

SPOREN NAAR EEN NATIONAAL PROJECT: DE BETUWEROUTE

*een procesbeschrijving over de totstandkoming van
de Planologische Kernbeslissing Betuweroute
en het Tracébesluit Betuweroute*

Den Haag, oktober 1998

Colofon

Deze procesbeschrijving is op verzoek van de Projectdirectie Betuweroute van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geschreven. Hoofdstuk 2 en 3 zijn voor een belangrijk deel geschreven door Adviesbureau Awareness; de overige hoofdstukken door Robbert Coops en Frank van Heijst. Het rapport is afgesloten op 1 oktober 1998.

De inhoud van dit rapport geeft geen officieel standpunt van het Ministerie van V&W weer. Deze procesbeschrijving is uitsluitend bedoeld om geïnteresseerden te informeren; aan de inhoud ervan kunnen geen rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Van 'spoorlijn in de Betuwe' naar 'Betuweroute'
 - 2.1. De (goederen)trein komt weer in beeld
 - 2.2. Verkeer, vervoer en milieu hangen samen
 - 2.3. Procedures kosten veel tijd
 - 2.4. Europa raakt in een stroomversnelling
3. PKB-fase
 - 3.1. PKB deel 1 en deel 2
 - 3.2. PKB deel 3
 - 3.3. PKB deel 4
 - 3.4. Beroepen tegen de PKB
4. Heroverweging van het project
 - 4.1. Regeerakkoord '94 - '98
 - 4.2. Commissie Hermans
 - 4.3. Kabinetsstandpunt 1995
5. Tracé-uitwerking
 - 5.1. Voorontwerp Tracébesluit
 - 5.2. Ontwerp Tracébesluit
 - 5.3. Tracébesluit, aanwijzing en beroep
6. Aparte onderdelen
 - 6.1. Havenspoorlijn Rotterdam
 - 6.2. Kortsluitroute bij Rotterdam
 - 6.3. Zevenaar - Duitse grens
 - 6.4. "Witte vlekken"
7. Kanttekeningen
 - 7.1. PKB -ervaringen
 - 7.2. Regie
 - 7.3. Stroperigheid in de besluitvorming
 - 7.4. Inspraak
 - 7.5. Wet- en regelgeving
 - 7.6. Tot slot

Bijlage: Literatuurlijst

1. INLEIDING

Met de vaststelling van het Tracébesluit Betuweroute (1996/1997) is op nationaal niveau de besluitvorming over de aanleg van de Betuweroute vrijwel afgerond. De discussies over nut en noodzaak van dit 160 kilometer lange railinfraproject blijven overigens doorgaan. Inmiddels staat wel vast dat Nederland in 2005 zal beschikken over een belangrijke nieuwe spoorverbinding voor het goederenvervoer tussen de haven van Rotterdam en het Europese achterland.

Het project Betuweroute bestaat uit de realisering van een goederenspoorlijn van de Maasvlakte tot de Nederlands-Duitse grens bij Zevenaar, inclusief aansluitingen op het bestaande net bij Barendrecht, Kijfhoek, Geldermalsen, Elst en Zevenaar. De aanleg van een nieuw emplacement op de Maasvlakte, de vergroting van de capaciteit van het bestaande rangeerterrein Kijfhoek en de bouw van een Centraal Uitwisselpunt (CUP) bij Valburg horen daar ook bij. De Betuweroute krijgt vijf tunnels: Botlek, de Noord/Sophiapolder, Giessen, Pannerdensch Kanaal en Zevenaar. Het overgrote deel van de Betuweroute ligt overigens - op maaiveld - bovengronds.

Volgens planning is de Betuweroute in 2005 klaar; de aanleg is in 1997 begonnen.

Beleidsmatig kan het interessant zijn de wijze waarop formele en minder formele procedures zijn gevolgd vast te leggen. Daar zijn enkele redenen voor.

Allereerst de overweldigende belangstelling van publiek, politiek, wetenschap, techniek en media voor dit project. Voor een belangrijk deel is die belangstelling toe te schrijven aan de omvang van dit project in fysiek, maar ook budgettair en sociaal-economisch opzicht. Maar ook het procedurele proces, waarin de initiatiefnemers zeker niet altijd even slagvaardig of consequent optraden, nodigde velen uit om (tijdelijk) te participeren dan wel belangstelling te tonen. Zelfs voor insiders bleek het overigens niet gemakkelijk de verschillende stappen en de consequenties daarvan te overzien, laat staan daar adequaat op te reageren of anticiperen.

Een tweede reden is dat bij de besluitvorming procedurele vernieuwing een rol heeft gespeeld. Dergelijke ervaringen zijn ook voor toekomstige beslissingen over infrastructurele projecten van nationaal belang relevant. Te denken valt aan de interpretatie van de Tracéwet - die voor het eerst werd toegepast en dan nog wel meteen bij een dergelijk groot infrastructureel project! - en de zogenaamde project- planologische kernbeslissing. Voor iedereen in ons land die met besluitvorming over infrastructuur te maken heeft of krijgt - en dat zijn er velen - is de wijze van besluitvorming rond de Betuweroute (nog steeds) relevant. Er is nieuwe jurisprudentie ontstaan, een reden temeer om nog eens, maar nu dan vanuit het perspectief van de uiteindelijke beslis-

sing, globaal te laten zien hoe de besluitvorming over de Betuweroute in zijn werk is gegaan.

Een derde reden komt voort uit de politieke erkenning van de Betuweroute als "groot project". De Tweede Kamer heeft besloten de procedureregeling "Controle grote projecten" van toepassing te verklaren op de Betuweroute. Die kwalificatie betekent onder meer dat de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd wordt. Sinds 1996 worden voortgangsrapportages over de Betuweroute vastgesteld en besproken. De periode voor 1996 is weliswaar in vele documenten beschreven, maar het beeld is nogal verbrokken en niet voor iedereen even gemakkelijk te doorgronden. Een globale beschrijving van de tot 1996 doorlopen procedures is alleen al daarom op zijn plaats.

Deze beschrijving van de besluitvorming in de fases van de planologische kernbeslissing Betuweroute (Wet ruimtelijke ordening) en het Tracébesluit Betuweroute (Tracéwet) is niet meer dan een globale terugblik. Er is immers in de afgelopen jaren een stevige stapel rapporten, nota's, studies, expertise en contra-expertise geproduceerd. Het heeft geen zin om al dat werk nog een keer dunnetjes over te doen. Duidelijk is wel dat de Betuweroute gezien vanuit het beleidsmatige en bestuurlijke besluitvormingsproces al geschiedenis maakte voordat er ook maar één spa de grond in was gegaan.

In het tweede hoofdstuk van deze procesbeschrijving: "Van spoorlijn in de Betuwe naar Betuweroute" gaat de aandacht uit naar de wordingsgeschiedenis. Het betreft een algemene, globale inleiding.

In hoofdstuk drie "PKB-fase" worden vier centrale aspecten behandeld, die trouwens ook een belangrijke rol spelen in de vervolgfases van het Betuweroute-project. Het gaat daarbij om procedurele aspecten (nationaal project vergt nationale besluitvorming), milieuhygiënische aspecten (nationaal belang en lokale hinder), economische aspecten (noodzaak en nut nader onderbouwd) en technologische aspecten (de derde dimensie: uitvoeringsvarianten).

In het vierde hoofdstuk "Heroverweging van het project" komt vooral het advies van de commissie Hermans aan bod. Dat advies leidde tot hernieuwde parlementaire besluitvorming. In hoofdstuk vijf "Tracé-uitwerking" komt vooral de procedure van de Tracéwet aan de orde, inclusief de relatie met de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer (milieu-effectrapportage) en het Besluit Geluidhinder Spoorwegen.

In hoofdstuk zes komen enkele aparte onderdelen aan bod, die overigens een integraal onderdeel vormen van de Betuweroute. Hoofdstuk zeven tenslotte bevat enkele kanttekeningen.

In de bijlage is een beperkt chronologisch overzicht van relevante Betuweroute-publikaties opgenomen.

2. VAN 'SPOORLIJN IN DE BETUWE' NAAR 'BETUWEROUTE'

Goederenvervoer: is Nederland de draaischijf of een schiereiland van Europa? Om die vraag gaat het in wezen bij de discussies over de aanleg van de Betuweroute. Een Betuwespoorlijn, exclusief voor het vervoer van goederen, moet bij menigeen rond 1990 als een verrassing zijn gekomen. Want de trend was de laatste decennia om goederenspoorlijnen op te heffen.

Een eeuw nadat Nederland de beschikking kreeg over een nationaal spoorwegnet, ligt die infrastructuur er in grote lijnen nog net zo bij. De meest in het oog springende verandering is de bovenleiding. Elektriciteit is in de plaats gekomen van stoom en diesel. De massale groei van het autoverkeer vanaf de jaren zestig benen de spoorwegen niet bij. Omdat het aantal mensen dat de trein neemt vrijwel constant blijft, loopt het marktaandeel van NS in het totale personenvervoer drastisch terug. Ook het goederenvervoer per spoor zit in de hoek waar de klappen vallen. Door (onder andere) de sluiting van de Limburgse kolenmijnen daalt het goederenvervoer per spoor met ongeveer eenderde (jaren '60: 30 miljoen ton; 1992: 17 miljoen ton). En in de Betuwe ligt een spoorlijn, in gebruik voor reizigers, die aan modernisering toe is. Maar moet daar nog wel geld in worden gestoken of wordt het tijd om de lijn op te heffen?

2.1. De (goederen)trein komt weer in beeld

Medio jaren tachtig onderzoekt de Commissie Van Dongen de belangrijkste vernieuwingen in de Europese infrastructuur en de gevolgen daarvan voor de Rotterdamse haven, ook wat de spoorverbindingen betreft. De Commissie rapporteert in 1985 onder meer: "*In het masterplan ten aanzien van de toekomst van de Rotterdamse haven hebben wij gewezen op de mogelijkheden om de Betuwelijn uit te bouwen tot specifieke vrachtlijn, temeer daar de NS van plan waren deze lijn te sluiten*".

Een oost-west verbinding per spoor tussen Rotterdam en het achterland, speciaal voor goederen, krijgt in het rapport van de Commissie Van Dongen dus voor het eerst expliciete aandacht.

Dit is een eerste signaal, maar vormt daarmee nog geen omslag in het denken. Lang zal dat

overigens niet meer op zich laten wachten. Het begint met het beleid voor het reizigersvervoer. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat bereidt actualisering van het Structuurschema Verkeer en Vervoer voor.

Na consultatie van meer dan 200 sleutelfiguren blijken in de sector verkeer en vervoer twee problemen centraal te staan: groeiende zorg om de files in vooral de Randstad (bereikbaarheid economische centra) en de gevolgen van het verkeer- en vervoerssysteem voor het milieu (leefbaarheid).

In december 1988 verschijnt onder verantwoordelijkheid van het kabinet Lubbers-II het beleidsvoornemen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II; deel a). Dit structuurschema volgt de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB). Beperking met circa 20% van de (tot 2010) voorspelde groei van het niet zakelijke autoverkeer is één van de centrale doelstellingen. Het economisch noodzakelijk verkeer, waaronder het goederenvervoer over de weg, moet daardoor meer ruimte krijgen. Bereikbaarheid van economische centra - vooral de mainports Rotterdam en Schiphol - moet gegarandeerd zijn, met tegelijkertijd handhaving van de leefbaarheid.

Goederenvervoer per spoor en over water krijgt in de beleidsvoornemens van SVV-II nog weinig aandacht. Liberalisatie van het Europees goederenvervoer staat centraal in het Nederlands beleid. In diezelfde periode presenteren de Nederlandse Spoorwegen (NS) het plan Rail 21 als "een aanbod aan de samenleving". Rail 21 gaat uit van een groei van 100% aan reizigerskilometers, waarvoor de belangrijkste baanvakken verdubbeld moeten worden. Het goederenvervoer per spoor komt in het plan van NS nauwelijks aan de orde.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontvangt op het beleidsvoornemen van SVV-II veel inspraakreacties. Menigeen mist een strategische visie voor het goederenvervoer. De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt daarop in 1989 een adviescommissie in, met vertegenwoordigers van de Rotterdamse haven, de Nederlandse Spoorwegen en Verkeer en Waterstaat. Deze commissie, genoemd naar haar voorzitter Van der Plas, moet vanuit het perspectief van Rotterdam en Schiphol de potentie van het goederenvervoer per spoor schetsen. Eind 1989 rapporteren Van der Plas c.s. dat Rotterdam -en in mindere mate Amsterdam- miljarden aan inkomsten en investeringen gaan verliezen als het Rijk ten behoeve van het goederenvervoer niet voor onorthodoxe maatregelen durft te kiezen. Deze maatregelen moeten de mainports structureel versterken. Uitstekende achterlandverbindingen zijn daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. In de analyse wordt verder gewezen op de ontwikkeling naar een Europees vervoerbeleid. Dat beleid is erop gericht het goederenvervoer per spoor een deel van de groei van het wegtransport te laten overnemen. De Commissie Van der Plas lanceert het begrip "*west-oost corridor*", een hoofdtransportas exclusief voor goederen, met knooppunten voor gecombineerd vervoer (weg-

rail-water). Een gemoderniseerde en verlengde Betuwelijn maakt daarvan een belangrijk onderdeel uit. De commissie adviseert hiervoor fondsen te reserveren.

Er zijn daarnaast meer signalen ten gunste van een goederenspoorlijn door de Betuwe, onder andere uit de Betuwe zelf. Eind jaren tachtig maken zeven Kamers van Koophandel, de provinciebesturen van Zuid-Holland en Gelderland en enkele vervoerdersorganisaties zich sterk bij de Rijksoverheid en de Nederlandse Spoorwegen voor modernisering van de spoorlijn Rotterdam - Elst, de bestaande Betuwelijn. De Minister van Verkeer en Waterstaat krijgt in 1989 de resultaten van een haalbaarheidsstudie daarover aangeboden.

De noodlijdende goederendochter van NS (NSGoederen) werkt inmiddels aan een nieuw productiemodel: het Toekomstplan voor het Goederenbedrijf. Het wezen daarvan is: alleen nog maar doen waar het bedrijf goed in is. Dus in principe lange treinen over grote afstanden, liever niet rangeren en geen tussenstops. Gesterkt door het positief onthaal van het NS reizigersplan Rail 21, brengt het goederenbedrijf de spoorcapaciteit in kaart die nodig zal zijn voor onbelemmerde doorvoer en publiceert in 1990 Rail 21 Cargo. Ook in dit plan staat de modernisering van de Betuwelijn en exclusief gebruik door goederentreinen als een van de voorwaarden voor een rendabele bedrijfsvoering.

Het adviesbureau Coopers & Lybrand rekt het Toekomstplan door. De conclusie is: NSG kan rendabel zijn, mits goederentreinen niet steeds voor reizigerstreinen moeten wijken. 65 miljoen ton goederen per spoor in 2010 is haalbaar. Ongeveer een derde wordt uit het gecombineerde weg-rail en weg-water vervoer gehaald. Verder moet NSG zich vooral concentreren op chemie en op afval- en mestprodukten. Maar er gelden strikte randvoorwaarden, stelt NSG: "*Het gekozen groeiscenario is dermate ingrijpend dat het niet door NS alleen kan worden uitgevoerd. Van alle belanghebbende partijen wordt een sterke betrokkenheid en een actieve inbreng gevraagd.*"

NS verwacht van de overheid:

- overname van de volledige infrastructuurkosten met ingang van 1991;
- op korte termijn besluitvorming over de realisering van de Betuwelijn;
- activiteiten gericht op verbetering van de internationale samenwerking;
- een milieu-georiënteerd en samenhangend vervoersbeleid dat NS in staat stelt de geprognosticeerde resultaten te realiseren".

2.2. Verkeer, vervoer en milieu hangen samen

Met de regeringsbeslissing (deel d) van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt NS op zijn wenken bediend (juni 1990). De ondertitel van de nota is: verkeer en vervoer in een duurzame samenleving. De sterk toegenomen aandacht voor het milieu (Zorgen voor Morgen, Nationaal Milieubeleidsplan, verkiezingsprogramma's) heeft doorgeklonken in het regeerakkoord. Milieu is, naast werkgelegenheid en sanering van de overheidsfinanciën, het derde beleidsanker van het Kabinet Lubbers-III. De regeringsbeslissing (deel d) voor het SVV-II wijkt dan ook nogal af van het beleidsvoornemen van het vorige Kabinet. Dat stond nog in het teken van de spanning tussen individuele vrijheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. In de Regeringsbeslissing is nu de duurzame samenleving de maatstaf voor het verkeer- en vervoersbeleid:

"Een duurzame samenleving staat voor ontwikkelingen die voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om óók in hun behoeften te voorzien...Een duurzame samenleving vertaalt zich in een intelligent en doordacht systeem van verbindingen waarbij grenzen worden gesteld aan uitbreiding van infrastructuur. Alleen de echt noodzakelijke doorsnijdingen van het landschap kunnen worden getolereerd".

De Betuwelijn krijgt in SVV-II een prominente plaats als hoofdtransportas voor het goederenvervoer. Het Kabinet onderstreept het strategische belang van deze oost-west verbinding en constateert dat de lokale effecten op natuur en landschap niet opwegen tegen het nationale belang dat er mee is gemoeid. Het leeuwendeel van de investeringen in spoorweginfrastructuur voor goederen (2,5 miljard gulden) is bestemd voor de uitbouw van de bestaande Betuwespoorlijn, waarbij wordt uitgegaan van 50% private financiering. Daarmee hebben de elkaar versterkende opvattingen van de Commissie Van der Plas, de samenwerkende Kamers van Koophandel in de Betuwe, de provincies Zuid-Holland en Gelderland, vervoerdersorganisaties en van NS hun weg gevonden naar SVV-II.

2.3. Procedures kosten veel tijd

Het Kabinet is er inmiddels van overtuigd dat de goederenlijn er zo vlug mogelijk moet komen. In dat licht is de tijd die nodig is voor de tracé-vaststelling een punt van zorg. De toen bestaande procedure biedt uitzicht op mogelijke aanleg na ongeveer negentig maanden (zeveneneenhalf jaar), ervan uitgaande dat alle partijen meewerken. En dat laatste is lang niet altijd het geval. Een tracébesluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat is voor provincies en gemeenten niet bindend. Het is al evenzeer onmogelijk om er als burger formeel bezwaar tegen te maken. Op

het tracébesluit volgt het ministeriële verzoek aan gemeenten om bestemmingsplannen aan te passen. Pas als die bestemmingsplannen in procedure gaan kan de burger bezwaar aantekenen tegen het tracé. Met het merkwaardige effect dat via inspraak op een gemeentelijk bestemmingsplan zich eventuele bezwaren richten tegen een nationaal genomen en te financieren besluit van bovenregionale betekenis.

Vergeleken met onze buurlanden, waar steeds voortvarender wordt gepland en gebouwd aan nieuwe infrastructuur, gaan besluitvorming en vervolgpcedures in Nederland langzaam. In het regeerakkoord van het Kabinet Lubbers-III is dan ook een nieuwe Tracéwet aangekondigd die moet leiden tot versnelling en stroomlijning van de procedures. Met als doelen: betere rechtsbescherming van de burger, grotere doelmatigheid van procedures en tijdwinst.

Vanaf medio 1990 vinden binnen en tussen de ministeries van V&W en VROM besprekingen - plaats over "grote projecten van nationaal belang". Inzet van de discussie is dat bij projecten van nationaal belang ook besluitvorming op nationaal niveau hoort plaats te vinden. Daarmee wordt dan ook rekening gehouden met de geschetste "oneerlijke" verdeling van lusten en lasten (nationaal versus lokaal). Het Kabinet vindt de procedure van de planologische kernbeslissing het meest geschikt. Daarom krijgt het voorstel voor de nieuwe Tracéwet een aparte regeling mee voor projecten van nationaal belang, gebaseerd op een project-PKB.

De inmiddels gestarte tracé-/m.e.r.-studie voor de Betuweroute kan met zo'n project-PKB voor de Betuweroute worden gecombineerd. Begin 1992, als het Kabinet het ontwerp van de Tracéwet bij de Tweede Kamer indient, besluit het tegelijkertijd de oude in de nieuwe procedure te laten overgaan. Dat gebeurt door toepassing van de pkb-procedure.

De belangrijkste wijziging, als gevolg van toepassing van de Tracéwet, ten opzichte van het verleden is dat een éénmaal genomen tracébesluit *bindend* is voor streek- en bestemmingsplannen. Hiermee wordt de besluitvorming over de Betuweroute definitief op het nationale niveau getrokken en is het laatste woord aan het Parlement. De pkb moet worden goedgekeurd door het Parlement, niet het tracébesluit. Het parlement beslist dus over nut en noodzaak en over de globale tracering.

En vervolgens wordt het tracébesluit vastgesteld door de ministers van V&W en VROM. Burgers kunnen de tracékeuze bij de aanpassing van streek- en bestemmingsplannen niet meer ter discussie stellen. Pkb en tracébesluit kunnen overigens nog één keer ter discussie worden gesteld: bij de rechter (Raad van State).

Maar kan een gemoderniseerde Betuwelijn de toekomstige vervoersstroom wel aan? Die vraag ligt op dat moment nog open. Vast staat dat modernisering van de bestaande spoorlijn tot bochtafsnijdingen zal leiden. Daarmee is de bestaande tracé-m.e.r. (milieu effect rapportage)

procedure van toepassing, aangezien het dan gaat om "een geheel nieuw spoorweglichaam op een afstand van 25 meter of meer van het bestaande profiel".

De Nederlandse Spoorwegen, die in het toekomstscenario een belangrijke rol spelen, willen starten. Bij het spoorbedrijf daagt het besef dat ombouw van de bestaande spoorlijn in de Betuwe tot hoofdtransportas, gelet op de voorziene omvang van de goederenstromen, niet de enige optie is. Er wordt serieus aan een geheel nieuwe spoorlijn gedacht. Die wordt *Betuweroute* genoemd, ter onderscheiding van de al bestaande *Betuwelijn*. Vanaf 1990 voert NS voor de Startnotitie (waarin de mogelijke te onderzoeken alternatieven worden omschreven) overleg met de betrokken Zuid-Hollandse en Gelderse gemeenten. De meeste gemeenten realiseren zich dan voor het eerst en nog niet eens in volle omvang de consequenties van de plannen op hun grondgebied. Er komen goederentreinen die ongehinderd door het gebied moeten kunnen rijden. De uitkomst van de afwegingen lijkt al vast te staan: lokale belangen moeten wijken voor nationale. Het komt bij sommige gemeenten over als "opzij, we willen er langs". Alleen over het waar en het hoe valt nog te praten. De Startnotitie komt begin 1991 uit en wordt vervolgens in de inspraak gebracht. In mei 1991 stelt de minister van Verkeer en Waterstaat de Richtlijnen voor de inhoud van het Milieu Effect Rapport vast en maakt NS op basis daarvan een begin met de tracé-m.e.r.-studie. Alles volgens de op dat moment geldende procedures.

Kort daarop brengt het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) het Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP+) uit. Het Ministerie van Economische Zaken laat de nota Economie met Open Grenzen het licht zien. In de zomer van 1991 tenslotte, publiceert VROM de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). Hierin staat de volgende zinsnede: "*De Betuwelijn zal worden omgebouwd tot hoofdtransportas voor het goederenvervoer per spoor en doorgetrokken naar Zevenaar - Duitse grens*".

Een nieuwe spoorlijn door de Betuwe, uitsluitend voor goederentreinen, is inzet van het Kabinetsbeleid geworden. NS heeft inmiddels berekend dat bundeling van zo'n goederenlijn met de Rijksweg A15, een volledig nieuwe *Betuweroute* dus, met minder schade voor het milieu kan worden aangelegd dan modernisering van de bestaande *Betuwelijn*, die woonkernen doorsnijdt en te bochtig is. Het Kabinet zal van de bundeling met de A15 het voorkeurstracé maken voor de te realiseren *Betuweroute*.

2.4. Europa raakt in een stroomversnelling

In Brussel hebben de voorvechters van de vrije markt de strijd gewonnen. Zij spannen zich in om de laatste nationale barrières te slechten op weg naar die ene Europese markt, die in 1993 een

feit moet zijn. De nationale spoorwegen worden als zo'n obstakel gezien, als monopolist op de rails van hun land. Dat past niet in een vrije markteconomie. Maar men ziet ook kansen: de spoorwegen als deel van de oplossing voor het dreigende "verkeersinfarct". De groei van het internationale vrachtvervoer over de weg kan niet ongebreideld doorgaan. Oostenrijk en Zwitserland protesteren en dreigen. Hun bergen zijn al kaal genoeg. De vrachtauto's moeten op de trein.

Europa zonder binnengrenzen zal de bedrijvigheid in de EG-lidstaten stimuleren, zo is de algemene verwachting. De val van de Berlijnse Muur (oktober 1989), die de ineenstorting van de Sovjet Unie en de centraal geleide economieën van Midden- en Oost Europa inluit, versterkt deze verwachting. Deze potentiële uitbreiding van de Europese markt betekent op termijn extra kansen voor de spoorwegen. De voormalige Oostblokstaten vervoeren relatief veel meer reizigers en goederen per spoor. Erg snel zal die praktijk niet veranderen. Frankrijk en Duitsland maken al plannen voor hogesnelheidsverbindingen naar Moskou en andere stedelijke knooppunten in Midden- en Oost-Europa.

De verantwoordelijke EG-commissaris Van Miert brengt eind 1990 een rapport uit over transport in Europa. Enkele speerpunten: vrije goederenlijnen tussen mainports en Europese regio's, bevordering van gecombineerd vervoer (weg-water-rail) en afbouwen van subsidies op de exploitatie van de spoorwegen in de Gemeenschap. Spoedig, in 1991, volgt een Europese richtlijn die de lidstaten verplicht afstand te nemen van "hun" spoorwegen. Marktconform ondernemen is het devies. Het beheer van de infrastructuur en de exploitatie moeten worden gescheiden.

De Europese eenwording krijgt steeds concreter vorm, onder meer door Europese richtlijnen die in de nationale regelgeving worden vertaald. Langzamerhand ontstaat er ook Europees beleid, zoals op terreinen als ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, grensoverschrijdende milieueffecten enz. enz. De gezamenlijke inspanningen leveren uiteraard ook veel kritiek op. Uitvoerige lobby-activiteiten - zeker ook vanuit de vervoershoek - geven nieuwe impulsen aan de ontwikkeling en subsidiëring van Europese transportmogelijkheden. Ook hier geldt dat voor een duurzame ontwikkeling van een veelheid van uitwisselbare vervoersmodaliteiten wordt gekozen.

Medio 1996 keurt de Europese Commissie een "witboek" goed met daarin voorstellen om het goederenvervoer per spoor te stimuleren. Europees commissaris Neil Kinnock van transportbeleid stelt bovendien extra geld beschikbaar voor onderzoek naar het gebruik van "gecombineerd vervoer", waarbij voor het goederenvervoer gebruik wordt gemaakt van verschillende transportmiddelen. De Europese "erkenning" van de Betuweroute als onderdeel van het Trans Europese Netwerk (TEN) - één van de 14 meest prioritaire vervoersinfrastructuurprojecten van de Europese Unie - levert dat jaar zo'n 21 miljoen gulden op.

In Europees verband worden ook European Rail Freight Freeways ontwikkeld om de internationale liberalisering te versnellen. Om te voorkomen dat een toename van het goederenvervoer tot meer geluidhinder leidt wordt onderzoek gedaan naar stiller materieel.

Opvallend genoeg blijkt de maatschappelijke en economische belangstelling voor nieuwe railinfrastructuur en railtechnologie toe te nemen. Enerzijds komt deze belangstelling voort uit milieu-overwegingen, anderzijds ook uit concurrentie-overwegingen. Studiedagen, seminars, maar ook wetenschappelijk en technisch onderzoek op dit front mogen zich in grote - internationale - belangstelling verheugen. Goederenvervoer per spoor staat weer op de rails.

3. PKB-FASE

De beleidsmatige voornemens op de nauw samenhangende gebieden verkeer en vervoer, milieu, ruimtelijke ordening en economie liggen in de herfst van 1991 op tafel:

- Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II);
- Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP+);
- Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX);
- Economie met Open Grenzen.

Samen markeren deze beleidsnota's een trendbreuk in het groeidenken. Vanaf nu gaat het om groei in een blijvend leefbaar Nederland. Het begrip "duurzaamheid" raakt ingeburgerd. Het Kabinet wil minder vervuiling van het milieu, terwijl Nederland goed bereikbaar moet blijven, opdat de concurrentiekracht van de mainports Rotterdam en Schiphol wordt gehandhaafd.

3.1. PKB deel 1 en deel 2

Het Kabinet besluit dan voor de Betuweroute de lopende tracé-m.e.r.-procedure aan te vullen met een planologische kernbeslissing, een pkb. Deze procedure is in het begin van de jaren zeventig ontworpen en nadrukkelijk bedoeld als kader voor inspraak, advies en bestuurlijk overleg. Ze is steeds toepasbaar bij ingrepen in de ruimtelijke ordening van bovenregionale betekenis. Dus ook nu, want de Betuweroute is nodig als strategische verbinding van vitaal economisch belang voor Nederland als distributieland.

In april 1992 leggen de ministers van V&W en VROM de zogeheten ontwerp-PKB, ook wel PKB deel 1 genoemd, ter inzage. De bijlage is een omvangrijke Projectnota, waarin de milieu-effect-rapportage (MER) is opgenomen. In deze Projectnota/MER worden alle onderzochte tracé-alternatieven en -varianten op hun milieu-effecten doorgerekend. PKB deel 1 en de Projectnota/MER vormen samen het materiaal waarop kan worden ingesproken. Het Kabinet spreekt in deel 1 zijn voorkeur uit voor de aanleg van een geheel nieuwe spoorlijn die voor 80% van zijn lengte in de zijberm van de A15 ligt. Belangrijke overwegingen die pleiten voor aanleg zijn daarbij:

- * het belang van de internationale distributiefunctie van ons land ("Nederland Distributieland");

- * voorkomen van overbelasting van het wegennet;
- * de grote zorg voor het milieu.

Met PKB deel 1 geeft het Kabinet te kennen een forse ingreep in de bestaande ruimtelijke ordening te willen plegen. Het is de eerste project-PKB. Het gevolg daarvan is dat, in tegenstelling tot eerdere PKB's, de ingreep vrij nauwkeurig is omschreven. Nieuw bij een tracé-procedure is ook dat het Kabinet (in PKB deel 1) al voor het begin van de inspraak een eigen voorkeurstracé voor de Betuweroute aangeeft. Tot dat moment werd bij de tracé-procedure de Tracé/MER-nota gepubliceerd zonder mening/voorkeur van de minister; pas na (en op basis van) inspraak, overleg en advisering nam de minister een besluit. Die aanpak leidde tot onduidelijkheid in de inspraakprocedure. Achtergrond van de nieuwe aanpak is de door het Kabinet gewenste duidelijkheid ten behoeve van de insprekers. Overigens brengt het Kabinet gradaties in voorkeuren aan. Met een "lichte" voorkeur voor sommige tracé-gedeelten geeft het Kabinet uitdrukkelijk aan dat inspraak en advies op sommige onderdelen zwaar zullen kunnen wegen in de uiteindelijke beslissing.

Juist het gegeven dat voor het eerst een tracébesluit wordt voorbereid via een (project)-pkb-procedure, zorgt tijdens de inspraak voor verwarring. Wat is nu de status van het voorliggende materiaal? Wat is, gelet op de al uitgesproken Kabinetsvoorkeur, een inspreekstem nog waard? Het materiaal is zo gedetailleerd dat de grote lijn uit het zicht raakt. Mag het wat minder? Integendeel, het ontwerp is te weinig gedetailleerd. Mag het wat meer?

De inspraak die volgt, begint welhaast noodgedwongen met een leespaauze van een paar weken. De publieke belangstelling blijkt overweldigend. De informatie-avonden op diverse plaatsen langs het voorkeurstracé klinken door tot ver in het land. Anders dan bij de Startnotitie-inspraak van een jaar eerder, trekken de bijeenkomsten nu ook aandacht van de landelijke media. Van de inspraak wordt massaal gebruik gemaakt. Er komen bijna 2.000 verschillende schriftelijke reacties binnen van 20.000 personen, waaronder dus ook veel voorgedrukte protestbrieven.

Er ontstaan nieuwe actiegroepen zoals de Vereniging KATER (Kerk-Avezaath Tegen Rails), Vereniging Schelluinen Spoorloos, Werkgroep Vierkant Tegen, Vereniging Niet Over de Betuwe. Als er al een gemeenschappelijke noemer is, dan is het de vraag of de Betuweroute eigenlijk wel nodig is. Dat deze nut- en noodzaak discussie ook in hoge mate een "not in my backyard"-gehalte heeft, is duidelijk. Er spelen vele principiële, maar zeker ook lokale, praktische belangen en eisen. De Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute (VLOB) coördineert de activiteiten van de verschillende regionale en lokale actiegroepen.

Milieu: nationaal belang en lokale hinder

Het Kabinet formuleert in de Nota van Toelichting bij deel 1 van de PKB de relatie tussen de Betuweroute en het milieubeleid scherp. De Betuweroute is noodzakelijk om een deel van de groei van het goederenvervoer over de weg af te romen. Maar tevens om de vervoersstromen zoveel mogelijk te bundelen:

"Bundeling van vervoersstromen op landelijk niveau is een belangrijke overweging van het Kabinet bij het voornemen tot aanleg van de Betuweroute. In dit geval betekent bundeling op deze route dat andere routes worden ontlast. Vooral voor de bestaande goederenroute per spoor door Brabant betekent dat een verbetering van de ruimtelijke en milieuhygiënische kwaliteit in de grotere kernen die doorsneden worden".

Bovendien vermindert de Betuweroute, die woongebieden waar mogelijk mijdt, de risico's die samenhangen met het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Al eerder was getracht de milieu-effecten van verkeer en vervoer te becijferen. In de prijs zouden alle kosten moeten doorwerken, ook de indirecte milieukosten. Die verschillen immers per vervoerwijze. Dit blijkt niet alleen lastige rekensommen op te leveren. Want, gesteld dat de meerprijs al sluitend zou kunnen worden berekend, wie zal die dan betalen? Hoe breed is het maatschappelijk draagvlak voor de trendbreuk?

Dit dilemma duikt in aangepaste vorm weer op in de inspraakronde Betuweroute. Die onmiskenbare, maar moeilijk hard te maken bovenlokale of "nationale" milieuvoordelen, tegenover het veelal meetbare (en ieder geval concrete) lokale kwaliteitsverlies. In de inspraak gaat veel aandacht uit naar de negatieve milieu-effecten van de Betuweroute op lokaal niveau, op de directe woon- en leefomgeving. Insprekers en bestuurders wijzen op de cumulatie van hinder. Het is niet voldoende te letten op de effecten van de afzonderlijke aspecten, zoals geluid- en trillinghinder, veiligheid, visuele en lokaal-ruimtelijke. Veel insprekers die zich zorgen maken over deze lokale effecten gaan zover dat ze de hele Betuweroute afwijzen of in het geval van alternatieven vragen om nieuw onderzoek.

PKB deel 1 en de Projectnota/MER bieden alle mogelijke aangrijpingspunten voor kritische reacties en bespiegelingen. Vier van de vijf criteria waaraan de tracévarianten zijn getoetst, komen - logisch in een Milieu Effect Rapport - uit de milieuhoeke: landschappelijke waarden, ecologische (natuur)waarden, milieuhygiëne en als laatste cluster hinder en veiligheid. Op bovenlokaal, "nationaal" niveau stelt het Kabinet kort en bondig dat de groei van vrachtautokilometers moet worden beperkt - ook al komen er schonere motoren:

"Een snelle aanleg van de Betuweroute is in dit verband van groot belang."

En verder:

"Het terugdringen van de luchtverontreiniging van het wegverkeer is vooral gericht op het verminderen van de uitstoot van stikstofoxiden en het verbruik van fossiele brandstoffen. Stikstofoxiden dragen bij aan de verzuring en de fotochemische luchtverontreiniging. Bij verbranding van fossiele brandstoffen komen grote hoeveelheden kooldioxide vrij. Deze dragen bij aan het optreden van het broeikas-effect waardoor opwarming van de aarde en klimaatveranderingen zullen ontstaan. Daarnaast draagt het wegverkeer bij aan verstoring van de omgeving (geluidhinder, stank, en risico)".

Vooraf ook om deze laatste nadelen zo min mogelijk ruimte te geven, kiest het Kabinet voor strakke bundeling van de Betuweroute met bestaande weginfrastructuur op de oost-westcorridor, de autosnelweg A15. De Betuweroute ligt voor 80 procent van het tracé in de zijberm van de A15.

Noch deze fundamentele argumentatie, noch de daaruit voortvloeiende voorkeur van het Kabinet staan tijdens de inspraak ter discussie. Bij voldoende overheveling van vrachtauto naar goederentrein is tegen deze redenering aantoonbaar niets in te brengen. Dat probeert tijdens de inspraak dan ook (vrijwel) niemand. Wel uit men twijfels over de inzet van flankerend beleid, dat wil zeggen (prijs)maatregelen die overheveling van lading naar spoor (en water) bewerkstelligen.

Bovenregionaal en nationaal georganiseerde belangengroepen doen ook aan de inspraak mee. Hun signatuur loopt sterk uiteen. Toch spreekt men zich algemeen voor een Betuweroute uit, meestal om macro-economische redenen.

De landelijke werkgevers wijzen erop dat internationale verladers zich concentreren op enkele mainports. Die moeten uitstekende verbindingen met het achterland bieden, voor alle soorten van vervoer. Het NOB Wegtransport (beroeps-goederenvervoerders) deelt deze mening. Zonder Betuweroute wordt de marketing van Nederland als distributieland moeilijk. De organisatie van verladers EVO merkt op dat Nederland mee moet met de spoorontwikkeling in Duitsland. De particuliere binnenvaart waarschuwt voor oneerlijke concurrentie door het spoor, maar verklaart zich niet uitdrukkelijk tegen een exclusieve goederenlijn. Ook de Stichting Natuur en Milieu is (in haar reactie op PKB deel 1) voor aanleg, mits forse substitutie van weg naar spoor en water plaats vindt.

Blijkbaar heerst er een grote mate van consensus over groei in duurzaamheid. Een directe goederenspoorlijn tussen Rotterdam en het Duitse achterland is daarvoor een goed (productie)middel. Sommigen spreken van een "afgedwongen keuze". Het Kabinet heeft dit van

begin af aan tot uitdrukking willen brengen en doet dat opnieuw na de inspraak en de advisering in de Regeringsbeslissing, deel 3 van de PKB.

Noodzaak en nut nader onderbouwd

April 1992, de maand waarin de inspraak van start gaat, is voor de Betuweroute cruciaal. Het Kabinet krijgt een aantal zaken voorgelegd, waarop een standpunt moet worden ingenomen. Niet alle voorstellen zijn even hard. Allereerst is er de Projectnota/MER van de Nederlandse Spoorwegen. Eén van de onderzochte tracé's is voor 80 procent gebundeld met de A15 en scoort het beste op tal van milieuhygiënische en economische aspecten. Dit wordt het voorkeurstracé van het Kabinet. Gelijktijdig stemt het Kabinet onder voorwaarden in met de ontwerp-PKB (deel 1). De voorwaarden betreffen nadere informatie over zaken, zoals verdere onderbouwing van de macro-economische noodzaak en het nut van de Betuweroute, zekerheid over aansluiting op het Duitse spoorwegnet, een onderzoek naar de bedrijfseconomische rentabiliteit in het algemeen en garanties voor een marktconforme organisatie van NS Goederenvervoer.

De berekeningen van de ontwerp-PKB zijn gebaseerd op twee van de drie groeiscenario's van het Centraal Planbureau: *Global Shift* (minimale economische groei) en *European Renaissance* (gemiddelde economische groei). Zelfs in het meest sombere scenario zal er tot 2015 sprake zijn van een economische groei van ruim 30 procent. Per spoor op de oost-westas wordt minstens een verdubbeling binnen 25 jaar voorzien, naar 24 miljoen ton.

Medio april 1992 stuurt het Kabinet deel 1 van de PKB ter kennisneming naar de Tweede Kamer met de mededeling dat de macro-economische en bedrijfseconomische aspecten van de Betuweroute nog nader worden onderzocht. Tegelijkertijd starten de inspraakprocedure en de voorbereiding voor het bestuurlijk overleg met de provincies en gemeenten en wordt advies gevraagd aan enkele instanties.

De meeste inspraakreacties wijzen op de negatieve lokale milieu-effecten. Er zijn echter ook organisaties die de Betuweroute als geheel nadelig achten. De meest fundamentele kritiek komt uit de hoek van de milieubeweging. Zij betwijfelt nut en noodzaak van het vervoer van tal van goederen, die worden geproduceerd op plaatsen ver weg van de eindgebruikers. Dat, menen zij, staat haaks op duurzame ontwikkeling waar het Kabinet voor kiest. Op nationaal niveau heeft over de relatie tussen het heersende productiesysteem en de gevolgen voor het goederenvervoer geen debat plaats gevonden. Het concept van "Nederland Distributieland", de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven en de werkgelegenheid overheersen de meningsvorming.

Andere organisaties breken een lans voor de binnenvaart. Er ligt met de Waal toch al een "zilveren Betuweroute". De binnenvaart heeft het grootste aandeel in het internationale transport en zal naar verwachting nog flink groeien. De capaciteit is toereikend, zowel qua infrastructuur als aantal schepen. Waarom dan niet de potentiële lading van de Betuweroute naar het schip? De binnenvaart, die zowel in 1987 (33%) als in 2010 (prognose 29%) rond een derde van de Nederlandse goederenstroom vervoert, lijkt wel te varen bij de inspraak. De schippers doen van zich spreken. Menigeen prijst de sterke kanten van de binnenvaart. Zoals: relatief goedkoop en snel, geen grenzen aan de groei, het meest veilig en vriendelijk voor het milieu. Het Kabinet gelooft in de binnenvaart, maar ziet het niet als volledig alternatief voor het goederenvervoer per spoor. Om een aantal redenen. 'Just-in-time' transport, en het vermogen om diep in het achterland door te dringen worden steeds belangrijker. Meer en meer concerns bedienen de Europese markt vanuit één of twee plaatsen. Verladers en expediteurs zoeken dan multi-modaal vervoer, nu eens met de vrachtwagen, dan weer per spoor of met het schip, of een combinatie. De keuze is afhankelijk van de prijs en het beschikbare dienstenpakket. Zeeschepen kiezen de havens die over de beste achterlandverbindingen beschikken. Als de Betuweroute er niet komt, zullen zeeschepen uitwijken. Dat kost lading.

De trend in het goederenvervoer is naar meer containervervoer. De jaren voor 1992 groeide het vervoer van containers steeds met circa 15%. Voorspellingen uit 1992 wijzen op een groei voor de Rotterdamse haven van 2,7 miljoen containers rond 1990 naar jaarlijks 5,8 miljoen in 2010. De binnenvaart kan een substantieel deel van de groei opnemen, vanuit het gegeven dat anno 1990 het aantal per binnenschip vervoerde containers nog relatief bescheiden is. Vervoer per binnenschip heeft zijn eigen sterke kant, al is er in het containervervoer sprake van enige concurrentie met de trein. Het Kabinet besluit naast verbetering van de natte infrastructuur op de Waal, eerder verworven inzichten en nieuw geopperde ideeën ten behoeve van de binnenvaart te bundelen. De Commissie Van Duursen, ingesteld in februari 1993, maakt in drie maanden een concurrentieplan voor de Nederlandse internationale binnenvaart.

Weer andere insprekers, die wel in het goederenvervoer per spoor geloven, wijzen op de bestaande Brabantroute. Of de "IJzeren Rijn", van Antwerpen door de Kempen via Weert naar Duitsland. Waarom voor veel geld nieuwbouw plegen?

NS toont echter aan dat de baanvakbezetting in de afgelopen jaren op de Brabantroute al ontoelaatbaar hoog is. Bovendien loopt die spoorlijn dwars door stedelijke gebieden. Spoorverdubbeling hier is een alternatief, maar dan wel buitengewoon kostbaar, materieel en maatschappelijk.

De hinderproblematiek daarvan zou in Brabant zeker groter zijn dan die van de Betuweroute, die immers voor 80% van de lengte in de zijberm van een bestaande autosnelweg (A 15) is gepland. Een combinatie van railcapaciteit via de Brabantroute en het traject Rotterdam - Gouda - Utrecht - Arnhem levert voor het vervoer van goederen evenmin soelaas. Het spoor Rotterdam - Utrecht behoort al jaren tot de drukst bereden baanvakken van Nederland voor reizigerstreinen. Er zit absoluut geen rek meer in het spoorwegnet.

Meer naar het zuiden, in het Belgische deel van Brabant, loopt de IJzeren Rijn. Flinke delen hiervan verkeren in het gunstigste geval in dezelfde staat als de bestaande spoorlijn in de Betuwe. De IJzeren Rijn voert ook door stads- en dorpskernen. In Nederland is de bestaande Betuwelijn ongeschikt bevonden voor ombouw tot een intensief te gebruiken goederenlijn. Zou de IJzeren Rijn dan wel met een paar honderd miljoen gulden opgetrokken kunnen worden tot de standaard van de 21-ste eeuw? Wel toont Antwerpen belangstelling voor gebruik van een moderne Betuweroute. Dat is mede het gevolg van de Duitse keuze om het goederentransport op de havens in de lage landen aan de Noordzee "rechts-Rheinisch" (met de stroom mee gezien) te willen afwickelen.

In macro-economisch opzicht ziet het Kabinet zich geplaagd voor een onstuimige groei van het transport. Het adviesbureau Knight Wendling krijgt de opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de macro-economische en maatschappelijke effecten van de Betuweroute te becijferen. Daartoe heeft het bureau berekeningen gemaakt over het verlies aan arbeidsplaatsen en toegevoegde economische waarde als de Betuweroute niet wordt aangelegd. Het becijfert dat Nederland door de Betuweroute niet aan te leggen extra werkgelegenheid van 29.000 tot 41.000 arbeidsplaatsen en een toegevoegde economische waarde van 23 tot 33 miljard gulden zou mislopen.

Ook wordt nader onderzoek gedaan naar de bedrijfseconomische perspectieven. In het Toekomstplan uit 1990 heeft NS Goederen het voortbestaan van het bedrijf afhankelijk gemaakt van een aparte goederenlijn door de Betuwe. NSG ligt als transporteur van goederen niet goed in de markt. Er is veel kritiek op de bedrijfsvoering van NSG. Als het goederenbedrijf over een productiemiddel voor "alleengebruik" beschikt (te weten de Betuweroute), zal het er dan wel efficiënt gebruik van weten te maken? Het adviesbureau McKinsey buigt zich daarom over de "economische aantrekkelijkheid van het goederenvervoer per spoor". Deze bedrijfseconomische analyse en marktverkenning verschijnt in het najaar van 1992. De conclusies betreffen zowel NSG als andere bedrijven die zich op goederenvervoer per spoor zouden willen toelagen. Met de capaciteit van een Betuweroute moet een spoorwegbedrijf op termijn winst kunnen maken, concluderen de onderzoekers. De concurrentie op het spoor zal dan wel bepalen wie dat doet.

Het is in dit verband opmerkelijk dat grote financiële instellingen, voorzover ze zich openlijk uitspreken, gematigd positief zijn over het rendement van het goederenvervoer op de Betuweroute. Een enkeling geeft alvast aan bereid te zijn de bouw te willen meefinancieren. Ook het overleg in de Stuurgroep Private Financiering Railinfrastructuur (SPRI) over de kansen op private mede-financiering tot een bedrag van 1,5 tot 2 miljard gulden vordert gestaag. De Tweede Kamer vraagt in 1993, alvorens te beslissen over de Betuweroute, het adviesbureau Twijnstra Gudde om kwalitatieve toetsing van de inhoud van PKB deel 3 en de onderliggende stukken. In essentie doorstaat het Kabinetplan deze toetsing.

Alle adviesbureaus die onderzoek naar de Betuweroute hebben gedaan, achten een forse groei van het goederenvervoer in Europa op de langere termijn realistisch. Ze zijn, wat ook hun specifieke opdracht is en wie ook hun opdrachtgever, van mening dat Rotterdam met drie soorten vervoer op het achterland aantrekkelijker is dan met maar twee (alleen weg en water). Als de slotsom - ook na nader onderzoek - blijft dat er in Nederland een moderne goederenspoorlijn bij moet komen, dan resteert één thema: "uit het zicht er mee!"

De derde dimensie: hoge en diepe uitvoeringsvarianten

Terwijl ingenieurs en planologen van de Nederlandse Spoorwegen materiaal verzamelen ten behoeve van de Startnotitie Betuweroute, is een delegatie van Nederlandse experts op "fact finding mission" in Japan. Op zoek naar ervaringen met ondergronds bouwen, boren op grote diepte in het bijzonder. Zo is bijvoorbeeld het Japanse eiland Honshu door middel van de Shinkansen (de "kogel" trein) met het noordelijke eiland Hokkaido verbonden. In de loop van 1991 rapporteert de delegatie van deskundigen aan de Minister van Economische Zaken. Het Kabinet besluit daarop de onafhankelijke Stuurgroep Ondergrondse Vervoersinfrastructuur (SOVI) in te stellen.

Deze stuurgroep stelt zich tot doel alle voor- en nadelen van ondergronds bouwen systematisch in kaart brengen, opdat ondergrondse aanleg niet bij voorbaat al door hogere stichtingskosten afvalt. Ook wil de stuurgroep leemtes in de kennis opsporen en wegwerken, zowel bouwkundig, organisatorisch als juridisch. In het voorjaar van 1992 gaan zes SOVI-werkgroepen aan de slag. Ze betrekken informatie van allerlei deskundige instanties: departementen, gemeentewerken, advies- en ingenieursbureaus, bouw- en vervoerbedrijven, onderzoeksinstituten en technische hogescholen. Dan beginnen ook de aannemers zich te roeren. Zo pleit bijvoorbeeld Ballast Nedam in november 1992 voor een ondergronds experiment van tien kilometer lengte in de

Betuweroute. Hier en daar zal toch ondertunneld moeten worden, zodat meteen nieuwe technieken kunnen worden beproefd, meent Ballast Nedam.

Veel meer beroering veroorzaakt het voorstel van provincies en gemeenten om een geheel nieuw idee van de Delftse hoogleraar Van der Hoorn toe te passen. Een "supermol", een gecombineerde tunnelboor- en bouwmaschine, kan de hele Betuwe ondertunnelen, met een volgens Van der Hoorn betrouwbare techniek en -volgens de uitvinders- voor even veel geld als de bovengrondse variant. Grootint verklaart het fly-over-concept, dat het al eerder voor de Hoge SnelheidsLijn (HSL Zuid) ontwikkelde, ook geschikt voor de Betuweroute: hoog boven het maaiveld op pijlers. Een overeenkomst tussen beide extremen is de "schone" bouwwijze. De omgeving op maaiveldhoogte zal er minder of weinig hinder van ondervinden.

Nederland zou Nederland niet zijn, als er niet ook een polder en een dijk bij de aangeboden oplossingen zitten. Volker Stevin ontwikkelt het concept van de V-polder. Dat is een half opgevulde sleuf tussen twee schuine damwanden die elkaar op veertien meter diepte raken. De V-polder is bedoeld als alternatief voor de half open tunnelbak. Waar en wanneer nodig kan de sleuf eenvoudig worden overkapt. Een verwant alternatief is het voorstel van het bureau Lievense om de Betuweroute half verdiept in een betonnen buis in een dijklichaam aan te leggen. Netjes gecamoufleerd en zonder geluidhinder.

"Verken de mogelijkheid van volledig ondergrondse aanleg van de Betuweroute", luidt de opdracht van dertig gemeenten en twee provincies eind 1992 aan de groep rond professor Van der Hoorn. In mei 1993 presenteren ze de uitkomsten als een alternatief voor aanleg op maaiveldhoogte: "Betuwelijn Ondergronds". Voor het traject Barendrecht - Zevenaar zou dat voor nog geen vijf miljard gulden kunnen. In eerste instantie zegt de Minister van Verkeer en Waterstaat dit moeilijk te kunnen geloven. Zij installeert de stuurgroep Ondergrondse Aanleg Betuweroute. Die moet het voorstel van provincies en gemeenten technisch toetsen. Deze stuurgroep Van Engelshoven neemt ook de overige aangedragen alternatieven mee in haar toetsing.

Eind augustus 1993 bieden Van Engelshoven c.s. hun conclusies aan. Een integrale toepassing van het boortunnel-concept is op dat moment technisch nog niet haalbaar. Beproefde bouwmethoden zijn goedkoper, sneller en zekerder dan de complexe boormethode van Van der Hoorn. Volgens deze beproefde methoden zou een spoortunnel over de maximaal haalbare lengte van 83 kilometer, het tracédeel van Kijfhoek tot Zevenaar, altijd nog tussen 13 en 15 miljard gulden kosten. Verdiepte of verhoogde ligging op genoemd traject volgens de overige uitvoeringsvarianten zou 2 tot 4 miljard gulden boven de geraamde kosten van de Betuweroute liggen. De stuur-

groep Van Engelshoven beveelt verder aan voort te bouwen op de kennis en ervaring van de Nederlandse baggerindustrie bij de ontwikkeling van voor Nederland optimale tunnelbouw-technieken.

Daarop kondigt de Minister in september per brief aan op zoek te zijn naar proefprojecten voor het boren van tunnels. Het SOVI-eindrapport uit december 1993 breekt een lans voor de Nederlandse tunneltechnologie. Die heeft internationaal een reputatie op te houden voor bouwen in slappe ondergrond. Achterop raken mag niet. Daarom moet de Nederlandse bouwwereld ervaring kunnen opdoen met "grote geboorde tunnels". Maar de SOVI laat zich niet uit over de mogelijke toepassing van dergelijke technieken, of experimenten tijdens de eventuele aanleg van de Betuweroute. Wel is een case study gedaan over ondertunneling van het tracédeel Sophiapolder bij Hendrik Ido Ambacht en Zwijndrecht.

Begin 1994 besluit het Kabinet twee proeven te doen met het boren van tunnels: een tweede Heinenoordtunnel voor langzaam verkeer langs de A 29 bij Oud-Beierland en de Botlek-spoortunnel in de Rotterdamse Havenspoorlijn naast de bestaande Botlek-spoorbrug.

Na de inspraak geven nog drie instanties, zoals voorgeschreven, hun advies of commentaar: de Commissie MER, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI). De Commissie MER oordeelt dat de milieu-effect-rapportage van goede kwaliteit is. Wel vraagt zij, bij nadere uitwerking van het tracé op detailniveau, om aanvullende informatie over enkele (onderdelen van) milieuhygiënische aspecten. De RARO adviseert verdeeld: de overgrote meerderheid van de Raad stemt in met de aanleg van de Betuweroute. Een kleine minderheid meent dat in een meer geleidelijk proces de (rail)hoofdtransportassen in de oost-westrelatie moeten worden verbeterd.

Het OVI, dat in de loop van 1992 de Raad van de Waterstaat als organisator van de inspraak opvolgt, komt -behalve met een positief advies- ook met enkele opmerkingen over de gevolgde procedure. De "misverstanden" en het "onbegrip" komen voort uit het samengaan van drie onderscheiden procedures: de pkb-, m.e.r.- en tracé-procedure. Bovendien wijst het OVI op het nieuwe ontwerp van de Tracéwet, waarover nog geen parlementaire besluitvorming heeft plaatsgevonden. Al met al een beeld van vertrouwde regelgeving naast nieuwe tracé-wetgeving in de maak, die in elkaar worden geschoven, met als doel: besluitvorming op nationaal niveau voor een project van nationaal belang.

3.2. PKB deel 3

Als de inspraakreacties en de resultaten van het bestuurlijk overleg zijn verwerkt en de adviezen gehoord, neemt het Kabinet zijn definitieve besluit. De PKB deel 3 verschijnt in mei 1993. Het Kabinet markeert enkele passages als "beslissingen van wezenlijk belang", een term uit het Besluit Ruimtelijke Ordening. Is een PKB eenmaal door het Parlement vastgesteld, dan is een nieuwe pkb-procedure nodig indien men deze passages zou willen wijzigen. En dat kost veel tijd. De "passages van wezenlijk belang", zoals uiteindelijk vastgesteld, zijn de volgende:

"Ten behoeve van handhaving en versterking van de positie van Nederland als transport- en distributieland, de verbetering van de positie van het Rotterdamse havengebied als mainport, het ruimtelijk ontwikkelings-perspectief van de stedenring Centraal-Nederland en de vermindering van de bijdrage van het goederenvervoer aan de milieuproblematiek, dient er een nieuwe achterlandverbinding voor het goederenvervoer per spoor te worden aangelegd.

Daarnaast is nodig de opzet van een samenhangend systeem van terminals en overslagcentra, met verbetering en uitbreiding van de rail- en waterverbindingen ertussen.

In het kader van het meerjarig investeringsprogramma goederenvervoer wordt aangelegd de achterlandverbinding (genaamd Betuweroute) die begint (aansluitend op de Rotterdamse Havenspoorlijn) bij de grens van het Rotterdamse havengebied (Waalhaven Zuid) en eindigt bij Zevenaar (aantakking op de bestaande spoorlijn Arnhem – Emmerich)."

"Het Kabinetsstandpunt ten aanzien van het (globale) tracé van de Betuweroute is aangegeven op de bijgevoegde kaarten. Zowel het horizontale verloop als de hoogteligging van het tracé (inclusief bijbehorende bandbreedtes) op deze kaarten maken onderdeel uit van de PKB, en kunnen worden gezien als een «beslissing van wezenlijk belang»."

"Op de op de PKB-kaart aangegeven locatie Elst/Valburg zal een containeruitwisselpunt worden ingericht."

"Nadat de PKB door het Parlement is goedgekeurd, stellen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer via een ontwerp-Tracébesluit het definitieve tracé van de Betuweroute vast in het Tracébesluit. De uitwerking van het op de PKB-kaarten aangegeven globale tracé naar het definitieve tracé zal conform de Tracéwet en de hierin opgenomen procedure voor projecten van nationaal belang plaatsvinden. Dat betekent, dat de op de PKB-kaarten aangegeven bandbreedte de besluitvormingsruimte in deze uitwerkingsfase bepaalt.

De (globale) tracévaststelling zoals aangegeven op de PKB-kaarten moet doorwerken in streek- en bestemmingsplannen. De betrokken provincies wordt gevraagd de Betuweroute op te nemen in hun streekplannen. De betrokken gemeenten wordt gevraagd rekening te houden met de

Betuweroute bij het vaststellen en herzien van hun bestemmingsplannen. Ten behoeve van de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen zal zonedig op basis van de PKB Betuweroute gebruik worden gemaakt van het aanwijzingsinstrumentarium als neergelegd in de artikelen 6 en 37 van de Wet op de Ruimtelijke ordening."

Lang voor het parlementaire debat begint de Tweede Kamer aan de voorbereiding. Kamerleden bezoeken de plaatsen waarlangs het voorkeustracé zal lopen en leggen hun oor te luisteren in de omgeving. In diezelfde periode onderzoekt het adviesbureau Twijnstra Gudde in opdracht van de Kamer de Regeringsbeslissing (PKB deel 3) en de bijbehorende documentatie. Omwonenden en andere betrokkenen begeleiden de volksvertegenwoordigers intensief. De landelijke en regionale media besteden uitgebreid aandacht aan dit alles.

Ter voorbereiding van het debat stellen de leden van de Tweede Kamer 433 vragen. De Regering beantwoordt ze binnen drie weken. Op 22 november en 6 december 1993 debatteren Tweede Kamer en Regering over de PKB Betuweroute. Na amendering (tot een totaalbedrag van 750 miljoen gulden), stemming en goedkeuring stuurt de Tweede Kamer de PKB door aan de Senaat. De leden van de Eerste Kamer geven al evenzeer blijk van intense betrokkenheid en wensen antwoord op ruim 200 vragen. Na een debat op 29 maart 1994 keurt ook de Eerste Kamer de PKB Betuweroute goed bij de stemming op 12 april 1994, waarna publicatie in de Staatscourant volgt. De PKB is nu van kracht.

De volksvertegenwoordiging is voorstander van aanleg van een nieuwe goederenspoorlijn tussen Rotterdam en het Duitse achterland, volgens het tracé dat in grote lijnen is vastgelegd in de PKB.

3.3. PKB deel 4

De PKB zoals die luidt na goedkeuring door het parlement wordt "deel 4 van het PKB" genoemd. PKB deel 4 sluit de eerste fase van de besluitvorming over de Betuweroute af. Er komt een Betuweroute binnen nauwkeurig omschreven marges. De Tracéwet is met ingang van 1 januari 1994 van kracht. De procedures die daarin staan bepalen het verdere verloop van de besluitvorming. Die zal gaan over de ligging van de Betuweroute "tot op de meter".

3.4. Beroepen tegen de PKB

Met de publicatie van deel 4 van de Planologische KernBeslissing Betuweroute (in de Staatscourant van 27 mei 1994) is zeker geen einde gekomen aan discussies over het strategische

besluit om de Betuweroute aan te leggen. Enerzijds omdat deze discussies opnieuw opblazen bij de publicatie van onderdelen van het Tracébesluit Betuweroute of naar aanleiding van nieuwe studies of bestuurlijke uitspraken over de nut en noodzaak van de aanleg van de Betuweroute dan wel van deelaspecten; van groot belang zijn de activiteiten van de Commissie Hermans geweest (zie daarvoor het volgende hoofdstuk). Anderzijds tekenen velen beroep aan tegen de PKB Betuweroute bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen concrete onderdelen van een PKB is dergelijk beroep mogelijk. Weliswaar bepaalt de Tracéwet dat dit beroep gebundeld wordt met het beroep tegen het Tracébesluit ervan uitgaande dat deze laatste binnen één jaar na het van kracht worden van de PKB wordt vastgesteld. Bij de Betuweroute is dat niet het geval. Door het tijdsbeslag van de heroverweging, waartoe het nieuwe kabinet Kok in augustus 1994 besluit, blijkt het voor het Kabinet niet mogelijk het tracébesluit tijdig - dat wil zeggen binnen één jaar - vast te stellen. Afzonderlijk beroep tegen de PKB Betuweroute is nu mogelijk; daarvan wordt redelijk massaal gebruik gemaakt.

De strijd tegen de Betuweroute is nog niet gestreden. De Raad van State neemt 171 beroepschriften in behandeling. Een record aantal (16) openbare hoorzittingen volgt in de periode van 8 juli tot en met 24 september 1996. Ook voor deze hoorzittingen bestaat veel (media-)belangstelling.

Grosso modo zijn de bezwaren zoals die naar voren komen in de beroepschriften tegen de aanleg van de Betuweroute als volgt te karakteriseren:

- de aanleg is gebaseerd op verkeerde veronderstellingen. De veranderende vervoersprognoses en stijgende investeringskosten zijn onvoldoende meegewogen. De verwachtingen over de toename van het goederenvervoer van 1990 tot 2015 met 60% zijn een illusie. De overheid stimuleert weliswaar "modal shift", waardoor een verschuiving in de vervoerskeuze naar andere modaliteiten dan de weg, zoals het spoor, plaatsvindt, maar dat zal niet volgens het scenario van het Kabinet gebeuren. In dat verband spelen ook de opvattingen van hoogleraar infrastructuur van de TU Delft, ir. A.A.J. Pols, een rol. Pols verricht een studie naar "Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie". Hij verwijt het Kabinet "een schandalige verkwisting van belastinggeld". Volgens hem - en vele indieners van beroepschriften tegen de PKB Betuweroute - zal de Betuweroute tot ver in de 21e eeuw onrendabel zijn. De vakorganisatie Transport en Logistiek Nederland (TLN) is het overigens roerend met Pols eens.
- er wordt niet serieus op aangevoerde alternatieven en bezwaren ingegaan. Alternatieve vervoersoplossingen dan wel -verbindingen worden opnieuw in stelling gebracht, variërend van het Combiroad-project, IJzeren Rijn-optie versterking scheepvaart-alternatief via Rijn en Waal, combinaties met HST-Oost enz.
- de aanleg is sociaal gezien onverantwoord; ondanks de parlementaire behandeling van de PKB

Betuweroute ontbreekt het aan voldoende maatschappelijk draagvlak.

- er zijn procedurele fouten gemaakt.
- de milieu-argumentatie is niet valide: de uitstoot van vervuilende stoffen en geluidhinder door een trein zijn bij een vergelijkbare vervoersprestatie zelfs groter dan die van een vrachtauto.
- de financiële haalbaarheid is onvoldoende aangetoond en verzekerd; er bestaan grote twijfels over private financiering in de orde van 1,5 miljard gulden.
- de aansluiting op het Duitse spoorweginet is onzeker omdat regionale en lokale autoriteiten zich hebben uitgesproken tegen de komst van meer goederenvervoer over het spoor van en naar mainport Rotterdam.
- de Noordtak moet bij de besluitvorming betrokken worden.
- de aanleg leidt tot een onaanvaardbare verslechtering van woonklimaat en -omgeving.
- de Betuweroute veroorzaakt trillingen en een toenemende onveiligheid; op dit terrein ontbreekt het aan nieuw onderzoek en informatie.
- de geluidberekeningen kloppen niet, de normen zijn onjuist en de geluidbelasting moet veel meer naar beneden.
- ondergrondse of verdiepte aanleg van grote delen van de Betuweroute is noodzakelijk.

Op 31 januari 1997 doet de Raad van State uitspraak. Een uitspraak die gunstig uitpakt voor het Kabinet en de plannenmakers. Inhoudelijke en procedurele bezwaren tegen de onderbouwing van het project (nut en noodzaak), financiering en de relatie met andere infrastructurele projecten worden ongegrond verklaard. En verder is het Kabinet er - volgens de Raad van State - terecht vanuit gegaan dat binnen de bandbreedtes van de PKB Betuweroute een tracé kan worden aangelegd waarbij aan de specifieke belangen van betrokkenen in voldoende mate tegemoet gekomen kan worden. Er heeft een redelijke belangenafweging plaatsgevonden. De Raad constateert: "Het is onvermijdelijk en inherent aan planologische kernbeslissingen over een groot project van nationaal belang dat niet aan alle belangen van alle betrokkenen volledig recht kan worden gedaan". Via mitigerende maatregelen, aankoop, onteigening of het verlenen van nadeelcompensatie moet het alsnog mogelijk zijn tegemoet te komen aan de nodige verlangens waar het gaat om de Betuweroute, aldus de Raad.

Van de 171 ingediende beroepen zijn 22 deels gegrond verklaard en 149 geheel ongegrond. Toch erkent de Raad van State in het 292 pagina's tellende besluit - met ruim 2.600 rechtsoverwegingen - dat voor veel betrokkenen grote, nadelige gevolgen kleven aan de aanleg en het gebruik van de Betuweroute. Voor een deel wordt de feitelijke beoordeling vooruitgeschoven naar het Tracébesluit. Passages als "... wanneer meer duidelijkheid bestaat over de exacte uitwerking van het tracé van de Betuweroute, kan echter pas definitief worden bezien of in voldoende mate aan de belangen van betrokken(n) is tegemoetgekomen" komen

herhaaldelijk in de motivatie voor.

De teleurstelling over deze uitspraak is bij tegenstanders begrijpelijk erg groot. Omdat de toetsing zich beperkt heeft tot het besluit op globaal niveau klampen tegenstanders zich vast aan de "laatste kans": beroep aantekenen tegen het Tracébesluit (bij diezelfde Raad van State). Dat doen 191 appellanten (zie par. 5.3).

Vier onderdelen van de PKB Betuweroute worden door het besluit van de Raad van State vernietigd. Het zijn alle vier onderdelen, waarvoor, na vaststelling van de PKB, door het Kabinet een wijzigingsbesluit is genomen, zodat vernietiging van deze onderdelen geen verrassing is en verder geen consequenties heeft voor het project. De horizontale en verticale bandbreedtes (breedtes en hoogten) van de kruising met de Giessen en het Pannerdensch Kanaal zijn twee onderdelen. Het Kabinet en de Tweede Kamer hebben tijdens de heroverweging van het hele project in 1995 voor beide plaatsen al besloten een tunnel (in plaats van een brug) aan te leggen. Daartoe is de procedure van de partiële herziening van de PKB Betuweroute gestart. Ook de horizontale bandbreedte voor de verbindingbogen tussen de Betuweroute en de bestaande Betuwespoorlijn bij Valburg is in de uitspraak vernietigd. Het Kabinet heeft echter al eerder (in 1994) besloten deze verbindingssporen niet aan te leggen. Tenslotte heeft de Raad van State de verticale bandbreedte voor de verbindingbogen tussen de Betuweroute en de bestaande spoorlijn Arnhem - Nijmegen bij Elst aangepast. In overleg met de Tweede Kamer was inmiddels gekozen voor het aanleggen van de verbindingbogen op maaiveldniveau. Die eenvoudige uitvoeringvariant - "de oortjes bij Elst" - past binnen de door de Raad van State gewijzigde bandbreedte en is in het Tracébesluit Betuweroute opgenomen.

4. HEROVERWEGING VAN HET PROJECT

4.1. Regeerakkoord '94-'98

De "uitkomsten" van de inspraak en het bestuurlijk overleg op het Voorontwerp Tracébesluit Betuweroute (VTB) geven aan, dat er serieuze kritiek blijft bestaan op de gepresenteerde plannen. Om tegemoet te komen aan de maatschappelijke bezwaren oordeelt het nieuwe Kabinet Kok dat de uitwerking van het Betuweroute-tracé in september 1994 moeten worden opgeschort naar aanleiding van de in het regeerakkoord overeengekomen politieke heroverweging van het project. In dat regeerakkoord (augustus 1994) staat dat "zal worden nagegaan in hoeverre er financierbare alternatieven voor de Betuweroute zijn. Van zelfstandig belang is daarbij het perspectief van de mainport Rotterdam. Bij de beoordeling wordt gelet op enerzijds geluidhinder en landschappelijke inpassing en anderzijds de kosten/baten-verhouding".

Het overleg met gemeenten over aanpassingen van het VTB gaat overigens op ambtelijk niveau door. Zo stelt de NS Railinfrabeheer (RIB) voor de situatie bij het verkeersknooppunt Vaanplein te verbeteren, ook naar aanleiding van bestuurlijke reacties. Een maaiveldligging is hier mogelijk in combinatie met de vervanging van één van de huidige bogen van dit verkeersplein.

4.2. Commissie Hermans

Op 20 oktober 1994 stellen de ministers van V&W en VROM de Commissie Betuweroute in om de noodzaak en uitvoeringsvorm van de Betuweroute te onderzoeken. Dat betekent gelijktijdig het opschorten van de procedure van de tracé-uitwerking.

De vraagstelling aan de adviescommissie is drieledig:

- een beoordeling over de noodzaak van de aanleg vanuit een strategische visie op het Nederlandse vervoersbeleid in brede zin;
- advisering over betere en financierbare alternatieven voor de Betuweroute;
- beoordeling van het realiteitsgehalte van de kosten- en batenanalyse van de voorliggende ontwerpen.

Deze commissie, die onder voorzitterschap staat van drs. L.M.L.H.A. Hermans, ziet de eigen advieswerkzaamheden als een "time-out" die "is ingelast om alle zaken nog eens op een rijtje te zetten en in de juiste proporties te zien". In betrekkelijk korte termijn weet de commissie tot een rapportage te komen, die op 23 januari 1995 wordt gepubliceerd.

Naar het oordeel van de commissie is aanleg van de Betuweroute noodzakelijk. Er zijn geen niet-spoor-oplossingen die een adequaat alternatief vormen voor het functioneren van de mainport Rotterdam in de toekomst. "De wateroplossingen hebben alle als groot bezwaar dat ze alleen de natte bestemmingen bedienen. Overslag van binnenvaart of kustvaartschip op de trein of op de auto is evenmin een alternatief: het gebeurt nu ook al en zal - gezien de ontwikkelingen in met name de binnenvaart - nog toenemen, maar de combinatie van binnenvaart en spoor biedt geen volwaardige aansluiting op het Europese spoornet en kent bovendien extra hoge kosten door de dubbele overslag. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor alle andere niet-spoor-oplossingen". Het brengt de commissie tot de conclusie dat uitsluitend spooroplossingen een wezenlijke en verantwoorde bijdrage kunnen leveren voor de versterking van de internationale distributiefunctie van ons land en het voorkomen van milieudruk. Overigens benadrukt de commissie dat de Betuweroute een adequate aanvulling op de Rijn betekent.

"Het voorgestelde tracé van de Betuweroute - bij een noodzakelijk te verwerken capaciteit op de oost-west as van meer dan 20 miljoen ton - scoort met name door milieuoverwegingen ten aanzien van het bestaande gebied hoger dan een gedeeltelijke aanleg met verder gebruikmaking van het bestaande net en geeft ook de grootste capaciteit en dus de beste kansen voor een beleid dat gericht is op terugdringing van het wegvervoer", aldus Hermans c.s.

Het voorgestelde tracé is over het algemeen evenwichtig en verantwoord. "De Commissie constateert dat het ontwerp van de Betuweroute zoals voorgesteld in het VTB ten opzichte van het PKB-3 ontwerp op een groot aantal punten is aangepast en verbeterd. Hierdoor kan in algemene zin worden gesproken van een goed ontwerp dat gebaseerd is op normen die voor een deel strenger zijn dan elders langs het bestaande net. Het genoemde investeringsbedrag van f 7,4 miljard wordt daarbij door de Commissie als reëel beschouwd", zo luidt een conclusie uit het eindrapport.

Toch heeft de commissie bij enkele tracé-onderdelen verbeteringsmaatregelen onderzocht. Het gaat hier om Hardinxveld-Giessendam/Giessenlanden, Gorinchem/Schelluinen, Geldermalsen/Meteren, Tiel/Kerk-Avezaath en de Kruising Pannerdensch Kanaal/Rijnstrangengebied. De commissie becijfert dat de kosten van de voorgestelde verbeteringen volgens een ruwe schatting in totaal f 1,2 miljard bedragen. Voor een deel "vallen ze buiten de bandbreedte van PKB-4, hetgeen gevolgen zal hebben voor de benodigde proceduretijd".

Ook beveelt Hermans c.s. aan om in de aanbestedingsprocedure ruimte te bieden aan innovaties.

Tenslotte vindt de commissie dat overheidsbeleid ten gunste van spoor (en water) nodig is om de vervoersomvang op de Betuweroute zo groot mogelijk te laten zijn. Onderlinge concurrentie tussen vervoerders zal daarbij tot een drastische verbetering van de bedrijfsvoering en dus het spoorprodukt moeten leiden. "Er wordt met de Betuweroute dan ook een groot appèl gedaan op de ambities van zowel gebruikers als van de overheid".

4.3. Kabinetsstandpunt 1995

Het advies van de commissie Hermans krijgt de nodige lof. Weliswaar blijven vele tegenstanders - zoals de Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute - volharden in hun standpunt, toch overtuigt het rapport waar het gaat om de analyse en het daaruit voortkomende standpunt pro-Betuweroute. Het Kabinet gaat opnieuw in overleg om te bezien in hoeverre het advies van Hermans moet leiden tot planaanpassingen. Er vindt opnieuw uitvoerig overleg plaats met gemeenten en provincies - het gebundelde Bestuurlijk Overleg van Zuid-Holland en Gelderland -, hetgeen tot een forse aanpassing van het VTB leidt. In april 1995 stelt het Kabinet zijn standpunt over de Betuweroute vast, waarna de Tweede Kamer (in juni) opnieuw instemt met de aanleg van de Betuweroute.

Er zijn inmiddels de nodige aanpassingen ten opzichte van het VTB voorgesteld. Belangrijke tracédeelwijzigingen zoals voorgesteld door de Commissie Betuweroute zijn - ook door de Tweede Kamer - overgenomen. Drie aanpassingen vallen buiten de bandbreedte van de PKB Betuweroute. Het gaat om de kruising met het Pannerdensch Kanaal, waar bewoners van de buurtschap Boerenhoek sterk geageerd hebben tegen de aanleg van een brug. Het Kabinet besluit extra middelen in te zetten om het stiltegebied en de bestaande natuurwaarden in het Rijnstrangengebied te sparen. De Tweede Kamer besluit vervolgens om deze en andere middelen in te zetten voor een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal in plaats van een brug. Om budgettaire redenen worden hierdoor enkele landschappelijke inpassingsmaatregelen voor de Betuweroute geschrapt. De provincie Gelderland zegt een financiële bijdrage van 17 miljoen gulden toe om de aanleg van de tunnel mogelijk te maken. Een tunnel levert zowel landschappelijk als milieutechnisch (geluidhinder) minder schade op.

Ook de kruising met het riviertje de Giessen zal volgens de plannen niet met een brug maar via een tunnel plaatsvinden. Deze ondertunneling is als verbeteringsvoorstel ook door de Commissie Betuweroute geopperd en ondersteund door de VTB-inspraak en bestuurlijke reacties (gemeente Giessenlanden en provincie Zuid-Holland). De ondertunneling van de Giessen is vooral van

belang in verband met de visuele effecten op het landschap.

Voor deze onderdelen - en de al eerder voorgestelde nieuwe situatie bij het verkeersknooppunt Vaanplein bij Rotterdam - moet opnieuw - gedeeltelijk - de PKB-procedure worden doorlopen voordat een OTB voor deze tracégedeelten kan verschijnen.

5. TRACE-UITWERKING

Nadat zowel Tweede Kamer (december 1993) als Eerste Kamer (april 1994) het besluit om de Betuweroute aan te leggen hebben goedgekeurd start een volgende fase van het besluitvormingsproces: die van de precieze vaststelling van het tracé van de Betuweroute. Ondanks de parlementaire goedkeuring blijft er veel kritiek bestaan op de overwegingen en randvoorwaarden rond de aanleg van de 160 kilometer railinfrastructuur. Vooral in Gelderland bestaat veel oppositie tegen de Betuweroute. Zeker niet alleen de milieubeweging, maar ook bestuurders van gemeenten en provincie en vooral burgers tonen zich verontrust over de effecten van de aanleg. De nut- en noodzaakdiscussie blijft de gemoederen bezighouden. Gevreesd wordt voor ernstige aantasting van milieu en landschap en voor de achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving als gevolg van geluid- en trillinghinder. Ook bestaan irritaties over de gevolgde procedures, het gebrek aan openheid aan de kant van de initiatiefnemers (het Ministerie van V&W en NS Railinfrabeheer), waardoor min of meer een bestuurlijke impasse ontstaat. In 1995 constateert de Commissie Betuweroute (onder voorzitterschap van de Friese Commissaris der Koningin Hermans) dat de Betuweroute "in een enigszins referendumachtige sfeer is terecht gekomen: je bent er voor of je bent er tegen. Argumenten worden daarbij ondergeschikt aan standpunten. Het draagvlak voor de genomen beslissing staat daarbij tevens ter discussie".

5.1. Voorontwerp Tracébesluit

Om iedereen in de vervolgfase in de gelegenheid te brengen opnieuw inhoudelijk te reageren op de gedetailleerde tracé-uitwerking kiezen de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor een juridisch novum: het Voorontwerp Tracébesluit (VTB). Deze keuze is opvallend, omdat de Betuweroute het eerste grootschalige infra-project is dat de procedures van de nieuwe Tracéwet volgt. Voor een dergelijke uitbreiding in de procedure wordt bewust gekozen (en daarmee ook voor een langere termijn in de besluitvorming). Het is een serieuze poging om belanghebbenden daadwerkelijk invloed te geven op de uitwerking van het tracé - samen met een grote variëteit en inzet van communicatie-instrumenten - te komen tot meer begrip en acceptatie van de Betuwerouteplannen. Door de VTB-fase in te lassen kunnen de resultaten uit de inspraak ("zienswijzen") en

het bestuurlijk overleg leiden tot aanpassingen in het plan oftewel het Ontwerp Tracébesluit (OTB). Omdat het OTB gezien moet worden als een "eindbod" - de inhoud van het Tracébesluit is immers wettelijk gezien overeenkomstig die van het OTB en alleen bij zwaarwegende bezwaren zullen nog wijzigingen kunnen worden aangebracht - wordt de VTB-tussenfase vooral gebruikt om weer "on speaking terms" te komen met bewoners, belangengroepen en regionale bestuurders.

In juni 1994 liggen het VTB (en de Aanvulling op het Milieu-Effect-Rapport Betuweroute) zes weken ter inzage. Het gaat om een algemeen deel (bepalingen) en om toelichtingen en kaarten per tracédeel. Een grootschalige voorlichtingscampagne in de regio vindt plaats. Uitleg en informatie worden verstrekt op meer dan tien informatiemarkten langs het toekomstige tracé. Er is een aparte telefonische informatielijn geopend, terwijl een omvangrijke hoeveelheid voorlichtingsmateriaal is geproduceerd. Zo is voor elk van de 27 gemeenten waar de Betuweroute doorheen gaat lopen een aparte brochure gemaakt. De aandacht van de media, maar vooral van bewoners voor deze bijeenkomsten is groot; de emoties laaien af en toe op, maar over het algemeen bestaat er enig begrip en aanvaarding voor de plannen, die al op bestemmingsplanniveau (schaal 1: 2.500) zijn uitgewerkt.

Door de Rijksoverheid en NS RIB (NS Railinfrabeheer is de taakorganisatie van V&W die de spoorinfrastructuurplannen uitwerkt en uitvoert) wordt in deze periode nog eens duidelijk gemaakt dat de principiële en democratisch verlopen besluitvorming over de Betuweroute inmiddels heeft plaatsgevonden (en wel in het kader van de PKB Betuweroute). De aanleg daarvan staat vast en dat vormt dan ook het uitgangspunt voor een nadere invulling en juridische vormgeving. De Betuweroute wordt op een nuchtere wijze gepositioneerd als een goederenlijn van ongeveer 160 kilometer lang, die de Rotterdamse haven rechtstreeks met Duitsland verbindt. "De Betuweroute wordt de ruggengraat van het goederentransport per spoor binnen Nederland en daarmee de belangrijkste verbinding met Duitsland en verder. Onderdeel van het project Betuweroute is de Havenspoorlijn, die loopt van de Noordzee tot aan de Waalhaven in Rotterdam".

Een nut- en noodzaakdiscussie over de Betuweroute in meer principiële zin, zoals voor "grote projecten" bepleit door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), is niet meer aan de orde: die is immers gevoerd in 1993. Hoewel zeker niet iedereen het daarmee eens wil en kan zijn - sommige organisaties, zoals de Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute, roepen zelfs op tot een boycot van deze "niet-wettelijke" tussenfase van de Voor Ontwerp Tracébesluit, breekt meer en meer het besef door dat er nu nog onderhandelingen mogelijk zijn die lokale of persoonlijke problemen kunnen beperken. Uiteindelijk worden ruim 5.500 (schriftelijke) reacties

ingediend. Het overgrote deel heeft kritiek op de aanleg van de Betuweroute dan wel op de uitwerking ervan op detailniveau.

Ook het bestuurlijke overleg vindt in die sfeer en context plaats.

5.2. Ontwerp Tracébesluit

Tussen het verschijnen van het VTB en het Ontwerp Tracébesluit Betuweroute (OTB) vindt de heroverweging plaats naar aanleiding van de rapportage van de Commissie Hermans. Door die ingelaste heroverweging van het project in 1994/1995 lukt het trouwens niet binnen een jaar na vaststelling van de PKB ook het tracébesluit vastgesteld te krijgen. De beleidswijzigingen en procedurele consequenties zijn immers groot. Zo ook de budgettaire gevolgen. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Hermans wordt in goed overleg in één keer 820 miljoen gulden extra toegekend. De totale kosten komen daarmee op 8,2 miljard gulden.

De provincie Gelderland en de Gelderse gemeente Valburg trachten in maart 1996 via een kort geding bij de Raad van State te voorkomen dat het OTB wordt gepubliceerd. Immers, zo lang diezelfde Raad van State nog geen uitspraak heeft gedaan over de ingediende beroepen op de PKB Betuweroute zou het ministerie van V&W geen vervolgstappen mogen doen. De Raad van State vindt echter dat het OTB gepubliceerd kan worden, hetgeen dan ook gebeurt.

Ondanks deze ambtelijke en bestuurlijke strubbelingen blijken de onderlinge relaties en contacten tussen gemeenten, waterschappen, provincies, NS RIB en de ministeries van V&W en VROM langzamerhand redelijk constructief en coöperatief te worden. Het goede overleg tussen Minister en het Gebundeld Bestuurlijk Overleg is daar mede debet aan. Het besef dringt door dat de aanleg van de Betuweroute onherroepelijk is en dat de inzet vooral gericht zal moeten zijn op het zoveel mogelijk beperken van schade en hinder die de aanleg en de exploitatie van de Betuweroute zal opleveren. In Zuid-Holland zijn provincie, gemeenten en waterschappen op dat punt eerder overtuigd dan hun Gelderse partners.

Begin maart 1996 verschijnt het Ontwerp Tracébesluit Betuweroute (OTB). Het OTB is op enkele onderdelen fors aangepast naar aanleiding van inspraak- en bestuurlijke reacties op het VTB, maar natuurlijk ook naar aanleiding van het Kabinetstandpunt uit april 1995 en het Tweede Kamer-besluit van juni 1995 (naar aanleiding van het rapport van de commissie Hermans). In het OTB - dat naast een algemeen deel bestaat uit detailkaarten en een nauwkeurige beschrijving per tracédeel - staat per gemeente aangegeven welke wijzigingen er zijn opgetreden ten opzichte van het VTB. Het OTB geeft aan hoe kruisingen met verkeerswegen worden aangelegd of er

bruggen noodzakelijk zijn enzovoorts. Gelijktijdig liggen ook de Aanvulling (wederom) en de (nieuwe) Tweede Aanvulling op het MER Betuweroute ter inzage.

Ten opzichte van het VTB zijn de volgende veranderingen relevant:

- bij de reconstructie van de A 15 bij Gorinchem zal deze autosnelweg zo strak mogelijk langs het Betuweroute-tracé gaan lopen. Dit in verband met de vermindering van geluidhinder en barrièrewerking.
- de weg ter hoogte van de kruising met de Zeiving in de gemeente Lingewaal gaat over de Betuweroute en A 15 heen.
- de zuidelijke aansluitbogen op de spoorlijn Den Bosch - Arnhem worden bij Geldermalsen gebundeld. Het ruimtebeslag vermindert daardoor.
- bij Meteren wordt de bestaande aansluiting op de A 15 opgeheven. Dat geldt ook voor de aansluiting Wadenoijen. Bij de kruising met de Blankertsestraat komt een nieuwe aansluiting.
- de passage van Kerk-Avezaath/Tiel wordt aangepast. Het aangepaste ontwerp voorziet in een lagere ligging van zowel de Betuweroute als de A 15.
- de spoorlijn Tiel - Elst wordt over de Betuweroute en A 15 - beide op maaiveldniveau gelegen - heen geleid.
- de Cuneraweg in Kesteren/Echteld, de Dalwagen in Dodewaard en de Wageningsestraat in Valburg worden ook over de Betuweroute en A 15 - beide op maaiveldniveau - heen geleid.
- de noordelijke aansluitbogen op de bestaande spoorlijn Arnhem - Nijmegen worden in een eenvoudiger (gelijkvloerse) vorm uitgevoerd.
- de landschappelijke inpassing van geluidschermen ten oosten van het Pannerdensch Kanaal vindt soberder plaats.
- de ecologische verbindingsstrook van 20 meter breed komt langs de hele route te vervallen.

Volgens de Tracéwet is een tracébesluit inhoudelijk gezien hetzelfde als een ontwerp tracébesluit. Het Tracébesluit wordt "overeenkomstig het Ontwerp Tracébesluit" vastgesteld. Mochten de ministers op basis van zwaarwegende argumenten die in reactie op het OTB zijn aangedragen besluiten een onderdeel van het OTB te wijzigen dan wordt eerst weer een "gewijzigd" OTB opgesteld en in procedure gebracht. Met andere woorden er is de OTB-fase sprake van een min of meer definitief ontwerp. Uiterste zorgvuldigheid in uitwerking, juridische vormgeving, bestuurlijke en maatschappelijke contacten is dus geboden.

Net zoals in de VTB-fase vindt een uitgebreide informatie- en voorlichtingsronde plaats. Aan 180.000 omwonenden van het toekomstige tracé ontvangen een "persoonlijke" brief. Allerlei voorlichtingsmateriaal, een aparte telefoonlijn en vooral veel (19) informatiebijeenkomsten in de

gemeenten langs het tracé worden ingezet. En met resultaat, want zo'n 1000 "inspraakreacties" (de zogenaamde zienswijzen) belanden uiteindelijk bij het Inspraakpunt Betuweroute in Den Haag. Ook de gebruikelijke hoorzittingen - zeven in getal - vinden plaats. Zo'n zestig personen en/of organisaties maken van deze gelegenheid gebruik hun bezwaren mondeling toe te lichten. Al deze reacties geven geen aanleiding tot wezenlijke wijzigingen van het plan. Wel worden enkele correcties en kleine veranderingen aangebracht.

Opnieuw blijkt dat veel omwonenden zich grote zorgen maken over de toekomstige geluidsoverlast en schade. Dat blijkt uit de vragen tijdens de informatiebijeenkomsten en de telefonische en/of schriftelijke reacties.

Tijdens het frequente contact - onder meer ook over onteigeningen - met bewoners en ondernemers blijkt het fenomeen "planschade" belangrijk te zijn. De daarvoor geldende instrumenten blijken niet flexibel genoeg. Daarom ontwikkelen V&W en NS RIB de **Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute**, die op 1 oktober 1996 in de Staatscourant staat. Deze regeling wordt van kracht op het moment dat het Tracébesluit Betuweroute in werking treedt en daardoor kunnen claims eerder ingediend worden dan op basis van reguliere - uit de Wet ruimtelijk ordening voortkomende - regelingen kan. Het gaat om vergoedingen in relatie tot planschade en nadeelcompensatie.

Door deze regeling - die ook geldt voor de Havenspoorlijn, Kortsluitroute en het gedeelte Zevenaar tot aan de grens met Duitsland - kan ook schade die voortvloeit uit bestemmingsplanwijzigingen die direct het gevolg zijn van het TB worden vergoed. Vergoedingen worden overigens pas uitgekeerd nadat het TB onherroepelijk is geworden.

Een ander belangrijk item in de beleving van vooral omwonenden van het nieuwe tracé is dat van **geluidhinder**. Hiervoor gelden nogal gecompliceerde procedures: het Besluit geluidhinder spoorwegen (BGS). In de Tweede Kamer is afgesproken dat de als voorkeursgrenswaarde van de Betuweroute 57 dB(A) wordt gehanteerd. Daarmee loopt het Kabinet vooruit op de nieuwe (wettelijke) normering, die in 2000 ingaat. Nu is de voorkeursgrenswaarde nog 60 dB(A). Naast de nieuwe normering zullen - naar verwachting - goederentreinen ook minder lawaai maken door raildempers, geveerde wielen, stiller remsysteem, aanleg van stillere bruggen, enzovoort. Als de goederentreinen meer geluid op de buitengevel van woningen veroorzaken dan 57 dB(A) - binnenshuis gaat het om maximaal 37 decibel - dan moeten maatregelen getroffen worden, zoals het plaatsen van geluidschermen of het aanbrengen van gevelisolatie. Als ondanks het plaatsen van dergelijke schermen het spoorlawaai hoger blijft dan de voorkeursgrenswaarde moet de Rijksoverheid een zogenaamde ontheffing vragen aan de betreffende provincie (en binnen het grondgebied van Rotterdam aan de gemeente).

De geluidbelasting is in het Tracébesluit berekend met het Reken- en meetvoorschrift railverkeerslawaai 1987. Met dit model kan het geluid van een nog niet gebouwde spoorverbinding nauwkeurig worden voorspeld. Voor de nacht en avond geldt een strenger regime: bij de berekende gemiddelde geluidbelasting moet een "straffactor" van 10 respectievelijk 5 dB(A) worden geteld. Uit een evaluatie van het voorschrift blijkt dat voor het Betuweroute-project de feitelijke geluidbelastingen per saldo één dB(A) hoger zullen uitkomen dan werd berekend. De berekende en in het (O)TB vastgelegde geluidbelastingen blijven echter maatgevend. Zij vormen de bovengrens van de aanvaardbare geluidbelasting door treinverkeer op de Betuweroute. Het Ministerie van V&W besluit twee soorten maatregelen te nemen die de geluidhinder zullen beperken. Vervoerders worden gestimuleerd op korte termijn stiller goederenvervoermaterieel aan te schaffen. En er worden - zo mogelijk ook in internationaal verband - toelatingseisen geformuleerd voor de geluidemissie van spoorwegmaterieel. Dit zogenaamde "bronbeleid" leidt tot een oproep van het Ministerie over een stringenter geluidbeleid tijdens een conferentie van de Europese Unie in mei 1997.

Er zijn veel akoestische berekeningen gemaakt, onder andere op basis van de Milieu Effect Rapportage behorende bij de PKB Betuweroute (deel 1). In het kader van het (O)TB zijn dergelijke berekeningen - maar dan nog nauwkeuriger - opnieuw uitgevoerd op basis van de Wet geluidhinder. Ook de toelaatbare geluidniveaus voor de gevels van woningen en andere "geluidgevoelige bestemmingen" zijn daarin meegenomen. Een aantal akoestische bureaus rekent - in opdracht van NS RIB - het gehele tracé op geluidhinder zo'n vijf keer door! Alle berekeningen zijn ook nog eens - op verzoek van het Ministerie van VROM - gecontroleerd door TNO-Delft. Enkele gemeenten en provincies laten daarna ook nog een eigen contra-expertise verrichten. Er is nogal eens sprake van cumulatie-effecten, veroorzaakt door andere infrastructuur en andere vervoersmodaliteiten.

De inhoud van de particuliere en bestuurlijke reacties op het OTB loopt nogal uiteen. Sommige ervan kunnen worden verwerkt in het TB. Deze reacties passen binnen het tracé en het beschikbare budget en zijn daarnaast niet controversieel (dat wil zeggen: ze gaan niet ten koste van belangen van anderen).

Uit het bestuurlijke overleg met de gemeentebesturen blijkt dat alle gemeenten - zij het soms met moeite - akkoord gaan met het uitgewerkte plan. Bij de formele reacties van de gemeenteraden en de provinciale staten op het OTB - blijkt dat uiteindelijk 15 gemeenten wel en 9 gemeenten niet willen meewerken aan de planologische inpassing van de Betuweroute in hun gebied. Drie gemeenten geven aan alleen onder bepaalde voorwaarden te willen meewerken. Met hen volgt

nader overleg. Gemeenten en de provincies Zuid-Holland en Gelderland krijgen een jaar de tijd de planologische inpassing in bestemmings- en streekplannen te regelen.

5.3. Tracébesluit, aanwijzing en beroep

Op 26 november 1996 stellen de ministers van V&W en VROM het Tracébesluit Betuweroute vast (TB). De laatste fase van het besluitvormingsproces op nationaal niveau over dit infrastructurele project is daarmee ingegaan. Het op bestemmingsplanniveau uitgewerkte tracébesluit ligt ter inzage; beroep bij de Raad van State is opnieuw mogelijk.

Het TB beschrijft ook welke maatregelen ervoor zorgen dat de geluidbelasting en veiligheid in de omgeving van het tracé binnen aanvaardbare grenzen blijven.

Gelijktijdig krijgen negen gemeenten een aanwijzing van de minister van VROM, omdat zij geen planologische medewerking willen verlenen aan de inpassing van de Betuweroute in hun bestemmingsplannen. Bij een aanwijzing volgens artikel 37 van de WRO wordt altijd eerst het parlement geïnformeerd. De vaste Kamercommissies van Verkeer en Waterstaat en VROM willen deze aanwijzing pas bespreken nadat de Raad van State uitspraak heeft gedaan over de PKB Betuweroute. Het Kabinet is echter van mening dat verder uitstel niet verantwoord is en dat de Raad van State-uitspraak geen directe relatie heeft met de aanwijzingsprocedure.

Het gaat in eerste instantie om de Zuid-Hollandse gemeente Heerjansdam en de Gelderse gemeenten Lingewaal, Geldermalsen, Buren, Lienden, Kesteren, Valburg, Elst en Duiven. Toezeggingen van de minister van V&W om aannemers te informeren over tunnelalternatieven - die overigens niet duurder mogen zijn dan de geplande 8,3 miljard gulden - blijken voldoende om van de provincie Gelderland alsnog planologische medewerking te verkrijgen. Gedeputeerde J. de Bondt - die geïmponeerd wordt door de tunneltechniek en -mogelijkheden tijdens een werkbezoek aan Japan - wil extra (boor)tunnels - zoals bijvoorbeeld tussen Meteren en Tiel en is bereid daartoe zondig provinciale middelen te verschaffen. "Er is weinig know how over tunnels. Aan offertes is er bijna helemaal niets. Een harde offerte krijg je alleen als het Rijk een plannetje maakt voor tunnels en daar dan reacties - offertes - voor vraagt. Daaraan willen we best meebetalen". Overigens is de waardering voor ondergronds bouwen vrijwel unaniem. Nadat het Kabinet (in mei 1996) besluit de Hogesnelheidslijn Zuid over 9 kilometer door een geboorde tunnel onder het Groene Hart - traject Benthuizen - Hoogmade - aan te leggen, ontstaat er bij zowel wetenschap als bedrijfsleven, zoals verenigd in het Centrum Ondergronds Bouwen (COB) - de nodige opwinding. Het signaal dat uitgaat van de kabinetsbeslissing in het Groene Hart leidt tot grote aandacht voor allerlei nieuwe vormen van ondergronds bouwen. Het besef dringt door dat

het goed is voor ons land om te beschikken over gedegen kennis van allerlei bouwtechnieken. Als daarop gestudeerd moet worden wanneer een aanleiding zich voordoet, is het te laat. De kennis moet permanent paraat zijn.

Vooraf door de uitspraak van de Raad van State over de pkb-beroepen neigen ook de hoofdzakelijk Gelderse gemeenten tot medewerking, zeker nadat in maart 1997 het Gebundeld Bestuurlijk Overleg Betuweroute (GBO), waarin alle Gelderse tracégemeenten en de provincie zijn vertegenwoordigd, uiteindelijk toch besluit mee te werken. Ook de gemeente Heerjansdam geeft het verzet op. Het "veterplan", zoals het TB wordt betiteld, biedt immers weinig perspectief en onderhandelingsruimte. Wel willen de gemeenten meer tijd voor overleg over de planologische inpassing.

Dat overleg - dat mede moet leiden tot convenanten met de Rijksoverheid, waarin nadere detailafspraken vastgelegd worden over de uitvoeringsfase van het project - verloopt niet naar ieders oordeel even goed. Het overleg over de uitvoeringsaspecten van de aanleg van de Betuweroute met de betreffende bestuurs- en beheersorganen moet eigenlijk gelijke tred houden met de aanpassing van streek- en bestemmingsplannen.

Gedeputeerde Staten van Gelderland gaan alleen al daarom in beroep (bij de Raad van State) tegen het TB, mede om dat zij denkt daarmee de convenantsbesprekingen te stimuleren. Pas na de uitspraak van de Raad van State is het TB onherroepelijk.

Ook om andere redenen wordt door allerlei personen en instanties nu weer in beroep gegaan tegen het TB. De Raad van State heeft na sluiting van de beroepstermijn 157 beroepschriften in behandeling genomen.

Op 21 april 1997 doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over 14 "verzoeken om voorlopige voorziening met betrekking tot het Tracébesluit Betuweroute". Drie onderdelen van het TB worden geschorst: een gronddepot in de gemeente Lingewaal, delen van het TB in Geldermalsen en het Centraal Uitwisselpunt (CUP) bij Valburg. Deze uitspraak heeft slechts beperkte gevolgen voor de voortgang van het project. De hoofdlijn luidt: doorgaan met de tracé-inpassing in bestemmingsplannen.

Op 17 oktober 1997 heeft de Raad van State de schorsing van de TB-delen in Geldermalsen op verzoek van de minister van V&W op nadat zowel de minister als de gemeente hebben meegedeeld dat de aanleiding voor de schorsing is komen te vervallen.

In november en december 1997 houdt de Raad van State acht zittingsdagen naar aanleiding van de 147 in behandeling genomen beroepen. De langverwachte uitspraak komt bijna een half jaar later, op 28 mei 1998.

De Raad verklaart het grootste deel van de beroepen ongegrond; slechts 36 beroepen worden deels of volledig gegrond verklaard. De voornaamste aan het Tracébesluit Betuweroute ten grondslag liggende uitgangspunten hebben de toets der kritiek van de Raad van State doorstaan.

De Raad laat zich positief uit over onder meer:

- de procedure:

de zorgvuldigheid waarmee bij het project de besluitvorming is doorlopen (het uitbrengen van een voorontwerp-TB, gevolgd door een ontwerp-TB en TB) en de zorgvuldige wijze waarop in deze procedure met de belangen van derden is omgegaan;

- geluid, trillingen en veiligheid:

de manier waarop er bij de totstandkoming van het Tracébesluit Betuweroute is omgegaan met milieu-aspecten als geluid, trillingen en veiligheid, én de maatregelen die zijn voorgesteld om de gevolgen van deze aspecten voor de betrokkenen te verminderen.

Slechts enkele onderdelen van het Tracébesluit Betuweroute zijn door de Raad van State vernietigd:

- het CUP (Centraal Uitwisselpunt) te Valburg:

De Raad meent dat het Tracébesluit voor het CUP niet voldoende inzicht verschaft over de geluidconsequenties. Naar zijn oordeel kan er op basis van de gegevens die in het Tracébesluit zijn opgenomen niet automatisch een vergunning op basis van de Wet milieubeheer (WM) worden verstrekt. De Raad vernietigt het betreffende TB-gedeelte met uitzondering van de doorgaande sporen.

Na uitgebreid nader geluidonderzoek wordt deze vernietiging 'gerepareerd' door het uitbrengen van een nieuw OTB in het najaar van 1998, gevolgd door een TB.

- Verlegging A-15 bij Tiel:

De Raad oordeelt - om formele redenen - dat de verlegging van de A15 ter hoogte van Tiel (waartoe, op dringend verzoek van de regio, aanvullend is besloten in het Kabinetsbesluit van 1995) niet thuis hoort in het Tracébesluit Betuweroute, en schrapt dit onderdeel.

Deze verplaatsing van de A15 over een lengte van circa 500 meter wordt vervolgens door de gemeente via de reguliere bestemmingsplanprocedure geregeld.

- diverse afzonderlijke gevallen:

Naar aanleiding van de beroepschriften van ongeveer 10 bedrijven oordeelt de Raad dat er ten tijde van de vaststelling van het Tracébesluit onvoldoende kennis was verzameld om in voldoende mate rekening te kunnen houden met de belangen van deze bedrijven. Daarnaast zijn er nog diverse individuele situaties waarover de Raad oordeelt dat het Tracébesluit onjuist dan wel onvoldoende gemotiveerd is genomen. In al deze afzonderlijke gevallen volgt vernietiging van het betreffende onderdeel van het Tracébesluit.

De gevolgen van deze vernietigingsbesluiten worden, na aanvullend onderzoek en in een enkel geval ook aanvullende maatregelen, in het najaar van 1998 'gerepareerd' met het uitbrengen van zogenaamde "reparatie- OTB's" en -TB's.

Door de uitspraak van de Raad van State is 95 % van het Tracébesluit Betuweroute onherroepelijk geworden. Daarom, en omdat de 'reparatie-besluiten' niet onevenredig veel tijd vergen, behoeft de planning van het project niet aangepast te worden.

De belangrijkste conclusie naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State luidt dan ook, dat nu op volle kracht verder kan worden gewerkt aan de aanleg van de Betuweroute.

6. APARTE ONDERDELEN

De Betuweroute bestaat uit twee delen. De Havenspoorlijn (Maasvlakte tot en met het rangeerterrein Kijfhoek: 48 kilometer) en het gedeelte Kijfhoek tot aan de Duitse grens (112 kilometer). Dat laatste deel wordt ook wel de A 15 lijn genoemd, omdat het belangrijkste deel van het tracé naast dat van de A 15 loopt.

6.1. Rotterdamse Havenspoorlijn

De Havenspoorlijn die van de Maasvlakte tot aan de Waalhaven loopt (Rotterdam-Zuid) wordt geheel dubbelsporig en krijgt een elektrische voeding. De startnotitie voor de Kortsluitroute (zie hierna) ligt in 1994 ter visie. De noodzakelijke bestemmingsplanwijziging wordt voorbereid conform de Planbeschrijving Havenspoorlijn (die tegelijk met het TB ter inzage ligt).

Op 3 juni 1997 gaat de aanleg - als eerste onderdeel van de Betuweroute - officieel van start. In 2001 moet het werk gedaan zijn. De Dintelhavenbrug en de Botlekspoortunnel komen als eerste aan de beurt. De Botlektunnel is een zogenaamde kort-geboorde tunnel. Hier is sprake van een dubbele primeur voor de Betuweroute. Enerzijds gaat het om boren in slappe (klei-)grond en anderzijds wordt een "toekomstvaste diameter" gekozen voor de tunnel. Door V&W en NS RIB is verkennend onderzoek verricht naar "double stack"-rijden. Daaruit blijkt dat stapelcontainers het rendement van de Betuweroute kunnen verhogen. Om het vervoer per trein van twee lagen gestapelde containers in de verdere toekomst niet onmogelijk te maken wordt in ieder geval in de Botlektunnel bij Hoogvliet, maar ook onder de Sophiapolder bij Hendrik Ido Ambacht een diameter gekozen die double stack-vervoer niet onmogelijk maakt. Deze tunnels krijgen een anderhalve meter grotere doorsnee dan aanvankelijk was gepland.

Het rangeerterrein Kijfhoek - door de aanleg van de Betuweroute het draaipunt in de noord-zuid- en oost-westverbindingen - wordt drastisch gemoderniseerd.

6.2. Kortsluitroute bij Rotterdam

De Kortsluitroute vormt een onderdeel van de Betuweroute, maar volgt een in tijd gezien deels

afwijkend procedureel traject. Het gaat om een extra spoorverbinding tussen de Waalhaven en Smitshoek, die een rechtstreekse verbinding van de Havenspoorlijn - het spoortracé van de Maasvlakte tot aan het emplacement Waalhaven-Zuid in Rotterdam - met de Betuweroute mogelijk maakt. Het ongeveer vijf kilometer lange traject ligt strak langs ("de zijberm" van) de autosnelweg A 15. De Kortsluitroute wordt aangelegd om vooral geluidoverlast in de wijk Pendrecht te beperken en de logistieke functie van de Betuweroute te versterken. Ongeveer tweederde van het treinverkeer dat anders via de Waalhaven rijdt, maakt naar verwachting gebruik van de Kortsluitroute.

In maart 1996 ligt de Trajectnota/MER Kortsluitroute ter inzage - gelijktijdig met het OTB Betuweroute. Hierop komen ongeveer 20 reacties binnen.

Het Ontwerp-Tracébesluit Kortsluitroute wordt begin 1997 gepubliceerd. Uit de hoorzitting en (28) inspraakreacties blijkt dat er kritiek op de plannen - en de totstandkoming ervan - bestaat bij ondernemers en bewoners van de Rotterdamse Charloisse Lagedijk en een naastliggend bedrijventerrein.

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en alle gemeenten stemmen overigens in maart 1997 in met deze tracékeuze (en dus ook met het verzoek om planologische medewerking). Begin juli 1997 wordt het vastgestelde plan - het Tracébesluit Kortsluitroute - gepubliceerd. Bij de Raad van State wordt hiertegen in beroep gegaan.

6.3. Zevenaar - Duitse grens

Ten oosten van de dorpskern van Zevenaar - vlak voor de Duitse grens - gaat de Betuweroute over in de bestaande spoorlijn van Arnhem naar Emmerich. Omdat het gedeelte tussen Zevenaar-oost/Duitse grens (twee kilometer) geen nieuw maar al bestaand spoor is, is het niet opgenomen in de PKB Betuweroute, maar volgt het een reguliere bestemmingsplanprocedure, conform de zogenaamde "planbeschrijving". Dit stuk spoorlijn moet worden aangepast. Het gaat om het vervangen van overwegen door ongelijkvloerse kruisingen (viaducten) en het plaatsen van geluidschermen in verband met de geluidbelasting.

Deze procedure loopt parallel met die van de Tracéwet en mondt uit in het aanbieden van een planbeschrijving aan de gemeente Zevenaar, die dit plan verwerkt in het nieuwe bestemmingsplan.

6.4. "Witte vlekken"

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Hermans en het daarop volgende bestuurlijke en parlementaire overleg is duidelijk geworden dat de consequenties van enkele planaanpassingen buiten de "verticale bandbreedte" van de PKB vallen. De bandbreedtes geven de grenzen waarbinnen de Betuweroute moet worden aangelegd. Opnieuw start de PKB-procedure, die nodig is om bepaalde onderdelen van de PKB te kunnen wijzigen. In maart 1996 verschijnt deel 1 van de partiële herziening - gelijktijdig met het Ontwerp Tracébesluit Betuweroute voor de niet gewijzigde onderdelen van de PKB Betuweroute - om de afgesproken tunnels onder de Giessen en Pannerdensch Kanaal ook planologisch mogelijk te maken. Datzelfde geldt ook voor de situatie van het Vaanplein, waar een maaiveldligging van de Betuweroute mogelijk blijkt in combinatie met de vervanging van één van de huidige bogen van dit verkeersplein ten zuiden van Rotterdam. Voor elk van de drie voorgenomen tracéwijzigingen is een PAMER (planbeschrijving een aanvulling op het milieu-effectrapport Betuweroute) gemaakt. Uit die PAMER's blijkt dat de voorgestelde tunnels beter scoren op diverse omgevingsaspecten dan de bruggen uit de oorspronkelijke plannen. Voor het Vaanplein speelt vooral een gunstige score op het terrein van doorstroming en veiligheid van het verkeer.

Een tamelijk geruisloze procedure volgt. Inspraak, bestuurlijk overleg en advisering (door het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI) en Commissie MER) volgen elkaar vlug op en leiden nauwelijks tot discussie. Wel blijkt uit inspraakreacties dat omwonenden zich zorgen maken over de overlast tijdens de bouw van de tunnels onder de Giessen en het Pannerdensch Kanaal. De Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RaRO) stelt een hoofdlijnenrapport uit de inspraak op. In oktober 1996 kan dan ook al het kabinetsstandpunt, deel 3 van de gedeeltelijke PKB-herziening, verschijnen. De parlementaire behandeling door de Tweede Kamer verloopt voorspoedig. Nadat de Eerste Kamer het kabinetsstandpunt niet blijkt te behandelen en daarmee aangeeft ermee in te stemmen, verschijnen ook voor deze gewijzigde tracédelen OTB's.

Medio april 1997 wordt deel 4 van de PKB-wijziging van kracht. Uiteindelijk zijn daarin vijf locaties opgenomen. Naast de al genoemde (Vaanplein, Giessen en Pannerdensch Kanaal) gaat het om de kruising met het Waaltje (tussen Barendrecht en Heerjansdam) en het Sophiatracé (kruising met de Noord). In de PKB Betuweroute is indertijd een verkeerde hoogteligging vastgelegd voor de kruising met het Waaltje die nu is gecorrigeerd. De wijziging bij het Sophiatracé is bedoeld om de aanleg van een geboorde (in plaats van een afgezonken) tunnel mogelijk te maken.

Ook tegen deze partiële PKB-wijziging wordt beroep ingesteld, nadat het Tracébesluit voor de betreffende delen - de zogenaamde "witte vlekken" - is vastgesteld.

Op basis van de vastgestelde partiële PKB-wijziging verschijnt in april 1997 het OTB voor de

tracédelen kruising Vaanplein, Sophiatracé en kruising de Giessen. Het OTB voor het Pannerdensch Kanaal verschijnt in juni 1997. De (bestuurlijke en maatschappelijke) reacties op beide OTB-delen zijn overwegend positief. Provincies en gemeenten geven aan dat planologische inpassing in streek- en bestemmingsplannen geen problemen oplevert. Beide tracébesluiten kunnen dan ook nog in 1997 worden vastgesteld. Daarmee ligt het gehele tracé van de Betuweroute definitief vast. Althans, voor zover de Raad van State niet anders oordeelt op basis van de ingestelde beroepen.

7. KANTTEKENINGEN

Zonder volledig te zijn vallen enkele zaken op die te maken hebben met de procedurele vormgeving van het Betuweroute-project. Opvallend zijn daarbij de complexiteit van het project en proces, de symptomen van de beleidslevencyclus, de verschillende en vele belangen en belangenbehartigers en de inzet van nieuwe wettelijke regels en organisatievormen, zoals de interpretatie van het begrip "opdrachtgeverschap".

7.1. PKB -ervaringen

Aan het debat over nut en noodzaak, maar ook over de consequenties en uitwerking van de aanleg van de Betuweroute nemen vrijwel alle geledingen van onze samenleving deel. De buitengewone aanloop naar de parlementaire besluitvorming over de PKB Betuweroute heeft tot vele aanpassingen geleid. Deze hebben geen betrekking op de tracering in het horizontale vlak. De projectorganisatie heeft kennelijk een goed tracé ontworpen, althans binnen de bestaande budgettaire en functionele eisen. Inspraak, advisering en bestuurlijk overleg in de aanloop naar het kabinetsbesluit van mei 1993 leiden tot aanpassingen in de uitvoeringswijze tot een bedrag van 375 miljoen gulden. Daarenboven heeft de Tweede Kamer eind 1993 nog eens aanvullende (milieu)maatregelen bedongen tot een bedrag van 750 miljoen gulden. Met dit geld worden lokale nadelen zoveel mogelijk ondervangen. Dat is winst voor de direct betrokkenen. Maar er zijn ook immateriële baten: nieuwe wetgeving en procedures en nieuwe inzichten en impulsen voor technische innovatie, zoals de proefprojecten om ervaring op te doen met het boren van tunnels in slappe grond.

Over de manier waarop de beslissing rond de PKB tot stand is gekomen, is al het nodige opgemerkt. Terugblikkend kunnen enkele leermomenten worden onderscheiden. Deze zijn voor de vervolprocedure van de Betuweroute van groot belang. Maar ook voor nieuwe projecten van nationale betekenis kan er veel uit de wordingsgeschiedenis van de Betuweroute worden geleerd. De vorm van een project-PKB leent zich goed om de abstracte materie van een planologische reservering handen en voeten te geven. Het geeft de gelegenheid een ruimtelijk voornemen te toetsen aan de consequenties voor hun directe woon- en leefomgeving. Tegelijk wordt hierdoor de besluitvorming gestroomlijnd en getrechterd. Gestroomlijnd doordat allerlei deelbesluiten

terecht komen bij één instantie, het Parlement. En getrechterd, omdat er geen onomkeerbare stappen worden gezet voordat alle gevolgen voor de kosten en de tijdsduur van het project in kaart zijn gebracht.

Ons land beschikt daarmee over een procedure voor een afweging tussen nationale belangen en regionale wensen. Ook is duidelijk dat het bij een zo complex proces als de Betuweroute verstandig is om van meet af aan allerlei denkbare aspecten, inclusief macro-economische en bedrijfsmatige onderbouwing, bij de afweging te betrekken. Zonder die onderbouwing expliciet bij de besluitvorming te betrekken, wordt de argumentatie voor een project als de Betuweroute minder serieus genomen en is het lastig overtuigen. Een en ander laat onverlet, dat onderbouwing een noodzakelijke, maar daarmee nog geen voldoende voorwaarde is voor aanleg. In laatste instantie geeft een politiek-strategische keuze de doorslag. Het Kabinet neemt daarvoor de volle verantwoordelijkheid. In de woorden van voormalig Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken, Geelhoed (1993): "*Als het slecht gaat met Nederland moeten we de Betuweroute snel aanleggen, als het goed gaat moet hij er al liggen*".

7.2. Regie

Ondanks departementale pogingen lukt het niet goed via procesbegeleiding van andere, met de Betuweroute min of meer samenhangende infrastructurele projecten in tijd en procedurele fase op elkaar af te stemmen. Een dergelijke regie blijkt niet goed - meer - mogelijk, ondanks het feit dat veel insprekers, belangen- en actiegroepen, maar ook zeker bestuurders van gemeenten en provincies klagen over gebrek aan coördinatie van de zijde van de Rijksoverheid. Ook in de Betuweroute-praktijk blijkt de interferentie - zowel procedureel als inhoudelijk - tussen projecten vaak groot te zijn. Cumulerende effecten, zoals geluidhinder, maar ook de wens om projecten gelijktijdig uit te voeren zijn daar voorbeelden van.

Zonder uitputtend te zijn kunnen in dat verband genoemd worden:

- verlenging Rijksweg 15 in oost-Gelderland: gedeelte van Ressen tot de A12;
- Noordoostelijke Verbinding en eventuele aanleg van Rijksweg 15 (gedeelte Varsseveld - Enschede);
- Hogesnelheidstrein-Oost (Zevenaar);
- Hogesnelheidslijn-Zuid (Barendrecht, Heerjansdam);
- reconstructie A15 in Zuid-Holland;
- Integrale Verkenning Infrastructuur de Liemers.

Een korte typering van deze projecten levert het volgende op. De voorziene **verlenging van de**

Rijksweg 15 in oost-Gelderland gaat uiteindelijk niet door (kabinetsstandpunt, oktober 1996). In combinatie met de Betuweroute zijn vier varianten onderzocht. In 1991 verschijnt de startnotitie. De Trajectnota/MER ligt in april 1996 ter inzage. Vooral het advies van het OVI (Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur) over die nota speelt in de standpuntbepaling van het Kabinet een belangrijke rol.

De **Noordoostelijke verbinding** (de Noordtak) is de spoorwegverbinding tussen de Betuweroute en de grensovergang bij Oldenzaal. Deze verbinding is als "mogelijke railverbinding" opgenomen in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Een van de alternatieven voor het toekomstige tracé is een combinatie met de wegverbinding Varsseveld - Enschede. Beide projecten volgen de Tracéwetprocedures. Op 15 april 1996 verschijnen de startnotities als eerste stap naar de trajectnota's/MER. Vooral in de gemeenten Elst, Duiven en Zevenaar speelt de relatie met de Betuweroute.

De **Hogesnelheidstrein-Oost** (HST) is een spoorverbinding tussen Schiphol/Amsterdam en Keulen/Frankfurt. De aanleg van deze HST volgt de procedures van de Tracéwet. De startnotitie voor deze studie is in 1997 gepubliceerd.

Voor de **Hogesnelheidslijn-Zuid** (HSL) geldt dat eerst de PKB-procedure is doorlopen. Eind 1997 verschijnt het OTB. Vooral in Rotterdam, Heerjansdam en Barendrecht speelt de relatie met de Betuweroute. Zo zullen in Barendrecht alle bestaande sporen van één overkapping worden voorzien. In april 1998 verschijnt het TB.

De **reconstructie van Rijksweg A15 in Zuid-Holland** heeft onder andere betrekking op de vergroting van de wegcapaciteit tussen de Maasvlakte en het Vaanplein, de verbetering van het gedeelte Vaanplein - Barendrecht en die van het gedeelte bij Gorinchem.

Tenslotte de **Integrale Verkenning Infrastructuur de Liemers** (IVIL) die is opgesteld om de cumulatieve effecten op de omvang van vijf grote infrastructurele projecten - Betuweroute, Noordoostelijke verbinding, Hogesnelheidstrein Oost, doortrekking Rijksweg A15 en capaciteitsvergroting Rijksweg A12 - in het gebied De Liemers in beeld te krijgen. Deze verkenning is het initiatief van de provincie Gelderland, de gemeenten Zevenaar, Didam, Duiven en Westervoort) en de Rijksoverheid en is in 1997 afgerond.

7.3. Stroperigheid in de besluitvorming

De besluitvorming over infraprojecten in Nederland is getypeerd als stroperig, weinig flexibel en niet-transparant. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) concludeert in het rapport "Besluiten over grote projecten" dat een zeker maatschappelijk draagvlak vooraf van groot belang is voor de acceptatie en uitvoering van projecten als de Betuweroute. Tijdens de parlementaire behandeling van dit rapport (en het voorlopig standpunt van het kabinet) aanvaardt de Tweede Kamer de motie van VVD-er P. Hofstra waarin wordt aangedrongen op de ontwikkeling van een wet of lex specialis ten behoeve van een beperkt aantal vitale projecten op nationale schaal. Voor de Betuweroute komt dat voorstel trouwens te laat. Wel blijft het beeld hangen van de stroperigheid in de besluitvorming. Oud CDA-fractievoorzitter mr. drs. L.C. Brinkman dringt - als voorzitter van het AVBB (Algemeen Vak Verbond van Aannemers) - aan op een coördinatie van vergunningen voor het hele project in plaats van afzonderlijke vergunningen voor alle delen. Deze opvatting blijkt bijzonderlijk populair. Ook VVD-voorman Bolkestein laat zich bijvoorbeeld in die termen uit. Of daarmee rechtszekerheid en zorgvuldigheid in het geding komen, blijft onduidelijk.

Opvallend is ook de introductie van de NIMBY-wet (in reactie op de Not-In-My-Back-Yard-houding van insprekers en bestuurders). Deze wet die alleen bij grote bestuurlijke impasses van toepassing is vervangt de normale wettelijke procedures en is ingebed in de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Het is daarmee een wet "boven langs", die overigens (nog) niet bij de Betuweroute is toegepast. De Tracéwet bevat namelijk een vergelijkbaar instrumentarium.

7.4. Inspraak

De tamelijk rigide wijze waarop burgers, ondernemingen en belangengroepen worden uitgenodigd bij "inspraak" blijkt - net als bij andere infraprojecten - ook bij de Betuweroute niet goed te werken. De wettelijke procedures (PKB uit de Wet ruimtelijke ordening, MER uit de Wet Milieubeheer, Tracébesluit uit de Tracéwet) blijken als groot nadeel te hebben dat vrijwel uitsluitend op basis van voorgestelde plannen of besluiten kan worden gereageerd. Daardoor ontstaat nauwelijks draagvlak, laat staan participatie of "coproductie" in het beleidsvormingsproces of partnership. Het rapport "Recht op inspraak" van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft - ook voor de Betuweroute - aan wat er aan de huidige inspraak schort. Een geëmancipeerde samenleving rekent nu eenmaal op meer dan "voorgebakken" besluitvorming. Er wordt dan ook driftig geëxperimenteerd met nieuwe vormen van interactief beleid en interactieve beleidscommunicatie (Infralab e.d.). Voor de Betuweroute komen ook die initiatieven

en experimenten te laat. De ervaringen met het Betuweroute-proces zijn wel een belangrijke stimulans geweest voor het ontwikkelen van dergelijke nieuwe planvormen. Bij de Betuweroute is overigens zeker in communicatief opzicht redelijk gedurfd en open gehandeld, naarmate de procedure vorderde. Met voorinformatie zijn vertegenwoordigers van belangen- en actiegroepen tegemoet getreden. Ook tegenstanders van de Betuweroute zijn door de Projectdirectie Betuweroute en NS RIB geholpen en gefaciliteerd.

Toch blijkt het ook bij de Betuweroute onontkoombaar te zijn dat tegenstanders hun gelijk uiteindelijk via ingewikkelde en taaie beroepsprocedures via het hoogste college - de Raad van State - willen behalen. Ander overleg - zoals de wat archaïsche (want volledig "eenrichtingsverkeer") hoorzittingen - is overleefd. Dat heeft ongetwijfeld te maken naast een gebrek aan vertrouwen in de Rijksoverheid, met de overtuiging van het eigen gelijk.

7.5. Wet- en regelgeving

Opvallend blijkt de Rijksregelgeving op een aantal punten niet goed met elkaar te sporen. De Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet geluidhinder en de - nieuwe - Tracéwet staan onderling onvoldoende voor integratie in procedures, termijnen en dergelijke. Bij de evaluatie van de bestaande regelgeving is daar op gewezen. Een herziening van de Tracéwet op deze aspecten is in voorbereiding.

7.6. Tot slot

Het Betuwerouteproject is op alle fronten te betitelen als een "groot project". Politieke, maatschappelijke, economische, technische, bestuurlijke en andere aspecten wierpen hun schaduw ver vooruit. Het leek erop alsof principiële discussies en keuzes voor de Betuweroute nog genomen konden worden. Dit terwijl de bestuurlijke en bouwtechnische realiteit daarmee in tegenstelling waren. De dimensies van het project werden tijdens het beleidsmatige en bestuurlijke proces, zoals bovenstaand beschreven, regelmatig "uitvergroot". Direct betrokkenen deden wel eens voorkomen alsof de voorbereidingen die leiden tot de oorlog van de Betuweroute, een grote maatschappelijke dominantie heeft.

In de loop der tijd is overigens het nodige relativisme ontstaan. Niettemin blijft de Betuweroute een groot project met een internationale uitstraling.

BIJLAGE

Literatuurlijst

Er bestaat een enorme hoeveelheid documentatie over de Betuweroute. In de brochure "De stand van zaken" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Railinfrabeheer van december 1996), waarin het dan verschenen Tracébesluit Betuweroute wordt toegelicht) worden bijvoorbeeld al meer dan honderd (!) formele documenten genoemd, die in dat stadium aan de orde zijn. Dit literatuuroverzicht heeft dan ook niet de pretentie volledig te zijn. Gekozen is voor een chronologische volgorde.

Rotterdam als Spoorweghaven II
Van Dongen & Poeth, Rotterdam 1985

Rail 21, Sporen naar een nieuwe eeuw
NV Nederlandse Spoorwegen, 1988

Goed(eren) op het spoor
Commissie van der Plas, 1989

Rail 21 Cargo
NV Nederlandse Spoorwegen, 1990

Nationaal Milieubeleidsplan Plus
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990

Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d.
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990

Economie met Open Grenzen
Ministerie van Economische Zaken, 1990

Toekomstplan voor het Goederenbedrijf
NV Nederlandse Spoorwegen, 1990

Transport in a fast changing Europe
Group Transport 2000 Plus, 1990

Startnotitie Betuweroute
NV Nederlandse Spoorwegen, 1990

Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991

Aanvullende Startnotitie Betuweroute
NV Nederlandse Spoorwegen, 1991

Evaluatie van de Betuwegoederenspoorlijn
Knight Wendling, 1991

Projectnota Betuweroute
NV Nederlandse Spoorwegen, 1992

Betuweroute; deel 1, Ontwerp PKB
Ministeries van V&W en VROM, 1992

Macro-economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute
Knight Wendling, 1992

Economische aantrekkelijkheid goederenvervoer per spoor
McKinsey, 1992

Betuweroute; deel 2, Reacties op ontwerp PKB
Ministeries van V&W en VROM, 1993

Betuweroute; deel 3, Kabinetsstandpunt
Ministeries van V&W en VROM, 1993

Rapport Toetsing Kabinetsbesluit PKB Betuweroute
Twiinstra Gudde, 1993

Ondergronds OverWegen
SOVI Eindrapport, 1993

Betuweroute; deel 4, (door het Parlement goedgekeurde) PKB
Ministeries van V&W en VROM, 1994

Voorontwerp Tracébesluit Betuweroute
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994

Besluiten over grote projecten
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1994

Rapport Commissie Betuweroute
Commissie Betuweroute, 1995

Projectbeschrijving Betuweroute
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995

Recht op inspraak
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995

Ontwerp Tracébesluit Betuweroute
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996

Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996

Trajectnota/MER Kortsluitroute
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996

Tracébesluit Betuweroute
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996

Ontwerp-Tracébesluit Kortsluitroute

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997

Ontwerp-Tracébesluit Betuweroute; tracédelen kruising Vaanplein, Sophiatracé en kruising Giessen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997

Tracébesluit Kortsluitroute

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997

Transport in balans

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997

Ontwerp-Tracébesluit Betuweroute; tracédeel Pannerdensch Kanaal

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997

Tracébesluit Betuweroute; tracédelen kruising Vaanplein, Sophiatracé en kruising Giessen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997

Tracébesluit Betuweroute; tracédeel Pannerdensch Kanaal

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997