

De plaats van natuur in beleidsprocessen

Casus: Besluitvormingsproces POL-
aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg

J. Vreke
R.I. van Dam
F.J.P. van den Bosch

werkdocumenten

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

De plaats van natuur in beleidsprocessen

Casus: Besluitvormingsproces POL-
aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-
Limburg

J. Vreke

R.I. van Dam

F.J.P. van den Bosch

Werkdocument 17

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2005

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu) De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Citeren uit deze reeks is dan ook niet mogelijk. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.

Werkdocument 17 is geaccepteerd door Paul Hinssen, opdrachtgever namens de WOT Natuur & Milieu.

©2005 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl

De reeks Werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl

Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Inhoud

Samenvatting	7
1 Introductie	11
1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek	11
1.2 Gevolgde werkwijze	12
1.3 Opbouw van het rapport	13
2 Analyse kader	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Besluitvormingsproces	15
2.3 Relevante begrippen	16
2.4 Reconstructie en analyse besluitvormingsproces	18
3 Introductie van de casus POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Context POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg	21
3.3 De omvang van het probleem in de uitgangssituatie	22
3.4 Parallele besluitvormingsprocessen	27
4 Tijdslijn besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Gebeurtenissen	29
4.3 Conclusies tijdslijn	36
5 Actorenanalyse	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Betrokken actoren	37
5.3 Conclusies met betrekking tot betrokken actoren	47
6 Belangrijke keuzes in het besluitvormingsproces van de POL-aanvulling	49
6.1 Inleiding	49
6.2 Analyse behoefteraming	49
6.3 Selectie potentiële locaties	54
6.4 Specificatie en evaluatie alternatieven	56
6.5 Conclusies met betrekking tot relevante keuzes	62
7 Enkele conclusies	63
Bronnen	67
Bijlage 1 Respondenten	69
Bijlage 2 Overzicht van betrokken actoren	71
Bijlage 3 Inspraakreacties van actoren	73
Bijlage 4 Ruimtelijk programma van eisen bedrijventerreinen per segment	75
Bijlage 5 Kenmerken zoeklocaties	77
Bijlage 6 Kenmerken zoeklocaties: wensen/eisen actoren	79

Samenvatting

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) houdt zich onder andere bezig met het evalueren van het natuur- en landschapsbeleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). In de praktijk vormt het natuurbeleid slechts één van de belangen voor de beperkte ruimte in Nederland. Andere belangen zijn woning(bouw), infrastructuur, bedrijventerreinen, et cetera.

In dit onderzoek is aandacht uitgegaan naar de rol van (informatie over) effecten op natuur in het besluitvormingsproces rondom de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg (POL = Provinciaal Omgevingsplan Limburg). De centrale vraag luidt: *Hoe is het besluitvormingsproces rondom de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg verlopen en welke rol heeft informatie over effecten op natuur gespeeld in dit besluitvormingsproces?*

Bij het analyseren van het besluitvormingsproces is gekozen voor een drie-sporenbenadering: Er is een *tijdlijn* opgesteld die inzicht geeft in de chronologische volgorde van gebeurtenissen in het besluitvormingsproces (wie heeft op welk moment wat gedaan). Er is een *actorenanalyse* uitgevoerd om zicht te krijgen op de betrokkenheid bij en invloed van individuele actoren op het besluitvormingsproces. Tot slot is er een inhoudelijke analyse uitgevoerd voor *enkele keuzes* binnen het proces. Dit betreft specifieke keuzes waarvan is verondersteld dat ze bepalend zijn geweest voor de uitkomst van het proces (het uiteindelijke besluit). Belangrijke keuzes betreffen:

- (1) de bepaling van de omvang van het probleem: het areaal, per segment, aan te wijzen nieuwe bedrijventerreinen in het zuiden van de provincie;
- (2) de identificatie en selectie van mogelijke locaties voor nieuwe bedrijventerreinen voor ieder segment bedrijventerreinen;
- (3) de formulering en afweging van alternatieven, resulterend in de aanwijzing van de nieuwe locaties (het besluit).

Per keuze is onder meer aangegeven welke actoren een rol speelden en welke alternatieven er waren.

Aangezien in het POL geen afgewogen besluit kon worden genomen over de situering van 175 hectare aan nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg, is besloten tot een POL-aanvulling. Het besluitvormingsproces van de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg zoals afgebakend in deze analyse, duurt iets minder dan twee jaar. In die tijd zijn verschillende onderzoeken geïnitieerd, zowel op het vlak van economie als op het vlak van natuur en milieu. Het besluitvormingsproces resulteert in het in gebruik nemen van alle drie de potentiële locaties, te weten: MAA-Oost (bij Beek; MAA = Maastricht Aken Airport), Panneslager (bij Eijsden) en het Hendrikterrein (bij Brunssum) aangevuld met binnenstedelijke locaties in de gemeente Maastricht. Besloten is dat Panneslager als laatst in gebruik zal worden genomen.

Er zijn veel actoren betrokken geweest bij het besluitvormingsproces rondom de POL-aanvulling. Ten aanzien van het gedrag van actoren is opgevallen dat veel actoren zich op het voor hen relevante gebied hebben gefocust. Samenwerking tussen actoren doet zich veelal voor per gebied, bijvoorbeeld de samenwerking tussen gemeente Eijsden en Stichting Eijsden Groen of de samenwerking tussen gemeente Beek en vereniging geen uitbreiding vliegveld Beek, maar niet zozeer locatieoverstijgend.

Verder lijken parallelle (besluitvormings)processen veel invloed te hebben gehad op het gedrag van actoren. Zo kwamen het belang van de uitplaatsing uit het Belvédèregebied en het aanleggen van de Ringweg Parkstad duidelijk naar voren in de houding van de gemeente Maastricht respectievelijk gemeente Brunssum.

Over wie nu de aanjager was in dit besluitvormingsproces variëren de meningen. De provincie zegt dat het college van Gedeputeerde Staten opdracht heeft gegeven aan de hand van het POL. Er moest POL-aanvulling komen voor het vraagstuk rond de bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. Zij ziet het dus als taak van de provincie. Andere actoren, waaronder Eijsden en Stichting Eijsden Groen, zien Maastricht, wellicht in combinatie met de Kamer van Koophandel, de ING-Bank en Economische Zaken regio Zuid, als belangrijke aanjager, aangezien zij van mening zijn dat de behoefte in de directe nabijheid van Maastricht wordt onderschat. Weer anderen, waaronder vereniging geen uitbreiding vliegveld Beek en de milieufederatie en Brunssum, zien de luchthaven en de Limburgse Ontwikkelingsmaatschappij (LIOF) als aanjagers. Een grotere luchthaven is van provinciaal belang, o.a. vanwege de status.

De gemaakte beleidskeuzes (met name door de provincie) zijn van wezenlijk belang geweest voor de omvang van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen, voor de alternatieve toedelingen en daarmee voor de uiteindelijke toedeling. De provincie Limburg heeft als bevoegd gezag betreffende de POL-aanvulling een aantal bepalende keuzes gemaakt. Zo heeft de provincie Limburg ervoor gekozen de vrije ruimte op functiespecifieke terreinen zoals DSM en Graetheide en de vrije ruimte op terreinen in het nabije buitenland niet mee te nemen in de bepaling van het aanbod aan bedrijventerreinen. Verder is de gewenste snelheid waarmee vragers naar ruimte kunnen worden bediend (keuze van de ijzeren voorraad) een bepalende keuze geweest. Als er bijvoorbeeld voor zou zijn gekozen om de functiespecifieke terreinen en/of het aanbod in het buitenland wel te benutten, dan zou de omvang van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen significant lager zijn geweest. Andere bepalende keuzes zijn de gehanteerde specificatie van de segmenten van bedrijvigheid, de gewenste bruto-netto verhouding, de gewenste locatie van de bedrijvigheid en de uitgangspunten bij de prognose van de vraag. Verder is gekozen voor plaatsing van 37,5 hectare platformgebonden en luchthaven georiënteerde activiteiten op de locatie MAA-Oost en voor een beperking van de toedelingsruimte op MAA-Oost tot 75 hectare. Gecombineerd met eerder genoemde keuze om de beschikbare ruimte elders (functiespecifieke terreinen, bedrijventerrein Sint Joost, nabije buitenland) niet in de beschouwing te betrekken, heeft voor twee segmenten als consequentie dat er slechts één locatie geschikt is voor vestiging. Een andere consequentie is dat alle drie de locaties zullen moeten worden benut. Opvallend is dat als één van bovengenoemde drie beleidskeuzes (welke dan ook) anders was uitgevallen, er met één of twee locaties had kunnen worden volstaan. Ten aanzien van effecten op natuur is verondersteld dat drie locaties schadelijker zijn, dan één of twee locaties.

De rol die de (te verwachten) effecten op natuur in de procedure hebben gespeeld lijkt beperkt. Informatie over (negatieve) effecten op natuur is met name gebruikt in de fase van de inspraakreacties als argument door partijen die het oneens waren met gemaakte beleidskeuzes.

Voorts kan de invloed van de commissie Milieu-Effectrapportage (MER) en de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid Limburg (PCOL) gering genoemd worden, gezien de beleidskeuzes van de provincie.

Bij de bepaling van de behoefte aan (nieuwe) bedrijventerreinen zijn vooral economische criteria gehanteerd en zijn effecten op natuur niet expliciet aan de orde geweest. Bij de bepaling van de vraag is dat logisch, maar dat is het niet bij de beslissing om beschikbare

ruimte op bestaande terreinen niet te benutten. Echter, ook daar zijn alleen economische argumenten aangevoerd en heeft bijvoorbeeld het argument dat het voorkomen van aanleg van één of meer bedrijventerreinen positieve effecten voor natuur heeft (ten opzichte van wel aanleggen) geen waarneembare rol gespeeld.

Bij de selectie van potentiële locaties heeft natuur wel een rol gespeeld. Echter, toen het echt knelde, zijn de contouren aangepast om de eventuele aanleg van Panneslager toch mogelijk te maken. De enige keer dat effecten op natuur (merkbaar) effectief beperkend zijn geweest, is bij de bepaling van de maximale invulling van de locatie MAA-Oost. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit pas in een heel laat stadium gebeurde en dat de effecten op natuur tot dat moment bewust zijn genegeerd. De consequentie van het eindelijk aanhouden van de maximale omvang op MAA-Oost is dat er een derde locatie (Panneslager) moet worden aangewezen. Dit laatste zou anders niet noodzakelijk zijn geweest. Ter nuancering moet worden opgemerkt dat effecten op natuur meer prominent aan de orde (zullen) zijn bij de ontwikkeling en exploitatie van de aangewezen locaties dan bij de aanwijzing.

1 Introductie

1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) houdt zich onder andere bezig met de afweging tussen economische, ecologische, ruimtelijke en sociaal-culturele kwaliteiten door het evalueren van het gevoerde beleid ten aanzien van milieu, natuur en landschap. In dit onderzoek is het besluitvormingsproces van de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid Limburg geanalyseerd waarbij speciale aandacht is uitgegaan naar de rol van (informatie over) effecten op natuur. Het verloop en de uitkomsten van dergelijke besluitvormingsprocessen hangt vooral af van de kenmerken van de betrokken actoren, met name hun doeleinden, informatie en macht (zie ook Bressers, 1983). Voor de analyse is daarom inzicht vereist in het verloop van het besluitvormingsproces, het netwerk van actoren dat de uitkomst bepaalt, de doelen, middelen en motieven van de actoren in het netwerk en de rol die (informatie over) effecten op natuur hierbij heeft gespeeld. Van belang daarbij is of, en zo ja hoe en waarom natuur wordt meegenomen in besluitvormingsprocessen. De vooronderstelling hierbij is dat hoe meer aandacht actoren hebben voor het natuurbelang in de fase van het besluitvormingsproces, des te beter dit is voor de uiteindelijke (toekomstige) kwaliteit van natuur.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe is het besluitvormingsproces rondom de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg verlopen en welke rol heeft informatie over effecten op natuur gespeeld in dit besluitvormingsproces?

Als casus is gekozen voor het besluitvormingsproces “POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg”. In het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) heeft de provincie haar beleid voor de inrichting en kwaliteit van de fysieke omgeving in Limburg vastgelegd. Bij de vaststelling van het POL op 29 juni 2001, is aangegeven dat er in het zuiden van de provincie Limburg een tekort aan bedrijventerreinen bestaat. De POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg heeft als doel dit tekort op te heffen door locaties aan te wijzen voor nieuwe duurzaam te ontwikkelen bedrijventerreinen. De casus betreft het traject van de probleemstelling (in het POL) tot het besluit. Belangrijke beslissingen tijdens het traject betreffen:

- de bepaling van de omvang van het probleem: het areaal, per segment, aan te wijzen nieuwe bedrijventerreinen in het zuiden van de provincie;
- de identificatie en selectie van mogelijke locaties voor nieuwe bedrijventerreinen voor ieder segment bedrijventerreinen;
- de formulering en afweging van alternatieven, resulterend in de aanwijzing van de nieuwe locaties (het besluit).

Deze keuze voor dit besluitvormingsproces is met name gestoeld op het te verwachten spanningsveld tussen effecten op natuur en het ontwikkelen van bedrijventerreinen. Verder is het besluit over de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg een recent afgerond besluitvormingsproces.

1.2 Gevolgde werkwijze

Bij de uitwerking van de casus is voor een drie-sporenbenadering gekozen:

- er is een *tijdslijn* opgesteld. De tijdslijn geeft inzicht in de chronologische volgorde van gebeurtenissen in het besluitvormingsproces (wie heeft op welk moment wat gedaan) en geeft een overzicht van de bij het proces betrokken actoren. Tevens worden de in documenten vastgelegde (formele) motiveringen van keuzes en de daarbij gebruikte (wetenschappelijke) informatie beschreven.
- er is een *actorenanalyse* uitgevoerd om zicht te krijgen op de betrokkenheid bij en invloed van individuele actoren op het besluitvormingsproces. Daarbij is voor iedere per actor gekeken naar zijn belangen en positie op het speelveld (doelen, coalities, etc.) en naar de activiteiten die hij heeft ondernomen. De analyse is niet uitputtend, maar heeft als voornaamste doel goed in beeld te brengen hoe elke actor in het planproces staat en hoe de verhoudingen tussen de actoren zijn.
- er is een inhoudelijke analyse uitgevoerd voor *enkele keuzes* binnen het proces. Dit zijn specifieke keuzes waarvan is verondersteld dat ze bepalend zijn geweest voor de uitkomst van het proces (het uiteindelijke besluit). Per keuze is ondermeer aangegeven welke actoren een rol speelden en welke alternatieven er waren.

De uitwerking van de drie sporen is gebaseerd op voortschrijdend inzicht. Bij het verzamelen van informatie is, om een zo objectief mogelijk beeld te krijgen van de gebeurtenissen, gestart met het opstellen van de tijdslijn. Op basis hiervan zijn actoren en gebeurtenissen geselecteerd die aan een nadere analyse zijn onderworpen. De voor de analyse geselecteerde gebeurtenissen kunnen worden gezien als belangrijke/doorslaggevende momenten in het proces; deze momenten zijn belangrijk te noemen aangezien zij zeer bepalend zijn voor de uitkomst van het besluitvormingsproces. Er is tevens gekozen voor een actorenanalyse, aangezien de doelstellingen en acties van actoren zeer bepalend zijn voor het verloop en resultaat van het besluitvormingsproces en de rol die natuur daarbij heeft gespeeld. Bij deze analyses kunnen nieuwe gebeurtenissen worden geïdentificeerd (aanvulling tijdslijn) of kan de wens ontstaan tot aanvullende analyses van actoren en/of gebeurtenissen. Dit laatste blijft niet noodzakelijk beperkt tot het onderzochte besluitvormingsproces. Er kunnen ook ontwikkelingen binnen andere, aan het proces gerelateerde, besluitvormingsprocessen zijn die een grote invloed uitoefenen op de keuzes van actoren. Door de resultaten van de drie sporen te combineren ontstaat een duidelijk c.q. compleet beeld van het besluitvormingsproces, wat heeft geresulteerd in een aantal conclusies.

De informatie is verzameld via documentanalyse en interviews. Bij de documentanalyse zijn verschillende nota's, rapporten en verslagen geraadpleegd. Ook is veel informatie achterhaald via (documenten op) het Internet. De documentanalyse heeft vooral bijgedragen aan de tijdslijn en de inhoudelijke analyses. De actorenanalyse is grotendeels gebaseerd op interviews. De geïnterviewden zijn geselecteerd op basis van hun eventuele formele betrokkenheid bij het besluitvormingsproces en een inschatting over de verdeeldheid in het denken over dan wel het meenemen van 'effecten op natuur' tijdens het besluitvormingsproces. Onder de geïnterviewden zijn ambtenaren van verschillende betrokken gemeenten en van de provincie Limburg, mensen van verschillende belangenverenigingen en leden van de adviescommissies (zie Bijlage 1 voor complete lijst van geïnterviewden.). In ieder interview is ten minste ingegaan op:

- het verloop van het besluitvormingsproces volgens de geïnterviewde;
- het aandeel van de geïnterviewde (evt. als vertegenwoordiger van zijn/haar organisatie) in het verloop van het besluitvormingsproces;
- het doel en bijgaande overwegingen van de geïnterviewde;

- de wijze waarop de geïnterviewde heeft geprobeerd dit doel te bereiken en in hoeverre de geïnterviewde zijn/haar doel heeft bereikt;
- de randvoorwaarden waarbinnen de geïnterviewde werkte (met andere woorden: hoever reikt de beïnvloedingsmacht) en de keuzemogelijkheden;
- het meenemen van effecten op natuur door de geïnterviewde als overweging in het proces;
- de rol die (informatie over) effecten op natuur heeft gespeeld als overweging tijdens het besluitvormingsproces.

De interviews zijn gezamenlijk door de projectteamleden voorbereid en bevatten naast een aantal standaardvragen ook vragen die zijn toegesneden op de betreffende actor en de op dat moment benodigde informatie. Alle interviews zijn door 2 personen uitgevoerd en opgenomen op een digitale voicerecorder. De duur van een interview was circa 1 uur.

1.3 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 vormt het analysekader van het onderzoek. In dit hoofdstuk worden enkele relevante begrippen toegelicht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de casus POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg geïntroduceerd. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt de casus gereconstrueerd en geanalyseerd. Achtereenvolgens wordt de tijdlijn van het proces geschetst, worden verschillende betrokken actoren voor het voetlicht gebracht en worden de meest relevante keuzes in het proces behandeld. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 enkele conclusies.

2 Analysekader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt informatie gegeven over hoe een besluitvormingsproces wordt gezien en aan de methodiek die is gehanteerd bij de reconstructie en analyse van het besluitvormingsproces.. Ook wordt ingegaan op enkele begrippen die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, zoals macht en invloed, actoren en hun motieven, en effecten op natuur.

2.2 Besluitvormingsproces

Van government naar governance

In de afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor het feit dat de aansturing van sectoren van de maatschappij niet plaatsvindt door de overheid alleen, maar veel meer het resultaat is van wisselwerkingen tussen actoren. De aandacht is verschoven van 'government' naar 'governance'.

In het verlengde hiervan is in dit onderzoek besluitvorming beschouwd als een belangenstrijd tussen diverse spelers (actoren) met elk hun eigen belangen: "*players who act in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational or personal goals...*(Peters, 2001, p. 14-15)". Er wordt een (beperkte) poging gedaan om die "*various conceptions of national, organizational or personal goals*" te onttrafelen. Bij de analyse van het besluitvormingsproces is daartoe een actorgerichte benadering gevolgd.

Besluitvorming actorgerichte benadering

Bij de analyse van het besluitvormingsproces is de actorgerichte benadering gevolgd. Peters zegt hierover ondermeer: "*Het verloop van de besluitvorming ...kan worden verklaard door de handelingen van de betrokken spelers, de actoren....Hun belang bij de kwestie maakt dat ze meedoen, dat ze pogingen doen de beslissingen naar hun hand te zetten.....beslissingen [worden]...beschouwd als het resultaat van de belangenstrijd tussen de verschillende deelnemers aan de besluitvorming, de actoren. Daarmee wordt gekozen voor een actorgerichte benadering.*" (Peters, 2001, p.16). Zij zet de actorgerichte benadering af tegen de structuurbenadering. Het verschil tussen deze benaderingen zit volgens haar in de definitie van macht: in de actorgerichte benadering wordt macht beschouwd als "iets tussen en van actoren: de ene actor heeft macht over de ander". In de structuurbenadering is macht een kenmerk van structuren en structurele verhoudingen die inwerken op het leven van individuen.

Bij de actorgerichte benadering wordt de verklaring voor de uitkomst van het besluitvormingsproces gezocht in het (strategisch) handelen van actoren binnen dit proces en de motieven die aan dit handelen ten grondslag liggen. Dit is in feite een afbakening van het veld van onderzoek. Bressers en Kuks (Beleidswetenschap 2001/1) stellen hierover: "De processen maken deel uit van een groot aantal processen in de samenleving. Elke definitie van een sector van de samenleving trekt een min of meer arbitraire grens rondom een cluster in dit web van processen". Het maken van zo'n afbakening is noodzakelijk om onderzoek te kunnen doen. Het gaat er daarbij om een zodanig begin- en eindpunt van het proces te kiezen, dat de acties van de daarin betrokken actoren als belangrijke verklarende variabelen kunnen gelden

voor de uitkomst van het proces. Invloeden van buiten dit proces zijn als gegeven beschouwd en maken daardoor deel uit van de zogenaamde institutionele context. Bij het beginpunt worden de formele initiator, de doeleinden, middelen en te volgen procedure beschreven, bij het eindpunt de actor die het uiteindelijke besluit heeft genomen (de gezagsdrager) en de inhoud van dit besluit. Het besluitvormingsproces is gedefinieerd als het traject tussen het begin- en het eindpunt en betreft alle betrokken actoren, hun handelingen (keuzes, coalities e.d.) en de informatie die is gebruikt.

Parallel aan een besluitvormingsproces lopen vaak een of meer aan de problematiek gerelateerde besluitvormingsprocessen die direct of indirect invloed uitoefenen op de uitkomst van het proces. Deze invloed kan voortkomen uit de uitkomst van deze processen en/of uit het feit dat sommige actoren in meer dan één proces een rol spelen en daarmee rekening houden bijvoorbeeld bij het aangaan van coalities. Deze parallelle besluitvormingsprocessen vallen buiten het eigenlijke besluitvormingsproces (invloed van buiten), hun invloed op het besluitvormingsproces is in de analyse wel meegenomen.

2.3 Relevante begrippen

Actoren, invloed en macht

Een *actor* is een individu, een bedrijf, een overheidsorganisatie, een belangengroep, een actiegroep, etc., die denkt, besluit en handelt (= uitvoering van genomen besluiten). In dit onderzoek wordt een besluitvormingsproces gezien als een proces waarbij iedere actor zijn of haar eigen doelstellingen, middelen en rol (formeel of informeel) ten aanzien van het besluitvormingsproces heeft en hij/zij doelgericht handelt. Daarbij wordt er van uitgegaan dat een individu kan optreden als vertegenwoordiger van een organisatie. Het individu krijgt daarvoor een bepaald mandaat. Binnen dit mandaat kan de vertegenwoordiger zijn of haar eigen voorkeuren mee laten spelen.

Macht wordt, analoog aan de actorgerichte benadering, gezien als het vermogen van een actor om een andere actor ertoe te bewegen iets te denken of te doen dat hij anders niet zou hebben (gedacht of) gedaan. *Invloed* wordt gezien als het effect dat de aanwezigheid van de macht van een actor heeft op het denken of doen van een andere actor. *Machtsmiddelen* zijn die zaken waarover een actor beschikt en die hij kan gebruiken om invloed op een andere actor uit te oefenen. Te denken valt aan fysieke middelen, rijkdom, prestige, aantal, vaardigheden, kennis, affectie, rechten en ideologische veronderstellingen (Kuypers, 1973: 89-90). Berveling (1994: 83-84) onderscheidt een aantal machtsmiddelen die op lokaal niveau van belang zijn, zoals de bevoegdheid tot het nemen van bindende beslissingen, expertise of specialistische kennis op een bepaald beleidsterrein, financiële middelen en faciliteiten, werkgelegenheid, grondbezit, een reputatie als onpartijdig bemiddelaar, het vermogen medewerkers te mobiliseren en het vermogen de publieke opinie te mobiliseren.

Uit de definities van macht en invloed blijkt dat:

- 1 macht en invloed relationele factoren zijn, ze zijn gekoppeld aan actoren;
- 2 macht een *vermogen* is dat naar believen kan worden ingezet, invloed is het effect van dit vermogen;
- 3 actoren zich niet bewust behoeven te zijn van het uitoefenen van invloed. Dit geldt zowel voor de beïnvloedende als de te beïnvloeden actor
- 4 er pas sprake is van invloed van een actor, indien het teweeggebrachte effect het belang of de doeleinden van die actor dient. ('negatieve invloed', door acties weezin opwekken en het tegenovergesteld bereiken van wat was bedoeld, wordt dus niet als invloed gezien).

Handelingsmotieven van actoren

Actoren (en individuen) zullen pas bijdragen aan de oplossing van een probleem als ze:

- weten dat hun gedrag problemen veroorzaakt of, bij een besluitvormingsproces, onderkennen dat het besluit tot een minder gewenste situatie kan leiden, bijvoorbeeld via effecten op natuur,
- zich verantwoordelijk voelen voor de problemen en de mogelijke oplossingen,
- willen bijdragen aan dergelijke oplossingen, dit is afhankelijk van de keuzemogelijkheden en de behoeften, normen, waarden, wensen, doelen en voorkeuren van de actor
- kunnen bijdragen aan dergelijke oplossingen, dit is afhankelijk van de middelen waarover de actor beschikt, zoals tijd, geld en vaardigheden

Deze aspecten staan niet los van elkaar. Als een actor het gedrag (de keuze) niet wil veranderen, kan het *weten* worden aangepast (probleemontkenning), de *verantwoordelijkheid* worden ontkend ('andere actoren vervuilen meer') of het *kunnen* worden aangepast ('er zijn geen alternatieven' of 'mijn bijdrage is niet zinvol').

In de economische en politicologische literatuur wordt er ten aanzien van de handelingsmotieven van actoren verondersteld dat actoren streven naar macht, winst en/of het voortbestaan van de organisatie. In de praktijk echter zijn keuzes van actoren vaak strategisch van aard.

In de meest eenvoudige situatie is het uitgangspunt bij de keuzes van een actor dat uit een aantal alternatieven in principe dat alternatief zal worden gekozen waarbij de doelen van de actor zo goed mogelijk worden gerealiseerd. Daarbij wordt uitgegaan van 'bounded rationality': het gedrag van een actor berust op zijn subjectieve interpretatie van de werkelijkheid om hem heen. Dit betekent dat een actor slechts een beperkte hoeveelheid mogelijke acties 'ziet', afhankelijk van de kennis die hij heeft over de wereld om hem heen en meer specifiek, over de beschikbare middelen en de acties die andere actoren zullen ondernemen.

Effecten op natuur

In een besluitvormingsproces kunnen natuur en effecten op natuur op verschillende manieren een rol spelen, zoals:

- via de vigerende regelgeving, die aangeeft op welke wijze er (minimaal) rekening moet worden gehouden met natuur en effecten op natuur (institutionele context);
- via de formulering van alternatieven, waarbij aanvullend op de vigerende regelgeving, al dan niet expliciet rekening wordt gehouden met effecten op natuur van de keuze voor en/of de inrichting van een locatie (planvorming);
- via de actoren die participeren in het proces en bij hun keuzes al dan niet rekening houden met het belang dat zij hechten aan natuur (motieven actoren)
- via criteria in de afweging van de geformuleerde alternatieven, die resulteert in het uiteindelijke besluit (besluitvorming).

In het onderzoek wordt geprobeerd een relatie te leggen tussen motieven van actoren, de invloed die zij hebben in een besluitvormingsproces en de effecten op natuur van het uiteindelijke besluit. De motieven van actoren kunnen zijn gebaseerd op het belang dat zij aan natuur hechten en op promotionele argumenten.

Bij natuur kan onderscheid worden gemaakt tussen natuur in engere zin en natuur in bredere zin. *Natuur in engere zin* omvat alles wat leeft en groeit (planten, dieren, leefgemeenschappen). Dit sluit aan bij het begrip biodiversiteit, dat vaak als internationaal geaccepteerd begrip wordt gehanteerd om alle vormen van variatie in de levende natuur mee aan te geven

inclusief genetische verschillen binnen één soort en de variatie in gekweekte of gefokte cultuurrassen in de land- en tuinbouw. *Natuur in bredere zin* omvat daarnaast ook alle abiotische omstandigheden en processen in bodem, water en atmosfeer. Deze vormen natuurverschijnselen op zichzelf (zoals zandverstuivingen, beken en rotsen) en bepalen daarnaast de leefmilieus voor planten en dieren (de wisselwerking van planten en dieren met het abiotische milieu wordt vaak aangeduid met het begrip ecosysteem).

In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar effecten op natuur in engere zin ofwel op de leefomstandigheden op specifieke locaties en/of op specifieke natuur. De relevante effecten betreffen:

- de omvang / levensvatbaarheid van een bestaande populatie of ecosysteem;
- het areaal leefgebied (ook voor flora), onderverdeeld naar foerageren en nestelen voor populaties of ecosystemen;
- verbindingen en/of barrières tussen leefgebieden voor populaties of ecosystemen;
- de situatie ten aanzien van rust, duisternis, stank e.d. binnen een leefgebied.

Effecten kunnen betrekking hebben op condities (in ruimte en tijd) voor bestaande populaties of ecosystemen of voor gewenste populaties of ecosystemen. Deze effecten behoeven niet noodzakelijk de locatie zelf te betreffen, ook in de omgeving kunnen effecten optreden, bijvoorbeeld bij aanleg van een verbindingzone of bij het opwerpen van een barrière. De effecten op natuur als gevolg van een genomen besluit (uitkomst proces) kunnen worden bepaald ten opzichte van:

- de huidige situatie. De effecten betreffen dan het verschil (positief of negatief gewaardeerd) tussen de verwachte situatie na uitvoering van het genomen besluit en de huidige situatie;
- een 'referentiesituatie'. Vaak proberen actoren wijzigingen aan te brengen in een concept besluit, de effecten op natuur van hun inbreng betreffen dan het verschil tussen de (verwachte) situatie bij het gewijzigde besluit en die bij het concept besluit.

In het eerste geval betreffen de effecten de consequenties van het besluit voor natuur, in het tweede geval zijn de effecten beperkt tot de consequenties van de wijziging van een (concept)besluit. In plaats van een conceptbesluit kan de referentiesituatie ook een verwacht of waarschijnlijk besluit zijn. Omdat het onderzoek is gericht op de relatie tussen actoren en effecten op natuur bij uitvoering van een besluit, zal er doorgaans sprake zijn van effecten ten opzichte van een referentiesituatie.

De effecten kunnen worden veroorzaakt door veranderingen in het ruimtebeslag, waardoor natuur verloren kan gaan en/of versnippering, doorsnijding of barrières kunnen ontstaan of door veranderingen in het gebruik, die tot hinder kunnen leiden in de vorm van licht, geluid, emissies et cetera. Beide vormen van effecten komen in de analyse aan de orde. De eerste betreft de aanleg en inrichting van het terrein; de tweede de situatie bij exploitatie.

2.4 Reconstructie en analyse besluitvormingsproces

Reconstructie besluitvormingsproces

Om een afgesloten besluitvormingsproces te kunnen analyseren moet het eerst worden gereconstrueerd. Peters (1999) gebruikt de 'intensieve procesanalyse' als methode om een het besluitvormingsproces te reconstrueren en een invloedsanalyse uit te voeren. Zij richt zich op Rijksbeleid en gaat er vanuit dat individuen het standpunt verwoorden van de organisatie die zij vertegenwoordigen. Wat Peters belang of standpunt noemt, is in dit onderzoek aangeduid met doelen of doelstellingen t.a.v. de uitkomst van het besluitvormingsproces. Voor

de casus is bij de reconstructie (tijdlijn) en analyse van het besluitvormingsproces in grote lijnen de door Peters geformuleerde werkwijze aangehouden.

De bij de intensieve procesanalyse uit te voeren stappen (naar Peters 1999) zijn:

- het vaststellen van het beginpunt en het eindpunt van het besluitvormingsproces. Het eindpunt is een beslissing (besluit), wat impliceert dat het proces centraal staat en niet een actor (of actoren);
- de reconstructie van het besluitvormingsproces waarin alle gebeurtenissen en handelingen van alle betrokken actoren zijn opgenomen;
 - 1 identificeer alle actoren die bij de besluitvorming zijn betrokken of er belang bij hebben en er niet direct betrokken zijn. Dit laatste kan iets zeggen over de machtsverhouding. Zo is het mogelijk dat een actor systematisch wordt genegeerd.
 - 2 bepaal het belang en/of standpunt van alle actoren in het besluitvormingsproces
 - 3 neem alle handelingen of activiteiten op die de actoren in het kader van de besluitvorming ondernemen
 - 4 geef de precieze inhoud van de uiteindelijke beslissing weer
- het vaststellen van de politieke gezagsdrager; m.a.w. welke actor heeft de beslissing genomen Omdat invloed is gedefinieerd als een relationeel begrip, kan invloed alleen op een actor worden uitgeoefend en niet op een besluit of proces. Dit houdt in dat de invloed van de actoren direct of indirect op de gezagsdrager moet zijn gericht;
- de bepaling of de gezagsdrager autonoom heeft beslist of dat hij is beïnvloed door andere actoren. (bijvoorbeeld als de gezagsdrager gedurende het proces niet van mening verandert, is er geen sprake geweest van invloed);
- het vaststellen van mogelijke anticipatie op wensen van andere actoren (die geen actie hebben ondernomen om de wensen gerealiseerd te krijgen). In dit geval is er geen sprake van invloed;
- de analyse, voordat met de invloedsanalyse wordt begonnen, van de beslissing in die zin dat wordt gekeken naar alle mogelijke uitkomsten van het besluitvormingsproces en naar de alternatieven (mogelijke uitkomsten) die een rol hebben gespeeld.

Analyse besluitvormingsproces

Volgens het klassieke rationele model berust besluitvorming op twee pijlers (Bakker, 2003):

- 1 de kennisbasis van beleid; dat wil zeggen dat wetenschappelijk gevalideerde kennis het vertrekpunt dient te vormen voor ingrepen (directe lijn van oorzaak-gevolg naar middel-doel relaties).
- 2 de wijze van besluitvorming over beleidsalternatieven: via systematische analyse en evaluatie van alternatieven komen tot het objectieverbaar beste alternatief (effectief, efficiënt, legitiem).

Bij de analyse van de besluitvorming moeten beide pijlers aan de orde komen. Deze pijlers corresponderen met het onderscheid tussen wetenschap en politiek. Kuypers (ontleend aan Bakker, 2003) onderscheidt in dit verband *uitdenken* en *uitvechten*, waarbij het uitdenken binnen het domein van de wetenschap valt (zij het niet exclusief) en het uitvechten binnen het domein van de politiek. Hoogerwerf (ontleend aan Bakker, 2003) maakt het onderscheid tussen *ontwerpen* en *bepalen*, met als kanttekening dat een ontwerp rationeel en legitiem behoort te zijn, terwijl het (ontwerp) tevens onderwerp is van politieke strijd. Rationaliteit verwijst daarbij naar houdbare argumentaties in termen van 'doelen en middelen', 'oorzaken en gevolgen' en 'waarden en normen' en legitimiteit verwijst naar aanvaardbaarheid voor betrokkenen.

Met andere woorden: de kennisbasis betreft de kennis, informatie et cetera die in het besluitvormingsproces is gebruikt, wat heeft geresulteerd in één of meer alternatieven. Deze alternatieven zijn het product van het uitdenken/ontwerpen, waarbij wetenschappelijk gevalideerde kennis als startpunt zal dienen, maar de politiek ook een rol zal (proberen te) spelen. De 'politiek' bestaat hierbij uit actoren die proberen hun invloed aan te wenden bij het formuleren van de alternatieven. De besluitvorming betreft zowel de keuze van het 'objectieverbaar beste alternatief' als de selectie van de criteria die worden gebruikt om tot deze 'objectieve' keuze te komen. Ook bij de selectie van criteria kunnen actoren proberen hun invloed aan te wenden. Omdat actoren verschillen in het relatieve belang dat zij aan de afzonderlijke criteria hechten, verschilt ook het 'objectieverbaar beste alternatief' van actor tot actor. Bij de analyse van het besluitvormingsproces zal zowel bij de formulering van alternatieven als bij de selectie van criteria worden nagegaan in hoeverre effecten voor natuur hierbij een rol hebben gespeeld.

Een probleem bij de analyse is dat invloed (van actoren) nooit met zekerheid kan worden vastgesteld (Peters, 2001; blz. 57 e.v.): het causale verband tussen invloedspoging (oorzaak) en invloed (gevolg) kan niet onomstotelijk worden bewezen, hoogstens aannemelijk worden gemaakt. Toch worden er verschillende methodes genoemd om invloed te meten, elk met haar eigen sterke en zwakke punten (Peters, 2001; blz. 62 e.v.):

- **reputatiemethode** gelijkstellen van machtsreputatie aan macht, waarbij de inventarisatie plaats vindt aan de hand van de mening van representatieve respondenten. Zwakte methode: subjectiviteit van het oordeel van respondenten (wat zeggen de zo verkregen machtsposities over de werkelijke machtsposities?). Naast deze geldigheid is ook de betrouwbaarheid een probleem. Verder leidt reputatieonderzoek onder respondenten die zelf bij de besluitvorming waren betrokken tot extra problemen, omdat zij vaak een reden hebben om met vertekende antwoorden te komen. Positief: dataverzameling relatief eenvoudig.
- **(formele) positiemethode.** Hierbij wordt macht toegekend aan actoren die bepaalde cruciale posities innemen. De betrouwbaarheid is hoog, omdat het doorgaan niet moeilijk is de cruciale posities vast te stellen. Een bezwaar is dat de positie voor een actor weliswaar een mogelijke bron van macht is, maar niets zegt over de feitelijke macht of invloed van de actor.
- **netwerkmethode.** Het gaat hierbij niet alleen om de posities die actoren in een netwerk innemen, maar vooral ook om de relaties daartussen (voorbeeld: de 200 van Mertens). Voor de geldigheid van de methode geldt hetzelfde als bij de positiemethode: wat wordt gemeten is een mogelijke bron van macht, maar niet de feitelijke macht. De betrouwbaarheid is vrij hoog (eenvoudig te bepalen). Analyse netwerken en besluitvorming combineren in een **twee-fasenmodel**: een fase waarin belanghebbenden elkaars standpunten proberen te beïnvloeden en een fase waarin uiteindelijk door de daartoe bevoegde actoren een beslissing wordt genomen. Ook de **machtsbalansanalyse** is een netwerkmethode
- **besluitvormingsmethode** en **procesmethode.** Vaststellen van invloed door de inbreng van actoren in het besluitvormingsproces te vergelijken met de uitkomsten. Een bezwaar hierbij is de focus op zichtbare beslissingen en handelingen. Ook het verschil tussen invloedsuitoefening en doelbereik (mogelijk zonder invloed) is een kritiekpunt.

Uit de beschrijving van de verschillende methodes blijkt hoe moeilijk het is om invloed/macht vast te stellen. In dit onderzoek is gekozen voor de besluitvormingsmethode/procesmethode.

3 Introductie van de casus POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de casus POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg geïntroduceerd. Daarbij wordt ingegaan op het doel van POL-aanvulling, de uitgangspunten van het provinciale beleid ten aanzien van bedrijventerreinen en de relevante cijfers omtrent de behoefte aan bedrijventerreinen volgens verschillende betrokkenen. Tevens worden enkele parallelle besluitvormingsprocessen geadresseerd. Deze processen speelden ongeveer gelijktijdig en lijken in meer of mindere mate van invloed te zijn geweest op het verloop van de besluitvorming over de POL-aanvulling. Dit hoofdstuk is bedoeld om achtergrondinformatie c.q. basisinformatie te verschaffen over de geanalyseerde casus.

3.2 Context POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg

In het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) heeft de provincie haar beleid voor de inrichting en kwaliteit van de fysieke omgeving in Limburg vastgelegd. Het plan geldt voor de komende acht jaar en komt in de plaats van de huidige streekplannen, het milieubeleidsplan, het waterhuishoudingsplan en het provinciaal mobiliteitsplan. Bovendien bevat het POL, beleid op het gebied van economie, cultuur en welzijn (bron: www.limburg.nl). Bij de vaststelling van het POL op 29 juni 2001, is aangegeven dat er in het zuiden van de provincie Limburg een tekort aan bedrijventerreinen bestaat.

Ten tijde van het POL is besloten tot een POL-aanvulling voor bedrijventerreinen in Zuid-Limburg, omdat er nog geen afgewogen besluit over de toekomstige bedrijventerreinen kon worden genomen. Verder was meer tijd benodigd voor een besluit rondom de bedrijventerreinen aangezien duidelijk was dat de belangen van de verschillende betrokkenen ver uiteen liepen.

De POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg heeft als doel het tekort aan bedrijventerreinen in het zuiden van de provincie op te heffen door locaties aan te wijzen voor nieuwe duurzaam te ontwikkelen bedrijventerreinen. In het POL is aangegeven dat deze aanwijzing moet worden onderbouwd met ondermeer een Milieueffectrapport (MER) en een economische haalbaarheidsanalyse. Het besluitvormingsproces is het traject van de probleemstelling (in het POL) tot het besluit, de gezagsdrager is de provincie. Belangrijke beslissingen tijdens het traject betreffen:

- de bepaling van de omvang van het probleem: het areaal, per segment, aan te wijzen nieuwe bedrijventerreinen in het zuiden van de provincie;
- de identificatie en selectie van mogelijke locaties voor nieuwe bedrijventerreinen voor ieder segment;
- de formulering en afweging van alternatieven, resulterend in de aanwijzing van de nieuwe locaties (het besluit).

De beslissingen worden ondersteund door de keuze van te hanteren criteria en van de gewenste (aanvullende) informatie. De keuzes worden gemaakt door de politieke organen van de provincie (Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten) en voorbereid door ambtelijke

organen. Diverse actoren proberen, al dan niet openbaar, invloed uit te oefenen op de uitkomst van de keuzes.

De voorwaarden waarbinnen het traject moet worden afgelegd, komen voort uit:

- de vigerende procedures en regelingen;
- de geschikte locaties voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen;
- de in het POL aangegeven informatie die minimaal (MER, economische haalbaarheid) moet worden verzameld om het besluit te onderbouwen;
- de relatie met verwachte, lopende of afgeronde besluitvormingsprocessen die zijn gerelateerd aan de POL-aanvulling (in het vervolg aangeduid als parallelle besluitvormingsprocessen).

3.3 De omvang van het probleem in de uitgangssituatie

In het POL is gesteld dat er voor de periode 1997-2015 behoefte bestaat aan 175 hectare aan nieuwe bedrijventerreinen, verdeeld over verschillende segmenten. Omdat de behoefte is gebaseerd op voorspellingen en dus onzekere factoren bevat, is zij gesplitst in een planningsopgave, die zeker moet worden aangelegd en een strategische reserve, die pas wordt aangelegd als er na realisatie van de planningsopgave nog sprake is van een tekort.

In het POL zijn drie scenario's geformuleerd om in deze behoefte te kunnen voorzien (Tabel 3.1). Hierbij zijn als mogelijke locaties genoemd MAA-Oost (Beek en Meerssen), het Hendrik-terrein (Brunssum) en Panneslager (Eijsden) (POL-aanvulling, 2003, Hoofdstuk 1).

Tabel 3.1 Scenario's in bruto hectares zoals geschetst in het POL

		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
MAA		125	110	85
platform + luchthaven		52.5	52.5	52.5
transport en distributie	planningsopgave	32.5	32.5	32.5
	strategische reserve		25	
bedrijvenpark Maastricht	planningsopgave	40		
Panneslager		0	40	40
bedrijvenpark Maastricht	planningsopgave		40	40
Hendrik-terrein		25	25	25
gemengd plus	planningsopgave	12.5	12.5	12.5
	strategische reserve	12.5	12.5	12.5
lange termijn				
transport en distributie	strategische reserve	25		25

Bron: *POL blz.89*

Eén van de doelen van de POL-aanvulling is het onderbouwen en indien nodig bijstellen van de raming van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen. De in het POL gepresenteerde behoefte-raming is gebaseerd op het provinciale beleid ten aanzien van bedrijventerreinen en op schattingen van de vraag naar en beschikbaarheid van bedrijventerreinen. Het provinciale beleid ten aanzien van bedrijventerreinen kent drie aspecten:

- de bedrijventerreinenstrategie;
- het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik;
- de segmentering van bedrijven.

Deze aspecten worden afzonderlijk besproken, daarna wordt ingegaan op de behoefte-raming en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen.

Provinciaal beleid bedrijventerreinen

Het bedrijventerreinenbeleid van de provincie is verankerd in het POL (juni 2001) en gebaseerd op de Bedrijventerreinenstrategie (GS, februari 1999). Enkele vaak gehanteerde begrippen in dit verband zijn gedefinieerd in Tekstbox 3.1. De uitgangspunten bij het beleid zijn:

- verankering: zorgdragen voor binding van de gevestigde bedrijven met de regio
- vernieuwing: dynamiek faciliteren bij gevestigde bedrijven, zowel in fysiek (ruimte) als in productietechnisch (innovatie) opzicht
- selectiviteit: inzetten op een bepaald type bedrijvigheid (kennisintensief en duurzaam) volgens het principe 'het juiste bedrijf op de juiste plaats'

De kern van het beleid is dat wordt gestreefd naar een marktgericht aanbod van bedrijventerreinen, waarbij het aanbod van bedrijventerreinen op ieder moment voldoende groot moet zijn om voor de eerste vijf jaar (vanaf dat moment) te kunnen voorzien in de behoefte. Dus niet alleen de vraag op dat specifieke moment maar ook de verwachte vraag, voor een periode van vijf jaar, is bepalend. Dit wordt gerealiseerd via de zogenaamde ijzeren voorraad (Tabel 3.2), dit is de constant beschikbare voorraad aan bedrijventerreinen.

Tekstbox 3.1 Belangrijke begrippen bij de behoeftebepaling

Enkele belangrijke begrippen bij de bepaling van de behoefte aan bedrijventerreinen (de begrippen basisscenario en taakstellend scenario komen bij de invulling van het beleid aan de orde).

Vraag: het gewenste areaal aan bedrijventerreinen op basis van marktverkenningen over een bepaalde periode (= basisscenario in de Bedrijventerreinenstrategie)

Aanbod: de op een bepaald moment aanwezige restcapaciteit op bestaande bedrijventerreinen plus de capaciteit in "harde" plannen (zijnde uitbreidingen van bestaande en toekomstige bedrijventerreinen, waarvan de bestemmingsplanprocedure is gestart en uitgifte binnen 5 jaar te verwachten is)

Ijzeren voorraad: de constante beschikbare voorraad aan bedrijventerreinen van 5x de geprognosticeerde vraag per jaar (= te verwachten gemiddelde uitgifte over een periode van 5 jaren).

Inzetbaar aanbod: het werkelijke aanbod op een bepaald moment minus de ijzeren voorraad (om continuïteit te garanderen wordt een continue voorraad aangehouden van 5 jaren te verwachten gemiddelde uitgifte; dat betekent dat de behoefteberekening voor de periode tot en met 2015 is vertaald in een planningsopgave die uiterlijk in 2010 gerealiseerd zal moeten zijn)

Planningsopgave: het verschil tussen de berekende vraag over een bepaalde periode en het feitelijke aanbod aan het begin van die periode.

Strategische reserve: de extra ruimtereservering voor de bestemming bedrijventerreinen op basis van een versterkte vraagontwikkeling (= taakstellend scenario in de Bedrijventerreinenstrategie), die pas als zodanig geactiveerd kan worden na aparte besluitvorming.

Behoeft aan bedrijventerreinen: het areaal aan bedrijventerreinen waarvoor een locatie moet worden gezocht, dit is gelijk aan de planningsopgave plus de strategische reserve

De gewenste omvang van de ijzeren voorraad is gelijk aan de te verwachten gemiddelde uitgifte voor een periode van vijf jaar (ofwel = vijf keer de geprognosticeerde vraag per jaar). Bij de bepaling van de ijzeren voorraad wordt uitgegaan van een voorbereidingstijd van circa 7 jaar.

Tabel 3.2 IJzeren voorraad per segment (planningsperiode tot 2010)

	IJzeren voorraad	Totale behoefte*
modern en gemengd/bedrijvenpark	39 ha	40 ha
transport en distributie	10 ha	57.5 ha
gemengd plus	22 ha	25 ha
platform en luchthaven gerelateerd	niet bepaald	52.5 ha

Bron: BCI 1, blz. 4, 5 en 6

* volgens POL (Tabel 3.1)

Bij het aanbod wordt nadrukkelijk ingezet op revitalisering van bestaande bedrijventerreinen in de hoop hiermee de behoefte aan nieuwe ruimte terug te dringen. De realisatie van grootschalige nieuwe terreinen die in 1997 nog niet in de harde plancapaciteit waren opgenomen verloopt via de POL-aanvulling(en), waarvan de geanalyseerde er één is. Gezien de verwachte voorbereidingstijd van zeven jaar, wordt de behoefte ten minste zeven jaar van te voren vastgesteld. Er wordt dus ook rekening gehouden met onzekerheid.

Zorgvuldig ruimtegebruik

In het kader van het zorgvuldig ruimtegebruik is gesteld dat door revitalisering en intensivering van het ruimtegebruik bij bestaande (en nieuwe) bedrijventerreinen een ruimtewinst mogelijk is. Regulier wordt op bedrijventerreinen 70% van de ruimte netto benut, de bruto-netto verhouding is dan 1:1,4. In het POL is voor de segmenten een krappere verhouding (Tabel 3.3) gehanteerd, die in de lijn ligt met wat landelijk wordt aangehouden als mogelijk resultaat van zorgvuldig ruimtegebruik (zie nota *Intensief ruimtegebruik op bedrijventerreinen in de praktijk*, EZ 2002). Door deze verhouding wordt het ruimtebeslag zoveel mogelijk beperkt. Dit is niet onbelangrijk omdat de in de POL-aanvulling voorgestelde nieuwe locaties algemeen worden gezien als de laatste mogelijkheid om in Zuid-Limburg ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen te vinden.

Tabel 3.3 Bruto-netto verhouding per segment

	Bruto-netto verhouding
modern en gemengd / bedrijvenpark	1 : 1,10
transport en distributie	1: 1,25
gemengd plus	1: 1,25
platform en luchthaven gerelateerd	1: 1,25

Bron: *samenvatting MER*, blz. 11

De aangegeven percentages zijn taakstellend. Bij de behoefte-raming is reeds rekening gehouden met de krappere verhoudingen.

Segmentering van bedrijventerreinen

Bij segmentering van bedrijventerreinen wordt nadruk gelegd op de typen bedrijfsactiviteiten die op een terrein plaatsvinden. De segmenten verschillen in de aard van de bedrijvigheid en in de eisen die worden gesteld ten aanzien van ligging, bereikbaarheid, milieuruimte en uitstraling (zie ook Bijlage 4). Redenen voor segmentering zijn (zie o.a. Startnotitie MER, 2001):

- de mogelijkheid om het aanbod van bedrijventerreinen beter af te stemmen op de vraag;
- het is een goed instrument om een ruimtelijk beleid te kunnen voeren doordat segmenten (kunnen) verschillen in mobiliteitskarakteristiek, mogelijke afstand tot andere functies en milieucategorieën;
- goede mogelijkheden voor een duurzame opzet van het terrein door gemeenschappelijke wensen ten aanzien van voorzieningen bij specifieke groepen bedrijven.

Bij de segmentering is gebruik gemaakt van een door het Ministerie van Economische Zaken ontwikkelde typering van soorten bedrijventerreinen. De voor Limburg onderscheiden categorieën zijn:

- bedrijventerreinen in stedelijke gebieden met een functie voor kleinschalige en middelgrote bedrijven die aan de steden zijn gebonden. Binnen stedelijke gebieden moet ruimte worden gemaakt voor de segmenten *bedrijvenpark* (hoogwaardige verschijningsvorm qua inrichting en voorzieningen) en *modern gemengd* (waarbij de nadruk ligt op functionaliteit). Per stedelijk gebied is een marktgebied aangehouden van 8 à 10 km;
- bedrijventerreinen met een marktgebied op de schaal van een COROP-regio: logistiek / industriële terreinen met een functie voor transport- en distributiebedrijven en voor grote productiebedrijven. Voor de segmenten *gemengd plus* en *transport en distributie* is de nabijheid van stedelijke gebieden niet primair. Het gezamenlijke kenmerk is vervoersintensiteit, voor productiebedrijven is voorts beschikbaarheid milieuruimte vereist, het marktgebied voor deze bedrijventerreinen is dan ook op de schaal van de COROP-regio;
- bedrijventerreinen in het landelijk gebied. Deze categorie wordt in de POL-aanvulling buiten beschouwing gelaten. Voor de lokalisering van de terreinen binnen marktgebieden zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij bestaande activiteiten c.q. terreinen.
- functiespecifieke terreinen. Dit zijn terreinen die (geografisch) zijn gebonden aan bestaande economische clusters in de regio (automotive, chemie, luchthavengebonden activiteiten etc.)

De segmentering beïnvloedt zowel de behoefte-raming als de vestigingsmogelijkheden. Immers, het al dan niet toevoegen van bepaalde activiteiten aan een segment bedrijventerreinen beïnvloedt zowel de omvang van de vraag naar bedrijventerreinen voor dat segment als de ruimtelijke en milieueisen die dat segment aan de omgeving stelt. Ook de uitstraling van de segmenten verschilt (Tabel 3.4). Zo zijn segmenten met 'schone bedrijvigheid' bijvoorbeeld meer in trek dan segmenten met activiteiten die het milieu zwaarder belasten.

Tabel 3.4 *Accenten ten aanzien van doelgroepen bij segmentering*

	Lokaal / regionaal	Logistiek/ industriële	Stedelijke terreinen	
	gemengd plus	transport en distributie	modern gemengd	bedrijvenpark
lichte productie	*	*	**	*
zware productie	****			
bouwnijverheid	*		**	
transport en opslag	*	***	**	
groothandel		**	**	*
zakelijke diensten			*	***
consumentgerichte diensten			*	**
overheid, onderwijs, zorg			*	*

Bron: *Economische haalbaarheidsanalyse fase I* blz. 12

Raming van de behoefte

De behoefte aan bedrijventerreinen is het verschil tussen de vraag naar bedrijventerreinen en het aanbod, ofwel de ruimte die voor deze vraag beschikbaar is. De beschikbaarheid is mede afhankelijk van de segmentering, omdat de segmentering bepaalt welke activiteiten wel en welke niet op een bepaald bedrijventerrein kunnen of mogen worden gevestigd. De stappen bij de behoefte-raming zijn:

- a de bepaling van de vraag naar bedrijventerreinen op basis van lange termijn prognoses voor de periode 1997 - 2015. De omvang van de vraag is gebaseerd op marktverkenningen van Buck Consultants International en ETIL. Bij de marktverkenningen zijn twee scenario's onderscheiden: een basisscenario waarin de behoefte is berekend bij een autonome ontwikkeling met een economische groei van 2,75% en een taakstellend scenario waarbij rekening is gehouden met beleidsintensiveringen op basis van provinciaal beleid en met regiospecifieke omstandigheden, die niet in het basisscenario zijn opgenomen (bron: samenvatting MER, blz. 6, 7). Naast deze raming heeft ook de provincie een rol gespeeld bij de bepaling van de behoefte;
- b de bepaling van het aanbod aan bedrijventerreinen op basis van een inventarisatie van de 'vrije ruimte' op bestaande terreinen en de capaciteit op geplande terreinen waarvan de uitgifte binnen vijf jaar is te verwachten;
- c de bepaling van de behoefte als het tekort (vraag minus aanbod) aan bedrijventerreinen. Doordat er een marge wordt gehanteerd bij het vaststellen van de behoefte, ontstaat er een planningsopgave (op basis van de vraag bij het gehanteerde basisscenario) en een strategische reserve (op basis van de vraag bij het taakstellend scenario).

De vraag naar bedrijventerreinen bestaat voor een groot deel uit zogenaamde verplaatsers, dit zijn bedrijven die op de huidige locatie niet kunnen uitbreiden en zich daarom elders (maar wel in de buurt) willen vestigen. Deze vraag moet vervolgens worden opgehoogd met zogenaamde uitplaatsers, dit zijn bedrijven in het Belvédère-gebied die naar een andere locatie in of bij Maastricht moeten verhuizen.

De vraag is sturend voor de gewenste omvang van de voorraad. Immers, via het inzetbare aanbod en de ijzeren voorraad wordt geprobeerd tijdig in de vraag te voorzien, waarbij altijd een bepaalde overcapaciteit is gewenst. De behoefte aan (nieuwe) bedrijventerreinen is gelijk aan het verschil tussen de vraag naar bedrijventerreinen en het bestaande aanbod. Er zijn twee soorten tekorten onderscheiden:

- de planningsopgave, dit is het tekort bij het basisscenario, opgehoogd met het deel van het taakstellend scenario waarvoor nu al een concrete behoefte bestaat. De planningsopgave zal door de gemeente planologisch geregeld worden middels een directe bestemming bedrijventerrein;
- de strategische reserve, dit is het surplus bij het taakstellend scenario (verschil in tekort tussen taakstellend scenario en basisscenario). De strategische reserve zal door de gemeente planologisch worden geregeld middels een indirecte bestemming. Als er na realisatie van de planningsopgave nog sprake is van een tekort, dan wordt de bestemming omgezet in een directe bestemming bedrijventerrein.

Het aanbod aan bedrijventerreinen is gebaseerd op door de gemeenten aangeleverde aanbodgegevens. Het aanbod bestaat uit de vrije (niet-benutte) ruimte op bestaande bedrijventerreinen plus de in 'harde' plannen vastgelegde bedrijventerreinen. Dit betreft dus de reeds beschikbare voorraad plus de bekende plannen die binnen een termijn van vijf jaar op de markt komen. De eerste raming betreft de situatie per 1-1-1997. De aanpassing aan de actuele situatie wordt verzorgd via monitoring waarbij vooral aandacht wordt besteed aan stedelijke en logistiek / industriële terreinen. Voor de andere categorieën bedrijventerreinen wordt de stand van zaken aangegeven (voor het landelijk gebied wordt een restrictief beleid gevoerd).

3.4 Parallele besluitvormingsprocessen

De uitkomst van een besluitvormingsproces wordt doorgaans beïnvloed door aan de problematiek gerelateerde besluitvormingsprocessen. Dit kunnen verwachte, lopende of afgeronde processen zijn. Bij de parallelle besluitvormingsprocessen kan onderscheid worden gemaakt tussen processen waarin de betrokken actoren participeren en processen waarbij de inbreng van (een deel van) de betrokken actoren minimaal of afwezig is, maar waarvan de uitkomst wel grote gevolgen voor hen kan hebben.

In het algemeen kan worden verwacht dat de positie die actoren in de POL-aanvulling innemen zodanig zal zijn dat deze hun belangen in een of meer van deze parallelle processen niet schaadt en vice versa. Dit betreft zowel de keuzes die actoren maken als eventuele coalities die zij sluiten. Voor een analyse van de motieven en de strategie van actoren is de relatie met parallelle processen relevant.

Via documentanalyse en interviews is een aantal relevante parallelle processen geïdentificeerd, die betrekking hebben op:

De **besluitvorming rond de Buitenring Parkstad**. De bereikbaarheid van woon-, werk-, verzorgings- en recreatiegebieden is van oudsher in Parkstad Limburg ondoorzichtig en omslachtig. De buitenring, samen met een eventuele binnenring, geeft Parkstad Limburg de hoofdstructuur die bij zo'n stedelijk gebied past en voor burgers en ondernemers grote voordelen oplevert. Niet alleen verbetert dit de mogelijkheid om de mobiliteit beter te geleiden, het biedt ook betere mogelijkheden voor een gezonde stedelijke ontwikkeling en maakt bedrijventerreinen en voorzieningen beter bereikbaar. Een verbeterde infrastructuur geeft dan ook een geweldige economische impuls aan de regio. Over de realisering hiervan is bestuurlijk overleg gevoerd door de gemeenten vertegenwoordigd in Parkstad Limburg en de Provincie, wat eind 2003 heeft gerealiseerd in het afsluiten van een overeenkomst om de binnen- en buitenring te realiseren (bron: limburGS, 18 december 2003). Tijdens de POL-aanvulling was de besluitvorming dus nog gaande. Actoren met een belang bij zowel de buitenring als de POL-aanvulling zijn de gemeente Brunssum, de provincie, Parkstad Limburg en Mourik BV (de huidige eigenaar van het Hendrik-terrein).

Het **Belvédèreproject in Maastricht** waardoor bedrijven die voor milieuoverlast zorgen moeten worden verplaatst (op een termijn van dertig jaar). Het Belvédèreproject, ook wel aangeduid als Noordwest entree is een van de meest ingrijpende herstructureringsacties in de geschiedenis van Maastricht. Het gebied ten noordwesten van de binnenstad wordt op dit moment gekenmerkt door een diversiteit aan landschappen. Enerzijds maakt de noordelijke rand van de binnenstad deel uit van het gebied. Hierin bevinden zich nogal wat bedrijven, waarvan de Sphinx fabriek de bekendste is. Verder noordelijk ligt industriegebied dat onder meer via spoor en water is ontsloten. In totaal bestaat circa de helft van het Belvédèregebied uit bedrijventerrein. Naast bedrijventerrein wordt het gebied nog gekenmerkt door landbouwgrond en versnipperde groene ruimte.

De planvorming rond dit gebied verkeert in de verkennende fase. Het doel van de gemeente Maastricht is de locatie te transformeren tot een multifunctioneel gebied om het internationale vestigingsklimaat van Maastricht te versterken. Kernpunten bij de herinrichting van het gebied zijn het verbeteren van de bereikbaarheid, het efficiënter en intensiever benutten van de aanwezige ruimte (ca 280 ha), het aanpassen en eventueel verplaatsen van bedrijven die voor milieuoverlast zorgen, het saneren van oude bedrijfsgebouwen en het opwaarderen van de openbare ruimte. Behoud en versterking van historische ecologische en landschappelijke waarden staan hierbij voorop. Voor de economische activiteiten wordt er naar gestreefd om

vooral kantoorgebouwen in het gebied te situeren, ook detailhandel wordt gezien als mogelijke invulling. Daarnaast is er wonen en wordt nagedacht over kleinschalige cultuur

Maastricht Aachen Airport, dit betreft ten eerste het besluit tot het niet in gebruik nemen van een Oost-Westbaan op het vliegveld Beek / Maastricht Aachen Airport waarna een nieuwe bestemming moet worden gevonden voor het voor deze baan gereserveerd areaal (Masterplan MAA). Ten tweede betreft dit het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen waarin ondermeer aan de orde is dat regionale vliegvelden (zoals MAA) zelfstandig rendabel moeten zijn.

In het eerstgenoemde besluit hebben de omringende gemeenten, het vliegveld en het LIOF hun plannen in duigen zien vallen. Het besluit viel echter gunstig uit voor actoren als de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek. Bij het tweede besluit is, naast het vliegveld en het LIOF, de provincie een belangrijke actor. Het idee heerst dat het voor een rendabel regionaal vliegveld noodzakelijk is om te beschikken over onroerend goed. Een rendabel vliegveld heeft effect voor de werkgelegenheid in het gebied.

Het **verwijderen van de contour rond Eijsden**. Het contourenbeleid is voor het eerst opgenomen in het streekplan Openruimte- en Bufferzonebeleid Zuid-Limburg en werd vastgesteld op 17 december 1999 door Provinciale Staten. Zestig burgers en enkele gemeentebesturen hebben beroep aangetekend bij de Raad van State. Op 17 juli 2002 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, na ruim twee en een half jaar, ingestemd met de uitgangspunten voor het contourenbeleid én de juridische status hiervan. Tegen de contouren zijn in het kader van bestemmingsplannen géén verdere juridische procedures meer mogelijk. De contouren zijn bedoeld voor onbepaalde tijd. In het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) is vastgelegd dat het contourenbeleid ook in andere Limburgse regio's zal worden toegepast (Bron: persbericht "Groen licht voor contourenbeleid Provincie Limburg; Raad van State stemt in met Streekplan Zuid-Limburg").

In het kader van de POL-besluitvorming over glastuinbouw (Siberië-Californië) is een uitspraak gedaan door de Raad van State waarin werd aangegeven dat de daarbij voorgestelde concrete beleidsbeslissingen juridisch niet houdbaar is. De provincie heeft vervolgens t.a.v. Eijsden geconcludeerd dat de contour in de ogen van de rechter onvoldoende afgewogen zou kunnen zijn. Dit betreft de die in deze POL-aanvulling getrokken is rond Panneslager en rond het nieuwe woongebied van Poelveld, Mariadorp. Handhaving van de contour kan tot jarenlange procedures leiden. Aan de Staten is voorgelegd het materiële (aanduidingen op de plankaart van geplande gebieden bedrijventerrein en toekomstig kerngebied) overeind te laten en ook als toetsingskader te hanteren bij bestemmingsplannen. Alleen de contour in de vorm van een concrete beleidsbeslissing, zoals aangegeven in het ontwerp van de POL-aanvulling is weggehaald. In plaats daarvan wordt in het besluit dat aan de Staten zal worden voorgelegd, aangegeven dat hier ontwikkelingen mogelijk zijn die afwijken van het vigerende contourenbeleid. De Staten hebben hiertoe expliciet uitgesproken dat dit mogelijk is in afwijking van de streekplanherziening.

Naast deze processen zijn er twee parallelle processen geïdentificeerd waarbij sprake is van minimale inbreng van de actor die het proces (be)treft. Een voorbeeld is een eventuele gemeentelijke herindeling, waarbij de rol van bijvoorbeeld Eijsden zeer beperkt is, maar de gevolgen voor Eijsden groot kunnen zijn. Er is dus sprake van (al dan niet bewuste) invloed van de sturende actoren bij de gemeentelijke herindeling op Eijsden, waardoor Eijsden bij haar keuzes binnen de POL-aanvulling rekening houdt met de wensen van deze actoren. Ook de besluitvorming rond de woninglocatie Poelveld valt in deze categorie processen.

4 Tijdelijk besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tijdelijk van het besluitvormingsproces geschetst. De reconstructie van het besluitvormingsproces in chronologische volgorde, is één van de drie wijzen van analyse in dit onderzoek.

4.2 Gebeurtenissen

De beschrijving van de tijdelijk bestaat uit een tekstbox met alle geïdentificeerde gebeurtenissen en een korte beschrijving van deze gebeurtenissen.

29 juni 2001 Provinciale Staten stellen Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) vast.

In het POL kon nog geen afgewogen besluit worden genomen over de situering van 175 hectare aan nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg en was duidelijk dat de belangen betreffende bedrijventerreinen van de verschillende betrokken actoren ver uit elkaar lagen. In het POL zijn drie mogelijke locaties genoemd MAA-Oost (Beek en Meerssen), het Hendrik-terrein (Brunssum) en Panneslager (Eijsden). Op basis daarvan zijn drie alternatieven geformuleerd (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 (herhaling Tabel 3.1) Scenario's in bruto hectares zoals geschetst in het POL

		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
MAA		125	110	85
platform + luchthaven		52.5	52.5	52.5
transport en distributie	planningsopgave	32.5	32.5	32.5
	strategische reserve		25	
bedrijvenpark Maastricht	planningsopgave	40		
Panneslager		0	40	40
bedrijvenpark Maastricht	planningsopgave		40	40
Hendrik-terrein		25	25	25
gemengd plus	planningsopgave	12.5	12.5	12.5
	strategische reserve	12.5	12.5	12.5
lange termijn				
transport en distributie	strategische reserve	25		25

Bron: POL blz.89

Omdat de functie en omvang van met name de locatie MAA-Oost cruciaal worden geacht voor de vaststelling van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen en daarvoor verder onderzoek is vereist, hebben Provinciale staten besloten hiervoor een POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg te maken, inclusief een MER en een economische haalbaarheidsanalyse. Aangegeven is dat in de uiteindelijke afweging ook de natuurbelangen goed moeten worden meegenomen. De informatie die hiertoe moet worden gegenereerd, betreft de geraamde behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen en de mogelijke locaties daarvoor. Op basis hiervan moet een aantal alternatieven voor de toedeling van segmenten aan deze locaties worden

gespecificeerd en moet per alternatief inzicht worden geboden in de effecten (economisch, ruimtelijk, milieu, natuur etc.).

.. **2001** Opdracht aan Buck Consultants International tot het uitvoeren van een economische haalbaarheidsanalyse

De economische haalbaarheidsanalyse is uitgevoerd in twee fasen. De eerste fase is gericht op de verdere onderbouwing van nut en noodzaak van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. De tweede fase betreft de economische beoordeling van de zoeklocaties.

Tekstbox 4.1 Tijdlijn POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg

29 juni 2001	Provinciale Staten stellen Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) vast.
.. 2001	Opdracht door Provincie aan BCI voor economische haalbaarheidsanalyse
Zomer 2001	Start bestuurlijk overleg tussen de Provincie, de gemeenten Beek, Brunssum, Eijsden, Maastricht, Meerssen en Sittard-Geleen, de regio Parkstad Limburg en MAA/LIOF.
4 okt. 2001	Resultaten eerste fase onderzoek Economische haalbaarheid
Midden 2001	Opstellen startnotitie MER door de provincie.
November 2001	afweging inzet Lanakerveld als mogelijke (binnenstedelijke) locatie voor de POL-aanvulling in het kader van een voorontwerp bestemmingsplan
6 nov. 2001	Vaststelling door GS van Startnotitie MER; formele start planproces POL-aanvulling
12 nov. 2001	Brief Provincie aan Commissie voor het MER met verzoek advies uit te brengen; Kennisgeving startnotitie in de Staatscourant
13 nov. –	
14 dec. 2001	Startnotitie ter inzage gelegd voor inspraak
29 jan. 2002	Aanbieding door de Commissie voor het MER van het 'Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Bedrijventerreinen in Zuid-Limburg'.
9 april 2002	Vaststellen Richtlijnen voor het MER door de provincie
.. 2002	Opdracht door provincie aan DHV Milieu en Infrastructuur BV voor uitvoering MER
23 juli 2002	Resultaten tweede fase onderzoek Economische haalbaarheid
20 aug. 2002	Oplevering concept ecologisch veldonderzoek door Taken Landschapsplanning BV
17 sept. 2002	Bekendmaking voorlopig standpunt GS t.a.v. de POL-aanvulling
30 sept. 2002	Presentatie voorlopig standpunt GS op informatiebijeenkomst (Bronckers en Gijsenberg)
3-15 okt. 2002	Voorlopig standpunt heeft ter inzage gelegen.
Oktober 2002	Oplevering (concept) MER bedrijventerreinen Zuid-Limburg
28 okt. 2002	Verzoek van Provincie aan de Commissie voor het MER om informeel advies inzake het MER
4 nov. 2002	Kennisgeving MER in de Staatscourant
5 nov.-	
2 dec. 2002	Het ontwerp van POL-aanvulling heeft samen met het MER ter inzage gelegen.
28 nov. 2002	Openbare zitting over het ontwerp
5 dec. 2002	Overleg over essentiële tekortkomingen tussen de Commissie voor het MER en de Provincie
16 jan. 2003	Advies Commissie PCOL
21 jan. 2003	Reactie provincie (GS) op concept toetsingsadvies van de Commissie MER
22 jan. 2003	Aanbieding aan provincie (GS) van Toetsingsadvies MER over het milieueffectrapport
21 febr. 2003	Vaststellen POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg door GS

Zomer 2001 Vanaf de zomer van 2001 is intensief bestuurlijk overleg gevoerd met de gemeenten Beek, Brunssum, Eijsden, Maastricht, Meerssen, Sittard-Geleen en met MAA/LIOF en de regio Parkstad Limburg.

Het doel van dit overleg is onder meer het creëren van draagvlak voor de POL-aanvulling. Op hoofdlijnen heeft dit overleg tot overeenstemming geleid. Op onderdelen zijn verschillen van mening blijven bestaan, met name over de omvang en begrenzing van MAA-Oost en de contouren bij Eijsden. Over deze onderwerpen heeft na de vaststelling van het ontwerp, aanvullend bestuurlijk overleg plaatsgevonden. Enkele partijen hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tegen het ontwerp bedenkingen in te dienen.

Mede naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State met betrekking tot beroepen tegen het POL (in het bijzonder ten aanzien van de projectvestigingen glastuinbouw) is in de laatste fase een wijziging doorgevoerd. Daarbij is de in het ontwerp op plankaart 6 en 6a aangegeven rode contour aan de oost- en noordoostzijde van Eijsden geschrapt. In de tekst is opgenomen dat toekomstige ontwikkelingen bij Eijsden plaats kunnen vinden in afwijking van het vigerende contourenbeleid, als bedoeld in de Partiële streekplanherziening openruimte- en bufferzonebeleid Zuid-Limburg. Deze ontwikkelingen moeten in overeenstemming zijn met de op de genoemde kaarten aangegeven aanduidingen en de daarvoor in het POL opgenomen omschrijving.

4 okt. 2001 Resultaten eerste fase onderzoek Economische haalbaarheid

Het onderzoek geeft aan dat als alle argumenten voor en tegen de ontwikkeling van nieuwe locaties tegen elkaar worden afgewogen, de conclusie gerechtvaardigd is dat er alle redenen om op zoek te gaan naar locaties voor nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. Er is sprake van een urgente situatie. Gebleken is dat herstructurering van bedrijventerreinen en zorgvuldig ruimtegebruik een bijdrage kunnen leveren aan het bieden van ruimte, maar dat die bijdrage (te) beperkt is en soms pas op de lange termijn kan worden gerealiseerd. Dit biedt dus op dit moment geenszins de mogelijkheid om de problematiek op te lossen. Nut en noodzaak van zorgvuldig ruimtegebruik en van herstructurering staan daarmee overigens in het geheel niet ter discussie. Voor dit moment zal de oplossing voor de geconstateerde ruimteproblematiek in Zuid-Limburg toch echter eerst en vooral moeten worden gezocht in de ontwikkeling van nieuwe terreinen. De resultaten zijn meegenomen bij het opstellen van de Startnotitie voor het MER.

Midden 2001 Opstellen startnotitie MER door de provincie.

De functie van een milieueffectrapportage is het genereren van informatie om er zorg voor te dragen dat het milieubelang een volwaardige plaats krijgt in de besluitvorming. In de procedure rond de milieueffectrapportage (MER) speelt de (onafhankelijke) Commissie voor de milieueffectrapportage een belangrijke toetsende rol. Bij uitvoering van een MER moet een bepaalde procedure worden doorlopen:

- de procedure begint met het schrijven van een startnotitie MER door het bevoegd gezag (in dit geval de provincie Limburg). De startnotitie geeft in hoofdlijnen informatie over de aanleiding en het doel van het te nemen besluit en moet voldoende informatie bevatten over het initiatief (te nemen besluit) en de onderwerpen die in het MER aan de orde zullen komen. Het doel van de startnotitie is:
 - de MER-procedure formeel starten door de bekendmaking van de notitie;
 - de betrokken personen en instanties informeren;
 - de probleemstelling en het doel van het te nemen besluit aangeven;
 - een onderbouwing te geven voor de in het MER te onderzoeken alternatieven;

- een overzicht te geven van wat er in het MER zal worden beschreven.
- de startnotitie wordt gedurende een vastgestelde periode ter inzage gelegd voor inspraak. Verder wordt aan de wettelijke adviseurs (hoofdinspecteur milieuhygiëne, directeur LNV en hoofdinspecteur VROM) advies gevraagd. De Commissie voor de milieueffectrapportage verpakt haar advies in een 'Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport'. Deze richtlijnen specificeren wat er in het MER ten minste moet worden beschreven, de inhoudsvereisten.
- het bevoegd gezag stelt de 'Richtlijnen voor het milieueffectrapport' vast, deze richtlijnen zijn doorgaans gebaseerd op (dan wel gelijk aan) het overeenkomstige advies van de Commissie voor de Milieueffectrapportage.
- het bevoegd gezag geeft opdracht tot uitvoering van de MER, bijvoorbeeld aan een adviesbureau.
- als de MER gereed is, wordt deze ter inzage gelegd voor inspraak en aan de wettelijke adviseurs wordt om advies gevraagd. De Commissie voor de milieueffectrapportage toetst de MER aan de opgestelde richtlijnen en verpakt haar conclusie in het 'Toetsingsadvies over het milieueffectrapport', waarbij eventuele essentiële tekortkomingen worden gesignaleerd.
- vervolgens neemt het bevoegd gezag het besluit (waarvoor de MER is uitgevoerd).

In de huidige praktijk is het gangbaar dat de Commissie MER voordat zij haar toetsingsadvies vaststelt met het bevoegd gezag overlegt over de voorlopige conclusies. Dit kan ertoe leiden dat de MER op onderdelen wordt aangepast.

Bij het opstellen van de startnotitie is door de provincie een aantal beslissingen genomen, dit betreft de handhaving van de geraamde behoefte, het hanteren van eigen 'zeefmethoden' voor de selectie van potentiële locaties en de specificatie van de te onderzoeken alternatieven en de te beschrijven (in het MER) effecten. Onduidelijk is of de provincie dit alleen heeft gedaan of in overleg met andere actoren. De uitgangspunten voor de startnotitie zijn geformuleerd in het POL en het provinciale beleid bedrijventerreinen.

November 2001 afweging van de inzet van Lanakerveld als mogelijke (binnenstedelijke) locatie voor de POL-aanvulling in het kader van een voorontwerp bestemmingsplan

Lanakerveld is volgens de zeefmethode een potentiële zoeklocatie omdat het bestemmingsplan waarin het gebied als bedrijventerrein is bestempeld al wel is vastgesteld, maar nog niet is goedgekeurd. In de behoefteeraming is ervan uit gegaan dat het gebied al wordt benut voor bedrijven (toetsingsadvies MER)¹. Nadat de potentiële locaties waren bepaald, is de behoefte geactualiseerd, wat in een reductie van de behoefte tot 147.5 hectare (Tabel 3, 3^e kolom) heeft geresulteerd. Ook is een economische haalbaarheidsanalyse uitgevoerd, die was gericht op economische beoordeling van de drie zoeklocaties (*POL-aanvulling* blz. 11, 12).

6 nov. 2001 Formele start planproces voor de POL-aanvulling met de vaststelling door het college van Gedeputeerde Staten van de Startnotitie MER.

Vervolgens is de startnotitie ter inzage gelegd voor inspraak

12 nov. 2001 Brief Provincie aan Commissie voor de Milieueffectrapportage met verzoek advies uit te brengen Kennisgeving startnotitie in de Staatscourant

¹ Zie ook Nota bestuurlijk standpunt, Bijlage 2, 28 januari 2003

13 nov. –

14 dec. 2001 Startnotitie ter inzage gelegd voor inspraak

29 jan. 2002 Door de Commissie voor de MER wordt het 'Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Bedrijventerreinen in Zuid-Limburg' opgesteld. Dit advies geeft aan welke informatie in het MER moet worden opgenomen en/of nader onderzocht en geeft belangrijke vragen en discussiepunten, zoals het opstellen van alternatieven.

Het advies voor de richtlijnen betreft:

- de actuele onderbouwing van de ruimtevraag (segmenten en ontwikkeling in de tijd)
- verruiming zoekgebied in beschouwing nemen (inclusief terreinen in België en Duitsland)
- ook aandacht voor alternatieven die ruimtebeslag kunnen beperken
- specificatie van milieugevolgen die in ieder geval aan de orde moeten komen, te weten:
 - * ecologische en landschappelijke inpassing in de omgeving;
 - * veranderingen in de (grond)waterhuishouding;
 - * kwaliteit van woon- en leefmilieu (geluid, lucht, veiligheid);
 - * ontsluitingsproblematiek, met name bij de locatie Hendrik.
- voldoende milieu-informatie voor toetsing Nederlandse en Europese ecologische richtlijnen
- samenvatting MER moet zelfstandig leesbaar zijn en voldoende informatie bevatten

Het advies van de Commissie voor de MER dient als basis voor de door de provincie vast te stellen richtlijnen voor de MER.

9 april 2002 Vaststellen Richtlijnen voor de MER door de provincie.

.. 2002 Opdracht provincie aan DHV Milieu en Infrastructuur BV om de MER uit te voeren.

23 juli 2002 Resultaten tweede fase onderzoek Economische haalbaarheid.

De tweede fase betreft de economische beoordeling van de zoeklocaties MAA-Oost, Hendrikterrein, Panneslager en Lanakerveld. N.a.v. het locatieonderzoek is voor de regio Zuid-Limburg bepaald dat drie zoeklocaties in aanmerking komen voor een nadere analyse van de mogelijkheden: MAA-Oost, Panneslager, Hendrikterrein aangevuld met enkele binnenstedelijke locaties in de gemeente Maastricht met Lanakerveld als belangrijkste. Een belangrijke aanbeveling uit dit onderzoek is dat vanuit economische optiek MAA-Oost vrijwel maximaal benut zou moeten worden.

20 aug. 2002 Oplevering concept ecologisch veldonderzoek door Taken Landschapsplanning BV

Om inzicht te krijgen in de aanwezigheid van beschermde plant- en diersoorten en om een voldoende onderbouwing te geven voor eventueel aan te vragen ontheffingen in het kader van de Flora- en faunawet is een ecologisch veldonderzoek uitgevoerd. Een belangrijke conclusie uit dit veldonderzoek is dat de realisering van een bedrijventerrein op geen van de onderzochte zoeklocaties leidt tot vernietiging van beschermde natuurgebieden zoals aangegeven in de provinciale ecologische structuur. In de conceptversie staan nog geen uitgebreide conclusie, de inventarisatie van soorten, per locatie is wel beschreven.

17 sept. 2002 Na afronding van verschillende onderzoeken hebben GS een voorlopig standpunt t.a.v. de POL-aanvulling bekendgemaakt.

30 sept. 2002 Ten behoeve van de inspraak is dit voorlopige standpunt door de Provincie (gedeputeerde Bronckers en projectleider Gijsenberg) op een informatie-bijeenkomst gepresenteerd.

3-15 okt. 2002 Voorlopig standpunt ter inzage gelegen.

De hierop binnengekomen reacties zijn voor zover nodig betrokken bij de verdere planvorming.

Oktober 2002 Oplevering (concept) MER bedrijventerreinen Zuid-Limburg.

28 okt. 2002 Verzoek (per brief) van Provincie aan de Commissie voor de MER om formeel advies inzake de MER om de MER-procedure pro forma af te ronden

4 nov. 2002 Kennisgeving MER in de Staatscourant.

5 nov.-

2 dec. 2002 Het ontwerp van POL-aanvulling heeft tezamen met het MER ter inzage gelegen.

28 nov. 2002 Er is een openbare zitting over het ontwerp gehouden.

Op deze zitting (verslag Bijlage 4 uit de nota bestuurlijk standpunt) was één spreker en betreft het verruimen van de contouren bij Eijsden om mogelijkheden te bieden voor woningbouw.

5 dec. 2002 Gesprek over essentiële tekortkomingen tussen de Commissie voor het MER en vertegenwoordigers van de provincie Limburg. Genoemde essentiële tekortkomingen op de onderdelen: onderbouwing ruimtevraag, omvang zoekgebied en samenvatting (zie toetsingsadvies d.d. 22-01-03), voorts zijn daarbij ook de beschrijving van de milieugevolgen en de ontwikkeling alternatieven aan de orde geweest.

Het overleg op 5 december heeft geresulteerd in het verstrekken door de provincie van aanvullende informatie, te weten:

- een notitie met antwoorden op de bevindingen van de Commissie voor het MER;
- twee notities die zijn opgenomen in de 'Samenvatting MER', te weten een aanvullende toelichtende notitie op het MER Bedrijventerreinen Zuid-Limburg en een notitie met een verantwoording op hoofdpunten van de richtlijnen;
- een herziene samenvatting van de MER.

Op het ontwerp c.q. de MER zijn 39 reacties ingediend. Meerdere bedenkingen hebben betrekking op de onderbouwing van het locatievraagstuk, onderdelen van de MER en de contouren bij Eijsden.

16 jan. 2003 Advies Commissie PCOL.

De PCOL stemt in met de POL-aanvulling, zij stelt dat er voldoende informatie beschikbaar is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. Voorts doet zij de aanbeveling de voorgestelde planning wel; als uitgangspunt te nemen, maar deze niet rigide keurslijf te hanteren en deze tevens te voorzien van een bredere kwalitatieve visie. Met deze kwalitatieve visie wordt bedoeld het realiseren van de hoogst mogelijke kwaliteit binnen de nog

resterende ruimtelijke mogelijkheden in Midden en Zuid-Limburg, gebruik makend van de potenties die de onderscheidenlijke locaties bieden. Een flexibele hantering van de planning, gericht op maatwerk en kwaliteit, is nodig om aan deze visie inhoud te geven. Op grond van een permanente monitoring van vraag, aanbod en kwaliteit dient de uitvoering telkens te worden bijgestuurd.

21 jan. 2003 Brief van Provincie (Gedeputeerde Staten) van 21 januari 2003 aan Commissie MER met reactie op concept toetsingsadvies van de Commissie MER.

22 jan. 2003 Brief van Commissie MER aan Gedeputeerde Staten met het Toetsingsadvies over het milieueffectrapport.

De commissie is van oordeel dat de essentiële informatie in de MER en de POL-aanvulling aanwezig is en dat er voldoende informatie is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. De ingebrachte bedenkingen en adviezen zijn betrokken bij de opstelling van deze POL-aanvulling. Wel geeft de commissie aan dat de verwevenheid tussen het ontwikkelen van alternatieven, de bepaling van milieugevolgen en bijsturing op basis van beleidsvoornemens, impliciete keuzes en gewichtsfactoren een belangrijke rol hebben gespeeld in de milieueffectrapportage. Ter illustratie geeft de commissie aan dat het uitgangspunt is dat Panneslager en MAA-Oost ongeschikt zijn voor het segment gemengd plus, zodat de benodigde 25 hectare voor het segment gemengd plus per definitie op Hendrik wordt gevonden. Dat leidt er vervolgens toe dat er geen alternatief wordt ontwikkeld waarin Hendrik niet wordt benut. Daarbij wordt verondersteld dat er een oplossing komt voor de ontsluiting van Hendrik.

Verder merkt de commissie op dat de gekozen alternatieven in de milieueffectrapportage weinig onderscheidend zijn. Dat blijkt volgens de commissie bijvoorbeeld uit hoe het meest milieuvriendelijke alternatief wordt geselecteerd. Er is nu gekozen voor het ontwikkelen van alternatieven waarbinnen binnen een alternatief alle locaties in meerdere of mindere mate worden benut. Als was gekozen voor het ontwikkelen van alternatieven uit het beschrijven van minimale en maximale varianten per locatie en het bepalen van de milieugevolgen, dan waren de nadelen van de ene locatie niet steeds gepaard gegaan met de voordelen van een andere, waardoor de totaalscores van de alternatieven meer onderscheidend waren geweest.

21 febr. 2003 Vaststellen POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg door Gedeputeerde Staten van Limburg

In de uiteindelijke toedeling (Tabel 4.2) worden alle drie de potentiële locaties in gebruik genomen, waarbij Panneslager pas zal worden aangelegd als alle beschikbare ruimte in Maastricht is benut.

Tabel 4.2 Toedeling volgens POL-aanvulling

	MAA-Oost	Panneslager	Hendrik-terrein
platformgebonden + luchthaven georiënteerd	37.5 ha		
gemengd plus planningopgave			12.5 ha
gemengd plus strategische reserve			12.5 ha
transport en distributie planningsopgave	20 ha		
transport en distributie strategische reserve			25.0 ha
bedrijvenpark t.b.v. Maastricht, korte termijn	15 ha		
bedrijvenpark t.b.v. Maastricht, later		25 ha	
Totaal	72.5 ha	25 ha	50 ha

4.3 Conclusies tijdlijn

Aangezien in het POL geen afgewogen besluit genomen kon worden over de situering van 175 ha aan nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg is besloten tot een POL-aanvulling. Het besluitvormingsproces van de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg zoals afgebakend in deze analyse, duurt iets minder dan twee jaar en in die tijd zijn verschillende onderzoeken geïnitieerd. Het besluitvormingsproces is in eerste instantie breed opgezet door vanaf zomer 2001 bestuurlijk overleg te voeren met verschillende betrokken gemeenten. In hoofdlijnen heeft dit tot overeenstemming geleid, op een aantal essentiële onderdelen, zoals over de omvang en de begrenzing van MAA-Oost en de contouren bij Eijsden is verschil van mening blijven bestaan.

In de eerste fase van het onderzoek naar de Economische haalbaarheid wordt geconcludeerd dat er alle reden is op zoek te gaan naar locaties voor nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. In het rapport wordt gesproken van een urgente situatie. Naar aanleiding van het locatieonderzoek is voor de regio Zuid-Limburg bepaald dat er drie zoeklocaties zijn: MAA-Oost, Panneslager en het Hendrikterrein, aangevuld met binnenstedelijke locaties in de gemeente Maastricht. Een belangrijke conclusie uit het (concept) ecologisch veldonderzoek is dat op geen van deze zoeklocaties de realisering van een bedrijventerrein leidt tot vernietiging van beschermde natuurgebieden binnen de provinciale ecologische structuur. Verder wordt door de provincie op vrijwillige basis opdracht gegeven tot een MER. Na gewezen te zijn op een aantal essentiële tekortkomingen door de Commissie voor het MER, heeft de provincie aanvullende informatie verstrekt, met als resultaat dat de alle essentiële informatie voorhanden is om het milieubelang een volwaardige plek te geven. Daarnaast maakt de commissie voor de milieueffectrapportage enkele kritische opmerkingen zoals het weinig onderscheidend zijn van de ontwikkelde alternatieven in de MER. Het besluitvormingsproces resulteert in het in gebruik nemen van alle drie de potentiële locaties, waarbij Panneslager als laatst in gebruik zal worden genomen.

5 Actorenanalyse

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de betrokkenheid bij en invloed van individuele actoren op het planvormingsproces (Bijlage 2 geeft een overzicht van de betrokken actoren; bijlage 3 geeft een overzicht van inspraakreacties). Daarbij gaat tevens ook aandacht uit naar hun belangen, hun positie op het speelveld (doelen, coalities, etc.) en de door hen ondernomen activiteiten. De analyse is niet uitputtend, maar heeft als voornaamste doel goed in beeld te brengen hoe elke actor in het planproces staat, hoe de verhoudingen tussen de actoren zijn en welke gevolgen een en ander heeft voor natuur.

5.2 Betrokken actoren

Provincie Limburg

De actor 'provincie Limburg' bestaat uit Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie van de provincie. Bij de POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg is de provincie Limburg de initiatiefnemer, degene die de regie voert over het besluitvormingsproces en het bevoegd gezag bij het nemen van het besluit over de POL-aanvulling.

In het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) heeft de provincie haar beleid voor de inrichting en kwaliteit van de fysieke omgeving in Limburg vastgelegd. Ten tijde van het POL is besloten tot een POL-aanvulling voor bedrijventerreinen Zuid-Limburg aangezien er nog een aantal zaken niet genoeg uitgekristalliseerd was met betrekking tot locaties begrenzing, functies etc. en duidelijk was dat de belangen betreffende bedrijventerreinen van de verschillende betrokken actoren ver uit elkaar liggen. De provincie heeft als doel het tekort aan bedrijventerreinen dat in het POL gesignaleerd is op te heffen door in het kader van de POL-aanvulling locaties aan te wijzen voor nieuwe, duurzaam te ontwikkelen bedrijventerreinen. Voor de provincie zijn alle drie de locaties van belang, waarbij Eijsden 'de hardste noot was om te kraken'. Het gebied rond de luchthaven vindt de provincie van het hoogste belang, omdat de luchthaven wordt gezien als belangrijke toekomstige economische drijfveer van Zuid-Limburg. Het manifesteren van verschillende belangen doet zich ook hier voor, maar het bereiken van een compromis bleek hier makkelijker. De ontwikkelingen op het Hendrikterrein bij Brunssum stuiten relatief op de minste weerstand.

De provincie heeft naar eigen zeggen bij het realiseren van de POL-aanvulling zoveel mogelijk rekening gehouden met de opvattingen van gemeenten. Het proces wordt door hen gezien als een onderhandelingsproces, waarbij draagvlak belangrijk wordt gevonden. Er is bestuurlijk overleg geweest met gemeenten waarop de POL-aanvulling mogelijk betrekking heeft.

De provincie heeft dus samenspraak gehouden, maar wel vanuit het standpunt dat zij uiteindelijk beslist. Een voorbeeld daarvan is drukuitoefening door de provincie. Met name richting de gemeente Eijsden is volgens enkele geïnterviewden (bestuurlijke) druk uitgeoefend, waarbij duidelijk is gemaakt dat als Eijsden niet zou meewerken, dat dit wel eens bestuurlijke consequenties zou kunnen hebben. Het woord herindelings zou daarbij gevallen zijn.

Een ander voorbeeld van (strategisch) handelen door de provincie Limburg gedurende het proces betreft het conceptadvies van de MER. De Provinciale Commissie Omgevings-

vraagstukken Limburg (PCOL) heeft voorafgaand aan het geven van haar advies, het conceptadvies van de MER dat wel voorhanden was, niet onder ogen gekregen. De redenen die daarvoor opgegeven worden zijn divers, variërend van: 'het kwam de provincie niet goed uit als het in eerste instantie negatieve advies van de MER-commissie bij de PCOL terecht kwam' tot 'anders kan de PCOL niet onafhankelijk tot hun eigen advies komen'.

De provincie Limburg heeft ten behoeve van de POL-aanvulling een aantal, al dan niet verplichte, onderzoeken uitgezet. Er is een milieueffectrapportage Bedrijventerreinen Zuid-Limburg gemaakt door DHV Milieu en Infrastructuur BV, een ecologisch veldonderzoek gehouden door Taken Landschapsplanning BV, en Buck Consultants International heeft een economische haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Daarbij is in de eerste fase gekeken naar de onderbouwing van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. De tweede fase betreft de economische beoordeling van zoeklocaties. De provincie Limburg heeft door het initiëren van deze onderzoeken geprobeerd zo zorgvuldig mogelijk te werk te gaan, waarbij rekening werd gehouden met schadelijke effecten op natuur.

Gemeente Maastricht

De actor 'gemeente Maastricht' bestaat uit het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie van de gemeente.

De gemeente Maastricht heeft in het kader van het POL en de POL-aanvulling bij de provincie Limburg aangegeven dat zij een tekort heeft aan bedrijventerreinen en heeft in het besluitvormingsproces dus een rol als vrager om ruimte. De gedachte leeft dat er jarenlang een tekort is geweest aan bedrijventerreinen in Maastricht en dat dit de economische groei van de stad en van de hele regio heeft geschaad. Maastricht heeft te weinig ruimte zonder de buurgemeenten er bij te betrekken.

Verder heeft de gemeente Maastricht met de problematiek van uitplaatsing uit het Belvédèregebied te maken. Ook is (door het Rijk) o.a. aan Maastricht een bepaalde omvang aan bedrijventerreinen opgelegd vanwege de vereiste economische structuur in de regio Zuid-Limburg.

De locaties bij Eijsden en bij MAA-oost zijn voor Maastricht belangrijk. De belangen van Maastricht zijn tegengesteld aan de belangen van Eijsden. Maastricht heeft altijd gezegd "het moet sneller en het moet groter" terwijl Eijsden absoluut geen bedrijventerreinen wil ("we willen het zo langzaam mogelijk en het liefst helemaal niet").

De invloed van Maastricht wordt verschillend gezien. Aangenomen wordt dat Maastricht een grotere invloed kan hebben uitgeoefend, omdat de lijnen naar het provinciehuis kort zijn (het gouvernement is gevestigd in Maastricht) en Maastricht een grote partij is die veel kennis in huis heeft. Enerzijds is het signaal van de economische afdeling van Maastricht, dat er nu te weinig ruimte is en dat de bedrijventerreinen te laat beschikbaar komen. Anderzijds zijn, gezien de geringe afstand, twee van de drie locaties van belang voor Maastricht: de locatie in Eijsden en de locatie MAA-Oost. Gezien de inspraak en het bereikte resultaat, is de gemeente Maastricht zelf relatief tevreden.

Verder is Maastricht van mening dat zonder de inbreng van de provincie, Maastricht niet in staat zou zijn geweest haar belangen met betrekking tot Eijsden en MAA-Oost ook maar ten dele waar te maken. De provincie heeft de belangen van Maastricht wel degelijk serieus genomen en ondanks dat Maastricht 'hoger' had ingezet, beoordeelt zij de uitkomst van het proces als niet slecht.

Gemeente Brunssum

De gemeente Brunssum geldt als aanbieder van ruimte in dit proces. Uit de inspraakreacties (bron; nota bestuurlijk standpunt, 28 januari 2003) en verschillende interviews bleek dat de gemeente Brunssum een warm voorstander is van het ontwikkelen van een bedrijventerrein in haar nabijheid: het Hendrik-terrein. De gemeente Brunssum wilde graag 65 ha bedrijventerrein. Dit is in de POL-aanvulling minder geworden omdat er meer waarde is gehecht aan de natuurwaarden in het gebied eromheen (het terrein ligt in een EHS-verbindingszone). Onderzoek in opdracht van Parkstad Limburg, waar Brunssum onderdeel van uit maakt, levert namelijk andere resultaten op met betrekking tot de behoefte aan bedrijventerreinen in het algemeen en aan de sector 'modern gemengd' in het bijzonder dan het rapport van Buck Consultants International. De gemeente Brunssum heeft benut dat in haar argumentatie voor meer hectares bedrijventerrein.

Volgens Brunssum is het Hendrikterrein uitermate geschikt om te ontwikkelen als bedrijventerrein in het kader van de POL-aanvulling omdat (1) het nu ook al een bedrijventerrein is, (2) het terrein in het afwerkingsplan is vastgesteld als bedrijventerrein en als zodanig is het ook aan de nieuwe eigenaar verkocht (3) het gebied na afgraving vrijkomt en (4) het terrein bij uitstek geschikt is voor de zwaardere milieucategorie gemengd plus omdat het terrein 'achteraf' ligt (tussen 2 stroken onbebouwd gebied, aan de Duitse grens, grenzend aan NATO-terrein) waarmee de milieuoverlast wordt beperkt. Overigens is de gemeente Onderbanken/Schinveld niet gelukkig met het bedrijventerrein, aangezien het terrein grenst aan haar gebied.

Verder was er een verschil van mening tussen de provincie Limburg en de gemeente Brunssum over de toevoeging van de sector 'transport': de provincie wilde deze sector niet in Brunssum met als argument dat de ontsluiting van het terrein onvoldoende is. Brunssum rekent echter erop dat als het Hendrikterrein een bedrijventerrein wordt, de buitenring er ook zal komen; zodat er op termijn voldoende ontsluiting is voor de transportsector. Ook andere geïnterviewden geven aan dat het niet logisch is om de sector transport op het Hendrikterrein te plaatsen, aangezien het terrein afgelegen ligt en slecht is ontsloten. De komst van de buitenring (ook wel Ringweg parkstad genaamd) kan echter oplossing bieden en lijkt als voorwaarde aan de POL-aanvulling Bedrijventerreinen te zijn gekoppeld.

Daarnaast wilde Brunssum niet alleen de sector gemengd plus en de sector transport, maar ook de meer aantrekkelijke sector modern gemengd. Naast het bedrijventerrein ligt namelijk een recreatief terrein, het Schutterspark. Dit gebied wil de gemeente renoveren om er een toeristisch recreatief aantrekkelijk gebied van te maken. Aan de grens hiervan wil men de 'mooie bedrijven' plaatsen, als overgang van groen naar milieuvriendelijk.

Brunssum geeft aan gevoelsmatig weinig invloed te hebben gehad op het verloop van het besluitvormingsproces. Zij had bijvoorbeeld liever meer hectares bedrijventerrein op het Hendrik-terrein ontwikkeld zien worden en ook meer van de aantrekkelijke sector modern gemengd. Anderzijds kan worden gezegd dat ze graag een buitenring wil en de kans dat deze ring gaat worden gerealiseerd is nu aanzienlijk toegenomen. Ook kun je zeggen dat er is besloten tot de ontwikkeling van een bedrijventerrein op het Hendrik-terrein, met sectoren die de gemeente graag wil.

Gemeente Eijsden

De gemeente Eijsden heeft een rol als aanbieder van ruimte in dit proces. De gemeente Eijsden was in eerste instantie een fel tegenstander van de ontwikkeling van Panneslager als bedrijventerrein. De gemeenteraad heeft zelfs een motie van die strekking aangenomen,

'Panneslager groen' genaamd. Er was er niet alleen veel verzet bij de gemeente Eijsden, maar ook bij de bevolking en bij allerlei stichtingen en instanties.

De argumentatie luidt dat Eijsden een dorp wil blijven en geen bedrijventerrein wil herbergen dat eigenlijk voor de stad (Maastricht) is bedoeld. Eijsden wil niet dichtslippen. Het gemeentebestuur was van mening dat er in en rond Eijsden al voldoende bedrijvigheid aanwezig was en dat het aanleggen van nog een bedrijventerrein aan de rand van de kern van Eijsden een te grote invloed zou hebben op het woon- en leefklimaat. Dat heeft te maken met mobiliteit, luchtverontreiniging, geluid, aantasting buitengebied, horizonvervuiling, etc. Effecten op natuur zijn als argument in de inspraakreacties benut.

De gemeente Eijsden heeft in eerste instantie flink haar best gedaan om haar standpunt duidelijk te maken. Enkele voorbeelden: De gemeente heeft in samenwerking met de Stichting Eijsden Groen de wetenschapswinkel van de universiteit Maastricht ingeschakeld. De wetenschapswinkel heeft het verhaal van Buck Consultants International gecheckt. De wetenschapswinkel kwam tot iets andere resultaten, mede doordat zij de meest actuele inzichten ten aanzien van economische ontwikkelingen, bedrijventerreinuitgifte etc. heeft meegenomen. Daar is een rapport over opgesteld, dat is gebruikt als ondersteuning voor het standpunt van de gemeente Eijsden. Verder heeft de gemeente de strijdigheid van het 'contourenverhaal' aangehaald: Provinciale Staten hebben in een eerder beleidsplan (strakke) contouren vastgelegd (zie paragraaf over parallelle besluitvormingsprocessen). Gemeenten dienen zich strikt aan deze contouren te houden. Als nog geen jaar later blijkt dat de contouren niet helemaal handig liggen voor de provincie, worden de contouren soepel verlegd. Ook is beargumenteerd dat de realisatie van een bedrijventerrein een grote aanslag betekent op de cultuurhistorie van de gemeente.

Een ander argument is dat het in Eijsden om een stuk gebied gaat, dat nog niet is aangetast. De 'maagdelijke' status van het gebied wordt overigens niet door iedereen gesteund: er is al aantasting door de aanleg van een nieuwe woonwijk en door de aanwezigheid een klein bedrijventerrein.

Een ander belangrijk aspect is de vraag of een terrein van 25 ha wel rendabel te exploiteren is.

Ondanks eerder protest is door de gemeenteraad van Eijsden uiteindelijk toch positief gestemd ten aanzien van de POL-aanvulling. Daarvoor worden meerdere redenen aangevoerd. Zo is er veel (bestuurlijke) druk uitgeoefend door de provincie Limburg en de gemeente Maastricht. Verder heeft de gemeente Eijsden belang bij de uitbreiding van Poelveld met 550 woningen. Daarvan heeft Maastricht op een gegeven moment gezegd dat Eijsden wel de lusten van woningbouw wil maar niet de lasten uit Panneslager, en heeft zij aangegeven niet meer zeker te zijn of ze de woningen in Poelveld wel wil laten bouwen. Aansluitend hierop is er een relatie met de wens van de gemeente Eijsden om een nieuw centrumplan te maken. Dit centrumplan is echter alleen noodzakelijk als men het eens wordt over Poelveld en Panneslager.

Het werd daardoor steeds duidelijker dat de gemeente Eijsden niet om de ontwikkeling van een bedrijventerrein op Panneslager heen kon. Ambtenaren van de gemeente Eijsden hebben toen een notitie geschreven, "Van bedreigingen naar kansen", waarin alle positieve elementen die uit de besluitvorming zouden kunnen voortvloeien op een rijtje zijn gezet. Naar aanleiding van deze notitie is mw. Dupondt, de wethouder van Maastricht nog een keer voor de gemeenteraad van Eijsden verschenen om het belang van deze besluitvorming te benadrukken. Dat heeft ertoe geleid dat de gemeenteraad unaniem ermee in heeft gestemd.

Limburgse Ontwikkelingsmaatschappij(LIOF)

De Industriebank LIOF is de Limburgse Ontwikkelingsmaatschappij. De doelstelling van LIOF is bij te dragen aan de welvaart van de provincie door de economische structuur verder te versterken. Daarbij vervult LIOF een brugfunctie tussen overheid en bedrijfsleven. Wat betreft de POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg geldt dat LIOF, in samenwerking met de provincie Limburg, initiatieven neemt voor of werkt als procesbegeleider bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.

Het LIOF heeft onder andere in de stuurgroep van de POL-aanvulling gezeten en is bij de behoeftebepaling betrokken geweest. Verder heeft LIOF Bedrijventerreinen in de inspraak mede gesproken namens NV Luchthaven Maastricht. De activiteiten van Maastricht Aachen Airport zijn gericht op het vervoer van passagiers en vracht en op exploitatie van businesspark MAA. LIOF geldt als belangenbehartiger (van de economische structuur) in dit besluitvormingsproces.

Het belang van LIOF ligt in het creëren van goede mogelijkheden tot het ontwikkelen van bedrijventerreinen in Limburg, waarbij LIOF zich met name op het gebied van de luchthaven heeft gericht. Het belang van de luchthaven is zoveel mogelijk ruimte voor de luchthaven. In het verleden heeft de besluitvorming rond de opening van een Oost-Westbaan, mede door acties die de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek heeft ondernomen, negatief uitpakking voor de luchthaven. Na het besluit af te zien van deze baan moest een nieuwe bestemming worden gevonden voor het gereserveerde gebied (Masterplan MAA). Verder geeft het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen duidelijk aan dat regionale vliegvelden rendabel moeten zijn. Daarbij is uitdrukkelijk de mogelijkheid genoemd van een hoogwaardig bedrijventerrein ten behoeve van de zelfstandigheid van de luchthaven.

De ontwikkeling van een bedrijventerrein bij de luchthaven heeft (daarom) relatief weinig discussie gekend over de uitbreiding van het bedrijventerrein, maar wel over de exacte afbakening van het terrein en de landschappelijke inpassing.

LIOF Bedrijventerreinen geeft de noodzaak aan van het meenemen van potentiële ruimte voor bedrijven in de planning: 'als er geen aanbod is, is er ook geen vraag, terwijl deze vraag er potentieel wel is'. Met bedrijventerrein moet je ook voorraad hebben, zodat als de vraag komt, je deze ook kunt accommoderen (ijzeren voorraad).

Met betrekking tot het rekening houden met effecten op natuur denkt LIOF pragmatisch. Het moeizaam verlopen besluitvormingsproces rond Avantis heeft geleerd dat omgevingsfactoren beter vanaf het begin evenwichtig kunnen worden meegenomen, omdat ze anders later in het proces zeker terugkomen.

Verder geeft het LIOF aan zich verantwoordelijk te voelen voor het ontwikkelen van bedrijventerreinen. LIOF is verantwoordelijk voor de uitvoering en niet voor het beleid. Ten aanzien van de uitvoering geeft LIOF aan dat in het proces naar concretisering weer veel ruimte voor onderhandeling ontstaat. Het beleid is niet allesbepalend, wel kaderstellend.

Stichting Eijsden Groen

De stichting Eijsden Groen is opgericht in het kader van het Provinciale Omgevingsplan Limburg. De oprichters van de stichting waren het oneens met de ontwikkelingen die Eijsden boven het hoofd hingen in het kader van het POL en hebben zich verenigd in een stichting omdat ze van mening waren dat ze als stichting sterker stonden dan als aparte individuen. De Stichting Eijsden Groen geldt als belangenbehartiger.

De Stichting Eijsden Groen is fel tegenstander van de ontwikkelingen in het kader van de POL-aanvulling en heeft zich gedurende het proces zeer actief opgesteld. De reden daarvoor is dat de Stichting Eijsden Groen betrokken is bij het dorpsleven; het gaat haar om de leefbaarheid van de woonomgeving. En die leefbaarheid heeft te maken met een gemeente waar het aangenaam is om te wonen, met open ruimte, traditie en oog voor het unieke van het gebied. Ook uit de inspraakreacties van de Stichting Eijsden Groen blijkt het belang dat de stichting hecht aan het landelijke karakter. Zo is de stichting de initiatiefnemer om samen met de gemeente Eijsden de wetenschapswinkel in te huren.

Verder heeft de Stichting Eijsden Groen, met name via inspraakreacties, op heel veel punten bedenkingen ingebracht en opmerkingen gemaakt.

Te denken valt aan de kwestie van de contouren waarbij na vastlegging van de contouren duidelijk werd dat men zich daar strikt aan moest houden (ca. 50 mensen hadden beroep aangetekend bij de Raad van State tegen de contourennota) en binnen een jaar wordt dit weerlegd en komt er een reconversiezone waar stedelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Het POL wijkt af van het voorontwerp POL, wat met name voor Eijsden consequenties heeft doordat Panneslager nu als industrieterrein in beeld komt. Stichting Eijsden Groen wijt dit met name aan de plannen rond het Belvédère-gebied, waarbij bedrijven uitgeplaatst zouden moeten worden².

Ook is de Stichting Eijsden Groen een handtekeningenactie gestart en heeft zij voorlichtingsavonden gehouden. De stichting heeft een advertentie geplaatst in het informatieblad van de gemeente en heeft geprobeerd op deze wijze mensen te informeren. Er is daar bijvoorbeeld ingezet hoe op het POL te reageren. 400 Mensen hebben daarop gereageerd. Ten tijde van de startnotitie heeft de stichting de jeugd weten te overtuigen zich in te zetten. Jeugdigen zijn toen huis aan huis gegaan en hebben 4300 vrijwillig laten tekenen op de startnotitie, die eveneens de stichting machtigden om namens hen actie te voeren. In een latere fase zijn er nog 3000 handtekeningen bij gekomen.

De stichting Eijsden Groen geeft aan dat het proces in procedureel opzicht niet altijd goed is doorlopen. Zo is niet op alle momenten de noodzakelijke informatie verkrijgbaar geweest. Het locatieonderzoek lag bijvoorbeeld niet tijdig bij het POL, waardoor een gemeenteraad bijvoorbeeld geen goed overwogen besluit heeft kunnen nemen. Een ander voorbeeld is dat de gemeente Eijsden verkeerd is geciteerd in de bedenkingennota, uit het citaat blijkt dat gemeente Eijsden het met de ontwikkelingen eens is, terwijl er een motie is aangenomen dat de gemeente het oneens is met de ontwikkelingen.

Verder vindt de stichting het opvallend dat de MER-commissie binnen 1 dag heeft gereageerd op een antwoordbrief van de Gedeputeerde staten terwijl de post er in ieder geval al 1 dag over doet. Zulk soort toevalligheden zouden zich vaker hebben voorgedaan.

Op een aantal punten is er samenwerking en/of contact geweest met andere partijen, bijvoorbeeld met de Milieufederatie en de Vereniging Das en Boom. Naarmate het proces rond de invulling van de POL-aanvulling vorderde, is de samenwerking met andere partijen verminderd, en is bij stichting Eijsden Groen het gevoel ontstaan alleen te staan.

De stichting Eijsden Groen heeft wel het idee invloed te hebben gehad, aangezien zij denkt dat mede door haar inspanning het besluit is genomen dat er een fasering gaat optreden.

² Zie ook paragraaf 3.4. over parallele besluitvormingsprocessen

Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek

De Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek is opgericht naar aanleiding van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen. Uit het plan bleek dat het vliegveld wilde uitbreiden met een Oost-Westbaan. Een groep omwonenden is toen actief geworden en dit heeft vorm gekregen in de vereniging. De vereniging bestaat circa 25 jaar. De vereniging is, voornamelijk via inspraakreacties, betrokken geweest bij het POL en de POL-aanvulling. De secretaris van de vereniging is tevens raadslid in de gemeente Beek. De Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek heeft een rol als belangenbehartiger.

De vereniging is tegen het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen. De motivatie voor dit standpunt heeft betrekking op leef- en woonomstandigheden. Het betreffende gebied is een mooi cultuurhistorisch landschap met dassenburchten en het is archeologisch en geomorfologisch waardevol. Schadelijke effecten op natuur zijn gebruikt in de inspraakreacties van de vereniging. Verder is het een dichtbevolkt gebied.

De vereniging heeft zich alleen gericht op de locatie rond het vliegveld. De voornaamste punten zijn het inkaderen binnen 2 wegen en een groenzone van 100 meter.

Er is samenwerking geweest met andere partijen. Zo is er contact geweest met de Milieufederatie om elkaars opvatting te polsen. De opvattingen met betrekking tot Maastricht Aachen Airport (MAA), lijken erg op elkaar. De milieufederatie heeft de vereniging 'gevraagd', omdat zij toch vrij actief is.

De gemeenteraad van Beek en de gemeenteraad van Meerssen hebben een beroepsstandpunt ingenomen. Dat legt gewicht in de schaal, aangezien je als gemeente het proces aardig kunt trainen. Het kost altijd tijd.

De gemeenteraad heeft een motie opgesteld om een aantal randvoorwaarden te formuleren. Dat gaat over het inkaderen binnen 2 wegen (niet het volledige zoekgebied) en een groenzone van 50 meter.

De vereniging is gezien aardig tevreden met de uitkomst van het proces. Dat heeft volgens de vereniging ook iets te maken met dat "het natuurlijk zo is dat als je zo lang gevochten hebt en steeds niets bereikt en je krijgt opeens je zin, je dan opeens heel tevreden bent".

Stichting Milieufederatie Limburg

Stichting Milieufederatie Limburg (SML) is opgericht in 1971. De stichting beoordeelt het provinciaal beleid op duurzaamheid, is actief betrokken bij het oplossen van natuur- en milieuproblemen, genereert draagvlak voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen en geeft actief voorlichting over de verschillende aspecten van duurzaamheid. Stichting Milieufederatie Limburg bundelt en ondersteunt meer dan 100 bij haar aangesloten lokale en regionale organisaties.

Bij de POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg, zit de Milieufederatie in de PCOL en dat betekent dat ze om advies wordt gevraagd door de provinciale overheid. Verder speelt de POL-aanvulling zich af op specifieke locaties in de provincie en wordt door lokale natuur- en milieuorganisaties een beroep gedaan op de milieufederatie om namens hen op te treden. De milieufederatie heeft verantwoordelijkheid voor haar eigen standpunt. Als lokale organisaties zich onvoldoende herkennen in het standpunt, kunnen ze ook namens zichzelf spreken. De Stichting Milieufederatie Limburg heeft een rol als belangenbehartiger in dit besluitvormingsproces.

De Milieufederatie heeft in samenwerking met anderen de behoefte-raming laten toetsen door een onderzoek van de Wetenschapswinkel in Maastricht. Daar komen verschillende redenen uit waarom de som te hoog is. Lastig is echter dat je dan snel in een discussie terecht komt van welles-nietes.

Ook heeft de Milieufederatie in Brunssum met een aantal actoren rond de tafel gezeten. Daar heeft zij geprobeerd duidelijk te maken dat het al om een bestaand bedrijventerrein gaat, dat in de toekomst een andere functie krijgt dan het nu heeft. Er ligt een bestemming bedrijventerrein op. De milieufederatie heeft duidelijk gemaakt dat de manier waarop het mogelijkster wordt ingevuld in de toekomst toch positieve effecten zou kunnen hebben vanuit de 'natuurhoek' bekeken. De groenstructuur kan worden versterkt door het bedrijventerrein zodanig qua omvang en situering aan te passen aan de situatie dat aan de noord- en zuidkant een doorgaande groenstructuur overblijft (tussen de Brunssumerheide en de Schinveldse bossen). De Milieufederatie vindt die mogelijkheid in ieder geval een verbetering t.o.v. de huidige situatie. Verder is er, behalve in Brunssum, in de rest van Zuid-Limburg geen plek meer waar zware milieucategorieën bedrijven kunnen worden neergezet en doet zich bij Brunssum een typisch geval van grensplanologie voor. Bij het Hendrikterrein speelt ook de buitenring, waarbij economische belangen wel strijdig zijn met natuurbelangen, maar dat moet nog gaan spelen.

Volgens de Milieufederatie is het bij Eijsden vanaf het begin af aan duidelijk geweest dat het een heel lastig verhaal is. De gemeenteraad en ook de bewonersclub Eijsden die daar ontstaan is, die heeft zich altijd tegen een bedrijventerrein verzet. In Eijsden heeft de Milieufederatie, door datgene wat er al vast lag, geen voldoende onderbouwing gevonden om tegen de ontwikkelingen te zijn. Idealiter had men in het verleden het zuidelijk deel van Eijsden moeten benutten als bedrijventerrein, maar dat is mosterd na de maaltijd. De opstelling die de Milieufederatie uiteindelijk heeft gekozen is dat Eijsden pas als laatste aan snee mag komen. En eerst moeten dus de bedrijventerreinen bij Maastricht gerevitaliseerd worden en het bedrijventerrein Maastricht-Eijsden worden ontwikkeld.

Verder heeft de Milieufederatie contact gezocht met de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek om hun opvatting te polsen. Aangezien de opvattingen erg op elkaar lijken is de opvatting van de vereniging overgenomen door de Milieufederatie.

Met MAA is de Milieufederatie akkoord als voldaan wordt aan de voorwaarde dat binnen de begrenzing wordt gebleven, zoals die was aangegeven door de gemeenteraad en door de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek. De milieufederatie is over het proces bij MAA wel tevreden aangezien zij van mening is dat er wel tegemoet is gekomen aan de wensen die vanuit de milieuorganisaties lokaal en provinciaal zijn ingebracht en aan de wensen van de gemeente Beek.

De milieufederatie is van mening dat effecten op natuur in het proces van de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg redelijk zijn meegenomen, omdat ze daar ook niet onderuit kwamen.

Provinciale Commissie Omgevingsvraagstukken Limburg (PCOL)

De PCOL is een wettelijke adviseur in de vorm van een externe adviescommissie, met afgevaardigden van partijen zoals de ministeries, regionale directies, Kamer van Koophandel, Milieufederatie, etc.. Deze partijen hebben verschillende, soms tegenstrijdige belangen. De commissie adviseert over beleidsonderwerpen aan Gedeputeerde Staten. De commissie probeert bij substantiële plannen een aantal keren te adviseren: in het beginstadium, ergens halverwege als de eerste contouren van het beleid zijn geformuleerd en in de afrondende fase.

De commissie hanteert geen duidelijke criteria, maar toetst in dit geval op de uitgangspunten die in het POL zijn gehanteerd. Ze beoordeelt de onderbouwing van de besluitvorming. Dus als er gegevens ontbreken, zal daar op gewezen worden. In het geval van de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg is de commissie vanaf de beginfase betrokken geweest. De PCOL heeft een adviesfunctie vervuld gedurende het besluitvormingsproces.

In het advies heeft de PCOL gehamerd op het goed in beeld hebben van beschikbare alternatieven, bijvoorbeeld door rekening te houden met wat er in de loop van de tijd beschikbaar is gekomen door revitalisering. De PCOL is van mening dat dit door de provincie nooit goed is opgepakt. Het antwoord daarop was dat Graetheide bedoeld is voor DSM-ontwikkeling en dat er rekening gehouden met dat soort zaken in de hoeveelheid hectares. Ook vindt de commissie de benadering te zeer een rekenkundige 'hectarenboekhouding' ("het is vaak een rekensommetje geweest van hectares enzo"). Achter de benadering had volgens de commissie een andere, bredere visie moeten zitten. Verder had de PCOL, net als meerdere betrokken actoren, haar twijfels bij de noodzaak van het besluit voor nieuwe bedrijventerreinen. Het rapport Buck werd daarbij als niet overtuigend ervaren. Uiteindelijk heeft de PCOL toch positief geadviseerd.

De commissie pleit voor een aanvulling met een brede visie op de kwaliteitsaspecten als onlosmakelijk deel van de planning en uitvoering van bedrijventerreinen. Een aanvullende kwalitatieve benadering zou volgens haar meer recht doen aan de specifieke kwaliteiten van de beschikbare locaties en tevens meer mogelijkheden bieden voor de behoefte aan maatwerk die zich in de toekomst beslist zal voordoen. Deze kwalitatieve benadering zal vooral tot uitdrukking komen in het vervolgetraject op de POL-aanvulling, maar moet daarin op hoofdlijnen verankerd worden. Het advies luidt dan ook de voorgestelde planning van de POL-aanvulling wel als uitgangspunt te nemen, maar deze niet als een rigide keurslijf te hanteren en deze tevens te voorzien van een bredere kwalitatieve visie. Met de kwalitatieve visie wordt bedoeld het realiseren van de hoogst mogelijke kwaliteit binnen de nog resterende ruimtelijke mogelijkheden in Midden- en Zuid-Limburg, gebruik makend van de potenties die de onderscheiden locaties bieden.

Voor de kwalitatieve benadering doet de commissie een aantal aanbevelingen: (1) de potenties van de locatie MAA-oost moeten pregnanter voor het voetlicht gebracht worden (2) de aan MAA-oost toebedachte functie voor transport en distributie moet, tenzij inpasbaar in gewenst kwaliteitsprofiel, op een andere wijze opgelost worden (3) aandacht voor problematiek verkeersafwikkeling bij MAA-oost, nu is enkel gekozen voor afwikkeling via A2 (4) maatwerk betreffende de uitplaatsing uit het Belvédèregebied (5) aandacht voor de kwaliteit van Hendrikterrein gezien de tijdstip van beschikbaar komen van het terrein en gezien het gereedkomen van de Ringweg parkstad (6) provincie dient de regie betreffende de schaarse verdere ruimte voor bedrijventerreinen op zich te nemen.

De PCOL heeft nooit teruggemeld gekregen wat er met het advies gedaan wordt. Uit het huidige Masterplan MAA blijkt dat men is voortgegaan op de lijn die in het ontwerpplan is ingezet. De adviezen van de PCOL zijn niet overgenomen.

Commissie voor de Milieueffectrapportage (MER)

De Commissie voor de Milieueffectrapportage vervult sinds 1987 een rol als onafhankelijk adviseur bij milieueffectrapportage. De Commissie adviseert de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke besluiten: het bevoegd gezag, in dit geval de provincie Limburg. De commissie heeft naar de insprekers toe een specifieke rol gekregen om te waarborgen dat de inspraak een rol speelt: ze moet bij de toetsing namelijk alle inspraak betrekken. Enerzijds kan de commissie inspraak waarvan de commissie denkt dat een goed punt wordt gemaakt onder

de aandacht brengen, anderzijds wordt inspraak die niet van toepassing is door haar in het juiste daglicht gesteld.

De Commissie brengt tijdens de m.e.r.-procedure in Nederland verschillende soorten adviezen uit. Elke m.e.r.-procedure begint met de bekendmaking van een zogenoemde startnotitie, waarin de initiatiefnemer de voorgenomen activiteit en de te onderzoeken milieugevolgen globaal beschrijft. Voordat het onderzoek van start gaat, dient het bevoegde gezag richtlijnen vast te stellen die aangeven op welke alternatieven en effecten het onderzoek zich moet richten. De Commissie adviseert het bevoegd gezag over deze richtlijnen in de vorm van een advies voor richtlijnen. De onderzoeksresultaten worden door de initiatiefnemer van het voornemen (in dit geval de provincie Limburg) gepresenteerd in een openbaar document: de milieueffectrapportage (MER). Als dit document gereed is, beoordeelt de Commissie of de essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming en verwoordt dit in een toetsingsadvies. De eerder vastgestelde richtlijnen vormen hierbij het toetsingskader. De initiatiefnemer van de activiteit is dus verantwoordelijk voor het opstellen van het MER. De Commissie bewaakt de wettelijke vereisten voor m.e.r. en de kwaliteit van de informatie.

In het geval van de POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg heeft de commissie MER op aanvraag van de provincie Limburg een advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Bedrijventerreinen in Zuid-Limburg opgesteld en heeft zij een toetsingsadvies over het MER uitgebracht aan Gedeputeerde Staten van provincie Limburg.

Het advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Bedrijventerreinen in Zuid-Limburg geeft aan welke informatie in het MER moet worden opgenomen en/of nader moet worden onderzocht. In dit geval wordt aanbevolen aandacht te besteden aan: (1) de actuele onderbouwing van de ruimtevraag, (2) het in beschouwing nemen van een verruiming van het zoekgebied (3) aandacht voor alternatieven die ruimtebeslag kunnen beperken (4) specificatie van een aantal milieugevolgen (5) voldoende milieu-informatie voor toetsing Nederlandse en Europese ecologische richtlijnen en (6) samenvatting MER moet als zelfstandig document leesbaar zijn en voldoende informatie bevatten.

Tijdens de toetsing heeft de Commissie MER aan de provincie kenbaar gemaakt dat het MER naar haar oordeel op een aantal onderdelen essentiële tekortkomingen vertoont. Dit betreft de onderbouwing van de ruimtevraag, de omvang van het zoekgebied en de leesbaarheid van de samenvatting. Op 5 december 2002 heeft hierover een gesprek plaatsgevonden tussen de commissie en vertegenwoordigers van de provincie Limburg, waarbij de ontwikkeling van alternatieven en de beschrijving van de milieugevolgen besproken zijn.

De provincie heeft betreffende de essentiële tekortkomingen aanvullende informatie verstrekt. Op basis van de door de provincie opgestelde documenten en verstuurd brieven is het toch een positief advies geworden: De kwaliteit van de informatie is voldoende bevonden (bron: interview provincie).

Opvallend is dat de brief van Gedeputeerde Staten van Limburg betreffende de reactie op het concept-toetsingsadvies voor de MER inzake het MER Bedrijventerreinen Zuid-Limburg gedateerd is op 21 januari 2003 en de brief van de MER commissie aan de Gedeputeerde Staten van Limburg betreffende het toetsingsadvies over het milieueffectrapport bedrijventerreinen Zuid-Limburg en de aanvulling daarop gedateerd is op 22 januari 2003.

5.3 Conclusies met betrekking tot betrokken actoren

Aan het besluitvormingsproces rond de POL-aanvulling en de betrokkenheid van de verschillende actoren vallen een aantal zaken op.

Zo hebben bijna alle actoren zich gefocust op het gebied dat direct voor hen van belang is. En hoewel in de POL-aanvulling de drie bedrijventerreinen in samenhang met elkaar zijn opgenomen, zijn veel van de overleggen rond 1 van de locaties geweest. Zo is er veelal 1 op 1 overleg gevoerd met Brunssum en met Eijsden.

Over wie nu de aanjager was in het verloop van dit besluitvormingsproces variëren de meningen. De provincie zegt dat het college van Gedeputeerde Staten opdracht heeft gegeven aan de hand van het POL. Er moest POL-aanvulling komen voor het vraagstuk rond de bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. Zij ziet het dus als taak van de provincie. Andere actoren, waaronder Eijsden en Stichting Eijsden Groen, zien Maastricht, wellicht in combinatie met de Kamer van Koophandel, de ING-Bank en Economische Zaken regio Zuid, als belangrijke aanjager, aangezien zij van mening zijn dat de behoefte in de directe nabijheid van Maastricht wordt onderschat. Weer anderen, waaronder vereniging geen uitbreiding vliegveld Beek, de milieufederatie en Brunssum, zien de luchthaven en LIOF als aanjagers. Een grotere luchthaven is van provinciaal belang, o.a. vanwege de status.

Parallele (besluitvormings)processen lijken veel invloed te hebben gehad op het gedrag van de verschillende actoren. Zo kwamen het belang van de uitplaatsing uit het Belvédèregebied en het aanleggen van de Ringweg Parkstad duidelijk naar voren in de houding van de gemeente Maastricht respectievelijk gemeente Brunssum.

In het gedrag van verschillende actoren is de invloed van parallelle (besluitvormings)processen te herkennen. Een van de voorbeelden is de gemeente Brunssum die mede een warm voorstander was van de ontwikkeling van een bedrijventerrein op het Hendrikterrein omdat de ringweg Parkstad dan vrijwel zeker gerealiseerd wordt in de nabije toekomst. Ook de uitplaatsing van bedrijven uit het Belvédèregebied heeft vrijwel zeker invloed gehad op de positieve houding ten aanzien van de ontwikkeling van bedrijventerreinen van de gemeente Maastricht.

Informatie over negatieve effecten op natuur is met name gebruikt in de fase van de inspraakreacties als argument door partijen die het oneens waren met gemaakte beleidskeuzes.

Voorts kan de invloed van de commissie MER en de PCOL gering genoemd worden, gezien de beleidskeuzes van de provincie. Verder geven de PCOL en LIOF aan dat er in de fase van de uitvoering het gehele spel van onderhandeling vanuit verschillende belangen opnieuw gaat beginnen. Beleid is kaderstellend, maar niet allesbepalend.

6 Belangrijke keuzes in het besluitvormingsproces van de POL-aanvulling

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan een aantal bepalende keuzes binnen het besluitvormingsproces van de POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg centraal. Dit betreft specifieke keuzes waarvan is verondersteld dat ze bepalend zijn geweest voor de uitkomst van het proces. De keuzes die achtereenvolgens worden beschreven zijn de (veranderingen in) de omvang van de behoefte, de vaststelling en invulling van de zoeklocaties, het verzoek om informatie en de specificatie van alternatieven en de uiteindelijke keuze (zie ook Bijlage 5 en 6). In de analyse wordt aandacht besteed aan de rol van effecten op natuur in de besluitvorming.

6.2 Analyse behoefteraming

Behoefte

De behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen is de resultante van enerzijds de vraag en de ijzeren voorraad en anderzijds het aanbod. De omvang van de behoefte is de resultante van:

- de vraag naar bedrijventerreinen. De omvang van de vraag wordt bepaald op basis van prognoses en van de gewenste bruto-netto verhouding;
- de gewenste omvang van de voorraad, die is gebaseerd op de bedrijventerreinenstrategie van de provincie, de zogenaamde ijzeren voorraad. De omvang van de ijzeren voorraad is afhankelijk van de (verwachte) vraag;
- het (beschikbare) aanbod, waarbij het van belang is welke terreinen wel en welke niet tot het aanbod worden gerekend.

Bij de beschrijving van de uitgangssituatie is al aangegeven dat de behoefte is bepaald voor vier segmenten van bedrijvigheid. De omvang van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen is tijdens het besluitvormingsproces gewijzigd (Tabel 6.1).

Tabel 6.1 Bruto behoefte aan bedrijventerreinen (bij gereduceerde bruto-netto verhouding)

bron: <i>Samenvatting MER</i> , blz. 13	Aanvankelijk volgens POL	In het MER	Uiteindelijk in POL-aanvulling
platformgebonden + luchthaven georiënteerd	52.5 ha	37,5 ha	37.5 ha
gemengd plus planningopgave	12.5 ha	12,5 ha	12.5 ha
gemengd plus strategische reserve	12,5 ha	12,5 ha	12.5 ha
transport en distributie planningsopgave	32.5 ha	32,5 ha	20.0 ha
transport en distributie strategische reserve	25.0 ha	25,0 ha	25.0 ha
bedrijvenpark t.b.v. Maastricht, korte termijn	40.0 ha	40 ha	15.0 ha
bedrijvenpark t.b.v. Maastricht, later			25.0 ha
Totaal	175 ha	160 ha	147.5 ha

De raming van de behoefte in het POL is gebaseerd op lange termijn prognoses van Buck Consultants International en ETIL. Het MER gaat uit van een lagere behoefte, de reductie ten opzichte van het POL berust op een actualisering op basis van de feitelijke ontwikkeling (dit is in lijn met het vigerend beleid) en op het feit dat 15 ha van het segment platformgebonden + luchthaven georiënteerd bij nader inzien op het huidige luchthaventerrein kan worden gesitueerd. De verschillen tussen MER en POL-aanvulling betreffen de reductie in de behoefte

voor de sector transport en distributie en de splitsing, voor de sector bedrijvenpark Maastricht van de (bruto) planningopgave in 15 ha voor de korte termijn en 25 ha voor de langere termijn. De omvang voor dit segment is onveranderd ondanks dat de uitgave met (netto) 25 ha is achtergebleven bij de prognose, doordat een beperkt aantal bedrijven zich elders heeft gevestigd. De afname voor de sector transport en distributie heeft als oorzaak dat bedrijven zich op terreinen voor andere segmenten hebben gevestigd

De behoefte als sturingsinstrument

De omvang van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen is afhankelijk van verschillende factoren:

- de markt, ofwel bedrijven die vragen naar ruimte;
- de beschikbare voorraad ofwel het aanbod;
- de gewenste omvang van de voorraad (ijzeren voorraad).

Deze factoren beïnvloeden elkaar. Zo kan worden verwacht dat de vraag naar ruimte door bedrijven toeneemt als de kans op toewijzing van ruimte groter is en de ingebruikname sneller kan worden gerealiseerd. Omdat deze kans toeneemt met de omvang van de beschikbare voorraad, kan de ijzeren voorraad (gewenste omvang voorraad) als een instrument worden beschouwd waarmee de beleidsmaker invloed kan uitoefenen op de bedrijvigheid in het gebied. Criteria waarop door het beleid kan worden gestuurd zijn de omvang van de voorraad, de locatie en de geschiktheid voor specifieke segmenten van bedrijvigheid.

Naast de (ijzeren) voorraad kunnen nog andere variabelen worden gebruikt om te sturen, zoals de gewenste bruto-netto verhouding en de keuze van terreinen die tot het aanbod worden gerekend. Het potentiële aanbod van bedrijventerreinen wordt gevormd door de vrije ruimte op bestaande en geplande bedrijventerreinen (eventueel na revitalisering), op functiespecifieke terreinen elders (zoals DSM-terrein en Graetheide) en op terreinen in het nabije buitenland. Bij de bepaling van het aanbod heeft de provincie besloten de laatste twee categorieën niet mee te rekenen. Hierdoor is het aanbod aan bedrijventerreinen kleiner dan het potentiële aanbod. Dat in de POL-aanvulling de keuzes van de provincie op dit terrein niet onomstreden zijn, blijkt uit:

- inspraakreacties op de POL-aanvulling ten aanzien van de prognose voor de vraag. De prognose wordt betwist omdat er geen of te weinig rekening zou zijn gehouden met ondermeer recente ontwikkelingen in de conjunctuur, arbeidsmarkt, vergrijzing en de spreiding van de groei over sectoren. De prognose lijkt te zijn gebaseerd op trends uit het verleden en niet op de ontwikkeling van de 'vraag naar arbeid', die o.a. afhankelijk is van demografie. Derhalve is een aantal insprekers bang voor een overschatting van de vraag. Tegenover deze inspraakreacties staan de reacties van de behartigers van de economische structuur in de regio (zoals Kamer van Koophandel, Economische Zaken regio Zuid en LIOF) die eerder bang zijn voor een onderschatting van de vraag. Maastricht geeft aan dat de vereiste ruimte voor de inhaalvraag en de uitplaatsingen uit het Belvédère gebied wordt onderschat. De provincie heeft besloten de behoefteeraming te handhaven, zij het na een nadere onderbouwing (Buck Consultants International, 2002);
- inspraakreacties op de POL-aanvulling ten aanzien van beschikbare ruimte op bestaande bedrijventerreinen. Met name het uitsluiten van ruimte op functiespecifieke terreinen en op terreinen in het buitenland wordt ongewenst geacht. Ook wordt de omvang van de ruimtewinst door revitalisering van bestaande terreinen hoger geacht dan geraamd;
- het advies van zowel de PCOL als de Commissie voor het MER om bij het realiseren van de geplande nieuwe terreinen nogmaals te verifiëren of het uitsluiten van vrije ruimte op functiespecifieke terreinen nog steeds aan de orde is;

- Een bericht uit De Limburger van 20 april 2004 waaruit blijkt dat de ruimte op terreinen in het buitenland voor veel bedrijven wel degelijk een alternatief is.

“De Limburgse Statenfractie van de VVD wil dat de provincie ruimte schept om op korte termijn honderden bedrijven aan goedkope grond te helpen op bedrijventerreinen in Limburg. Het liberale Statenlid M. Meulen lanceerde dat idee eind vorige week tijdens de vergadering van de Statencommissie Ruimte en Groen. Volgens Meulen trekken op dit moment kleine en middelgrote productiebedrijven massaal vanuit Limburg naar het Duitse en Belgische grensgebied.”

Geconcludeerd kan worden dat de (gehanteerde) omvang van de behoefte mede het resultaat is van enkele door de provincie gemaakte keuzes. Omdat de omvang (per segment) mede bepalend is voor het al dan niet aanleggen van (nieuwe) bedrijventerreinen, kan de raming/bepaling van de behoefte als een beleidsinstrument worden beschouwd.

Analyse invloed keuzes op de omvang van de behoefte in het POL

Omdat de behoefte-raming in het POL ten grondslag ligt aan het initiatief tot de POL-aanvulling, is voor drie door de provincie gemaakte keuzes de invloed op deze raming geanalyseerd. Deze keuzes betreffen de gewenste snelheid waarmee vragers naar ruimte kunnen worden bediend (keuze ten aanzien van ijzeren voorraad) en het deel van de feitelijk beschikbare ruimte dat als aanbod is beschouwd (keuzes specifieke ruimtes en ruimtes in het buitenland al dan niet uit te sluiten). De invloed van andere belangrijke beslissingen zoals de specificatie van segmenten, de gewenste bruto-netto verhouding, de gewenste locatie van de bedrijvigheid en de uitgangspunten bij de prognose van de vraag, is hierbij buiten beschouwing gelaten. De beslissingen in de analyse zijn:

- *het aanhouden van een ijzeren voorraad.* In de bedrijventerreinenstrategie is gekozen voor een voorraad die gelijk is aan de verwachte vraag gedurende een periode van vijf jaar (zie Tabel 6.2). Om het effect hiervan expliciet te maken zijn twee alternatieven beschouwd: het niet aanhouden van een ijzeren voorraad (minimumvariant) en het aanhouden van een ijzeren voorraad die gelijk is aan de verwachte vraag gedurende de periode (zeven jaar) die is benodigd voor de voorbereiding, planning e.d. van nieuwe terreinen (maximumvariant).
- *het buiten beschouwing laten van niet benutte ruimte op functiespecifieke terreinen* zoals het DSM-terrein en het terrein Graetheide. In de POL is ervoor gekozen deze ruimtes buiten beschouwing te laten. In het alternatief zijn deze ruimtes wel tot het aanbod gerekend, waarbij fictieve waarden zijn gehanteerd voor de daar beschikbare ruimte, te weten 30 hectare voor het segment transport en distributie en 25 hectare voor het segment gemengd plus. De fictieve arealen zijn mede ontleend aan informatie uit REBIS (bron: toetsingsadvies MER). Aangegeven is dat 157 ha bruto van de restruimte op het DSM-terrein terstond of op termijn kan worden uitgegeven (bron: toetsingsadvies MER, blz. 5) en dat het terrein Graetheide volop mogelijkheden biedt (bron: toetsingsadvies MER, blz. 6).
- *het buiten beschouwing laten van ruimte op terreinen in het aangrenzende buitenland.* Als alternatief is verondersteld dat deze ruimte wel tot het aanbod wordt gerekend. Hierbij is uitgegaan van een fictieve ruimte van 10 ha per segment, uitgezonderd luchthaven georiënteerde activiteiten.

Er is een overzicht gemaakt van de verschillende mogelijkheden als de alternatieve keuzes voor de drie beslissingen worden gecombineerd. Tabel 6.2 geeft per sector de omvang van de behoefte voor alle mogelijke keuzecombinaties, de beslisboom (Figuur 6.1) geeft voor iedere keuzecombinatie alleen de totale behoefte.

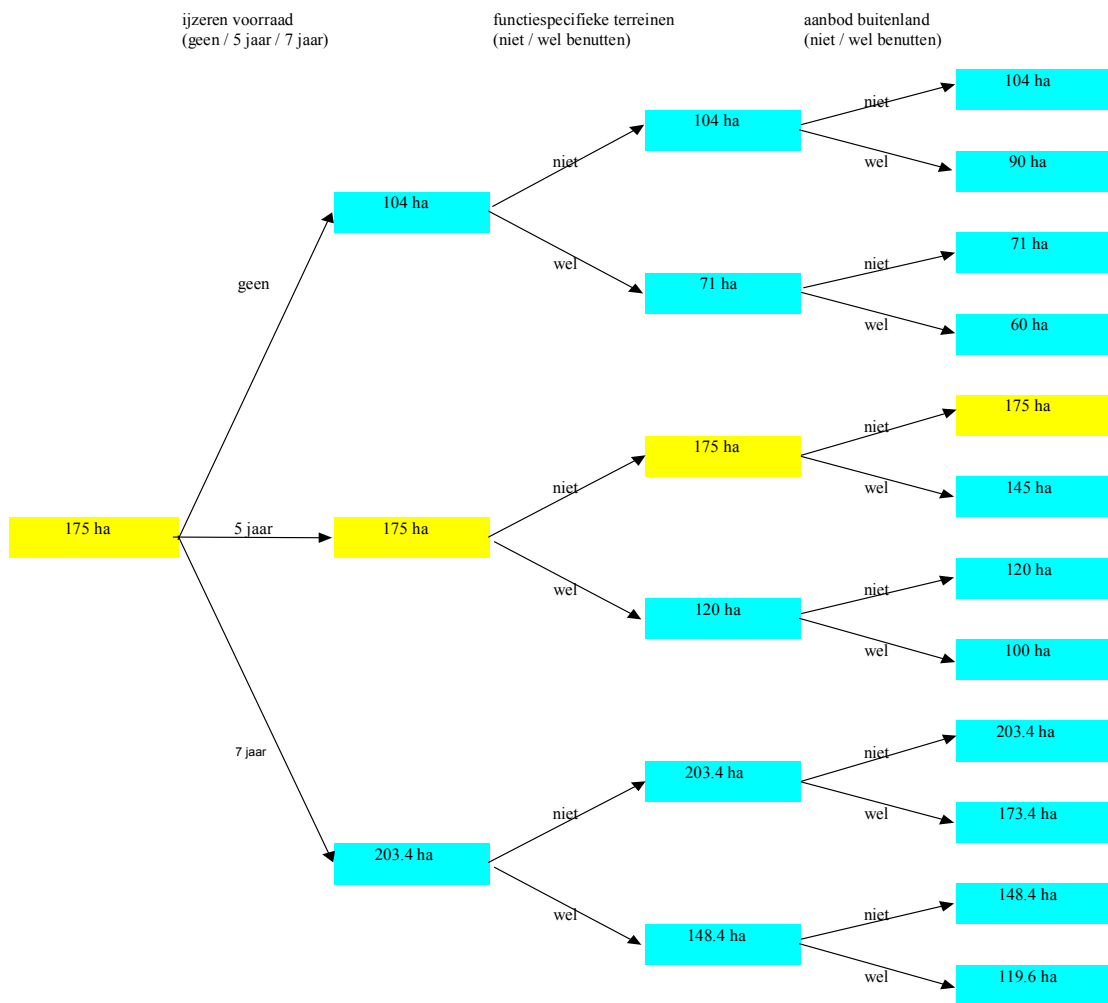
Tabel 6.2 Omvang behoefte nieuwe bedrijventerreinen per keuzecombinaties (op basis POL)

	geen ijzeren voorraad (in ha)				ijzeren voorraad 5 jaar (in ha)				ijzeren voorraad 7 jaar (in ha)			
	functiespecifieke terreinen				functiespecifieke terreinen				functiespecifieke terreinen			
	niet		wel		niet		wel		niet		wel	
	buitenland		buitenland		buitenland		buitenland		buitenland		buitenland	
	niet	wel	niet	wel	niet	wel	niet	wel	niet	wel	niet	wel
Bedrijvenpark Maastricht	1	0	1	0	40	30	40	30	55.6	45.6	55.6	45.6
transport en distributie	47.5	37.5	17.5	7.5	57.5	47.5	27.5	17.5	61.5	51.5	31.5	21.5
gemengd plus	3	0	0	0	25	15	0	0	33.8	23.8	8.8	0
luchthavenspecifiek	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5
Totaal	104	90	71	60	175	145	120	100	203.4	173.4	148.4	119.6

De eerste kolom in de tabel geeft voor de keuzecombinatie 'geen ijzeren voorraad', 'functiespecifieke terreinen niet in het aanbod' en 'buitenland niet in het aanbod' aan dat de totale omvang van de behoefte 104 ha is, voor het segment 'bedrijvenpark Maastricht' is de omvang 1 ha, voor het segment 'transport en distributie' 47.5 ha etc. Voor het segment 'luchthavenspecifiek' is de behoefte bij alle keuzecombinaties gelijk omdat wordt uitgegaan van een terrein met een vaste omvang van 52.5 ha dat in een keer wordt ontwikkeld en dat dient voor activiteiten die niet elders kunnen worden gevestigd, zodat vestiging op een functiespecifiek terrein of in het buitenland niet aan de orde is. Bij de andere segmenten treedt er een behoorlijke variatie op in de behoefte.

De beslisboom geeft zoals gezegd de totale vraag voor alle keuzecombinaties. Ze moet van links naar rechts worden gelezen, waarbij 4 kolommen zijn onderscheiden:

- De eerste (= meest linkse) kolom bestaat uit een knoop (= gekleurde rechthoek), deze knoop geeft de totale behoefte (175 ha) zoals die in het POL is gespecificeerd. Dit is de uitgangssituatie, die is gebaseerd op de keuzes van de provincie: ijzeren voorraad voor vijf jaar en niet benutten ruimtes op functiespecifieke terreinen en in het buitenland. Deze keuzes komen in alle kolommen terug en zijn met geel aangegeven.
- De tweede kolom geeft voor de drie alternatieve keuzes ten aanzien van de ijzeren voorraad de behoefte weer. De mogelijke keuzes zijn geen ijzeren voorraad, een voorraad voor vijf jaar en een voorraad voor zeven jaar. Er blijkt dat het niet aanhouden van een ijzeren voorraad de behoefte terugbrengt met ruim 70 ha, terwijl bij een ijzeren voorraad voor 7 jaar de behoefte met bijna 30 ha toeneemt. In beide gevallen geldt dat ruimtes op functiespecifieke terreinen en in het buitenland niet worden benut.
- De derde kolom geeft de behoefte weer voor elk van de zes combinaties van de alternatieven voor de ijzeren voorraad en het wel of niet benutten van functiespecifieke terreinen. Het verschil met de voorgaande knoop is het effect van het wel of niet benutten van de functiespecifieke terreinen. Bij niet benutten is er uiteraard geen effect. De kolom kan voor twee analyses worden gebruikt. Er kan worden nagegaan wat bij een gegeven ijzeren voorraad het effect is van het al dan niet benutten van functiespecifieke terreinen. De tweede mogelijkheid betreft de vergelijking van het gekozen alternatief met alle mogelijke combinatie van ijzeren voorraad en benutting functiespecifieke terreinen. In het eerste geval wordt ieder paar knopen in de kolom apart vergeleken, in het tweede geval worden de blauwe knopen in de kolom vergeleken met de gele knoop. Uit de kolom blijkt dat het benutten van ruimte op functiespecifieke terreinen een aanzienlijke reductie van de behoefte oplevert: 30 ha bij het niet aanhouden van een ijzeren voorraad en anders 55 ha.
- De vierde (meest rechtse) kolom geeft de invloed weer van het wel of niet benutten van terreinen in het buitenland. De twaalf knopen beschrijven alle keuzecombinaties voor de drie beslissingen. Net als bij de derde kolom zijn ook hier verschillende analyses mogelijk. Bij het aanhouden van een ijzeren voorraad varieert de reductie in de behoefte bij het benutten van terreinen in het buitenland tussen de 20 en 30 ha, als geen ijzeren voorraad wordt aangehouden is dit 9 of 14 ha. Vergelijken van alle knopen tegelijk geeft aan dat de behoefte varieert van 60 ha tot 203.4 ha.



* de gele knopen markeren het gevolgde pad, in de knopen staat de totale behoefte aan terreinen, de verdeling over segmenten is in tabel 6.3 gegeven.

Figuur 6.1 Beslisboom omvang behoefte nieuwe bedrijventerreinen

Enkele conclusies op basis van de beslisboom

De beslisboom geeft aan dat de keuzes van de provincie niet hebben geleid tot de grootste mogelijke behoefte. Immers, de keuze voor een ijzeren voorraad voor zeven jaar in plaats van de gehanteerde vijf jaar zou hebben geresulteerd in een grotere behoefte. Deze keuze betreft de gewenste snelheid waarmee in de behoefte kan worden voorzien.

Wat betreft de benutting van het potentiële aanbod hebben de gemaakte keuzes in de grootste behoefte geresulteerd. Met andere woorden de benutting van het potentiële aanbod is bij de gemaakte keuzes kleiner dan bij alle andere keuzes het geval zou zijn geweest, bij de gegeven keuze voor de ijzeren voorraad. Enkele mogelijke consequenties van het niet benutten van een deel van het potentiële aanbod, zijn dat er:

- impliciete extra capaciteit overblijft die in geval van nood kan worden gebruikt;

- meer of andere nieuwe terreinen moeten worden aangelegd dan bij volledige benutting nodig zou zijn geweest. Dit kan leiden tot overcapaciteit op de nieuwe terreinen als de maximale capaciteit op deze terreinen de behoefte overschrijdt.

Deze consequenties kunnen verschillend worden gewaardeerd. Uit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik lijkt het niet wenselijk meer terreinen aan te leggen dan strikt noodzakelijk is. Dit zou leiden tot maximale benutting van het potentiële aanbod. Echter, het risico nee te moeten verkopen als de vraag sterker toeneemt dan verwacht, is hierbij groter. Het andere uiterste is het minimaliseren van dit risico door zoveel mogelijk nieuwe terreinen aan te leggen en daardoor een maximum te genereren aan extra capaciteit. Dit is het geval als de behoefte zodanig is dat de maximale capaciteit bij alle combinaties bij één (nieuw) terrein minder net niet voldoende is om in de behoefte te voorzien. De keuzes die bepalen in welke mate het potentiële aanbod wordt benut, kunnen dus strategisch van aard zijn en zijn gericht op het openen van een minimaal of maximaal aantal terreinen of van een of meer specifieke terreinen.

De analyse is uitgevoerd op basis van de 'hectarenboekhouding'. Er is geen aandacht besteed aan het ruimtelijke aspect ofwel aan de locatie van de potentiële terreinen en hun geschiktheid voor de segmenten van bedrijvigheid. Dit zijn aspecten die bij (strategische) keuzes ten aanzien van de benutting van het potentiële aanbod een rol kunnen spelen. Strategische keuzes kunnen dan zijn gericht op bijvoorbeeld het al dan niet aanleggen van een terrein voor een specifiek segment op een specifieke locatie.

Als wordt verondersteld dat de locatie MAA-Oost wordt aangelegd om ten minste te voorzien in de behoefte voor het segment luchthavengebonden activiteiten (52.5 hectare), dan kan worden gesteld dat de keuze om het potentiële aanbod niet volledig te benutten tot gevolg heeft gehad dat er, naast MAA-Oost nog een of meer nieuwe terreinen moeten komen. Immers de maximaal mogelijke invulling van MAA-Oost bedraagt 125 hectare (bron: POL-aanvulling blz. 15) en dit is ruim voldoende om te kunnen voorzien in de behoefte die afhankelijk van de gehanteerde ijzeren voorraad respectievelijk 60 ha, 100 ha of 119.6 ha bedraagt (bron Tabel 6.2, Figuur 6.1). Met andere woorden, de POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg was dan niet nodig geweest.

6.3 Selectie potentiële locaties

Als naar de afzonderlijke locaties wordt gekeken, kan ten aanzien van de behoefte-ramingen het volgende worden gesteld:

Hendrikterrein

Het aanbod wordt hier mede bepaald door de besluitvormingsprocessen rond de Buitenring Parkstad en de situatie na de huidige mijnontginning op het Hendrik-terrein.

De vestiging van een bedrijventerrein vereist een goede ontsluiting en bevordert daarmee de aanleg van de Buitenring. Actoren als de Gemeente Brunssum en Parkstad Limburg zijn (daarom) voor de vestiging van een bedrijventerrein. Andere insprekers geven aan dat de noodzaak van de ontwikkeling van het Hendrik-terrein niet is aangetoond en koppelen dit aan de aanleg van de Buitenring Parkstad en de overlast die de toename van het verkeer mogelijk gaat opleveren. Een duidelijke conclusie bij beide groepen actoren is dat de infrastructuur als noodzakelijke voorwaarde in de besluitvorming moet worden meegenomen. Voorts bestaat er bezorgdheid dat er op het terrein niet-bedoelde activiteiten zullen worden gehuisvest.

MAA-Oost en Panneslager

De vraag naar bedrijventerreinen vanuit Maastricht is voor deze locaties een belangrijke factor. Deze vraag betreft

- de oplossing van de problematiek van uitplaatsing uit het Belvédèregebied die moet plaatsvinden binnen de daarvoor beschikbaar komende locaties door middel van maatwerk. Daarbij zullen ook kwalitatieve criteria mede richtinggevend zijn om de bedrijven naar de juiste locatie te dirigeren. Hoewel de ontwikkeling van Belvédère een periode van ca. 30 jaar in beslag zal nemen is het aannemelijk dat veel bedrijven als gevolg van deze voorgenomen ontwikkeling vroegtijdig een andere locatie zullen kiezen. Het probleem zal dus eerder in een grotere omvang spelen dan in de POL-aanvulling is voorzien en zal dus eerder een beroep doen op het aanbod. In dit opzicht dient het aanbod nog eens nadrukkelijk te worden gezien (PCOL);
- de inhaalvraag, voor de segmenten modern gemengd en bedrijvenpark Maastricht, vanwege het achterblijven van de uitgifte op de prognose;
- de vereiste economische structuur in de regio Zuid-Limburg waarbij onder andere aan Maastricht een bepaalde omvang is opgelegd (door het Rijk) waaraan moet worden voldaan.

Op grond van het voorgaande is er een aantal actoren (zoals Kamer van Koophandel, Economische Zaken regio Zuid en Gemeente Maastricht) die aangeven dat de behoefte in de directe nabijheid van Maastricht wordt onderschat.

MAA-Oost

Bij MAA-Oost speelt een aantal zaken:

- de besluitvorming over het openen van een Oost-Westbaan, die negatief heeft uitgekapt voor MAA. Na het besluit af te zien van deze baan moet een nieuwe bestemming worden gevonden voor het voor deze baan gereserveerd areaal (Masterplan MAA);
- Aanwijzing Luchtvaartterrein Maastricht;
- het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen waarin ondermeer aan de orde is dat regionale vliegvelden (zoals MAA) zelfstandig rendabel moeten zijn. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door aanleg van een hoogwaardig bedrijventerrein;
- de POL-aanvulling bedrijventerrein St. Joost.

Ten aanzien van MAA-Oost is er nauwelijks discussie over het feit dat er een uitbreiding van het bedrijventerrein komt, maar wel over de exacte afbakening van het terrein, de inrichting van het terrein, de activiteiten op het terrein en over aspecten als veiligheid en verwachte overlast door de verkeerstoename. Gestreefd wordt naar een inrichting waarbij de openheid van het landschap blijft gehandhaafd. Voor de activiteiten geldt dat een ontwikkeling als hoogwaardige kwaliteitslocatie is gewenst, waarbinnen grootschalige distributiecentra (segment transport en distributie) niet passen. Ook zijn er inspraakreacties die aangeven dat de optie 'sluiting van de luchthaven' op grond van bedrijfseconomische en milieuhygiënische overwegingen moet worden overwogen.

Effecten op natuur, zowel de beïnvloeding van het open landschap als de situatie op het terrein (met name dassenburchten) zijn in de besluitvorming meegenomen. De werkelijke effecten zijn echter pas aan de orde bij de invulling.

Panneslager

Panneslager is feitelijk de meest omstreden locatie. Processen die hier op de achtergrond een rol spelen, zijn de gemeentelijke herindeling, de woninglocatie Poelveld en de bereikbaarheid van Eijsden vanuit noordelijke richting (Maastricht). De gemeente Eijsden, de bevolking van Eijsden en een aantal natuur- en milieuorganisaties hebben ingesproken tegen de toewijzing.

Een belangrijk aspect daarbij is de (on)mogelijkheid om een terrein van 25 ha te rendabel te exploiteren. Ook effecten op natuur (open landschap) worden aangevoerd.

Op het moment dat duidelijk wordt dat Panneslager er komt, besluit de gemeente het verzet op te geven en mee te praten.

De indeling in segmenten en het zorgvuldig ruimtegebruik zijn in de inspraak niet uitgebreid aan de orde gekomen.

6.4 Specificatie en evaluatie alternatieven

Bij een besluitvormingsproces zoals de POL-aanvulling is de uiteindelijke toedeling doorgaans gelijk aan het door de beslisser als best beoordeelde alternatief uit de geselecteerde verzameling met mogelijke toedelingen: de alternatieven. Zonder nader in te gaan op het beoordelings-/waarderingproces kan hierbij een aantal kernbegrippen worden genoemd:

- **informatie.** Bij het opstellen en beoordelen van de alternatieven wordt informatie gebruikt. Een deel hiervan is expliciet, dit is de informatie waarnaar wordt verwezen en die voor iedereen beschikbaar is doordat ze is vastgelegd in verslagen, documenten et cetera. Dit kan bestaande informatie betreffen, bijvoorbeeld zoals door het systeem REBIS wordt geleverd, maar ook informatie die speciaal voor de besluitvorming is gegenereerd. Bij de POL-aanvulling betreft dit bijvoorbeeld de MER, het economische haalbaarheidsonderzoek en het ecologisch veldonderzoek. Daarnaast wordt er bij de besluitvorming informatie gebruikt die voor buitenstaanders min of meer onzichtbaar blijft doordat er slechts zijdelings of in het geheel niet naar wordt verwezen.
- **alternatieven.** Er is pas sprake van een keuze als er twee of meer alternatieven zijn. Voor besluitvormingsprocessen geldt in principe dat de gepresenteerde alternatieven de enige keuzemogelijkheden zijn (als wordt afgezien van amendementen). Voor de POL-aanvulling betekent dit dat een toedeling die niet als alternatief is gespecificeerd, niet kan worden gekozen. Om tot een 'goede' keuze te kunnen komen is het dus belangrijk een verzameling alternatieven te formuleren die representatief is voor alle mogelijke toedelingen.
- **restricties.** Een alternatief moet doorgaans aan een aantal restricties voldoen om te kunnen worden gekozen. Deze restricties kunnen betrekking hebben op beschikbare middelen (inclusief ruimte) en/of eisen (wensen) ten aanzien van de te realiseren situatie en/of de wijze waarop dit gebeurt. Door restricties te verscherpen of te verruimen, kan het aantal alternatieven worden ingekrompen respectievelijk verruimd. Ook kunnen, via specifieke eisen, bepaalde alternatieven bij voorbaat worden uitgesloten. Restricties bij de POL-aanvulling betreffen ondermeer de omvang van de segmenten (behoefte), het ruimtelijk programma van eisen van de segmenten (zie Bijlage 4) en de (ruimtelijke) kenmerken van potentiële locaties.
- **evaluatie.** Het gekozen alternatief is het als best beoordeelde alternatief uit de verzameling. De keuze is gebaseerd op een evaluatie waarbij wordt nagegaan in welke mate de verschillende alternatieven aan de wensen voldoen. Dit laatste kan worden weergegeven via criteriascores, waarbij een criterium correspondeert met een wens/doelstelling en de score aangeeft in hoeverre hieraan is voldaan. Bij de evaluatie verschillen de actoren in zowel het belang dat ze hechten aan afzonderlijke criteria als de waardering voor de scores.

Vanwege het belang van de geselecteerde alternatieven voor de kwaliteit van het uiteindelijke besluit, is een analyse uitgevoerd naar de alternatieven die in het proces van de POL-aanvulling aan de orde zijn geweest. Het accent is daarbij gelegd op het aantal nieuw aan te leggen

locaties dat minimaal nodig is om in de behoefte te kunnen voorzien. Omdat de potentiële locaties en de daaraan gekoppelde restricties (Tabel 6.3) vast liggen, is dit sterk bepalend voor de toedeling.

Tabel 6.3 Gehanteerde restricties bij de toedeling in de POL-aanvulling

bron: <i>Startnotitie MER</i> blz. 7	MAA-Oost	Hendrik-terrein	Panneslager
luchthavengebonden	ja	nee (functioneel)	nee (functioneel)
gemengd plus	nee (milieu)	ja	nee (milieu)
transport en distributie	ja	ja	ja
bedrijvenpark t.b.v. Maastricht	ja	nee (afstand)	ja
maximale mogelijke invulling (bruto)*	125 hectare **	65 hectare	40 hectare

* bron: *Startnotitie MER* blz. 33

** uiteindelijk is dit gereduceerd tot 75 hectare (bron: *POL-aanvulling*, blz. 15).

Uit restricties volgt dat de locaties MAA-Oost en Hendrik-terrein altijd een toewijzing zullen krijgen, te weten 'luchthavengebonden' respectievelijk 'gemengd plus'. Hierdoor kunnen alternatieven alleen verschillen in de omvang van de arealen 'transport en distributie' en 'bedrijvenpark Maastricht'. Deze segmenten kunnen worden verdeeld over één, twee of drie locaties.

De analyse start met de presentatie van de alternatieven die in de verschillende fases van de besluitvorming aan de orde zijn geweest en de uiteindelijke toedeling. Vervolgens wordt ingegaan op de invloed van enkele specifieke keuzes. Aangegeven wordt hoe deze keuzes het aantal locaties beïnvloeden dat minimaal moet worden aangelegd om in de behoefte te kunnen voorzien.

Tijdens het besluitvormingsproces zijn drie verschillende verzamelingen alternatieven aan de orde geweest, in het POL, in de startnotitie voor de MER en de in de MER geëvalueerde alternatieven.

De alternatieven uit het POL (Tabel 6.4) geven geen representatief overzicht van alle mogelijkheden, maar beogen slechts het nut van de POL-aanvulling te ondersteunen. De alternatieven hebben gefungeerd als startpunt voor het zoekproces. De behoefte is geraamd op 175 hectare, zij het dat er bij twee van de drie alternatieven sprake is van een niet aan een locatie toegedeelde strategische reserve van 25 hectare.

Tabel 6.4 (herhaling Tabel 3.1) Alternatieve toedelingen geschetst in het POL

bron: <i>startnotitie MER</i> blz. 32		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
MAA		125	110	85
luchthavengebonden		52.5	52.5	52.5
Transport en distributie	planningsopgave	32.5	32.5	32.5
	strategische reserve		25	
bedrijvenpark Maastricht	planningsopgave	40		
Panneslager		0	40	40
bedrijvenpark Maastricht	planningsopgave		40	40
Hendrik-terrein		25	25	25
gemengd plus	planningsopgave	12.5	12.5	12.5
	strategische reserve	12.5	12.5	12.5
lange termijn				
transport en distributie	strategische reserve	25		25

De alternatieven in de startnotitie MER (Tabel 6.5), zijn de alternatieven die in de MER moeten worden geëvalueerd. Daarom moeten zij de gehele range van denkbare mogelijkheden omvatten (*Startnotitie MER*, blz. 33). Als uitgangspunten bij het specificeren van deze alternatieven zijn genoemd:

- de in Tabel 6.4 gegeven maxima ten aanzien van het (bruto) toe te delen areaal;
- de opdeling van het segment modern gemengd en bedrijvenpark in blokken van 0 - 15 – 25 of 40 ha;
- de opdeling van het segment transport en distributie in blokken van 0 - 25 - 32.5 of 57.5 ha;
- het segment gemengd plus is opgenomen als blok van 25 ha omdat dit maar op één locatie (Hendrik-terrein) denkbaar wordt geacht.

Dit heeft geleid tot acht alternatieven (Tabel 6.5), die alle optellen tot de bruto behoefte van 175 ha.

Tabel 6.5 Alternatieve toedelingen gespecificeerd in de Startnotitie MER

bron: startnotitie MER, blz. 35	alt. 1	alt. 2	alt. 3	alt. 4	alt. 5	alt. 6	alt. 7
MAA	77.5	77.5	85	125	125	125	117.5
luchthavengebonden	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5	52.5
bedrijvenpark Maastricht	25			40	40	15	40
transport en distributie		25	32.5	32.5	32.5	57.5	25
Panneslager	40	40	40	25	0	25	32.5
bedrijvenpark Maastricht	15	40	40			25	
transport en distributie	25			25			32.5
Hendrik-terrein	57.5	57.5	50	25	50	25	25
gemengd plus	25	25	25	25	25	25	25
transport en distributie	32.5	32.5	25		25		

De alternatieven die in de MER zijn aangehouden (Tabel 6.6) betreffen de geactualiseerde behoefte van 160 hectare, omdat 15 hectare luchthavengebonden activiteiten bij nader inzien op het huidige luchthaventerrein kunnen worden gerealiseerd (zie paragraaf behoefteraming). Omdat geen van de drie locaties op zichzelf ruimte biedt voor het hele locatievraagstuk van 160 ha, kon niet worden volstaan met een vergelijking van de verschillende locaties. Daarom zijn acht alternatieven opgesteld, waarbij ieder alternatief bestaat uit een toedeling van het vraagstuk aan twee of drie locaties (*Samenvatting MER*, blz. 23). De gevolgde procedure is:

- stap 1: beschrijving kansen en belemmeringen in relatie tot de ontwikkeling van bedrijvigheid. Dit is gericht op de thema's ecologie en landschap, ontsluiting van de terreinen, waterhuishouding en milieuafstanden voor geluid, lucht en externe veiligheid die aangehouden moeten worden tussen verschillende soorten bedrijvigheid en gevoelige bebouwing in de omgeving (milieuzonering);
- stap 2: bepaal welke segmenten op welke locatie denkbaar zijn, rekening houdend met de ruimtelijke programma's van eisen voor de segmenten
- stap 3: formulering alternatieven

De eerste zeven alternatieven verschillen alleen van die in de Startnotitie MER in de toedeling van het segment 'platvorm + luchthaven' (37.5 ha in plaats van 57.5 hectare). Alternatief 8 is een nieuw alternatief, hierbij is het segment transport en distributie volledig op de locatie MAA-Oost geconcentreerd. Bij de inrichting van de alternatieven is, volgens de beschrijving, rekening gehouden met effecten op natuur.

Tabel 6.6 Alternatieve toedelingen gespecificeerd in de Samenvatting MER

bron: samenvatting MER, bijlage 1	alt. 1	alt. 2	alt. 3 (MMA)	alt. 4	alt. 5	alt. 6	alt. 7	alt. 8
MAA	62.5	62.5	70	110	110	110	102.5	120
luchthavengebonden	37.5	37.5	37.5	37.5	37.5	37.5	37.5	37.5
bedrijvenpark Maastricht	25			40	40	15	40	25
Transport en distributie		25	32.5	32.5	32.5	57.5	25	57.5
Panneslager	40	40	40	25	0	25	32.5	15
bedrijvenpark Maastricht	15	40	40			25		15
Transport en distributie	25			25			32.5	
Hendrik-terrein	57.5	57.5	50	25	50	25	25	25
Gemengd plus	25	25	25	25	25	25	25	25
Transport en distributie	32.5	32.5	25		25			

In het besluitvormingsproces zijn deze alternatieven geëvalueerd, wat heeft geresulteerd in een meest milieuvriendelijk alternatief (MMA). De keuze hiervoor is met name gebaseerd op de verwachte effecten op natuur.

De toedeling in de POL-aanvulling verschilt van het MMA doordat de behoefte tot 147,5 hectare is gereduceerd, doordat een aantal bedrijven zich in de loop van het proces op terreinen voor andere segmenten heeft gevestigd. In de POL-aanvulling is (impliciet) aangegeven dat er voor de toedeling van 147,5 hectare geen alternatieven zijn geformuleerd, maar dat zo goed mogelijk is aangesloten bij het Meest Milieuvriendelijke Alternatief uit de MER.

Het grootste verschil tussen de uiteindelijke toedeling bij de POL-aanvulling en het MMA is dat Panneslager pas wordt aangelegd als de uitgifte op andere terreinen binnen het stedelijk gebied van Maastricht daar aanleiding toe geeft. Iets soortgelijks geldt voor het Hendrik-terrein ten aanzien van het segment transport en distributie. Met ander woorden: de toedeling is zodanig dat de locatie MAA-Oost eerst maximaal wordt benut, terwijl de beide andere locaties pas aan de orde zijn als deze ruimte volledig is benut. Door de toedeling van strategische reserves is op deze locaties ruimte gereserveerd, zodat voor de toekomst veel mogelijkheden open blijven. De restricties die bij deze toedeling zijn gehanteerd (Tabel 6.7), geven aan dat de segmenten 'luchthavengebonden' en 'gemengd plus' vooraf zijn toegedeeld. Bij de segmenten bedrijvenpark en transport en distributie, is onderscheid gemaakt tussen planningsopgave en strategische reserve. De maximum toedeling van 75 hectare voor MAA-Oost berust op een beslissing van de provincie (op ecologische gronden).

Tabel 6.7 Consequenties restricties voor de alternatieven + toedeling POL-aanvulling

	Toe te delen arealen		Toedeling in POL-aanvulling*		
	planning	reserve	MAA-Oost	Hendrik-terrein	Panneslager
luchthavengebonden	37.5 ha		37.5	niet mogelijk	niet mogelijk
gemengd plus	12.5 ha	12.5 ha	niet mogelijk	12.5 + 12.5	niet mogelijk
<i>totaal al toegewezen</i>			<i>37.5</i>	<i>25</i>	<i>0</i>
<i>resterende ruimte op de locatie</i>			<i>37.5</i>	<i>40</i>	<i>40</i>
toewijzing POL-aanvulling					
transport en distributie	20 ha	25 ha	20	25	
bedrijvenpark t.b.v. Maastricht	15 ha	25 ha	15	niet mogelijk	25
totaal planningsopgave			72.5	12.5 + 37.5	25
maximaal mogelijke invulling (bruto)			75 hectare	65 hectare	40 hectare

* strategische reserve is onderstreept

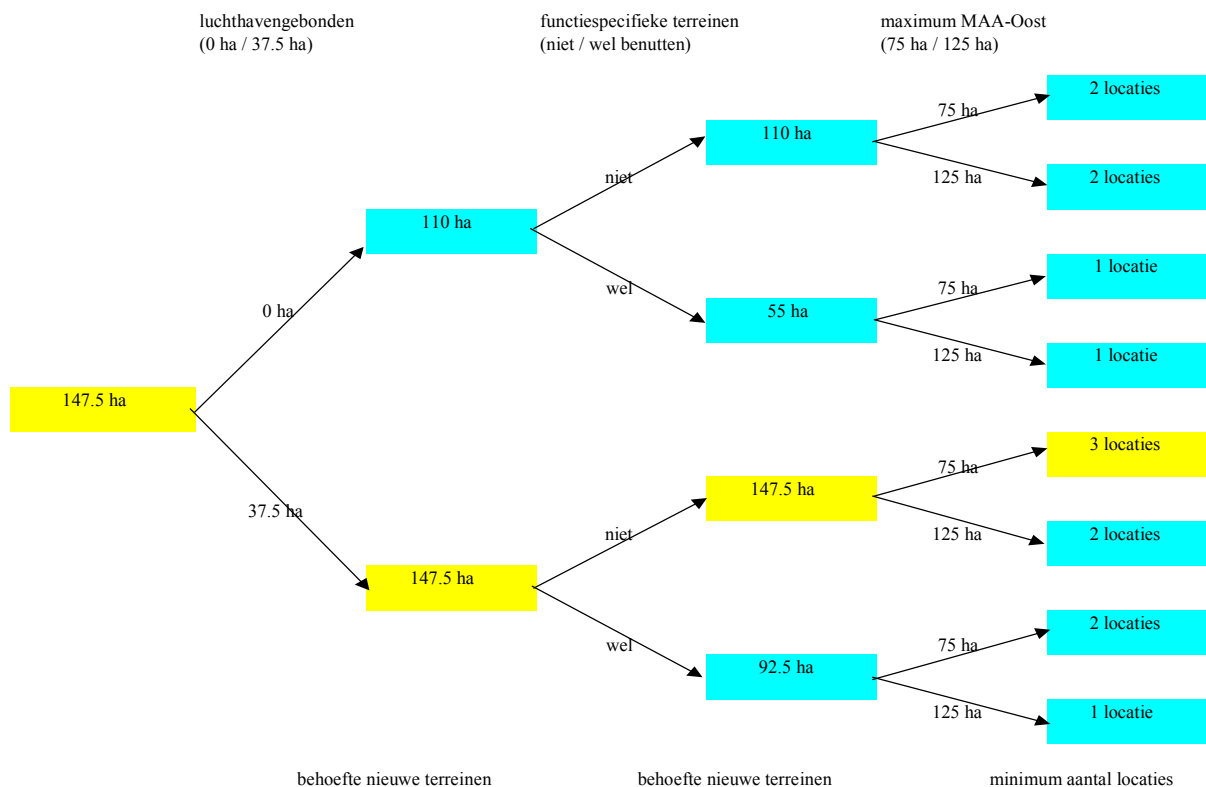
Zowel bij het Meest Milieuvriendelijke Alternatief uit de MER als bij de uiteindelijke toedeling zijn alle drie de locaties aangewezen. Analoog aan de analyse bij de behoefteraming wordt hier voor drie beslissingen nagegaan in hoeverre de hierbij gemaakte keuzes bepalend zijn geweest voor het aantal locaties dat minimaal moet worden aangelegd en daarmee voor de uiteindelijke toedeling. Dit betreft:

- de beleidskeuze voor 37.5 ha. luchthavengebonden activiteiten op de locatie MAA-Oost (onafhankelijk van de behoefteraming). Door deze keuze blijft op deze locatie minder ruimte over voor andere segmenten. Dat deze beslissing een beleidskeuze is, blijkt ondermeer uit de reactie van de provincie op de inspraak op de POL-aanvulling, waar zij stelt dat 'sluiting van de luchthaven niet aan de orde is' (blz. 36) en dat 'alle inspanningen zijn gericht op continuïteit van de luchthaven' (blz. 15). Ook het feit dat in de economische haalbaarheidstudie van Buck International deze activiteiten buiten beschouwing worden gelaten, wijst in deze richting. In de analyse zijn voor het areaal luchthavengebonden activiteiten twee alternatieven aangehouden 0 hectare en 37.5 hectare;
- de keuze om beschikbare ruimte elders (functiespecifieke terreinen, bedrijventerrein Sint Joost, nabije buitenland) niet in de beschouwing te betrekken. Door deze beslissing komt voor het areaal gemengd plus alleen het Hendrik-terrein in aanmerking. Als alternatief is uitgegaan van een beschikbaarheid elders van 55 hectare voor de sectoren 'gemengd plus' en 'transport en distributie'. Dit komt overeen met de bij de eerste beslisboom veronderstelde ruimte op functiespecifieke terreinen. Als ook de ruimte op terreinen in het buitenland wordt meegenomen kan de beschikbaarheid verder toenemen;
- de beperking van de maximale ruimte voor de toedeling op MAA-Oost tot 75 hectare. De ten aanzien van deze keuze aangehouden alternatieven zijn 75 hectare en 125 hectare.

De alternatieven zijn samengevat in een tabel (Tabel 6.8) en een beslisboom (Figuur 6.2), waarin de gele knopen (keuzes) het gevolgde pad beschrijven. Uitgangspunt is de behoefte in de POL-aanvulling (147.5 hectare).

Tabel 6.8 Alternatieven bij bepaling minimaal vereist aantal locaties

	Behoefte in	Segment luchthaven ja		Segment luchthaven nee	
	POL- aanvulling	functie ja behoefte	functie nee behoefte	functie ja behoefte	functie nee behoefte
	(ha)	(ha)	(ha)	(ha)	(ha)
luchthavengebonden	37.5	37.5	37.5	0	0
bedrijvenpark	40	40	40	40	40
gemengd plus	25		25		25
transport en distributie	45	15	45	15	45
totaal	147.5	92.5	147.5	55	110
		min. locaties (aantal)	min. locaties (aantal)	min. locaties (aantal)	min. locaties (aantal)
alternatief: MAA 125 ha		1	2	1	2
alternatief: MAA 75 ha		2	3	1	2



* de gele knopen markeren het gevolgde pad

*Figuur 6.2 Beslisboom bepaling minimaal aantal nieuwe locaties **

De eerste kolom is het startpunt, dit bestaat uit de totale behoefte van 147.5 hectare. De tweede kolom geeft de omvang van de behoefte in de situatie dat de luchthavengebonden activiteiten wel (37.5 hectare) respectievelijk niet (0 hectare) zijn meegenomen. Het niet meenemen van deze activiteiten vergroot de capaciteit van MAA-Oost voor de andere segmenten. In de derde kolom is aangegeven wat de omvang van de behoefte is bij het wel of niet benutten van de ruimte op functiespecifieke terreinen. Afhankelijk van de behoefte van het segment luchthavengebonden, reduceert de behoefte tot 55 ha respectievelijk 92.5 ha. In de vierde kolom wordt aangegeven wat dit betekent voor het aantal nieuwe locaties dat minimaal nodig is om in de behoefte te kunnen voorzien. Dit is bekeken voor twee varianten ten aanzien van de beschikbare ruimte op MAA-Oost. Uit de beslisboom blijkt dat de noodzaak voor minimaal 3 nieuwe locaties alleen optreedt bij de gemaakte keuzes, in alle andere gevallen zijn er minder locaties nodig, bij sommige alternatieven zelfs maar één locatie (MAA-Oost).

Een conclusie op basis van de beslisboom is dat de gemaakte keuzes ertoe hebben geleid dat er drie nieuwe locaties moeten komen. Het gevolg hiervan is dat het aantal onderscheidende alternatieven voor de toedeling beperkt is en de uiteindelijke toedeling min of meer voor de hand ligt.

Voor het meewegen van effecten op natuur bij de drie geanalyseerde beslissingen zijn in de documenten niet veel aanwijzingen gevonden. Alleen bij de keuze de beschikbare ruimte op MAA-Oost tot 75 hectare te beperken, is rekening gehouden met effecten op natuur. Dit gebeurde in een laat stadium van de besluitvorming.

6.5 Conclusies met betrekking tot relevante keuzes

In de loop van het besluitvormingsproces is de raming van de behoefte naar beneden bijgesteld. Redenen voor de reductie ten opzichte van het POL zijn onder andere een actualisering op basis van feitelijke ontwikkelingen en de mogelijkheid tot plaatsing van 15 hectare van het segment platformgebonden + luchthaven georiënteerd op het huidige luchthaventerrein. De provincie Limburg heeft als bevoegd gezag betreffende de POL-aanvulling een aantal bepalende keuzes gemaakt. Zo heeft de provincie Limburg ervoor gekozen de vrij ruimte op functiespecifieke terreinen zoals DSM en Graetheide en de vrije ruimte op terreinen in het nabije buitenland niet mee te nemen in de bepaling van het aanbod aan bedrijventerreinen. Verder is de gewenste snelheid waarmee vragers naar ruimte kunnen worden bediend (keuze van de ijzeren voorraad) een bepalende keuze geweest. Als er bijvoorbeeld voor zou zijn gekozen om de functiespecifieke terreinen en/of het aanbod in het buitenland wel te benutten, dan zou de omvang van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen significant lager zijn geweest. Andere bepalende keuzes zijn de specificatie van segmenten, de gewenste bruto-netto verhouding, de gewenste locatie van de bedrijvigheid en de uitgangspunten bij de prognose van de vraag.

De gemaakte beleidskeuzes hebben niet alleen invloed op de omvang van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen maar ook op de mogelijkheid onderscheidende alternatieven voor de toedeling te formuleren en daarmee op de uiteindelijke toedeling. Zo is gekozen voor plaatsing van 37,5 hectare platformgebonden en luchthaven georiënteerde activiteiten op de locatie MAA-Oost en voor een beperking van de toedelingsruimte op MAA-Oost tot 75 hectare. Gecombineerd met eerder genoemde keuze om de beschikbare ruimte elders (functiespecifieke terreinen, bedrijventerrein Sint Joost, nabije buitenland) niet in de beschouwing te betrekken, heeft dit voor twee segmenten als consequentie dat er slechts één vestigingslocatie mogelijk is. Een andere consequentie is dat alle drie de locaties moeten worden benut. Opvallend is dat als één van bovengenoemde drie beleidskeuzes (welke dan ook) anders was uitgevallen, er slechts één of twee locaties noodzakelijk waren geweest. Ten aanzien van effecten op natuur is de verwachting dat drie locaties schadelijker zijn, dan één of twee locaties.

7 Enkele conclusies

In dit rapport is het besluitvormingsproces van de POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg geanalyseerd. Daarbij is aandacht besteed aan beide pijlers van de besluitvorming, te weten de kennisbasis (wetenschap/ontwerp) en de wijze van besluitvorming (politiek/beleid). In de POL-aanvulling betreft de kennisbasis de in het besluitvormingsproces gebruikte kennis, informatie et cetera. Deze kennisbasis mondt uit in één of meer alternatieven, die bij de besluitvorming worden geëvalueerd. De besluitvorming betreft naast de keuze van het 'objectieverbaar beste alternatief' ook de selectie van de criteria die worden gebruikt om tot deze keuze te komen. Omdat actoren kunnen verschillen in het relatieve belang dat zij hechten aan de afzonderlijke criteria, kan ook het 'objectieverbaar beste alternatief' van actor tot actor verschillen.

De provincie had een belangrijke rol bij de POL-aanvulling, zij was initiator, bevoegd gezag en voerde de regie gedurende het besluitvormingsproces. Met andere woorden, zowel bij het ontwerp als bij de besluitvorming was de provincie een belangrijke actor. Een consequentie hiervan is dat de invloed van de politiek op het ontwerp duidelijk aanwezig is. Voorbeelden waaruit dit blijkt, zijn dat

- het (politieke) streven ruimte te kunnen bieden aan zoveel mogelijk bedrijvigheid, voor een belangrijk deel is gerealiseerd via een aantal buiten de POL-aanvulling (door de provincie) genomen beleidsbeslissingen. Deze beslissingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de raming van de omvang van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen. De omvang van de behoefte is het saldo van de vraag naar ruimte op bedrijventerreinen en het aanbod van ruimte op bestaande terreinen. De bedoelde beslissingen hebben geresulteerd in een hogere vraag en een lager aanbod, en daarmee in een grotere saldo. De omvang van de vraag is positief beïnvloed door de beleidsbeslissingen ten aanzien van de gewenste omvang van de ijzeren voorraad (zie bedrijventerreinenstrategie) en van het segment luchthaven- en platformgebonden activiteiten. De omvang van het aanbod is negatief beïnvloed door het buiten beschouwing laten van beschikbare ruimte op functiespecifieke terreinen, zoals het DSM-terrein, het terrein Graetheide en St. Joost, en van beschikbare ruimte op terreinen in het nabije buitenland. Dat het streven naar zoveel mogelijk ruimte voor bedrijvigheid niet door alle actoren wordt onderschreven, blijkt ondermeer uit de reacties tijdens inspraakbijeenkomsten, waar de keuzes ter discussie zijn gesteld en uit het commentaar van de Commissie voor het MER. Het argument van de provincie om de behoefte niet aan te passen is in alle gevallen dat het door de provincie vastgesteld beleid betreft, met andere woorden: doordat het besluit buiten de POL-aanvulling is genomen, wordt het in de POL-aanvulling als 'gegeven' beschouwd en valt het buiten de inspraak.
- het (politieke) streven om voor de verdere toekomst de optie tot uitbreiding van het areaal aan bedrijventerreinen zo groot mogelijk te maken, is gerealiseerd door aan alle drie de in de POL genoemde locaties een toedeling toe te kennen. Immers het (in een later stadium) uitbreiden van bestaande bedrijventerreinen stuit waarschijnlijk op minder weerstand dan het aanleggen van nieuwe terreinen. De invloed van de politiek (het beleid) betreft zowel de selectie van potentiële locaties als de bepaling van de beschikbare ruimte op deze locaties. Bij de zevenmethode die bij de selectie is gehanteerd, viel de locatie Panneslager binnen de contouren en daarmee buiten de boot. Om dit te corrigeren zijn de contouren aangepast. Verder is voor de locatie MAA-Oost het maximaal toe te delen areaal aangepast. In het locatieonderzoek is al aangegeven dat uit het oogpunt van inpassing van natuur, landschap en milieu, 75 hectare de maximale omvang is op deze locatie. Echter, in de scenario's die in het POL en het MER zijn gepresenteerd is dit

genegeerd en is uitgegaan van een veel groter areaal, tot zelfs 125 hectare (zie ook Tabel 3.1). Pas bij de bepaling van de uiteindelijke toedeling in de POL-aanvulling, waarbij de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen inmiddels was gereduceerd van 175 hectare tot 147.5 hectare, is de maximale omvang van 75 hectare als harde restrictie gehanteerd. De consequentie hiervan is dat alle drie de locaties zullen moeten worden gebruikt om in de (gereduceerde) behoefte te kunnen voorzien, terwijl anders met minder locaties had kunnen worden volstaan.

De rol die de (te verwachten) effecten op natuur in de procedure hebben gespeeld lijkt beperkt. Bij de bepaling van de behoefte aan (nieuwe) bedrijventerreinen zijn vooral economische criteria beschouwd en zijn effecten op natuur niet expliciet aan de orde geweest. Bij de bepaling van de vraag is dat logisch, maar dat is het niet bij de beslissing om beschikbare ruimte op bestaande terreinen niet te benutten. Echter, ook daar zijn alleen economische argumenten aangevoerd en heeft bijvoorbeeld het natuurargument dat het voorkomen van aanleg van één of meer bedrijventerreinen positieve effecten voor natuur heeft (ten opzichte van wel aanleggen) geen waarneembare rol gespeeld.

Bij de selectie van potentiële locaties heeft natuur een rol gespeeld. Echter, toen het echt knelde, zijn de contouren aangepast om de eventuele aanleg van Panneslager mogelijk te maken. De enige keer dat effecten op natuur (merkbaar) effectief beperkend zijn geweest, is bij de bepaling van de maximale invulling van de locatie MAA-Oost. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit pas in een heel laat stadium gebeurde, dat de effecten op natuur tot dat moment bewust zijn genegeerd en dat de consequentie van het aanhouden van de maximale omvang is dat er een derde locatie (Panneslager) moet worden aangewezen. Dit laatste zou anders niet noodzakelijk zijn geweest. Ter nuancering moet worden opgemerkt dat effecten op natuur meer prominent aanwezig zullen zijn bij de ontwikkeling en exploitatie van de aangewezen locaties dan dat tot nu toe het geval is geweest.

In het kader van POL-aanvulling is veel informatie ingewonnen. Enerzijds kan worden gesteld dat de informatie heeft bijgedragen aan een zorgvuldige afweging, anderzijds kan ook worden beweerd dat de hoeveelheid informatie slechts dient om de indruk te wekken dat er een zorgvuldige afweging is gemaakt. Welk van deze beweringen waar is, is niet eenvoudig vast te stellen.

Informatie die heeft bijgedragen aan een zorgvuldige afweging is bijvoorbeeld de actualisering, via het REBIS, van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen.

Meer cosmetisch is de informatie die via de economische haalbaarheidsanalyses is verkregen. Deze analyses hadden als voornaamste doel het onderbouwen van de gemaakte keuzes ten aanzien van de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen en de (economische haalbaarheid van de) potentiële locaties. De uitgevoerde MER is moeilijker te plaatsen. Gezien de omvang van het probleem was een MER niet verplicht, maar de toets op met name de te verwachten effecten op het milieu moet toch aan de orde komen bij de besluitvorming. Het laten uitvoeren van een MER is dan een veilige keuze, omdat het bevoegd gezag via de startnotitie en de richtlijnen (enige) invloed kan uitoefenen op de alternatieven die worden beoordeeld en de criteria die daarbij worden gehanteerd. Bovendien is het advies niet bindend. Wel kan een negatief advies door tegenstanders worden gebruikt, bijvoorbeeld om het besluit bij de rechter aan te vallen. Een positief advies daarentegen snoert tegenstanders de mond. Achteraf is gebleken dat de MER geen beslissende invloed heeft gehad op het genomen besluit, alle drie de locaties worden immers gebruikt.

Al met al kan worden gesteld dat, achteraf gezien, de in het kader van de POL-aanvulling verzamelde informatie nauwelijks heeft geleid tot wijzigingen in het voorgenomen beleid: Overeenkomstig de wens vooraf, zijn alle drie de in de POL aangewezen locaties aangewezen, de enige expliciete invloed van informatie (met name REBIS) is dat de omvang van de behoefte is bijgesteld.

Voor het gedrag van actoren is opgevallen dat veel actoren zich hebben gefocust op het voor hen relevante gebied (zie ook figuur inspraakreacties). Ondanks dat de POL-aanvulling formeel breed is opgezet, onder andere door het opzetten van breed bestuurlijk overleg in de beginfase, is ook de samenwerking, op enkele uitzonderingen na, in het nastreven van belangen 'gelokaliseerd'. De samenwerking doet zich veelal wel voor per gebied, bijvoorbeeld de samenwerking tussen gemeente Eijsden en Stichting Eijsden Groen of de samenwerking tussen gemeente Beek en vereniging geen uitbreiding vliegveld Beek, maar niet zozeer locatieoverstijgend.

Verder is invloed van parallelle (besluitvormings)processen in het gedrag van verschillende actoren te herkennen. Zo heeft de problematiek van de uitplaatsing van bedrijven uit het Belvédèregebied vrijwel zeker invloed gehad op de 'het moet sneller en het moet groter'-houding van Maastricht. Bij Eijsden valt op dat ze van fel tegenstander van ontwikkeling van een bedrijventerrein, in een voorstander veranderde toen duidelijk werd dat de woningbouw rond Poelveld en het daaraan gerelateerde centrumplan in het geding kwamen. Brunssum was warm voorstander van de ontwikkeling van een bedrijventerrein op het Hendrik-terrein, mede omdat de zo begeerde buitenring (ringweg Parkstad) dan vrijwel zeker zal worden gerealiseerd. Het Hendrikterrein is nu immers slecht ontsloten, en de ringweg Parkstad kan daarvoor soelaas bieden.

Bronnen

Literatuur

- Axelrod, Robert M., *The evolution of cooperation*, 1990, London: Penguin
- Bakker, W., Scenario's tussen rationaliteit, systeemdwang en politieke rede, Mogelijkheden en beperkingen van toekomstscenario's binnen bestuur en beleid, in B&M 2003 (jaargang 30/4)
- Bates, Robert (ed.), *Toward a Political Economy of Development*, 1988, University of California Press, Berkeley, California
- Bierman, H.S. & L. Fernandez, *Game Theory with Economic Applications*, 1998 (2^e editie), Addison-Wesley Publishing Company
- Boerwinkel, F., *Inclusief denken: een andere tijd vraagt een ander denken*, 1975 (16^e druk), Bussum: Brand
- Bressers, H. en S. Kuks, *Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip*, in: *Beleidswetenschap* 2001/1
- Colman, Andrew M., *Game Theory & its Applications in the social and biological sciences*, 1995, London: Routledge
- Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, 1989, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Intrilligator, M.D., *Mathematical Optimization and Economic Theory*, 1971, Prentice-Hall, inc. Englewood Cliffs, N.J.
- Krueger, Anne O., *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, 1974, in: *The American Economic Review*, june 1974, vol. 64, no. 3
- Morrow, James D., *Game Theory for Political Scientists*, 1994, Princeton N.J.; Princeton University Press
- Mueller, Dennis C., *The Public Choice Approach to Politics*, 1993, Edward Elgar, Aldershot, England
- Pellikaan, Huib, *Speltheorie en milieubeleid*, 1996, in: *Beleid en Maatschappij* 1996 / 3
- Peters, Klaartje, *Verdeelde macht: een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, 2001, Boom Amsterdam
- Steg, L. & N. Kalfs, *Altijd weer die auto!*, 2000, SCP onderzoeksrapport 2000/2
- Svensson, Jakob, *Foreign Aid and Rent-Seeking*, 1998, Policy Research Working Paper, World Bank
- Winsum van, Marijke, *Meetproblematiek natuurhouding*, 2002, Natuurplanbureau Achtergronddocument

Internet

www.provincies.nl

www.limburg.nl

www.commissiemer.nl

www.liof.nl

www.eijsden.nl

www.maastricht.nl

www.brunssum.nl

www.milieufederatielimburg.nl

www.gemeentebeek.nl

Relevante rapporten, verslagen e.d. voor de POL-aanvulling

Publicaties gerangschikt naar verschijningsdatum, met indicatie V (behoefteraming), L (selectie potentiële locaties), A (genereren alternatieven), A* (keuze optimale alternatief), B (beleid) en E (evaluatie).

1999

- V Masterplan op hoofdlijnen: De gewenste ontwikkeling van Businesspark MAA, projectgroep MAA, 11 november 1999

2000

- L Locatieonderzoek bedrijventerreinen Midden- en Zuid-Limburg, Gedeputeerde Staten van Limburg, 28 november 2000 (t.b.v. POL opgesteld)
- B TIPP Visie Limburg 2002-2004, Tender Investeringsprogramma's Provincies, Gedeputeerde Staten van Limburg, december 2000

2001

- B Provinciaal Omgevingsplan Limburg, Gedeputeerde Staten van Limburg, 29 juni 2001
- V Economische haalbaarheidsanalyse bedrijventerreinen Zuid-Limburg Fase 1, Buck Consultants International, 4 oktober 2001
- B Duurzame bedrijventerreinen: handreiking voor het management van bedrijven en overheid, Stuurgroep Boegbeeld Duurzame Bedrijventerreinen (opgesteld door KPMG NV i.s.m. ETIN adviseurs en DHV Milieu & Infrastructuur), 21 oktober 1998
- B Startnotitie voor het MER Bedrijventerreinen Zuid-Limburg, Gedeputeerde Staten van Limburg, 6 november 2001

2002

- B Intensief ruimtegebruik op bedrijventerreinen in de praktijk, Buck Consultants International in opdracht van Ministerie van Economische Zaken, 10 januari 2002
- A* Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Bedrijventerreinen in Zuid-Limburg, Commissie voor de milieueffectrapportage, Utrecht, 29 januari 2002
- L POL-aanvulling Zuid Economische haalbaarheid fase 2, Buck Consultants International, 23 juli 2002
- V Deelrapport voortgangsrapportage uitvoering Bedrijventerreinenbeleid POL, regio Zuid-Limburg, Gedeputeerde Staten van Limburg, 17 september 2002
- L concept verslag Ecologisch veldonderzoek POL-bedrijventerreinen, Taken Landschapsplanning BV, 20 augustus 2002
- V Voortgangsrapportage uitvoering Bedrijventerreinenbeleid POL, Gedeputeerde Staten van Limburg, 27 november 2002

2003

- A* Samenvatting MER Bedrijventerreinen Zuid-Limburg, DHV Milieu en infrastructuur, 9 januari 2003
- B Toetsingsadvies over het milieueffectrapport Bedrijventerreinen Zuid-Limburg, Commissie voor de milieueffectrapportage, Utrecht, 22 januari 2003
- B Nota bestuurlijk standpunt op de bedenkingen en adviezen, tevens aanpassing van de Partiële streekplanherziening openruimte- en bufferzonebeleid Zuid-Limburg t.b.v. de omgeving van MAA en Eijsden, Gedeputeerde Staten van Limburg, 28 januari 2003
- B POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg vastgesteld Provinciale Staten 21 februari 2003
- E Audit economisch beleid Provincie Limburg 1999-2002, Eindrapportage, ECORYS-NEI, 6 februari 2003
- B limburGS, 18 december 2003 (wekelijkse nieuwsbrief van de Provincie Limburg)

Ontbrekende (en daardoor niet geanalyseerde) nota's

- V Bedrijventerreinenstrategie, Gedeputeerde Staten van Limburg, februari 1999
- A* rapport MER
- V Duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen ETIN-adviseurs, oktober 2002

Bijlage 1 Respondenten

1. medewerker provincie Limburg
2. medewerker provincie Limburg
3. medewerker gemeente Maastricht
4. medewerker gemeente Eijsden
5. medewerker gemeente Brunssum
6. medewerker LIOF
7. medewerker Stichting Milieufederatie Limburg
8. lid van Stichting Eijsden Groen
9. lid van Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek
10. medewerkers MER-commissie
11. medewerker Provinciale Commissie Omgevingsvraagstukken Limburg

Bijlage 2 Overzicht van betrokken actoren

Actor	Belang
<i>provincie Zuid-Limburg</i>	bevoegd gezag
ambtelijk apparaat	
Gedeputeerde Staten	
Provinciale Staten	
<i>ambtelijk apparaat / Ben W gemeentes</i>	
Maastricht	MAA-Oost; Panneslager; Poelveld
Eijsden	Panneslager
Beek	MAA-Oost
Meerssen	MAA-Oost
Sittard	MAA-Oost
Geleen	MAA-Oost
Brunssum	Hendrik-terrein Buitenring Parkstad
Onderbanken (ligt bij Brunssum)	Hendrik-terrein; Buitenring Parkstad
<i>inwoners uit gemeente</i>	
Maastricht	milieueffecten uitbreiding MAA-Oost
Schinveld	
Eijsden	Panneslager, contouren bebouwing
Kelmond-Beek	MAA-Oost
Meerssen	MAA-Oost
Parkstad Limburg	Buitenring Parkstad; Hendrik-terrein
LIOF	
Groenplanning; Mourik BV	exploitatie Hendrik-terrein
Luchthaven MAA	rendabele exploitatie
Kamer van Koophandel Zuid-Limburg	economisch klimaat Zuid-Limburg
Limburgse Werkgeversvereniging	
Waterschap Roer en Overmaas	
Ministerie van V en W directie Limburg	
Rijksdienst Monumentenzorg (Zeist)	
Ministerie Economische Zaken regio Zuid	
ROB (Amersfoort)	
afvalzorg holding (Haarlem)	
CDA Beek	
Stichting Eijsden Groen	situatie Panneslager, geen bedrijventerrein
Vereniging geen uitbreiding vliegveld Beek	situatie MAA-Oost, ??? uitbreiding
Stichting Milieufederatie Limburg	beartigen natuurbelang, alle locaties
milieufederatie Meerssen	beartigen natuurbelang, alle locaties
<i>overig buitenland</i>	
provincie Limburg België	
gemeente Aachen	
European Organisation for Employment Maastricht	

<i>actoren die informatie verschaffen</i>	
Commissie voor de MER (Utrecht)	onafhankelijk informatie verstrekken
Buck Consultants International	nvt
Taken Landschapsplanning bv	nvt
DHV Milieu en Infrastructuur BV	nvt
<i>wettelijke adviseurs</i>	
	PCOL
	Hoofdinspecteur Milieuhygiene
	Hoofdinspecteur VROM
	Ministerie LNV

Bijlage 3 Inspraakreacties van actoren

	locatievraagstuk		Panneslager	MAA	Hendrik	mer
	omvang	zoekgebied				
inwoners uit Maastricht						
inwoners uit Eijsden	x	x	x			x
Stichting Eijsden Groen	x	x	x			x
Gemeente Eijsden	x	x	x			x
Gemeente Maastricht			x			x
Gemeente Sittard			x			
Gemeente Geleen			x			
Min.Verkeer en Waterstaat. dir. Limburg		x	x	x	x	x
Min. Economische Zaken regio Zuid	x		x	x		
Kamer van Koophandel Zuid-Limburg	x		x	x		
Gemeente Beek				x		x
Gemeente Meerssen				x		x
LIOF				x		
Luchthaven MAA				x		
Rijksdienst Monumentenzorg (Zeist)				x		x
ROB (Amersfoort)				x		
Vereniging geen uitbreiding vliegveld Beek				x		x
milieudefensie Meerssen		x		x		x
inwoners uit Kelmond-Beek		x		x		
Stichting Milieufederatie Limburg	x	x		x	x	
PCOL	x			x	x	
Waterschap Roer en Overmaas				x	x	
Commissie voor de MER (Utrecht)		x			x	
Gemeente Brunssum	x	x			x	
Gemeente Onderbanken (bij Brunssum)					x	
Groenplanning, namens Mourik BV		x			x	
afvalzorg holding (Haarlem)					x	
inwoners uit Schinveld					x	x
Limburgse Werkgeversvereniging		x				

Bijlage 4 Ruimtelijk programma van eisen bedrijventerreinen per segment

Bij dit ruimtelijk programma van eisen is geen rekening gehouden met zorgvuldig doelstelling ruimtegebruik

<i>bron: startnotitie, bijlage blz. 10 - 15</i>	gemengd plus	modern gemengd	transport en distributie	bedrijvenpark	platform-- etc.
doelgroepen	productie, bouw, logistiek	productie, bouw, logistiek	logistiek, groothandel,	diensten	luchthavengeoriënteerde
PDV mogelijk	ja, milieuhinderlijk	ja, niet-milieuhinderlijk	nee	nee	nee
milieucategorieën	3 - 5	2 - 3, evt. vrijstelling 4	2-4	2-3	1-4
nabijheid dorpsvoorziening	niet noodzakelijk	wenselijk	niet van belang	-	-
nabijheid stedelijke voorziening	niet noodzakelijk	wenselijk	niet van belang	vereist	gewenst
minimale afstand tot woonbebouwing	1000 meter	300 meter	300 meter	in of aan rand	-
situering t.o.v. bestaande terreinen	mogelijk	mogelijk	-	mogelijk aansluitend	op / direct grenzend
visuele/ ruimtelijke scheiding					
<i>laagwaardige activiteiten</i>	-	-	-	vereist	vereist
<i>hoogwaardige aspecten / elementen</i>	-	-	-	gewenst	-
nabij of direct ontsloten door autoweg	vereist	wenselijk	ja of via hoofdwegenstelsel	wenselijk	vereist
aansluiting op hoofdwegenstelsel	minimum eis	vereist		vereist	vereist
nabijheid multimodale overslag	wenselijk	-	zeer wenselijk		
busverbinding op of aan rand terrein	wenselijk	wenselijk	wenselijk	wenselijk	wenselijk
treinverbinding op of aan rand terrein				wenselijk	wenselijk
kavelgrootte	grootschalig	klein en middelgroot	relatief grootschalig	relatief klein	relatief klein, relatief groot
kavels	25% kavels < 3500 m2		30% kavels < 4000 m2	35% kavels < 2000 m2	verschillend
grote kavels	enkele van 3-5 ha vereist	enkele van 1-2 ha gewenst	enkele van 2-3 ha	enkele van 0,5 - 1 ha	enkele van 2- 3 ha
indicatie (minimum) omvang terrein	netto 30 - 40 ha	netto 25 - 30 ha	netto 30 - 40 ha	netto 15 - 20 ha	25-30 ha (?)
interne zonering terrein	ja	entree- en zichtlocaties	zicht- en entree-locaties	zicht- en entree-locaties	-
maximaal uitgeefbaar areaal	70%	70%	80%	60%	80%
inrichting openbare ruimte terrein	functioneel	functioneel, modern	functioneel, evt. centrale opstelruimte vrachtauto's	representatief	functioneel, modern
afstemming infrastructuur terrein op	vrachtverkeer	zakelijk verkeer	vrachtverkeer	-	omvangrijke personen- en goederenstromen

<i>bron: startnotitie, bijlage blz. 10 - 15</i>	gemengd plus	modern gemengd	transport en distributie	bedrijvenpark	platform-- etc.
hoogwaardige uitstraling terrein				bebouwing onder architectuur	voor deel terrein
uitstraling terrein	-	verzorgd functioneel groen	verzorgd functioneel groen	verzorgd functioneel groen	goed verzorgd functioneel
bebouwing kavels	installaties en hallen	gebouwen/ hallen	gebouwen/ hallen	kantoor- en paviljoenachtig	gebouwen/ hallen / loodsen
opslag	intern en extern	intern, eventueel extern	intern en extern	geen buitenopslag	geen buitenopslag
max. bebouwingspercentage kavel	70%	70%	70%	50%	70 - 80%
maximale bebouwingshoogte	30 - 50 meter	20 meter	30 - 50 meter	10-20 meter	10 25 meter
parkeren op eigen terrein	ja	ja	ja	ja , uit het zicht	centraal en eigen terrein
functionele inrichting kavels	ja	ja	ja	ja	voor productie en logistiek

Bijlage 5 Kenmerken zoeklocaties

bron: <i>startnotitie, blz. 24 - 32</i>	locatie MAA-oost	locatie Hendrik	locatie Panneslager
omvang en geschiktheid zoeklocatie	<ul style="list-style-type: none"> - 125 ha bruto, - activiteiten kunnen aansluiten bij bestaande bedrijventerreinen MAA en TPE - afrit A2 (afslag Beek) aan westzijde locatie - locatie centraal in de regio met stedelijke gebieden binnen 20 km 	<ul style="list-style-type: none"> - omvang 65 ha (bruto?) - aan noord en zuidzijde aansluiting op bedrijventerreinen - ontsluiting (via A76) ligt op 9 km. - binnen straal 25 km zijn bedrijventerreinen van stedelijke gebieden 	<ul style="list-style-type: none"> - omvang 55 ha bruto, waarbinnen maximaal 40 ha bruto bedrijventerrein - westzijde bestaand bedrijventerrein - zuidzijde bestaand en potentieel woongebied - oostzijde A2 en provinciale weg - noordzijde bebouwing + afslag A2
ruimtegebruik / ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> - locatie is onderdeel landbouwgebied met matige landbouwstructuur - geen speciale betekenis voor recreatie en toerisme 	<ul style="list-style-type: none"> - geen verspreid liggende bebouwing - geen betekenis voor landbouw - betekenis voor toerisme recreatie als bestaande natuur wordt versterkt, dan in potentie overloopgebied Brunsemmerheide 	<ul style="list-style-type: none"> - geen bebouwing, groot deel agrarisch gebruik - geen specifieke recreatieroutes aanwezig - in omgeving recreatief waardevolle locaties - keuze locatie betekent aanpassing openruimtebeleid provincie
geomorfologie en aardkunde	onderdeel van een uitgebreid hoogterras van de Maas	<ul style="list-style-type: none"> - volledig vergraven en opgehoogd., - geen aardkundige waarden 	- onderdeel van het complex Maasterrassen Zuid-Limburg (beperking bij keuze)
hydrologie	<ul style="list-style-type: none"> - mogelijk effecten op kwelwatergebonden ecosystemen (uiterst waardevolle bosgebieden) - zoekgebied is als infiltratiegebied aangemerkt 	-	
archeologie	middelhoge / hoge verwachtingswaarde	geen verwachtingswaarde	middelhoge verwachtingswaarde
cultuurhistorie	in nabijheid waardevolle elementen (leengoed, nederzittingsstructuur, cult. hist. weg)	geen	<ul style="list-style-type: none"> - bevat diverse beschermde monumenten - dorpsrand Maarland nog gaaf
visueel ruimtelijke opbouw	<ul style="list-style-type: none"> - westelijk deel vlak met grote visuele invloed bedrijfsgebouwen - oostelijk deel overgang naar dal Keutelbeek plus terrasrand is van belang als vrije ruimte tussen beekdalen 	huidige situatie niet te beoordelen, toekomstige situatie moet passen in beeld Parkstad (verstedelijkt met brede groenzones)	bedrijventerrein is aantasting landelijk karakter Maarland, daarom zorgvuldige landschappelijke afscherming en inpassing in omgeving vereist
natuur	<ul style="list-style-type: none"> - onderdeel aaneengesloten dassenleefgebied met belopen en bewoonde burchten - deel gebied is potentieel leefgebied hamster omgeving is leefgebied akkerbroedvogels 	<ul style="list-style-type: none"> - grote potentiële natuurwaarde door ligging tussen twee natuurgebieden - belangrijke herpetologische waarden 	<ul style="list-style-type: none"> - in nabijheid liggen enkele boomgaarden - noorden van belang als verbindingzone voor met name dassen
bodem	<ul style="list-style-type: none"> - ligt in bodembeschermingsgebied Mergelland - is deel van intrekgebied hellingbronnen - noordelijk deel gevoelig voor erosie 	binnen 5 jaar ca 15-20 ha afgegraven en beschikbaar voor andere functies, over 15-20 jaar alles afgegraven	
verkeer en vervoer	<ul style="list-style-type: none"> - ontsloten door A2 (noord - zuid) - stedelijke gebieden indirect aangesloten (via A2, A76, A79), vereist uitbreiding bij keuze 	<ul style="list-style-type: none"> - geen kernen op loopafstand, - geen aanbod openbaarvervoer - bereikbaarheid auto in spits problematisch 	
milieuhygiëne	zie MER	-	bij invulling rekening houden met geluidhinder (is mogelijk)

Bijlage 6 Kenmerken zoeklocaties: wensen/eisen actoren

bron: <i>startnotitie, blz. 24 - 32</i>	locatie MAA-oost	locatie Hendrik	locatie Panneslager
actoren			
gemeente Beek	<ul style="list-style-type: none"> - zoekgebied in gemeente begrenzen tot 75 ha - geen transport en distributie gewenst - bruto-netto verhouding op basis veiligheid mogelijk ruimer dan gepland - buitenste schil moet groenzone zijn (50 m. breed) - ontsluiting terrein uitsluitend via A2 	-	-
gemeente Meerssen	<ul style="list-style-type: none"> - vreest aanslag op natuur, milieu en wonen bij ontwikkeling luchthaven + MAA-Oost - max. omvang locatie 75 ha - open ruimte tussen bewoning en terrein minimaal 150 meter plus afscherming van terrein door robuust groenscherm van 50 meter (creëren dassenverbindingzone) 	-	-
gemeente Brunssum	-	zie regio Parkstad	-
gemeente Eijsden	-	-	- gebied moet groen blijven
gemeente Maastricht	<ul style="list-style-type: none"> - deel van de stedelijke behoefte aan bedr.terr. moet in omgeving MAA worden geplaatst - gemeente wil rol spelen bij exploitatie 	-	<ul style="list-style-type: none"> - locaties Panneslager, Lanakerveld en MAA-Oost in onderlinge samenhang zien - voorstander verdiepingsslag zone tussen Eijsden en Maastricht
regio Parkstad	<ul style="list-style-type: none"> - op MAA alleen luchthavengebonden en ruimtevragende logistieke activiteiten - situering bedrijvenpark hier niet juist vanwege grote afstand tot stedelijke gebieden - modern gemengd zou op Hendrik terrein kunnen worden 	<ul style="list-style-type: none"> - afstemming binnen Parkstad vereist - ruimte creëren voor natuur en recreatie - ook geschikt voor bedrijven die samenhangen met stedelijke behoefte - afstemming met door gemeente ontwikkelde integrale studie Brunssum oostflank 	-
provincie	-	-	-
businesspark MAA	bedrijventerrein moet bijdragen aan ontwikkeling van een rendabel businesspark. daarom belang bij spoedige besluitvorming	-	-

WOt-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf mei 2005

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Lumengebouw, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44
F 0317 – 42 49 88
E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2005

- 1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
- 2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
- 3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
- 4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
- 5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
- 6 *Mol-Dijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
- 7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
- 8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
- 9 *Ottens, H.F.L. & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
- 10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
- 11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
- 12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
- 13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
- 14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
- 15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
- 16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringsmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging “van verwerving naar beheer”
- 17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg