De Brug (2010, 4 oktober); Stentor (2010, 1 oktober).

924 Interviews B14 en B30; GroenLinks Kampen et al. (2013); Natuurvereniging IJsseldelta (2014, 4 maart).

925 Interviews B14 en B30; ChristenUnie Kampen (2009, 9 mei); Volkskrant (2009, 4 april); Werkgroep Zwartendijk (2009, 18 juni).

926 Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2009, 15 juni); RWS en provincie Overijssel (2009, september).

927 RWS (2009, 8 april), pp. 7-8.

928 RWS (2009, 8 april); RWS (2009, 3 mei).

929 RWS (2009, 8 april), p. 25; RWS (2009, 3 mei), p. 28.

930 Interview B31; RWS (2009, 8 april), p. 8 en pp. 27-28.

toekomstvast is”, is RWS positief over de toekomstvastheid van de bypass – zij het in combinatie met zomerbedverlaging⁹³¹. Met deze conclusies leveren de onderzoeken een belangrijke bijdrage aan de keuze van het Rijk mee te werken aan de bypass⁹³².

Begin 2009 wordt duidelijk dat de bypass niet op 1 januari 2015 gereed zal zijn en niet tot voldoende waterstandsaling leidt voor het omwisselbesluit. Een geïnterviewde beleidsmaker zag dit destijds als een groot risico voor de realisatie van de bypass (en de gebiedsontwikkeling)⁹³³. Beleidsmakers van Overijssel en Kampen sturen aan op realisatie van zowel zomerbedverlaging als een bypass⁹³⁴. Het Rijk gaat daar in mee en besluit in het najaar van 2009 de bypass níet op te nemen in het basispakket voor de PKB voor Ruimte voor de Rivier, maar wél mee te werken aan realisatie van de bypass als onderdeel van de gebiedsontwikkeling. Het Rijk geeft aan dat met de bypass de waterveiligheid voor de lange termijn is geborgd (18.000 m³/s), bovendien heeft het Rijk bij realisatie nu de zekerheid dat Overijssel en Kampen meebetalen⁹³⁵. Een geïnterviewd Tweede Kamerlid: “Het Rijk zal wel gedacht hebben: we hebben er geen last van, het levert toch een bijdrage aan de waterveiligheid en dus een ‘plus’ op, en bovendien betaalt de regio mee”⁹³⁶. Toch waren er bij het Rijk, vooral bij RWS, ook wel twijfels, zo geeft een beleidsmaker aan: “Het ging de regio helemaal niet om waterveiligheid, maar vooral om woningbouw. Dat wrong een beetje bij RWS, waar natuurlijk waterveiligheid voorop stond en waar ze soms dachten: worden we gebruikt of misbruikt?”⁹³⁷. Een geïnterviewde onderzoeker van RWS: “Als je de aanleg van de bypass vijftig jaar had uitgesteld, had je het vanwege nieuwe normen waarschijnlijk niet nodig gehad: de 18.000 kuub wordt 14.500 kuub”⁹³⁸.

Begin 2010 wordt een bestuursovereenkomst getekend waarin onder meer de financiële bijdragen van het Rijk (circa 250 miljoen euro), Overijssel (circa 80 miljoen euro) en Kampen (circa 10 miljoen euro) worden vastgelegd⁹³⁹. Om financiële redenen wordt de aanleg in twee fasen opgeknipt. Een geïnterviewde beleidsmaker: “Het bleek lastig de financiering van de bypass rond te krijgen, omdat het natuurlijk een dure maatregel was. [...] De truc was toen om realisatie van de bypass in tweeën te knippen: in de eerste fase werd de bypass (dijken) gerealiseerd, in de tweede fase pas de dure kunstwerken. Na de eerste fase was de bypass wel bevaarbaar, alleen functioneerde hij nog niet naar behoren voor de waterveiligheid”⁹⁴⁰. Met het ondertekenen van de

931 RWS (2009, 8 april), p. 33.

932 Interview B25; Ministerie I&M (2010, 12 januari).

933 Interview B22.

934 Interviews B11 en B31; Stuurgroep IJsseldelta-Zuid (2009, mei).

935 Ministerie VROM (2009, 2 oktober); Ministerie V&W (2009, 1 oktober); Ministerie V&W (2009, 5 oktober); Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2009, 22 september).

936 Interview B17.

937 Interview B10.

938 Interview B10.

939 Ministerie V&W et al. (2010, 15 februari); Provincie Overijssel (2009, 11 september).

940 Interview B10.

overeenkomst is er nog geen definitief besluit: daarvoor is verdere besluitvorming van de Tweede Kamer noodzakelijk. Daarom gaan tegenstanders door met hun strijd tegen de bypass⁹⁴¹.

CPB: bypass niet no-regret (stap 20)

Het ministerie van VROM betaalt mee aan de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid vanwege de status 'voorbeeldproject voor ontwikkelingsplanologie' (zie stap 12). Om voor financiering in aanmerking te komen is formeel vastgelegd dat dit geld pas beschikbaar komt nadat het CPB een kosten-batenanalyse (KBA) heeft uitgevoerd⁹⁴². Het CPB is eind 2009 kritisch over de gebiedsontwikkeling met bypass: het project krijgt een eindoordeel 'ongunstig'⁹⁴³. Het CPB adviseert te kiezen voor zomerbedverlaging omdat die meer flexibiliteit geeft om in te spelen op onzekere ontwikkelingen, zoals nieuwe veiligheidsnormen en een mogelijke verhoging van het IJsselmeerpeil. Zomerbedverlaging is volgens het CPB een 'no-regret maatregel', realisatie van de bypass niet: de genoemde onzekerheden kunnen grote invloed hebben op de "locatie, dimensionering en uitvoering van de bypass"⁹⁴⁴. Het CPB is het op dit punt oneens met het oordeel van onderzoekers van RWS, die aangeven dat de bypass wél 'no-regret' is (zie stap 19). Een betrokken CPB-onderzoeker: "Dat onderzoek van de Waterdienst naar de gevolgen van een verhoging van het IJsselmeerpeil op de werking van de bypass was politiek gestuurd. Als het advies van de Commissie Veerman werd opgevolgd lag de bypass veel te noordelijk"⁹⁴⁵. Verder zet het CPB vraagtekens bij de meerwaarde van een bypass in combinatie met natuur en woningbouw, en is er nog te veel onduidelijkheid over de gevolgen van de bypass voor de waterveiligheid van Kampen ('badkuipeffect').

Op verzoek van de Tweede Kamer beoordeelt het CPB ook een gefaseerd aangelegde bypass mét zomerbedverlaging, in lijn met het Rijksbesluit eind 2009. Het CPB komt tot dezelfde conclusie: de bypass is niet no-regret⁹⁴⁶. Het CPB ziet met de gefaseerde aanleg van de bypass wel mogelijkheden beter om te gaan met onzekerheden: zo kan in de tweede fase rekening worden gehouden met onder meer nieuwe veiligheidsnormen en een eventuele verhoging van het IJsselmeerpeil. Het CPB wijst de Tweede Kamer er tevens op dat de huidige ruimtelijke reservering (en andere maatregelen op korte termijn) meer mogelijkheden biedt in te spelen op genoemde onzekerheden.

941 Stentor (2009, 12 september); Werkgroep Zwartendijk (2009, 30 november).

942 Het geld komt uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en dat vereist een KBA van het CPB.

943 CPB (2009, november), p. 9.

944 CPB (2009, november), p. 158.

945 Interview B13.

946 CPB (2010, 3 mei), p. 8.

Tegenstanders van de bypass in de Tweede Kamer, zoals de SP-fractie, grijpen de CPB-studie in het voorjaar van 2010 aan om de wenselijkheid van een bypass ter discussie te stellen. Er ontstaat onder meer een discussie over de vraag of de bypass al dan niet no-regret is⁹⁴⁷. De minister van V&W stelt dat de bypass nu niet nodig is maar wel no-regret en bovendien de mogelijkheid geeft om waterveiligheid te combineren met andere opgaven, zoals woningbouw, natuur en recreatie. Ook geeft hij aan dat het kabinet “natuurlijk wel gevoelig is voor de kritiek van het CPB” en dat daarom een aantal technische maatregelen voor de bypass pas na 2020 worden aangelegd⁹⁴⁸.

Beleidsmakers V&W: bypass alsnog in PKB (stap 21)

Begin 2011 blijkt bij de uitwerking van het MER voor de zomerbedverlaging dat verdieping van de IJssel over een lengte van 22 km te grote gevolgen heeft voor de leefomgeving⁹⁴⁹. Met dat resultaat zien tegenstanders van de bypass kans ook die ter discussie te stellen. Er moet immers opnieuw worden nagedacht over het maatregelenpakket in de IJsseldelta en het Rijk heeft nog geen definitief besluit genomen over de bypass. In de Tweede Kamer pleiten de fracties van D’66, GroenLinks, PvdA, SP en SGP medio 2011 voor een integraal onderzoek naar de wijze waarop de waterveiligheid in de IJsseldelta geborgd kan worden⁹⁵⁰. Ze willen dat geen ‘onomkeerbare besluiten’ over de bypass worden genomen en dat naar alternatieven zoals dijkversterkingen en maatregelen tegen opwaaiing uit het IJsselmeer wordt gekeken⁹⁵¹. De staatssecretaris van V&W zegt een integrale analyse van de waterveiligheidsopgave in de IJsseldelta toe, maar zich vooral te richten op de geplande projecten in de IJsseldelta omdat de gebiedsontwikkeling met bypass een ‘mooi plan’ is en er al veel grond is aangekocht⁹⁵².

RWS komt eind 2011 met een inventarisatie van mogelijke maatregelen in de IJsseldelta, en adviseert een combinatie van een verkorte zomerbedverlaging (7 km) met een versnelde realisatie van bypass nader te onderzoeken als maatregel voor het basispakket in de PKB voor Ruimte voor de Rivier⁹⁵³. Oorspronkelijk was het idee pas in de tweede fase – na aanleg van de kunstwerken – tot een werkende bypass te komen (na de eerste fase is de bypass ‘slechts’ bevaarbaar, zie stap 19). Globale rekenexercities laten zien dat met een beperkt werkende bypass de taakstelling van 41 cm kan worden gehaald⁹⁵⁴. Andere alternatieven, zoals dijkversterkingen of verlaging van uiterwaarden, hebben te weinig effect en/of zijn te duur. Bovendien heeft de keuze voor een bypass het voordeel dat de gebiedsontwikkeling kan worden gerealiseerd,

947 Tweede Kamer (2010, 12 mei); Ministerie V&W (2010, 19 augustus).

948 Tweede Kamer (2010, 12 mei).

949 Interviews B4, B10 en B11; Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2011, 11 maart).

950 Tweede Kamer (2011, 16 juni).

951 Tweede Kamer (2011, 18 mei); Tweede Kamer (2011, 15 juni); Tweede Kamer (2011, 16 juni).

952 Tweede Kamer (2011, 16 juni).

953 RWS (2011, oktober). Zie figuur 6.1 voor een deel van de verkorte zomerbedverlaging.

954 Deltares (2011, augustus).

regionale overheden meebetalen, en het zand van de zomerbedverlaging voor de dijken van de bypass kan worden gebruikt, aldus de onderzoekers van RWS⁹⁵⁵. Ook wordt geconstateerd dat met de versnelde aanleg van de bypass het voordeel vervalt dat bij een gefaseerde aanleg bij het ontwerp van de kunstwerken (zoals sluizen) rekening kan worden gehouden met eventuele nieuwe veiligheidsnormen en een verhoging van het IJsselmeerpeil⁹⁵⁶. Het advies van RWS is in lijn met het regioadvies dat kort daarvoor naar buiten wordt gebracht⁹⁵⁷. Voor de beperkt werkende bypass moeten op korte termijn naast dijken ook een aantal kunstwerken worden gerealiseerd, hetgeen aanvullende financiële middelen vraagt.

In de Tweede Kamer is een aantal fracties, vooral die van PvdA, D'66, SP en PVV, kritisch over het aangepaste plan: ze vragen om te kijken naar dijkverzwaringen als alternatief voor de bypass en vragen zich af of de bypass niet over een jaar of vijftig kan worden aangelegd. De staatssecretaris van V&W geeft aan dat dijkverzwaring weliswaar goedkoper maar niet toekomstbestendig is⁹⁵⁸. Omdat er geen meerderheid is voor het schrappen van de bypass en voor het onderzoeken van alternatieven, werken beleidsmakers van V&W samen met regionale overheden het regioadvies in de eerste helft van 2012 verder uit⁹⁵⁹. De versnelde realisatie van een beperkt werkende bypass wordt daarmee onderdeel van het basispakket voor de PKB Ruimte voor de Rivier.

Tweede Kamer kiest definitief voor realisatie bypass (stap 22)

Bij de uitwerking van het aangepaste maatregelenpakket – een verkorte zomerbedverlaging en een beperkt werkende bypass – blijkt dat voor de taakstelling van 41 aanvullende maatregelen nodig zijn. Beleidsmakers van Overijssel en Kampen adviseren om een extra spuikoker aan te leggen bij de Roggebotsluis; deze kan bij hoog water extra water lozen⁹⁶⁰. Beleidsmakers van V&W nemen het regioadvies in het najaar van 2012 over, maar laten in de bestuursovereenkomst in het midden of de tweede fase van de bypass gerealiseerd wordt: er is sprake van een “adaptieve aanpak” waarbij “wordt geanticipeerd op een verder toenemende rivierafvoer”, het ontwerp is zodanig dat “uitbreiding van de bypass na 2020 tot de mogelijkheden behoort”⁹⁶¹. Ook vragen beleidsmakers van V&W die van Overijssel en Kampen “rekening te houden met de mogelijkheid tot een afzonderlijke oordeelsvorming door de Raad van State over de bypass en de overige delen van het bestemmingsplan”⁹⁶², omdat ze vrezen dat

955 RWS (2011, oktober), p. 37.

956 RWS (2011, oktober), p. 40.

957 Bestuurlijk Overleg Zomerbedverlaging (2011 september), p. 5.

958 Tweede Kamer (2011, 5 december); Tweede Kamer (2011, 13 december).

959 Ministerie I&M (2011, 7 juni).

960 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2012, mei); Provincie Overijssel (2012, 31 mei); Stuurgroep gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid (2012, 31 mei).

961 Ministerie I&M (2012, 21 juni), p. 3; Ministerie I&M (2012, 13 september), p. 1; Ministerie I&M (2013); Staat der Nederlanden en provincie Overijssel (2013, 3 juni), p. 6; Tweede Kamer (2012a, 4 juli).

962 Ministerie I&M (2012, 13 september), p. 2.

RvS-procedures over andere onderdelen van de gebiedsontwikkeling (zoals woningbouw) gevolgen hebben voor de realisatie van de bypass.

Medio 2012 wordt het nieuwe maatregelenpakket ter goedkeuring voorgelegd aan de Tweede Kamer. Via moties stellen GroenLinks en de SP voor om alternatieven voor een bypass te laten onderzoeken en om het CPB te laten beoordelen of een beperkte bypass no-regret is⁹⁶³. Met een demissionair kabinet en een coalitie van CDA en VVD die geen meerderheid heeft én een twijfelende PvdA-fractie lijkt het spannend te worden. Met name de PvdA-fractie twijfelt vanwege het badkuipeffect en wil van de staatssecretaris zekerheid op dat punt: “Als hij dat vandaag niet is, weet ik nog niet wat ik zal doen. Ik ben geneigd om dan te denken dat het toch niet veilig genoeg is”⁹⁶⁴. Toch gaat de PvdA niet mee met moties van GroenLinks en SP en wordt het aangepaste maatregelenpakket door een meerderheid van de Tweede Kamer – inclusief PvdA – goedgekeurd. Een aantal tegenstanders is boos en teleurgesteld over de besluitvorming omdat ze denken dat de PvdA is overgehaald vóór de bypass te stemmen en dat niet op basis van inhoudelijke argumenten heeft gedaan: “Dat is een politieke zet geweest, daar is iets uitgeruild”⁹⁶⁵.

Na het definitieve besluit van de Tweede Kamer besluiten beleidsmakers van de betrokken overheden de bypass ‘Reevediep’ te noemen; de wijk (sommigen spreken over ‘dorp’) die langs de bypass komt wordt ‘Reeve’ genoemd⁹⁶⁶.

‘Objectief’ oordeel over toekomstvastheid bypass tijdens m.e.r.-procedure (stap 23)

Om tot realisatie van de verkorte zomerbedverlaging en de beperkt werkende bypass te komen moet een aantal formele procedures worden doorlopen. Voor de verkorte zomerbedverlaging wordt een m.e.r.-procedure doorlopen⁹⁶⁷, voor de beperkt werkende bypass een planstudie inclusief MER. Deze procedures lopen deels parallel aan de hiervoor besproken vaststelling van het aangepaste basispakket voor de PKB voor Ruimte voor de Rivier in de Tweede Kamer, maar lopen door tot medio 2013.

In het MER voor de gebiedsontwikkeling met bypass staan de effecten op de leefomgeving van het door beleidsmakers gekozen voorkeursalternatief centraal⁹⁶⁸. De toekomstvastheid van de bypass is een belangrijk thema. Aangegeven wordt dat “de bypass voldoende robuust is om ook hogere afvoeren te kunnen verwerken”, de dan noodzakelijke verbreding “heeft echter grote financiële en technische consequenties”; de bypass wordt op dit onderdeel daarom als ‘neutraal’ beoordeeld⁹⁶⁹.

963 Tweede Kamer (2012b, 4 juli).

964 Tweede Kamer (2012a, 4 juli), p. 11.

965 Interview B25; in interview B14 en in de Stentor (2012, 6 juli) wordt iets vergelijkbaars gezegd.

966 Stentor (2012, 6 november).

967 Deze wordt hier niet besproken, zie: RWS (2013, mei); RWS (2013, 11 december).

968 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013a, 22 maart); Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013b, 22 maart).

969 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013a, 22 maart), p. 78.

In het advies van de Commissie m.e.r. is die robuustheid een belangrijk aandachtspunt. De Commissie geeft aan dat met de realisatie van een beperkt werkende bypass en de verkorte zomerbedverlaging “al een zekere bijdrage wordt geleverd aan de lange termijn doelstelling”, maar dat voor een rivierafvoer van 18.000 m³/s aanvullende maatregelen nodig zijn; die kunnen “gevolgen hebben voor de waarden/belangen die nu een belangrijke rol hebben gespeeld in de afwegingen”⁹⁷⁰. Aangezien het waarschijnlijk effectiever is deze maatregelen in de buurt van Zwolle te realiseren dan extra maatregelen in de bypass, concludeert de Commissie dat de bypass “naar alle waarschijnlijkheid voldoende robuust” is⁹⁷¹. Vooruitlopend op die maatregelen bij Zwolle adviseert ze ruimtelijke reserveringen te doen, net als het Rijk eerder deed voor de bypass.

Over de effecten op natuur wordt in het MER aangegeven dat “door natuurinclusieve maatregelen [...] geen compensatieplicht aan de orde is”, omdat “natuurwaarden in het gebied gewaarborgd” zijn⁹⁷². Ook wordt gewezen op de effecten van waterrecreatie op de natuur: gesteld wordt dat door een aantal maatregelen in het ontwerp hier al rekening mee wordt gehouden, zoals het op afstand houden van vaarrecreanten. De Natuurvereniging IJsseldelta en de Werkgroep Zwartendijk, tegenstanders van de bypass en de daaraan gekoppelde woningbouw en waterrecreatie, vechten deze punten korte tijd later aan bij de Raad van State (zie stap 24). In de zienswijzen die ze voorafgaand aan de RvS-procedure indienen geven ze opnieuw aan dat er goede alternatieven voor de bypass zijn⁹⁷³.

Raad van State: plan bypass moet aangepast (stap 24)

Na het definitieve besluit van de Tweede Kamer bereidt de projectorganisatie IJsseldelta-Zuid de aanbesteding van het werk voor, waarna het winnende consortium Isala Delta halverwege 2013 start met de werkzaamheden, waaronder de aanleg van de bypassdijken met het zand van de zomerbedverlaging en de aanleg van nieuwe natuur (rietmoeras). In diezelfde periode zorgen beleidsmakers van Kampen voor aanpassing van het bestemmingsplan en een daaraan gekoppelde MER. Op de conceptversie van het bestemmingsplan worden circa 70 zienswijzen ingediend. De thema's zijn dezelfde als eerder: de gevolgen van de bypass op de landbouw (kwelwater), op de waterveiligheid (badkuipeffect) en op de natuur, en de haalbaarheid van de woningbouwplannen. In reactie op de zienswijzen wijzen beleidsmakers van Overijssel en Kampen op de vele onderzoeken die zijn uitgevoerd om tot het plan te komen en politiek-bestuurlijke afspraken over de realisatie van de gebiedsontwikkeling met bypass⁹⁷⁴.

970 Commissie m.e.r. (2013, 16 augustus), p. 3.

971 Commissie m.e.r. (2013, 16 augustus), p. 4.

972 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013a, 22 maart), p. 122.

973 Ministerie I&M (2013, mei).

974 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013, november); Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2013, december).

De Werkgroep Zwartendijk en de Natuurvereniging IJsseldelta tekenen beroep aan bij de Raad van State. Die geeft ze begin 2015 op een aantal punten gelijk: de noodzaak van een (bevaarbare) bypass en de gevolgen daarvan voor de natuur zijn onvoldoende onderbouwd, en ook de onderbouwing van de langs de bypass geplande woningbouw is onvoldoende⁹⁷⁵. De Raad van State gaat niet akkoord met de gekozen werkwijze waarbij vooraf een nieuw leefgebied voor een aantal beschermde vogels in een Natura2000-gebied is gecreëerd en oordeelt dat alsnog een zogenaamde 'ADC-toets' moet worden uitgevoerd: de aanleg van de bypass kan alleen doorgaan als wordt aangetoond dat daarvoor een "dwingende reden van groot openbaar belang bestaat en daarvoor geen alternatieven zijn"⁹⁷⁶. Betrokken beleidsmakers worden verrast door het RvS-besluit: "Ja, dat kwam onverwacht, we dachten een goede onderbouwing van het hele verhaal te hebben, gedacht en verwacht was dat de bevaarbaarheid helemaal geen probleem zou zijn met 40 ha aan natuurcompensatie", en: "Bij de provincie waren zorgen: ze gaan toch niet zeggen dat die bypass niet nodig is?"⁹⁷⁷. Een geïnterviewde onderzoeker ziet dat anders: "We hadden dit eigenlijk aan kunnen zien komen. Op een internationaal congres zei een aantal aanwezigen: dit is compensatie, dan kan helemaal niet. Die kregen dus gelijk"⁹⁷⁸.

Tegenstanders blijven juridische strijd voeren (stap 25)

Nadat beleidsmakers van de projectorganisatie IJsseldelta-Zuid via een ADC-toets de noodzaak van de bypass hebben onderbouwd, gaat de Raad van State eind 2015 akkoord met aanleg van de bypass⁹⁷⁹. Overigens tot verrassing van de Werkgroep Zwartendijk: "Het ADC-rapport was een slecht rapport, ik was er van overtuigd dat ze dat onderuit zouden halen bij de Raad van State, maar dat is niet gelukt"⁹⁸⁰. De Natuurvereniging IJsseldelta vindt dat er in de ADC-toets "te weinig ruimte is geweest voor een serieus onderzoek naar alternatieven voor de hoogwatergeul bij Kampen"⁹⁸¹. Toch gaat de Raad van State deels mee met de kritiek van tegenstanders: de zes kilometer lange bypass mag op de laatste 150 meter niet worden bevaren vanwege verstoring van het nieuw gecreëerde leefgebied voor een aantal beschermde vogelsoorten.

De betrokken overheden werken een aangepast plan uit om de bypass toch helemaal bevaarbaar te krijgen⁹⁸². Ondanks afstemming van het aangepaste plan met tegenstanders besluiten de Werkgroep Zwartendijk en de Natuurvereniging IJsseldelta

975 Raad van State (2015, 11 februari).

976 Raad van State (2015, 11 februari). Het gaat om rietmoeras voor de Roerdomp en Grote Karekiet.

977 Interviews B9 en B16.

978 Interview B8.

979 Raad van State (2015, 25 november); Stentor (2015, 26 november); Tauw (2015, 28 april).

980 Interview B30.

981 RTV Oost (2015, 15 juni).

982 Tauw (2016, 14 december); Stentor (2015, 27 november); Stentor (2016, 21 mei).

Intussen wordt verder gewerkt aan de realisatie van de bypass: zo wordt nieuw rietmoeras aangelegd, sluizen gebouwd, en wandel- en fietspaden aangelegd⁹⁸⁷. Deze eerste fase wordt begin 2019 afgerond, waarna de bypass – vooruitlopend op het besluit van de Raad van State – per 1 april toegankelijk is om te varen, fietsen of wandelen. Om bij hoge waterstanden water van de IJssel af te kunnen voeren wordt in

983 RTV Oost (2017, 20 december).
984 Stentor (2018, 16 februari).
985 Raad van State (2019, 24 december).
986 Stentor (2018, 28 april); Stentor (2019, 30 januari); Stentor (2019, 23 maart); Stentor (2019, 17 oktober).
987 Stentor (2018, 31 mei).

een tweede fase de Roggebotsluis vervangen door de Reevedam met Reevesluis (zie figuur B6.7). Als die werkzaamheden in 2022 zijn afgerond zal de dijk tussen de IJssel en de bypass doorgestoken worden waarna de bypass een hoogwatergeul is; tot die tijd regelt een sluis de waterstand⁹⁸⁸. Eind 2016 maken beleidsmakers van V&W afspraken met die van Overijssel en Kampen om deze tweede fase versneld te realiseren; begin 2020 wordt al volop aan gewerkt de realisatie van die tweede fase⁹⁸⁹. Waar eerder de adaptiviteit van een gefaseerde aanleg werd benadrukt, wordt nu de toekomstvastheid van een versnelde realisatie van de tweede fase benadrukt. De verantwoordelijk gedeputeerde: “Als de capaciteit van het Reevediep volledig kan worden benut, zijn de komende decennia geen nieuwe maatregelen voor de afvoer van hoogwaterpieken nodig”⁹⁹⁰.

Overzicht met bij bypass Kampen betrokken actoren

Actoren	Belang/rol
Rijk	
- Ministerie V&W (later I&M tegenwoordig I&W), vooral RWS	Verantwoordelijk voor het waterveiligheidsbeleid, waaronder het programma Ruimte voor de Rivier. Werkt samen met medeoverheden in de projectorganisatie IJZ. Ambtelijk is er verdeeldheid over nut en noodzaak van een bypass.
- Ministerie VROM (later I&M, tegenwoordig I&W)	Verantwoordelijk voor het ruimtelijke beleid, betrokken bij woningbouw en later als IJZ een voorbeeldproject ontwikkelingsplanologie is.
- Ministerie LNV	Verantwoordelijk voor het natuurbeleid, vooral indirect betrokken via regelgeving (N2000) en doelen (EHS) voor natuur.
- Tweede Kamer	Neemt formele besluiten over de PKB Ruimte voor de Rivier. Is verdeeld over het dossier, vanaf 2009 is er wel steeds een meerderheid voor een bypass.
Provincie Overijssel	Initiator en trekker van de gebiedsontwikkeling IJZ. Werkt samen met medeoverheden in de projectorganisatie IJZ.
Waterschap Groot Salland (tegenwoordig Drents Overijsselse Delta)	Verantwoordelijk voor het onderhoud en het beheer van de aan te leggen bypass. Bij het waterschap is er verdeeldheid over de bypass als maatregel tegen waterveiligheid.
Gemeente Kampen	De gebiedsontwikkeling IJZ en bypass liggen op het grondgebied van Kampen. Kampen wil graag woningen bouwen langs de bypass. De raad is verdeeld over het dossier IJZ, de bypass en woningbouw.

988 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2020a); Stentor (2019, 14 maart).

989 Projectorganisatie IJsseldelta-Zuid (2020b).

990 RTV Oost (2016, 22 januari); zie ook RTV Oost (2016, 14 december).

Overzicht met bij bypass Kampen betrokken actoren

Actoren	Belang/rol
Gemeente Zwolle	Samenwerkingspartner van Overijssel en Kampen. Zwolle wil lange tijd graag watergebonden woningen langs de bypass, na de economische recessie zijn ze minder enthousiast over dat plan.
Provincie Flevoland en gemeente Dronten	De bypass komt uit in het Drontermeer, grondgebied van Flevoland en Dronten. Via de gebiedsontwikkeling wordt ook de bereikbaarheid van Flevoland en Dronten verbeterd door aanpassing van de N23 bij Roggebotsluis.
Gemeenten Oldebroek	Een bypass over het grondgebied van Oldebroek (Noordeinde) is in het beginstadium in beeld, maar die valt al snel af.
Werkgroep Zwartendijk	Stichting strijdt vanwege aantasting van het landschap tegen woningbouw langs de bypass, later ook tegen een bevaarbare bypass, onder meer via de Raad van State. Heeft sterke banden met GroenLinks in Kampen.
Natuurvereniging IJsseldelta	Vereniging met liefhebbers van de natuur in de IJsseldelta. Vecht tot aan de Raad van State tegen een bevaarbare bypass en woningbouw.
Belangenbehartigers, zoals LTO, NMO en ANWB	Zorgen dat de belangen van hun achterban worden behartigd, onder meer via lobby en zienswijzen. Vooral LTO is actief vanwege de boeren in het gebied van de bypass.
Inwoners en boeren uit gebied bypass	Vragen aandacht voor hun belangen, zoals de gevolgen voor boeren en de leefbaarheid van kernen zoals Kamperveen. Soms individueel, soms gezamenlijk of via belangenbehartigers.
Onderzoeksbureaus als DHV en Ecorys, kennisinstellingen als Waterdienst en WL	Leveren met hun expertise een belangrijke bijdrage aan de uitwerking van het plan voor een gebiedsontwikkeling met bypass, onder meer via MER-en, KBA's en modelstudies naar de werking van de bypass.
Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.)	Voor de gebiedsontwikkeling is een m.e.r. verplicht. De Commissie wil een bredere kijk op de waterveiligheid, met aandacht voor de gevolgen voor de leefomgeving.
Raad van State (RvS)	Vraagt via een ADC-toets om een betere onderbouwing van de bypass, door hun uitspraak zijn beleidsmakers genooddaakt te komen met een nieuw plan voor een bevaarbare bypass en woningbouw.