

Natuur in beleidsprocessen

F. van den Bosch

studies



Natuur in beleidsprocessen

F. van den Bosch

De reeks 'WOT-studies' bevat onderzoeksresultaten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu) of onderzoeksresultaten van uitvoerende organisaties die voor de WOT Natuur & Milieu opdrachten hebben uitgevoerd.

ISBN 90-78207-01-9

ISSN 1871-0298

De reeks WOT-studies is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR

Wettelijke Onderzoekstaken

Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

t (0317) 47 78 44

f (0317) 42 49 88

info@npb-wageningen.nl

www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Redactie: Geert van Duinboven

Fotografie: Lex Broere

Vormgeving: Jeroen Brugman,

Grafisch Atelier Wageningen

Druk: Drukkerij Kerkebosch, Zeist

De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door dr. Klaartje Peters, freelance bestuurskundig onderzoeker, Maastricht, en dr. Harry Geerlings, universitair hoofddocent, Capaciteitsgroep Milieukunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

© 2005

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel. (0317) 47 78 44

Fax (0317) 42 49 88

florence.vandenbosch@wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Woord vooraf	3
Samenvatting	5
1 Analyse kader	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Verantwoording keuze voor het pluricentrisch perspectief	8
1.4 Onderzoeks aanpak	9
2 Provinciale planvorming rond bedrijventerreinen in Zuid-Limburg	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in het Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg	13
2.3 De Milieueffectrapportage: onderbouwing van gemaakte (initiële) keuzes op basis van onderzoek	13
3 Besluitvorming rond drie nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Besluitvormingsproces rond de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg	19
3.3 Locatie MAA-Oost	21
3.3.1 Belangen en standpunten van betrokkenen en de achtergronden daarbij	21
3.3.2 Strategieën, uitkomsten, nieuwe standpunten en vervolgstategieën van betrokkenen	23
3.3.3 Mening over de voorlopige uitkomst en strategieën voor het vervolg	24
3.3.4 Vervolg van de besluitvorming	24
3.4 Locatie Panneslager	27
3.4.1 Belangen en standpunten van betrokkenen	27
3.4.2 Strategieën, uitkomsten, nieuwe standpunten en vervolgstategieën	28
3.4.3 Mening over de voorlopige uitkomst en strategieën voor het vervolg	29
3.5 Locatie Hendrik	31
3.5.1 Belangen en standpunten van betrokkenen	31
3.5.2 Strategieën, uitkomsten, nieuwe standpunten en vervolgstategieën	32
3.5.3 Mening over de voorlopige uitkomst en strategieën voor het vervolg	33
3.5.4 Vervolg van de besluitvorming	33
4 Conclusies	35
Bronnen	41



Woord vooraf

Het natuurbeleid en het economische beleid van de Nederlandse overheid komen vaak los van elkaar tot stand. Dit kan ertoe leiden dat de uitvoering van ene beleid wordt bemoeilijkt door de doelen van het andere beleid.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) evalueert regelmatig de realisatie van natuurbeleidsdoelen, en rapporteert daarbij ook over de mogelijke oorzaken van succes en falen. In deze verkennende WOt-studie is specifiek gekeken naar het effect van de uitvoering van een onderdeel van het economische beleid op natuur.

Deze casestudie laat zien hoe de keuze voor de locatie van nieuwe bedrijventerreinen in Limburg een belemmering vormt om natuurbeleidsdoelen te realiseren. Speciaal is gekeken waarom de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, Natura 2000, natuur in en om de stad en de vorming van ecologische verbindingzones hier last van kunnen hebben.

De Nederlandse samenleving heeft belang bij een goed economisch beleid, maar ook bij een goed natuurbeleid. In deze studie worden enkele opties voor onderlinge afstemming gegeven, waardoor de doelen van het natuurbeleid beter zijn te realiseren. Zonder daarbij overigens de economische belangen uit het oog te verliezen.

Drs Paul Hinssen
Hoofd unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



Samenvatting

Het Milieu- en Natuurplanbureau evalueert het natuur- en landschapsbeleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het ministerie is echter niet de enige actor die bepaalt wat er van de kwaliteit en kwantiteit van natuur en landschap in Nederland terecht komt. Diverse actoren met verschillende doelen en belangen beïnvloeden de plaats en vorm van natuur en landschap in Nederland. De ruimte in Nederland is immers schaars en dus is het toedelen van functies aan grond een verdelingsvraagstuk van een schaars goed. Wonen, werken, infrastructuur, natuur, milieu en water concurreren om die ruimte. Het doel van dit onderzoek is om na te gaan hoe op regionaal niveau besluitvorming verloopt die van invloed is op de kwaliteit en kwantiteit van natuur. We willen graag weten of en zo ja hoe (en waarom) effecten op natuur en landschap worden meegewogen in besluitvorming over gebruik en inrichting van de ruimte. Daarmee kunnen we inzicht verkrijgen in het krachtenveld waarbinnen het ministerie van LNV streeft naar de realisatie van natuur- en landschapsbeleidsdoelen.

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek naar een deel van een besluitvormingsproces. Het onderzoek geeft inzicht in een stukje van het samenspel van actoren, belangen, doelen en institutionele context waarin het natuur- en landschapsbeleid vorm en inhoud krijgt. Het onderzoek vindt plaats vanuit een pluricentrisch perspectief (zie Teisman, 1992).

De casus die onderzocht wordt, is het besluitvormingsproces rond de aanleg van drie nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. Op basis van documentenanalyse en interviews met be-

trokkenen, is nagegaan welke actoren in het proces betrokken zijn, welke belangen zij hebben, welke standpunten zij innemen in het besluitvormingsproces, welke strategieën zij inzetten om hun doelen te halen, en in hoeverre zij erin slagen hun initiële doelen in het besluitvormingsproces onder te brengen en/of in staat zijn gezamenlijke nieuwe doelen te formuleren. Nagegaan wordt wat dit betekent voor natuur en natuurbeleid.

Uit het onderzoek blijkt dat met name de provincie Limburg, de gemeenten Maastricht, Eijsden, Beek en Brunssum en (semi-)commerciële organisaties (de Limburgse ontwikkelingsmaatschappij LIOF en vliegveld Maastricht-Aachen Airport) belang (denken te) hebben bij de realisatie van nieuwe bedrijventerreinen. Inwoners van betrokken gemeenten hebben echter meer belang bij een goede kwaliteit van de leefomgeving. Zij hechten met name belang aan de landschappelijke aantrekkelijkheid en de recreatieve waarde van hun omgeving. Nieuwe bedrijventerreinen passen niet altijd even goed in dat beeld. Adviesorganen als de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid Limburg (PCOL) en de Commissie voor de milieueffectrapportage uiten onder meer hun bedenkingen bij de noodzaak en de kwaliteit van nieuwe bedrijventerreinen.

Het zijn de provincie, gemeenten en (semi-)commerciële organisaties die er uiteindelijk in slagen hun eigen doelen in het proces onder te brengen. De overige partijen – bewoners vertegenwoordigd in de Stichting Eijsden Groen en de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek, de PCOL en de Commissie voor de milieueffectrapportage – lijken ondanks hun bedenkingen, niet anders te kunnen doen dan in grote lijnen

instemmen met de ingezette ontwikkelingen. De mate waarin in het besluitvormingsproces rekening wordt gehouden met natuur is niet zodanig dat verondersteld mag worden dat deze natuur ook voor de toekomst, wanneer in nieuwe besluitvormingsronden nieuwe beslissingen worden genomen, is veilig gesteld. De beperkte aandacht voor natuur in het proces kan wellicht geweten worden aan het feit dat er geen, laat staan invloedrijke, actoren in het proces betrokken zijn, die waarde hechten aan de (ecologische kant van) natuur. Wel zijn er zoals gezegd actoren in het proces betrokken, die de kwaliteit van de woon- en leefomgeving waarderen, maar deze zijn niet invloedrijk genoeg om het proces essentieel te beïnvloeden.

Op basis van dit onderzoek kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de invloed van het natuurbeleid binnen het domein van het economisch beleid nog relatief beperkt is. Indirect wordt invloed uitgeoefend via nota's en wetgeving. Een lastig punt is onder meer dat de noodzaak van nieuwe bedrijventerreinen vooralsnog moeilijk aangetoond (of ontkend) kan worden. Meer inzicht hierin kan wellicht een opening zijn naar een meer duurzaam bedrijventerreinenbeleid. Binnen dat nieuwe beleid, kan dan gemakkelijker rekening worden gehouden met het ecologisch belang en met het belang dat mensen hechten aan de landschappelijke aantrekkelijkheid van hun leefomgeving. Andere risico's over natuur en kwaliteit van de leefomgeving gaan over de verantwoordelijkheid van beleidsplannen en -voornemens. Kansen voor natuur liggen in de waarde voor bewoners van verstedelijkende gebieden. Voor die mensen dus waarvoor behoud van de kwaliteit

van de woon- en leefomgeving van belang is. Een grotere invloed van de lokale bevolking op de regionale besluitvorming zou natuurwinst kunnen opleveren.

1 Analysekader

1.1 Inleiding

Een taak van het Milieu- en Natuurplanbureau is om het natuur- en landschapsbeleid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te evalueren. In zo'n evaluatie kan bijvoorbeeld de vraag centraal staan: in hoeverre worden beoogde kwantiteit en kwaliteit van de Ecologische hoofdstructuur gerealiseerd? Het is gebruikelijk om dit soort vragen te beantwoorden door middel van een klassieke doe-evaluatie. Kuindersma en Boonstra (1995) definiëren de klassieke doe-evaluatie als volgt: "Om een oordeel te kunnen vellen over de mate van effectiviteit van een beleid, vergelijkt men de doelen van het beleid en de feitelijke effecten. Daarbij gaat men uit van de doelstellingen van één sturende actor". In dit zogenaamde 'unicentrisch perspectief' wordt er vanuit gegaan dat er sprake is van beleid zodra het sturingscentrum een bestuursprogramma vaststelt. Door vooraf duidelijkheid te verschaffen over doelen is rationeel beleid mogelijk (Teisman, 1992, pp.31-31).

Een onderzoeker beoordeelt in beleidsonderzoek dus de implementatie en het uiteindelijk effect vanuit de vooraf gestelde doelen "omdat er in het unicentrisch perspectief vanuit wordt gegaan dat de politiek-bestuurlijke top van de overheid het recht en het vermogen bezit om het algemeen belang te definiëren en de uitvoerders zich dienen te houden aan het vastgesteld beleid, beschouwt de onderzoeker interne overlap in taakverdeling, strijd tussen overheidsorganisaties en tegenwerking van maatschappelijke partijen veelal in termen van efficiency- en effectiviteitsverlies" (Teisman, 1992, p. 27).

Tegenover deze klassieke doe-evaluatie staat beleidsevaluatie vanuit een sociaal-constructivistische wetenschapsopvatting. Volgens Kuindersma en Boonstra (1995) staan hierin niet alleen de autoriteit van centrale doelen ter discussie, maar ook de autoriteit van deskundigheid. De overheid is in deze opvatting geen eenduidige actor, maar een institutionele structuur waarbinnen allerlei actoren actief zijn (Teisman, 1992). Teisman (1992, p. 35): "Omdat ruimte, geld en uitvoeringsvermogen schaars zijn, worden conflicterende doelen van verschillende actoren bij de uitvoering van hun plannen manifest onverenigbaar. Keuzen die bij de voorbereiding en vaststelling van plannen omzeild zijn, dienen nu te worden gemaakt. De plannen van diverse actoren moeten met elkaar worden gekoppeld. Dat vereist heroverweging, aanpassing en vernieuwing van deze plannen."

1.2 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of overheidsbeleid dat andere dan natuurbeleidsdoelen beoogt, interfereert met het natuurbeleid en een mogelijk negatief effect heeft op de realisatie van die natuurbeleidsdoelen. Een ander doel is om na te gaan of er manieren zijn om de mogelijk negatieve gevolgen hiervan te verminderen. In dit onderzoek wordt het besluitvormingsproces rond de aanleg van drie nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg gereconstrueerd en geanalyseerd in het licht van de betekenis voor natuur en natuurbeleid. De keuze voor deze casus is ingegeven door het te verwachten spanningsveld in doelen voor natuur en doelen en belangen rond het ontwikkelen van bedrijventerreinen (zie ook: Vreke et al, 2004).

De overheid is in deze opvatting geen eenduidige actor, maar een institutionele structuur waarbinnen allerlei actoren actief zijn

In het onderzoek staan twee vragen centraal:

- Kunnen we op basis van onderzoek naar de strijd tussen actoren in besluitvormingsprocessen over het toedelen van functies aan de ruimte, vaststellen dat het bedrijventerreinenbeleid van de overheid een belemmering is voor een verbetering van de natuurkwaliteit en -kwantiteit? Of leidt dat beleid misschien zelfs tot een verslechtering van de kwaliteit en kwantiteit van onder meer de Ecologische hoofdstructuur?
- Kunnen we op basis van onderzoek naar de strijd tussen actoren in besluitvormingsprocessen over het toedelen van de ruimte, aanknopingspunten vinden om natuurdoelen beter gerealiseerd te krijgen?

1.3 Verantwoording keuze voor het pluricentrisch perspectief

In de bestuurskundige literatuur wordt een aantal perspectieven voor besluitvormingsonderzoek onderscheiden. Het meest in het oog springende onderscheid in de perspectieven, is dat – zoals ook beschreven in par.1.1 - tussen modellen waarin de overheid wordt opgevat als een geünificeerde, centraal gecoördineerde actor en modellen waarin de overheid wordt opgevat als een conglomeraat van organisaties en actoren (zie onder meer: Allison, 1971; Geveke, 1996; Teisman, 1992; Litjens, 2000; Bressers en Kuks, 2000; Kuindersma & Boonstra, 2005).

Enkele kritieken op het ‘overheid als één-actor’ perspectief luiden:

- *“the ‘maker’ of government policy is not one calculating decisionmaker but is rather a conglomerate of large organizations and political actors.”* (Allison, 1971:3);

- “hiermee wordt ...minder recht gedaan aan de diverse interorganisatorische relaties, de veelheid aan meesturende actoren, de belangen-tegenstellingen, wederzijdse beïnvloeding, concurrentie en rivaliteit” (Litjens, 2000);
- “de overheid als actor bestaat niet...De gelaagde en verkokerde overheid is geen handelings-eenheid. Elk departement en elke laag maken eigen beleid in de vorm van nota’s en handelingschema’s (Teisman, 2001, pp.30,33).

Daarom is tegenwoordig in de beleidsliteratuur de ‘moderne beleidsnetwerkbenadering’ als alternatief in trek (Litjens, 2000): ”Daar waar netwerken ontstaan rond een specifiek bestuurlijk taakveld, beleidsprobleem of beleidsprogramma, is sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen de diverse actoren. De keuze van actoren om te participeren in een netwerk en het doen van investeringen in deze samenwerking is onder meer afhankelijk van de omvang van de eigen hulpbronnen en het gepercipieerde belang dat zij bij het onderliggende beleidsprobleem hebben.” Pröpper (2000) beschrijft beleidsnetwerken als volgt: “Kenmerkend voor een beleidsnetwerk is dat deze bestaat uit organisaties die tot op zekere hoogte afhankelijk zijn van elkaar en deels samenwerken, maar ook deels autonoom handelen... Centraal hierbij staan de relaties tussen diverse organisaties in het kader van de collectieve aanpak van maatschappelijke problemen (vgl Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997:6)”

Litjens (2000) stelt over de moderne beleidsnetwerkbenadering: “de vraag ‘who gets what’ is geïnspireerd door politicologisch onderzoek naar macht en invloed binnen netwerken. Deze vorm

van evaluatieonderzoek is gericht op het nut dat participerende beleidsactoren trachten te maximaliseren. Naarmate meer actoren hun preferenties of standpunten weten te verenigen met het uiteindelijk beleidsresultaat is het netwerk meer effectief”.

Litjens plaatst het werk van Teisman binnen de ‘moderne beleidsnetwerkbenedering’.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het object van studie van de pluricentrische benadering is complexe besluitvorming. Teisman stelt dat het beleid wordt vastgesteld op het moment dat alle benodigdheden, de schaarse goederen in het conversieproces, worden samengebracht (Teisman, 1992, p.33). Over dat beleidsvaststellingsmoment zegt Teisman (1992, p.35): “Omdat ruimte, geld en uitvoeringsvermogen schaars zijn, worden conflicterende doelen van verschillende actoren bij de uitvoering van hun plannen manifest onverenigbaar. Keuzen die bij de voorbereiding en vaststelling van plannen zijn omzeild, dienen nu te worden gemaakt. De plannen van diverse partijen moeten aan elkaar worden gekoppeld. Dat vereist heroverweging, aanpassing en vernieuwing van deze plannen. De implementatie is dan het best te zien als beleidsuitvoering, beleidsontwikkeling en -aanpassing tegelijkertijd.” In aansluiting daarop stelt Teisman (1992, p. 119): “Als de verzoening tussen diverse doelen pas manifest wordt bij de realisatie van concrete beleidsprojecten, dan ligt het voor de hand om hier de kern van het onderzoek te leggen.”

Strijd om beleid

In dit onderzoek is gepoogd om een besluitvormingsproces te selecteren dat het ‘beleidsvaststel-

lingsmoment’ zo dicht mogelijk nadert. Gekozen is voor een analyse van de besluitvorming rond de ontwikkeling en vaststelling van de provinciale plannen voor de realisatie van drie nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg. De besluitvorming vindt plaats in het kader van de ‘POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg’. Hoewel het hierbij dus nog om (provinciale) planvorming gaat, lijkt de casus toch geschikt omdat juist in deze fase van de planvorming de provincie expliciet rekening houdt met het gegeven dat de plannen van diverse partijen met elkaar moeten worden gekoppeld.

Vanuit de pluricentrische benadering van Teisman (1992) wordt afstemming tussen doelen en de ontwikkeling van doelen bestudeerd als de uitkomst van strijd om beleid tussen centrale en lokale eenheden. Het uitgangspunt is dat actoren doorgaans beperkte mogelijkheden hebben om hun doelen te verwezenlijken en daarom onmisbare middelen, waar anderen wel over beschikken, in de wacht proberen te slepen. Alleen door anderen bij het proces te betrekken is de initiatiefnemer in staat om de inbreng van onmisbare doelen te realiseren. Het gaat erom een gemeenschappelijk belang te ontdekken (Teisman, 1992, p. 52). In dit onderzoek staan dan ook centraal de analyse van het strategisch gedrag van actoren als factoren die de uitkomst van het besluitvormingsproces bepalen, en de beoordeling van de uitkomst van het besluitvormingsproces in termen van de mate waarin deze bevredigend is voor de betrokken actoren.

Actoren

Actoren worden binnen het pluricentrisch perspectief beschouwd als de basiseenheden die in

Actoren vertonen strategisch gedrag om hun doelen gerealiseerd te krijgen

netwerken beslissingen nemen. Zij zijn de eenheden die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als beïnvloedende partij. Het concept actor is niet per se synoniem voor formele organisatie. Formele organisaties kunnen als actor optreden, maar vaak zijn het organisatieonderdelen, groepen, individuen of zelfs (delen van) organisaties, die als handelende eenheid optreden. (Teisman, 1992, p.50-51).

Actoren vertonen strategisch gedrag om hun doelen gerealiseerd te krijgen. Strategisch gedrag wordt gedefinieerd als “een reeks van beslissingen, genomen door een actor, waarmee deze inzicht geeft in zijn doelen, de middelen die hij inzet en de criteria die hij hanteert om medewerking aan het beleid te verlenen.” Een strategie omvat ideeën over beïnvloedingsmogelijkheden, over de eigen rol en over kansrijke doelen. (Teisman, 1992, p.87).

Een analyse van het strategisch gedrag van actoren en een beoordeling van de uitkomst van het besluitvormingsproces in termen van de mate waarin deze bevredigend is voor de betrokken actoren, is echter niet voldoende. Ook moet worden nagegaan welk effect het strategisch gedrag van actoren en de uitkomst daarvan hebben op de mogelijkheden voor realisatie van natuur-(beleids)doelen. Hiermee wordt afgeweken van de visie van Teisman “...dat doelen alleen van belang zijn als ze gerepresenteerd worden door de deelnemende actoren in het proces. Hiermee accepteert hij de bestaande machtsconstellatie” (Kuindersma en Boonstra, 2005).

Dit onderzoek richt zich op de mate van realisatie van doelen die niet per definitie nagestreefd worden door actoren die zijn betrokken in het te onderzoeken besluitvormingsproces, maar op doelen die ook voor andere actoren van belang

zijn. In dit geval zijn dat de nationale, Europese en provinciale natuurbeleidsdoelen. Deze doelen worden in het te onderzoeken (deel van het) het besluitvormingsproces ondergebracht, niet per se via direct betrokken actoren, maar via wet- en regelgeving, nota's van andere overheden en procedures zoals de MER-procedure.

Formele documenten

Het onderzoek is in twee delen opgesplitst. In hoofdstuk 2 wordt de provinciale planvorming voor de drie bedrijventerreinen besproken. Het gaat om een analyse van de plaats die formele documenten in het proces innemen. Dat is ten eerste het Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg waarin de uitgangspunten van de provincie met betrekking tot de nieuw te realiseren bedrijventerreinen zijn opgenomen en dat in feite het startpunt vormt voor de onderhandelingen met betrokken actoren. Daarnaast is er de economische haalbaarheidsanalyse die geldt als onderbouwing van de economische noodzaak van de plannen. Tenslotte is er de milieueffectrapportage waarin de gevolgen voor natuur, milieu, cultuurhistorie, landschap, water en dergelijke waarden worden beschreven en door de provincie afgewogen. Via het MER komt het natuurbeleid van de Europese, nationale en provinciale overheden aan de orde.

De veronderstelling dat actoren strategisch met deze formele elementen in besluitvormingsprocessen kunnen omgaan, volgt enerzijds uit de sociaal-constructivistische wetenschapsopvatting dat men in sociale processen te maken heeft met sociaal geconstrueerde werkelijkheden. “Het positivisme gaat uit van een objectieve werkelijkheid. De werkelijkheid kan versluierd zijn, maar

als je maar goed onderzoekt dan komt uiteindelijk de werkelijkheid, de waarheid op tafel. In dit paradigma is men voortdurend op zoek naar een partij die de waarheid in pacht heeft of naar boven kan halen om tegenstellingen te beslechten. Die partij is vaak een onderzoeksbureau, liefst met een wetenschappelijke signatuur, of een persoon/instantie met grote macht of gezag. ...Als reactie op het positivisme laat het sociaal-constructivisme in het midden of er een objectieve waarheid is, maar stelt vast dat men in sociale processen te maken heeft met sociaal-geconstrueerde werkelijkheden. In dit paradigma is het belangrijk gezamenlijke zoekprocessen van betrokken partijen te faciliteren en open te houden” (Van de Zijde en Nijsten, 2003).

Anderzijds volgt de veronderstelling dat actoren strategisch met formele elementen in besluitvormingsprocessen kunnen omgaan uit de pluricentrische veronderstelling dat het publiekrecht een beperkte reikwijdte heeft. Immers, gedrag is weliswaar regelgeleid maar actoren kunnen daarbij kiezen aan welke regels zij refereren. Teisman stelt: ”Door het gedrag van diegenen die beslissingen nemen te onderzoeken, zal blijken dat gedrag vaak niet door regels wordt gedetermineerd.”

In een sociaal-constructivistische wetenschapsoptvatting wordt onder meer de objectieve waarde van beleidsondersteunende wetenschappelijke effectrapportages gerelativeerd. Zo stellen Klaassen en Nispen (1996): “Het belang van effectrapportages is vooral het in beeld brengen en accentueren van gevolgen van beleidsmaatregelen. Zo heeft de milieueffectrapportage geleid tot een emancipatie van de gevolgen van beleidsmaatre-

gelen voor het milieu. De emancipatie van de aandacht voor het milieu heeft tot een ‘countervailing power’ geleid. De dominantie van een economisch argument wordt gemitigeerd door expliciet aandacht te vragen en te verkrijgen voor een niet-economische overweging, in casu het milieu. Eenzelfde argument kan ook worden gedacht achter het voorstel voor een consumenteneffectrapportage, een emancipatie-effectrapportage of veiligheidseffectrapportages. Elke belangengroep verzekert zich aldus van analytische ondersteuning, zodat elke expertise met contra-expertise kan worden bestreden... Het gevaar bestaat dat de proliferatie van effectenonderzoek resulteert in een “*battle of analyses*”, waarbij de partiele analyses als wapen worden gebruikt... De pluriformiteit van de overheid biedt geen uitweg uit deze dilemma’s, omdat geen der deelnemende partijen de macht heeft om te bepalen dat de ene analyse wel en de andere analyse niet wordt toegelaten... Ook kunnen politieke vertegenwoordigers het zich permitteren om analyses langdurig terzijde te schuiven, omdat deze het evenwicht zouden verstoren.” (Klaassen en van Nispen, 1996).

Lessen voor de toekomst

In hoofdstuk 3 volgt een reconstructie van het besluitvormingsproces per locatie voor de bedrijventerreinen. In dit hoofdstuk komen de belangen, standpunten en (vervolg)strategieën van betrokken actoren en de (voorlopige) uitkomsten van die strategieën per bedrijventerreinenlocatie aan de orde. Ook wordt nagegaan hoe de respondenten, die beschouwd worden als vertegenwoordigers van de in het proces betrokken actoren, de (voorlopige) uitkomsten beoordelen.

Immers, gedrag is weliswaar regelgeleid maar actoren kunnen daarbij kiezen aan welke regels zij refereren

In het concluderende hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de volgende twee vragen:

- wordt er door de provincie en andere betrokken actoren strategisch met de formele elementen omgegaan, en wat betekenen de gemaakte keuzen voor de realisatie van natuurbeleidsdoelen?
- Brengen betrokken actoren natuurdoelen in het proces in – hetzij om strategische redenen, hetzij omdat zij inherente waarde hechten aan natuur – en wat betekent dit voor de kansen op realisatie van natuur(beleids)doelen?

Wat we uiteindelijk willen weten, is zoals gezegd (par 1.2):

- Kunnen we op basis van onderzoek naar de strijd tussen actoren in besluitvormingsprocessen over het toedelen van functies aan de ruimte, vaststellen dat bijvoorbeeld het bedrijventerreinenbeleid van de overheid een belemmering vormt voor een verbetering van die kwaliteit en/of kwantiteit, of zelfs leidt tot een afname van de kwaliteit en/of kwantiteit van onder meer de Ecologische hoofdstructuur?
- kunnen we op basis van onderzoek naar de strijd tussen actoren in besluitvormingsprocessen over het toedelen van de ruimte, aanknopingspunten vinden om natuurdoelen beter gerealiseerd te krijgen?

Ook op deze twee vragen wordt in het concluderende hoofdstuk ingegaan.

Data zijn verzameld op basis van documenten over de besluitvorming rond de drie bedrijventerreinen in Zuid-Limburg en interviews met in het besluitvormingsproces betrokkenen (zie voor presentatie van onderzoeksgegevens ook: Vreke et al, 2004). Aangezien de uitkomsten van onder-

zoek naar een besluitvormingsproces mogelijk niets zeggen over wat er in andere besluitvormingsprocessen gebeurt, zijn de conclusies van dit onderzoek alleen geldig voor het onderzochte besluitvormingsproces.

2 Provinciale planvorming rond bedrijventerreinen in Zuid-Limburg

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de provinciale planvorming rond bedrijventerreinen in Zuid-Limburg besproken. Het is een beschrijving van het 'formele', in documenten van de provincie beschreven verloop van de besluitvorming. Aan de orde komen de uitgangspunten zoals vastgelegd in het Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg (POL) en de onderbouwing van die uitgangspunten en de daarbij gemaakte initiële keuzes op basis van allerlei onderzoek, zoals beschreven in de Startnotitie MER en de Samenvatting MER.

2.2 Plannen voor nieuwe bedrijventerreinen in het Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg

In 2001 is het Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg (POL) door Gedeputeerde Staten goedgekeurd. Het POL is een integrale vervanging van het streekplan, het milieubeleidsplan en het verkeer- en vervoerplan. Het plan is de basis voor het economische beleid. In het POL wordt een aantal aanvullingen op het POL aangekondigd, waarvan de POL-aanvulling 'Bedrijventerreinen Zuid-Limburg' er één is.

In het besluitvormingsproces rond de POL-aanvulling 'Bedrijventerreinen Zuid-Limburg' zijn beslissingen nodig over het aantal hectaren nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein, het soort bedrijvigheid waarvoor ruimte moet zijn (de segmenten), de vestigingslocaties en de verdeling van segmenten over vestigingslocaties.

In het POL staat een aantal keuzen al indicatief aangegeven. Zo gaat de provincie er van uit dat er 175 hectare aan nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg nodig is. Ook meent het bestuur dat er gezien de beperkte ruimte in Zuid-

Limburg maar drie locaties in aanmerking komen, Maastricht Aaken Airport-Oost in Beek, Panneslager in Eijsden en het Hendrikterrein in Brunssum. En verder gaat het om vier segmenten waarvoor ruimte nodig is: 'platformgebonden en luchthavengeoriënteerd', 'modern gemengd en bedrijventerrein ten behoeve van Maastricht', 'transport en distributie' en 'gemengd plus'. In de Startnotitie en de Samenvatting van de Milieueffectrapportage licht de provincie toe hoe zij tot deze keuzes is gekomen.

2.3 De milieueffectrapportage: onderbouwing van gemaakte keuzes op basis van onderzoek

In de Startnotitie MER staat dat er een economische haalbaarheidsanalyse wordt (en deels al is) uitgevoerd, die een economische onderbouwing geeft voor de keuze van de functie, omvang en fasering van de locaties.

De conclusies uit de eerste fase van de Economische Haalbaarheidsanalyse luiden: "De aanleg van nieuwe terreinen is noodzakelijk voor het in stand houden en versterken van de economische structuur. Het realiseren van de opgaven voor nieuwe terreinen voor de middellange termijn is zeer urgent (Startnotitie MER, p.14)".

In de Startnotitie staat dat er voor Zuid-Limburg een locatievraagstuk resteert voor in totaal 175 ha bruto bedrijventerreinen, verdeeld over de volgende segmenten: 52,5 ha Platformgebonden en luchthavengerelateerd, 57,5 ha Transport en distributie, 40 ha Modern gemengd en bedrijventerrein ten behoeve van Maastricht, 25 ha Gemengd plus (Startnotitie MER, pp.18-19). De Samenvatting MER constateert vervolgens aan resterende opgaven voor Zuid-Limburg: 45 ha

De aanleg van nieuwe terreinen is noodzakelijk voor het in stand houden en versterken van de economische structuur

transport en distributie, 25 ha gemengd plus, 40 ha modern gemengd en bedrijvenpark ten behoeve van Maastricht; en 37,5 hectare platvormgebonden en luchthavengerelateerd. In totaal is daarmee de opgave teruggebracht van 175 ha naar 147,5 ha.

Zeefmethode

In de Startnotitie MER wordt aangegeven dat de keuze voor de drie locaties. MAA-Oost in Beek, Panneslager in Eijsden en Hendrik in Brunssum, voortkomt uit een zogenaamde zeefmethode. Deze methode houdt in dat, “om locaties te vinden die in potentie geschikt zijn als bedrijven-terrein moet worden bezien of er vanuit andere beleidsvelden reeds een bescherming opgelegd is.” (Startnotitie MER, p.20). Het gaat om gebieden die beschermd zijn in Europees of nationaal beleid, en om bescherming die door het POL aan gebieden is toegekend. Het gaat om zogenaamde groene, blauwe en bronzen waarden. Europese en nationale groene waarden komen aldus de Startnotitie MER voort uit de Habitat- en Vogelrichtlijn, het Structuurschema Groene Ruimte, het Natuurbeleidsplan, de Natuurschoonwet en de Boswet. Groene waarden uit het POL zijn ecologische ontwikkelingszones, kernleefgebieden voor hamsters, stedelijke groenzones en stedelijke groenzones met rode accenten. (Startnotitie MER, pp. 21-22).

De conclusie in de Startnotitie MER (pp. 22-23) luidt dat er maar drie gebieden zijn in Zuid-Limburg die niet beschermd zijn vanuit andere beleidsvelden: het Hendrik-terrein in Brunssum, Panneslager in Eijsden en Lanakerveld in Maastricht. De eerste twee terreinen zijn in het POL ook beiden aangeduid als Stedelijke reconversie-

zone. Voor de locatie Panneslager in Eijsden wordt wel geconcludeerd dat “de locatie buiten de contouren ligt die in het kader van openruimtebeleid zijn getrokken rondom de kernen in de gemeente Eijsden. De keuze voor deze locatie heeft als gevolg dat het beleid zal moeten worden aangepast.” (Startnotitie MER, p. 30).

De locatie MAA-Oost in Beek kent wel specifieke bescherming. In de Startnotitie MER wordt niet aangegeven om welke waarde(n) het daarbij gaat. Dit wordt wel aangegeven in de Samenvatting MER. In het voorgaande streekplan valt MAA-Oost nog onder het openruimte- en bufferzonebeleid: “alleen tekstueel is aangegeven dat er een bedrijfsmatige ontwikkeling gewenst wordt.” (Samenvatting MER, p. 17). Daarnaast wordt in de Samenvatting MER op pagina 18 aangegeven dat voor de in het POL aangegeven gewenste locatie MAA-Oost de zeeflaag van het bodembeschermingsgebied is komen te vervallen.

Locatieonderzoek

In de Samenvatting MER wordt vervolgens gesteld: “Ten behoeve van het POL heeft de provincie een locatieonderzoek opgesteld. Voor Zuid-Limburg zijn vijftien locaties in beeld gekomen om het locatievraagstuk op te lossen. De in het locatieonderzoek gehanteerde zeefmethode was echter niet volledig en niet actueel in het licht van het op te stellen POL. Daarnaast bevatte dit locatieonderzoek economische argumenten ter vergelijking van locaties. In het locatieonderzoek is geconstateerd dat er feitelijk drie terreinen mogelijk in aanmerking kunnen komen om het locatievraagstuk op te lossen. Dit waren de locaties MAA-Oost, Hendrik en Panneslager. De andere locaties zijn afgevallen vanwege

Alleen tekstueel is aangegeven dat er een bedrijfsmatige ontwikkeling gewenst wordt

economische argumenten, terwijl deze af hadden moeten vallen vanwege aldaar aanwezige en te beschermen waarden” (Samenvatting MER, p. 15). De te beschermen waarden die genoemd worden, zijn Landschapsparken, onderdelen van de Ecologische hoofdstructuur en de Provinciale Hoofdstructuur, stedelijke groenzones met rode accenten, stiltegebieden en Bodembeschermingsgebied Mergelland. (Samenvatting MER, p.16). Hoewel dus de drie locaties voortkomen uit economische overwegingen, wordt ten aanzien van Hendrik, dat ligt in de Regio Parkstad \ westelijke Mijnstreek, in de haalbaarheidsanalyse geconstateerd dat er in deze regio geen behoefte meer is aan nieuwe bedrijventerreinen, omdat “de planningsopgave en de strategische reserve kunnen worden gerealiseerd binnen de grenzen van deze stadsregio’s”. (Startnotitie MER, p.16). Over het Hendrik-terrein in Brunssum concludeert de provincie in de Samenvatting MER (p. 19) echter wel weer: “Feitelijk is er bij deze locatie sprake van herinrichting.” De locatie Hendrik had als bedrijventerrein opgenomen moeten en kunnen worden vanwege de actuele bedrijfsmatige functie, en op basis van “het afwerkingsplan waarin gesteld wordt dat de helft van de locatie als bedrijventerrein tot ontwikkeling gebracht moet worden.”

Natuur op de drie locaties

Over de natuur wordt in de Startnotitie MER voor de drie locaties het volgende geconstateerd:

- In de omgeving van MAA-Oost komen belopen en bewoonde dassenburchten voor. Het MAA-Oost is onderdeel van een groot aaneengesloten dassenleefgebied zoals dat in het Dassenbeschermingsplan Limburg III

(1993) door het Ministerie van LNV is aangewezen. De das is op basis van de EG-Habitatrichtlijn geen prioritaire soort maar is wel genoemd in het verdrag van Bern als soort waarvan broed- en rustplaatsen beschermd moeten worden. Verder is de das beschermd op grond van de Natuurbeschermingswet en is de zoeklocatie een potentieel leefgebied van de hamster (Startnotitie MER, pp. 26-27).

- De locatie Hendrik ligt strategisch tussen de Tevenerheide en de Schinveldse bossen en heeft grote potentiële natuurwaarden waaronder belangrijke herpetologische waarden. Er zijn waarnemingen bekend van de rugstreep- pad, vroedmeesterpad en levende barende hagedis. De locatie herbergt belangrijke waarden soorten van droge heide, zoals nachtzwaluw, boomleeuwerik en geelgors. De natuurwaarden hebben op deze locatie echter geen duurzaam karakter omdat de mijnsteen- berg op termijn wordt afgegraven (Startnotitie MER, pp. 28-29)
- Vlakbij de locatie Panneslager liggen enkele boomgaarden en het gebied ten noorden van de zoeklocatie is van belang als verbinding- zone voor dassen tussen het Savelsbos en de Ijsderbeemden.

Wonen, bedrijven of natuur?

Over Panneslager in Eijsden constateert de provincie (Samenvatting MER, p. 19) dat het gebied waarvoor geen bescherming vanuit andere beleidsvelden geldt, groter is dan het door de provincie gewenste bedrijventerrein op deze plek (maximaal 40 ha). Gesteld wordt (Samenvatting MER, p. 19): ”In bestuurlijk overleg met de gemeente Eijsden is ervoor gekozen om de ruimte

De locatie herbergt belangrijke waarden: soorten van droge heide, zoals nachtzwaluw, boomleeuwerik en geelgors

Landschap, natuur en geluid beschouwt de provincie als de meest doorslaggevende waarden

ten oosten van Eijsden, grenzend aan de bebouwing, niet in te zetten als bedrijventerrein. Deze ruimte kan beter geschikt gemaakt worden voor woonbebouwing en groenontwikkeling.”

In de Startnotitie MER wordt ook nog aangegeven welke segmenten op welke locatie denkbaar zijn. Vanwege met name economische criteria en milieufstanden wordt uitgegaan van de volgende randvoorwaarden:

- het segment Platformgebonden en luchthaven-gerelateerd is alleen denkbaar op MAA-Oost
- het segment Gemengd Plus kan alleen op Hendrik geplaatst worden, want vanuit oogpunt van milieu is dit segment niet verantwoord op MAA-Oost of Panneslager
- het segment Transport en Distributie is op elk van de zoeklocaties denkbaar
- het segment Modern Gemengd en Bedrijvenpark is alleen denkbaar op MAA-Oost en Panneslager, omdat Hendrik op een te grote afstand ligt van Maastricht

Acht alternatieven

In het MER zijn acht alternatieven opgesteld, waarbij elk alternatief bestaat uit een toedeling van het locatievraagstuk aan de drie locaties. Elk alternatief komt steeds uit op 160 hectare. De alternatieven worden vergeleken op kansen en belemmeringen met betrekking tot ecologie en landschap, ontsluiting van de terreinen, waterhuishouding en milieuzonering (Samenvatting MER, p.23).

Op basis van de scores op criteria in het MER kan geen eenduidig “Meest Milieuvriendelijk Alternatief” geselecteerd worden, omdat verschillende locaties verschillende scores op verschillende criteria. De provincie licht dit in een reactie op

vragen van de Commissie voor de milieueffect-rapportage - opgenomen als bijlage in de Samenvatting MER - als volgt toe: “In het MER is geen rangorde tussen thema’s aangegeven. Hier is bewust voor gekozen aangezien een dergelijke aanpak altijd wordt bekritiseerd t.a.v. de subjectiviteit. In het MER is aangegeven dat vooral de thema’s landschap, natuur, geluid bij dit project van belang worden geacht. Er is tevens bezien welke andere aspecten daadwerkelijk onderscheidend zijn.”

Landschap, natuur en geluid beschouwt de provincie als de meest doorslaggevende waarden. Omdat landschap nauwelijks onderscheidend is tussen de locaties, wordt vooral naar natuuraspecten gekeken. De meest relevante, onderscheidende criteria daarbij zijn vernietiging van beschermde en bedreigde fauna, de verstoring van de provinciale ecologische structuur en de ligging ten opzichte van de provinciale ecologische structuur. Op basis daarvan heeft de provincie als “Meest Milieuvriendelijk Alternatief” een alternatief gekozen dat inhoudt dat MAA-Oost maximaal 70 hectare groot wordt; Panneslager maximaal 40 hectare en het Hendrik-terrein maximaal 50 hectare (Samenvatting MER, p. 48). Over dit alternatief stelt de provincie: “Hierbij kan Hendrik optimaal ontwikkeld worden en is MAA-Oost relatief klein. Alternatief 3 is daarom in dit MER gekozen als *basis* voor het MAA.” (Samenvatting MER, p. 47).

Argumentatie van de provincie

De argumentatie van de provincie is daarbij als volgt:

“Op de locatie Hendrik bestaan mogelijkheden natuurwaarden te behouden en te ontwikkelen. Indien de inrichting en het beheer van de te ontwikkelen groenzone gericht is op de waarde voor de huidige soorten zal waarschijnlijk een deel van de door het bedrijventerrein vernietigde soorten zich opnieuw kunnen vestigen. Bovendien ligt Hendrik zeer strategisch ten opzichte van omringende natuurgebieden en de potentiële natuurwaarden zijn derhalve groot. Behoud en ontwikkeling is het best mogelijk bij de alternatieven 3 tot en met 8. De gehele locatie MAA-Oost is leef- en fourageergebied voor das en broedvogels. Hier geldt dat hoe groter deze locatie ontwikkeld wordt, hoe meer aantasting van das en broedvogels plaatsvindt. MAA-Oost wordt in de alternatieven 4 tot en met 8 ruim meer dan 100 hectare groot en in de alternatieven 1, 2 en 3 maximaal 70 hectare groot. Op de locatie Panneslager zijn slechts twee criteria met betrekking tot natuur onderscheidend (vernietiging van waarden voor das en broedvogels). In alternatief 5 wordt Panneslager niet bebouwd, waardoor dit het meest gunstige alternatief is voor deze locatie.

De aantasting van dassen op MAA-Oost wordt zwaarder gewogen dan aantasting van dassen op Panneslager aangezien het op MAA-Oost gaat om aantasting van leef- en fourageergebied en op Panneslager alleen om aantasting van fourageergebied.”

De uiteindelijke toewijzing van segmenten en hectares aan locaties in de POL-aanvulling wordt uiteindelijk gebaseerd op “overleg met diverse

betrokken partijen en het MER.” (Samenvatting MER, p. 49). Deze is als volgt:

- op MAA-Oost komt volgens de POL-aanvulling 37,5 hectare Platformgebonden en luchthavengerelateerd, 15 hectare Modern gemengd en bedrijvenpark ten behoeve van Maastricht en 20 hectare Transport en distributie
- op Panneslager komt volgens de POL-aanvulling 25 hectare Modern gemengd en bedrijvenpark ten behoeve van Maastricht
- op Hendrik komt volgens de POL-aanvulling 25 hectare Gemengd plus en 25 hectare Transport en Distributie



3 Besluitvorming rond drie nieuwe bedrijventerreinen in Zuid-Limburg

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een reconstructie van het besluitvormingsproces dat plaatsvindt rond de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg. De belangen, standpunten en (vervolg-)strategieën van betrokken actoren en de (voorlopige) uitkomsten van die strategieën per bedrijventerreinlocatie komen aan de orde. Ook wordt nagegaan hoe de respondenten, die beschouwd worden als vertegenwoordigers van de in het proces betrokken actoren, de (voorlopige) uitkomsten beoordelen en de acties die zij ondernemen.

Betrokken actoren zetten strategieën in, in een poging om de besluitvorming in een door hen gewenste richting te sturen. De provincie zet eigen strategieën in om alle belangen zodanig te faciliteren dat de POL-aanvulling doorgang kan vinden. De uitkomst roept ook weer reacties op van actoren die vervolgens ook weer gevolgen hebben voor het vervolg van de besluitvorming.

3.2 Besluitvormingsproces rond de POL-aanvulling Bedrijventerreinen Zuid-Limburg

De provincie heeft besloten dat er een aanvulling op het POL nodig is, omdat er rondom dit besluit zo veel verschillende belangen spelen, dat de provincie in het kader van het POL niet tot een afgewogen beslissing kan komen. Zo stelt een respondent: *“Ik weet wel dat men de POL-aanvulling wilde benutten om na te gaan of die locaties haalbaar zijn, en zo ja, op welke manier.”* Andere respondenten noemen daarbij enerzijds de wens van de provincie om actoren wier medewerking vereist is bij het proces te betrekken, om op die manier draagvlak te creëren; *“Ik denk ook*

dat ze geredeneerd hebben: als nu die partijen die toch een bepaalde opvatting hebben, meelopen in het besluitvormingsproces, dan is het misschien wat makkelijker om straks de knoop door te hakken... dat er dan in het tot stand komen van het verhaal al meer draagvlak is gecreëerd”.

Anderzijds wijst men op de wens van de provincie om een goede belangenafweging te maken: *“Omdat er zo veel belangen speelden en er ook natuurbelangen aan de orde waren, is gezegd dat er toch een meer uitvoerige belangenafweging moet plaatsvinden voor de zorgvuldigheid. Om ook alle belangen goed mee te wegen, vindt de provincie dat er ook een MER-traject gelopen moet worden om ook vanuit de MER-optiek alle alternatieven goed naast elkaar te leggen.”*

In de Startnotitie MER (p.12) wordt aangegeven dat “ten behoeve van de POL-aanvulling en het daarvoor op te stellen MER bestuurlijk wordt overlegd met de gemeenten Beek, Brunssum, Eijsden, Maastricht, Meerssen en Sittard-Geleen. Ook de Regio Parkstad Limburg, het Businesspark MAA en LIOF zijn bij dit overleg betrokken.”

Naast de actoren die de provincie in het besluitvormingsproces betreft, blijken er ook actoren te zijn die proberen om invloed uit te oefenen op het verloop van de besluitvorming.



3.3 Locatie MAA-Oost

De planning van een nieuw bedrijventerrein MAA-Oost voor het vliegveld Maastricht Aachen Airport roept reacties op van de volgende actoren: de gemeente Beek, de Stichting Geen Uitbreiding Vliegveld Beek, de aangrenzende gemeente Meerssen, de Milieufederatie, de gemeente Maastricht, de Industriebank LIOF, de afdeling Economische Zaken van de provincie en de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid Limburg.

3.3.1 Belangen en standpunten van betrokkenen en de achtergronden daarbij

Belangen en standpunten over kwaliteit en leefbaarheid: gemeenten Beek en Meerssen, Stichting Geen Uitbreiding Vliegveld Beek en de Milieufederatie

De gemeenten Beek en de gemeente Meerssen willen enkele randvoorwaarden stellen aan het nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein. De randvoorwaarden zijn bedoeld om de aantasting van de leefbaarheid voor omwonenden te beperken. Zo mag het bedrijventerrein niet groter worden dan 75 hectare, moet de groenzone minstens vijftig meter breed zijn, moet het terrein uitsluitend via de A2 zijn ontsloten en willen de gemeenten geen ruimte bieden voor het segment Transport en Distributie. (Startnotitie MER).

De gemeente Beek heeft geen direct belang bij de komst van het bedrijventerrein MAA-Oost, omdat de exploitatie ervan in handen komt van de luchthaven Maastricht Aachen Airport. Toch lijkt de gemeente geen directe tegenstander van de komst van een nieuw bedrijventerrein voor de luchthaven op haar grondgebied. Wel verbindt de

gemeenteraad een aantal randvoorwaarden aan de komst van het bedrijventerrein.

Ook de vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek vindt dat er randvoorwaarden moeten worden gesteld aan een bedrijventerrein om daarmee de kwaliteit van zowel het terrein zelf als op de woon- en leefomgeving er omheen te waarborgen. De vereniging stelt dat het betreffende terrein gelegen is in een mooi cultuurhistorisch landschap, met dassenburchten. Het is een van de weinige overgebleven gebieden in de omgeving waar gerecreëerd kan worden. Als er dan toch bedrijven moeten komen, dan moeten deze kwalitatief hoogwaardig zijn, en geen overlast van vrachtwagens in de woonomgeving bezorgen.

De gemeente Meerssen deelt dit standpunt, en maakt zich vooral zorgen over de aantasting van de leefomgeving voor de inwoners van de kern Ulestraten, die grenst aan Beek. De Milieufederatie vindt net als de gemeenteraad van Beek dat de inrichting van het terrein een acceptabel beeld moet opleveren voor de inwoners van de aangrenzende kernen Ulestraten en Geverik.

Zowel de gemeenteraad van Beek als de vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek als de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid Limburg vinden dat er geen bedrijven uit het segment “Transport en distributie” op MAA-Oost mogen komen.

Dit standpunt over leefbaarheid zou het gevolg zijn van het “*Frans Maas-syndroom*”. Technoport Europe, een eerder in Beek gevestigd bedrijventerrein dat het segment “Platformgebonden en luchthavengeoriënteerd” kreeg toegewezen, heeft meer dan tien jaar leeg gestaan. En dat betekent dus “*renteloos gelegen*”, een situatie die de exploi-

Dus moeten er steeds smoezen verzonnen worden om aan te tonen dat een bedrijf luchthavengebonden is

tant, in dit geval de gemeente Beek, veel geld heeft gekost. Binnen de vereisten van het segment “Platformgebonden en luchthaven georiënteerd” kan men nog wel *“een lelijke loods van Frans Maas”* op het terrein kwijt. Uiteindelijk laat men de vestigingseisen voor bedrijven op Technoport Europe helemaal vallen, en raakt het terrein vol met *“vierkante blokkendozen.”* Een respondent verklaart dit als volgt: *“het criterium luchthavengebonden is nogal wat. Dus moeten er steeds smoezen verzonnen worden om aan te tonen dat een bedrijf luchthavengebonden is. Ieder criterium moet versoepeld worden en uiteindelijk zit er zo veel verlies op dat er een noodkreet komt, dat de provincie maar toestaat dat er ook andere dingen op gebouwd kunnen worden.”* Op basis hiervan mag verwacht worden dat betrokkenen zich fel verzetten tegen de komst van het segment “Transport en distributie”. Wat men in feite niet wil, is een laagwaardig bedrijventerrein.

Belangen en standpunten over economische ontwikkeling: afdeling EZ van de provincie en Provinciale Commissie Omgevingsbeleid Limburg (PCOL)

De afdeling Economische Zaken van de provincie, die zich als taak gesteld heeft om nut en noodzaak vanuit de economie aan te geven, benadrukt de noodzaak van een voldoende grote omvang van MAA-Oost. In de Economische haalbaarheidsstudie (tweede fase) die is gemaakt voor de POL-aanvulling wordt namelijk de conclusie getrokken dat *“vanuit economisch oogpunt de locatie MAA-Oost maximaal benut zou moeten worden.”*

Juist vanwege het veronderstelde economisch belang van MAA-Oost, vindt de PCOL dat het

segment “Transport en distributie” in ieder geval niet op MAA-Oost thuis hoort. Hoewel de PCOL normaal gesproken moeite heeft om een eenduidig standpunt in te nemen - *“er zit een aantal belangenvertegenwoordigers in, dus dat maakt eenduidige advisering lastig”* - is men in dit geval eenduidig in het advies om het segment “Transport en logistiek” niet op MAA-Oost te vestigen. MAA is *“een van de kurken waarop de economie in Zuid-Limburg moet gaan drijven”*, aldus de PCOL. MAA-Oost moet daarom kwalitatief hoogwaardig worden ingevuld. De PCOL is daarom ook unaniem in het advies om bedrijventerrein St Joost in de regio Midden Limburg, dat in het kader van een andere POL-aanvulling gepland wordt, te benutten om het segment “Transport en logistiek” te vestigen.

Belangen en standpunten met betrekking tot de economie van Maastricht: gemeente Maastricht

De gemeente Maastricht wil een deel van haar behoefte aan bedrijventerreinen in de omgeving van het vliegveld Maastricht Aachen Airport situeren, en een rol spelen bij de exploitatie ervan. (Startnotitie MER, pp. 24-25).

Dit standpunt valt te verklaren uit de krappe ruimte die Maastricht de laatste jaren heeft gehad voor bedrijven. Maastricht verwacht dat in de nabije toekomst een aantal Maastrichtse bedrijven zich buiten de stad zal moeten vestigen. Dit heeft te maken hebben met de ontwikkeling van het Belvedere-gebied in Maastricht. In samenwerking met investeerders wordt er namelijk gewerkt aan de ontwikkeling van woningen en kantoren in Maastricht; in een gebied ter grootte van zo'n 260 hectare. Binnen dit gebied bevindt zich het verouderde bedrijventerrein Bosserveld. Hier zijn

oude keramische industrieën en afvalverwerkings-bedrijven gevestigd. Om het Belvedere-gebied winstgevend te kunnen ontwikkelen, is uitplaatsing van deze bedrijven gewenst. Dat zou de reden zijn het segment “Modern gemengd en bedrijvenpark” ten behoeve van Maastricht in de besluitvorming rond de POL-aanvulling is opgenomen. Verondersteld wordt dat Maastricht deze industrieën kwijt wil op MAA-Oost en Panneslager, omdat deze twee locaties zich bevinden binnen 10 km van de stad en dus binnen het Maastrichtse verzorgingsgebied.

Deze behoefte van Maastricht om bedrijven weliswaar uit de stad te plaatsen, maar tegelijk binnen het eigen verzorgingsgebied te houden, komt voort uit het idee dat er in en om Maastricht al jarenlang een tekort is aan bedrijventerreinen. Dit zou de groei van de stad en van de hele regio hebben geschaad. Bovendien hebben de omliggende gemeenten een deel van de vraag – “*het soort bedrijventerreinen dat exploitatietechnisch wat lastiger is*” – moeten opvangen, omdat er binnen Maastricht alleen ruimte is voor kantoorlocaties.

Belangen en standpunten over de exploitatie van het bedrijventerrein; LIOF en Businesspark MAA

De Industriebank LIOF is een semi-overheidsinstelling. De aandelen van LIOF zijn voor het grootste deel in handen van het Ministerie van Economische Zaken. Het provinciebestuur heeft een kleiner deel in handen. LIOF is voor 18% aandeelhouder in de luchthaven, en is daarnaast de organisatie die de grond aankoopt ten behoeve van het nieuwe bedrijventerrein en deel zal hebben in de exploitatie ervan. LIOF stelt belang te hebben bij een snelle besluitvorming en bij de ontwikkeling van een rendabel Businesspark MAA.

Ook het Businesspark MAA vindt dat ze belang heeft bij een spoedige besluitvorming. De voorkeur gaat uit naar de ontwikkeling van segmenten die passen bij de gewenste moderne uitstraling van de luchthaven. (Startnotitie MER).

Het idee voor een bedrijventerrein op MAA-Oost is niet nieuw. In de Startnotitie MER staat: “Nadat in 1998 het doek voor de oostwestbaan definitief viel, is samen met partijen in de regio (provincie, luchthaven, betrokken gemeenten, LIOF) gewerkt aan vernieuwing van de economische basis van Businesspark MAA.” (Startnotitie MER, p. 24). In 1998 is besloten om de planvorming rond de komst van een oostwestbaan bij het vliegveld te staken. Toen is ook het plan ontstaan om op de plek waar de oostwestbaan gepland was, een bedrijventerrein te vestigen. Ook al omdat de regionale vliegvelden geprivatiseerd zijn en ervoor moeten zorgen dat ze rendabel zijn. Met name die rentabiliteit is voor het vliegveld en voor het LIOF van belang. Op dit moment is de luchthaven namelijk niet rendabel. Het bedrijventerrein MAA-Oost moet daarin verandering brengen en zal om die reden dan ook worden geëxploiteerd door de luchthaven, in samenwerking met de Industriebank LIOF.

3.3.2 Strategieën, uitkomsten, nieuwe standpunten en vervolgstategieën van betrokkenen

Strategieën om de randvoorwaarden voor leefbaarheid gerealiseerd te krijgen: gemeenteraad Beek en Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek
De Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek lijkt de motor te zijn achter de acties die ondernomen worden om de ontwikkeling van het

Het bedrijventerrein MAA-Oost moet daarin verandering brengen en zal om die reden dan ook worden geëxploiteerd door de luchthaven

Maar daarmee komt de provincie niet tegemoet aan de wens van de eigen afdeling EZ, om MAA-Oost om economische redenen maximaal te benutten

bedrijventerrein MAA-Oost aan randvoorwaarden te verbinden. Zo wordt de invloed in de gemeenteraad aangewend om de raadsleden te verenigen in twee moties: de inkadering binnen twee wegen, waarmee de maximale grootte van het terrein wordt teruggebracht tot 75 hectare, en de afwijzing van het segment “Transport en distributie.”

De Vereniging maakt verder gebruik van alle inspraakmogelijkheden op de POL-aanvulling en alle daaraan vooraf gaande planvorming (POL en ontwerp-POL) en neemt daarin een extremer standpunt in dan de gemeenteraad. Ondermeer wordt in de inspraakrondes ook de onderbouwing van de ruimtevraag uit de economische haalbaarheidsanalyse door de Vereniging Geen uitbreiding Vliegvelde Beek in twijfel getrokken.

De gemeenteraden van Beek en Meerssen willen MAA-Oost inkaderen binnen twee bestaande wegen. Daarmee beperken ze de maximale grootte van het terrein tot 75 hectare. Die grootte komt goed overeen met het door de provincie gekozen Meest Milieuvriendelijk Alternatief. In dat alternatief wordt het MAA-Oost namelijk maximaal 70 hectare groot. De provincie blijft binnen de randvoorwaarde van de gemeenteraden en MAA-Oost wordt uiteindelijk 72,5 hectare groot, slechts weinig groter dan het Meest Milieuvriendelijke Alternatief. Maar daarmee komt de provincie niet tegemoet aan de wens van de eigen afdeling EZ, om MAA-Oost om economische redenen maximaal te benutten.

De provincie geeft verder geen gehoor aan de wens van de gemeenteraad van Beek en van de PCOL om het segment “Transport en distributie” op een andere locatie te vestigen.

3.3.3 Meningeën over de voorlopige uitkomst en strategieën voor het vervolg

De gemeente Beek is redelijk tevreden met deze uitkomst. Een respondent verklaart dit als volgt: “*Als je zo lang gevochten hebt en je denkt dat je niets bereikt en je krijgt opeens je zin, dan ben je heel tevreden.*” De Vereniging Geen Uitbreiding Beek is kritischer over het resultaat. De Vereniging verzet zich nog steeds tegen de komst van het segment “Transport en distributie”. In dat verband stelt een respondent: “*Er ligt nog altijd van de raad van Beek een motie: geen transport en distributie.*”

Wel heeft de provincie als tegemoetkoming voor het mogelijke overlast door vrachtwagens in het MER mitigerende en compenserende maatregelen voorgesteld: “*De ontsluiting van de locatie MAA-Oost loopt via de Europalaan A2. Om sluipverkeer via andere routes te voorkomen zou deze ontsluiting ‘dwingend’ gemaakt kunnen worden. Door inrichtingsmaatregelen aan mogelijke sluipwegen wordt het verkeer van en naar het bedrijventerrein gedwongen gebruik te maken van de Europalaan A2. Dit is met name relevant voor vrachtverkeer.*” Dit klinkt acceptabel voor de bezwaarmakers, maar probleem is dat het in feite niet de provincie die hierover kan beslissen. Aangezien de POL-aanvulling geen concrete beleidsbeslissing is, zijn besluiten over de daadwerkelijke inrichting van bedrijventerreinen en omgeving een zaak van betrokken gemeenten. Zij zullen dat moeten regelen in hun bestemmingsplannen.

3.3.4 Vervolg van de besluitvorming

De gemeente Beek, de uitvoerder en mede-exploiteur LIOF, de Milieufederatie en de Dassenwerkgroep overleggen met elkaar over de

planvorming voor de inrichting van MAA-Oost. Het gaat daarbij om het verplaatsen van een dasenburcht en om het meenemen van leefbaarheidsaspecten. Zo wordt rekening gehouden met het ‘beeld’ dat het bedrijventerrein oplevert voor de aangrenzende bewoning van Ulestraten en Geverik. De Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek is als gevolg daarvan relatief tevreden met de ontwikkelde inrichtingsplannen. De samenwerking tussen gemeente, LIOF, Milieufederatie en Dassenwerkgroep vinden respondenten *“het heel positieve gevolg van al die procedures rond Avantis”*. De korenwolf wordt aangehaald met betrekking tot het stagneren van de ontwikkeling van het bedrijventerrein Avantis: *“Bij Avantis hebben we 21 keer voor de Raad van State gestaan vanwege die Korenwolf... Als je dus niet evenwichtig die omgevingsfactoren meeneemt, dan krijg je dat op je dak. Een volstrekt rationeel, bedrijfsmatig aspect zit daarin.”*





3.4 Locatie Panneslager

In Eijsden wil de provincie het bedrijventerrein Panneslager vestigen. Actoren die hierover standpunten innemen zijn de gemeente Eijsden, de Stichting Eijsden Groen, de gemeente Maastricht en de Milieufederatie.

3.4.1 Belangen en standpunten van betrokkenen

Belangen en standpunten over kwaliteit en leefbaarheid: gemeenteraad Eijsden, gemeentebestuur Eijsden en Stichting Eijsden Groen

De gemeente Eijsden wil dat het gebied Panneslager groen blijft en vindt dan ook dat het gebied ten onrechte in het POL is aangemerkt als Stedelijke Reconversiezone. (Startnotitie MER, p.29). De gemeente Eijsden is in eerste instantie dan ook een felle tegenstander van de komst van een nieuw bedrijventerrein op haar grondgebied “ten behoeve van Maastricht”. Gemeentebestuur, gemeenteraad en de Stichting Eijsden Groen vinden allemaal dat er in en rond Eijsden al genoeg bedrijvigheid aanwezig is en dat de aanleg van nog een bedrijventerrein aan de rand van de kern van Eijsden een te grote invloed heeft op het woon- en leefklimaat. Voor de Stichting Eijsden Groen hangt dit ook samen met de angst voor verstedelijking en het verlies van de dorpscultuur als gevolg daarvan. De Stichting verwoordt dit als “*betrokkenheid bij het dorpsleven, cultuur. Een gemeente waar het aangenaam is om te wonen. Waar open ruimte is en waar een stuk traditie is dat je in stand wil houden.*”

Belangrijk bij de standpuntbepaling van de gemeente Eijsden is dat er ooit eens een grenscorrectie is geweest om een bedrijventerrein

Maastricht-Eijsden mogelijk te maken. Een deel van Eijsden is toen naar Maastricht overgegaan. In verband hiermee stelt een respondent: “*Dat was toen al een stap waarvan men zei: tot hier gaan we en niet verder.*”

Vervolgens wordt er in het POL een reconversiezone opgenomen aan de oostkant van Eijsden en worden, om het bedrijventerrein Panneslager te kunnen aanleggen, de contouren rond Eijsden uit het streekplan 1999 in het POL verlegd. Een respondent stelt: “*het verhaal bij die reconversiezone leidde bij ons tot de overtuiging dat Eijsden, het hele gebied, gaat verstedelijken.*” Over het verleggen van de contouren stelt de respondent: “*Die contouren waren ten finale vastgelegd in hun eigen (van de provincie) contourennota. Dus daar kon, zoals ze zelf zeiden op hoorzittingen, niet voor de komende vijftig jaar aan getornd worden. Nog geen jaar later komt hier opeens een hele reconversiezone waar stedelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden.*”

Belangen en standpunten over de economie van Maastricht; gemeente Maastricht

De gemeente Maastricht is “voorstander van een verdiepingsslag voor de zone tussen Eijsden en Maastricht.” De gemeente Maastricht wil graag een sterk bedrijventerrein in Eijsden waar het segment “Bedrijvenpark ten behoeve van Maastricht” gevestigd kan worden. Ook hier speelt weer, net als bij MAA-Oost, dat Maastricht bedrijven uit het Belvedere-gebied wil plaatsen. Ook speelt mee dat Maastricht kantoorlocaties in de stad zelf, en andere bedrijvigheid in omliggende gemeenten wil realiseren.

3.4.2 Strategieën, uitkomsten, nieuwe standpunten en vervolgstategieën

Strategieën om de komst van het bedrijventerrein tegen te gaan

Er zijn allerlei acties gestart om de komst van het bedrijventerrein tegen te houden. De gemeenteraad van Eijsden heeft een motie aangenomen met e veelzeggende naam “Panneslager Groen”. Het gemeentebestuur van Eijsden heeft twee ambtenaren aangewezen die de opdracht krijgen om de besluitvorming zodanig te beïnvloeden dat er geen bedrijventerrein komt. In samenwerking met de Stichting Eijsden Groen schakelt de gemeente de Wetenschapswinkel Maastricht in om op basis van hun onderzoek de onderbouwing van de ruimtevraag uit de economische haalbaarheidsanalyse te kunnen bekritisieren.

De Stichting Eijsden Groen maakt verder gebruik maken van inspraakmogelijkheden en zet een advertentie in het informatieblad van de gemeente. Daarin staat een voorbeeld van hoe op het POL gereageerd kan worden. Op basis daarvan brengen, aldus de Stichting Eijsden Groen, 400 mensen hun bedenkingen in. Ook organiseert de Stichting handtekeningenacties. Deze leveren zo'n 7,5 duizend handtekeningen op.

Genoemd wordt verder de ecologische verbindingzone die zich bevindt tussen de bedrijventerrein Maastricht-Eijsden en Panneslager. In de contourennota van de provincie is dit vastgelegd als een provinciale verbindingzone. Als gevolg van een uitspraak van de Raad van State leidde de aanwezigheid van deze zone tot een inperking van het bedrijventerrein Maastricht-Eijsden. Een respondent stelt: *“Die verbindingzone wordt steeds kleiner. En dan doe je beroep op de andere Hewel-*

landgemeenten om Eijsden te steunen, in het streven om wat nog resteert, open te houden.”

Reactie van de provincie

Boven genoemde strategieën leiden niet tot het gewenste resultaat. Waarschijnlijk is dat het gevolg van de invloed die provincie en Maastricht aanwenden om het gemeentebestuur van Eijsden over de streep te krijgen. Uiteindelijk wijzigt de gemeente Eijsden namelijk haar standpunt.

In de krant verklaart dit de wethouder deze omme-zwaai als dat het een gevolg is van een door de provincie uitgesproken dreigement over herindeling. In hoeverre dit dreigement daadwerkelijk is uitgesproken, is onbekend. De dreiging op zich lijkt echter wel een rol te hebben gespeeld in de omslag van de gemeente. Een respondent zegt daarover: *“De bevolking in de kleine gemeentes voelt zich door Maastricht overvallen. Men is beducht voor annexatie door middel van herindeling.”* Een andere respondent: *“Het heeft denk ik ook wel meegespeeld dat Maatsricht zei: Eijsden, als jullie niet mee doen, dan gaan we een gemeentelijke herindeling regelen. Ik denk dat dat argument nooit is uitgesproken, maar dat zijn van die onderliggende geluiden.”* En weer een ander: *“Met name de burgemeester realiseert zich inmiddels dat als je je blijft verzetten tegen dit soort onoverkomelijke ontwikkelingen, je daarmee allerlei overheidsinstanties een motief geeft om over te gaan tot meer drastische maatregelen.”*

Om ook de gemeenteraad overstag te krijgen, schrijven Eijdsense ambtenaren de notitie “Van bedreigingen naar kansen”, en houdt de wethouder van Maastricht een presentatie in Eijsden, waarin de raad een hoogwaardig bedrijventerrein krijgt voorgeschoteld met een goede landschappelijke inpassing. Een ander punt dat meespeelt bij de

De Stichting Eijsden Groen maakt verder gebruik maken van inspraakmogelijkheden en zet een advertentie in het informatieblad van de gemeente

omslag in het standpunt van de gemeente, is de verbinding van woningbouwlocatie Poelveld aan bedrijventerrein Panneslager. Maastricht geeft aan woningen te willen in Eijsden. En de winsten uit die woningbouw zijn voor Eijsden. Maastricht stelt daarbij als voorwaarde dat wordt ingestemd met de komst van het bedrijventerrein Panneslager. In dat verband doet de provincie een paar concessies aan Eijsden. Zo komt er geen bedrijventerrein van maximaal 40 hectare, maar wordt het terrein niet groter dan 25 hectare. Ook wordt grenzend aan het bedrijventerrein woningbouw toegestaan. Voor Panneslager in Eijsden constateert de provincie namelijk (Samenvatting MER, p. 19) dat het gebied waarvoor geen bescherming vanuit andere beleidsvelden geldt, groter is dan het door de provincie gewenste bedrijventerrein op deze plek (maximaal 40 ha). Gesteld wordt (Samenvatting MER, p. 19): *”In bestuurlijk overleg met de gemeente Eijsden is ervoor gekozen de ruimte ten oosten van Eijsden grenzend aan de bebouwing niet in te zetten als bedrijventerrein. Deze ruimte kan beter geschikt gemaakt worden voor woonbebouwing en groenontwikkeling.”*

Bovendien wordt afgesproken dat de aanleg gefaseerd zal gebeuren. Dat betekent bijvoorbeeld dat Panneslager pas benut zal worden nadat een restcapaciteit aan kavels die nog vrij beschikbaar zijn, Maastricht-Eijsden en Lanakerveld (fase 1), en MAA-Oost zijn ingezet voor het segment “Modern gemengd en bedrijvenpark ten behoeve van Maastricht”. Deze fasering leidt ertoe dat de Commissie voor de mer het MER goedkeurt, en daarmee haar bezwaren tegen de slechte onderbouwing van de economische noodzaak in de haalbaarheidsanalyse laat varen.

3.4.3 Meninge n over de voorlopige uitkomst en strategieën voor het vervolg

De Stichting Eijsden Groen is erg ontevreden over de uitkomst omdat ook een kleiner bedrijventerrein en woningbouw ten behoeve van Maastricht leiden tot verstedelijking en dus tot verlies van het dorpskarakter van Eijsden. Maar omdat de POL-aanvulling geen concrete beleidsbeslissing is, kan de Stichting hiertegen niet in beroep gaan bij de Raad van State. Dit vindt de stichting een nadeel: *“Wij waren in de stellige overtuiging dat we de procedure zouden winnen, omdat het in strijd is met het contourenbeleid.”* Het alternatief is nu, om tegen het bestemmingsplan in beroep te gaan. Ook de gemeente Maastricht is niet onverdeeld gelukkig met de uitkomst. Weliswaar is men er van overtuigd dat Maastricht zonder de inbreng van de provincie geen ruimte voor Maastrichtse bedrijven in omliggende gemeenten had kunnen claimen. Maar de gemeente vreest dat dit nog te weinig ruimte heeft opgeleverd, en dat die ruimte er sneller moet zijn dan de plannen toestaan. Toch ziet de gemeente nog licht aan de horizon: *“Ik verwacht dat over een dik jaar het traject voor het nieuwe Provinciaal Omgevingsplan begint, en daar ligt weer ruimte voor andere inzichten. Zo'n plan is toch heel snel achterhaald”*, aldus een respondent. Inmiddels zijn de gemeente Maastricht en de gemeente Eijsden bezig om de gemaakte afspraken uit te werken in een convenant. Uitgangspunt is om woningbouwlocatie Poelveld zo snel mogelijk te ontwikkelen terwijl Panneslager voorlopig alleen planologisch geregeld wordt in het bestemmingsplan. Afspraken over de uitvoering zijn afhankelijk van de monitoring van de uitgifte van bedrijventerrein binnen en rond Maastricht.

Daarmee laat de commissie haar bezwaren tegen de slechte onderbouwing van de economische noodzaak in de haalbaarheidsanalyse varen



3.5 Locatie Hendrik

Het benutten van het Hendrikterrein in Brunssum als bedrijventerrein staat nauwelijks ter discussie. Er is eigenlijk alleen discussie geweest over het aantal hectaren en de te vestigen segmenten. Actoren met standpunten over het Hendrikterrein zijn de gemeente Brunssum, de gemeente Onderbanken\Schinveld, de Regio Parkstad Limburg, de Milieufederatie Limburg en de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid Limburg (PCOL).

3.5.1 Belangen en standpunten van betrokkenen

Belangen en standpunten over de lokale en regionale economie: gemeente Brunssum en Parkstad Limburg

De gemeente Brunssum ziet graag een bedrijventerrein op haar grondgebied komen. Het Hendrikterrein is in de ogen van de gemeente onder meer geschikt voor de opvang van bedrijven die samenhangen met de stedelijke behoefte van Brunssum en Parkstad. Regio Parkstad Limburg geeft in dat verband aan dat kantoren niet op MAA-Oost thuishoren en dat daarom 20 ha van het segment “Modern Gemengd en bedrijvenpark ten behoeve van Maastricht” op Hendrik gevestigd kan worden. (Starnotitie MER). Het is dan ook niet vreemd dat de discussie tussen de gemeente en de provincie vooral gaat over de grootte van het terrein en over de gewenste segmenten. De gemeente Brunssum wil graag dat het bedrijventerrein de maximale omvang krijgt die in het POL staat aangegeven, namelijk 65 hectare. Behalve het segment “Gemengd plus” wil de gemeente het segment “Transport en distributie” en het segment “Modern gemengd” op het Hendrikterrein kunnen vestigen.

Dat de gemeente graag het segment “Transport en distributie” wil vestigen, heeft te maken met het feit dat de gemeente graag een ringweg wil die behalve Brunssum ook het Hendrikterrein moet ontsluiten. Het Hendrikterrein is op dit moment slecht ontsloten. Een respondent stelt: *“Het terrein is eigenlijk volstrekt verkeerd gelegen, gezien de transportroutes in de rest van Limburg. Het bedrijfsleven gaat veel liever langs de autoweg van Heerlen naar Aken zitten.”* De gemeenten uit de westelijke mijnstreek, verenigd in Regio Parkstad hebben allemaal graag een dergelijke Ringweg Parkstad. De betrokken gemeenten zijn nog wel in onderhandeling over welke gebieden ontsloten moeten worden. De gemeente Brunssum rekent er intussen op dat als het Hendrikterrein een bedrijventerrein zal worden, de Buitenring er ook zal komen.

Belangen en standpunten over leefbaarheid; de gemeente Brunssum, de Milieufederatie, de PCOL en de gemeente Schinveld

Ook vanuit inwoners van Brunssum komt er – in tegenstelling tot in Beek en Eijsden -geen verzet tegen de plannen. Een respondent verklaart dit als volgt: *“Het is geen aantrekkelijk landschap waarmee burgers zich verbonden voelen.”* De gemeente vindt het terrein zelfs uitermate geschikt om te ontwikkelen als bedrijventerrein, onder meer omdat de afstand tot de bebouwing van Brunssum zodanig is dat milieu-overlast beperkt blijft. Vandaar ook dat de gemeente weinig moeite heeft met de toewijzing door de provincie van het segment “Gemengd plus” dat valt in een zwaardere milieucategorie. Ook de Milieufederatie is geen tegenstander van de komst van het bedrijventerrein op de locatie

Verzet tegen de komst van het bedrijventerrein lijkt zinloos, aangezien Hendrik met de bestemming bedrijventerrein aan de huidige eigenaar van het terrein is verkocht

Hendrik; noch van het segment “Gemengd plus”. De Milieufederatie stelt dat er zelfs een zekere ecologische winst behaald kan worden met een goede inrichting van het bedrijventerrein, wanneer er een ecologische verbinding overblijft tussen de Brunssummerheide en de Schinveldse Bossen. Alleen de gemeente Schinveld/Onderbanken is in zijn geheel tegen de komst van het bedrijventerrein, dat grenst aan haar grondgebied. De PCOL en de Milieufederatie zijn minder gecharmeerd van het idee om het segment “Transport en distributie” op het Hendrikterrein te vestigen. De PCOL wil dat niet vanwege de huidige slechte ontsluiting van het terrein, de Milieufederatie is daar tegen vanwege de ecologische gevolgen.

Verzet tegen de komst van het bedrijventerrein lijkt zinloos, aangezien Hendrik met de bestemming ‘bedrijventerrein’ aan de huidige eigenaar van het terrein is verkocht. Daarover wordt gezegd: *“Het heeft de bestemming bedrijventerrein, daar doe je verder niks aan. Als je dat eraf zou halen, dan krijgt de overheid een gigantische financiële claim en de overheid is nooit geneigd om fors geld te betalen om daar een groene bestemming aan te geven.”* Het Hendrikterrein ligt midden in een gebied waarvoor al heel lang het beleidsvoornemen geldt om er een ecologische verbindingzone van te maken. Aan die zone is echter nooit invulling gegeven. Het terrein is oorspronkelijk een kolenstort van de oude staatsmijnen, en in bezit van DSM. Men is er begonnen met afgraven en “op een gegeven moment” verscheen het terrein in allerlei rapporten over economische ontwikkeling als bedrijventerrein. *“Heel veel bedrijven zijn daar gebouwd op grond van de oude bestemming mijn-*

terrein, met behulp van artikel 19”. Inmiddels heeft DSM het als bedrijventerrein verkocht aan Van Mourik, waardoor de ruimte op het terrein zelf in feite geen natuurbestemming meer kan krijgen. De Milieufederatie stelt dat de komst van een goed ingebed bedrijventerrein ecologische winst kan opleveren. Toch kunnen de twee voorgestelde varianten van de nieuwe Ringweg, problemen opleveren voor de natuur in het gebied. De noordvariant doorkruist namelijk een stuk EHS, een belangrijk bronnenbos en mergelbeek. Wordt deze variant gerealiseerd, dan komt ook de ecologische verbindingzone waarin het Hendrikterrein ligt, onder druk te staan. De zuidelijke variant doorkruist een gebied dat is aangewezen als Vogel- of Habitatrichtlijngebied.

3.5.2 Strategieën, uitkomsten, nieuwe standpunten en vervolgstrategieën

Strategieën om te komen tot een groter bedrijventerrein met meer segmenten

Ter beargumentering van de toevoeging van het segment “Gemengd plus en bedrijventerrein ten behoeve van Maastricht” beroept de gemeente zich op een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Regio Parkstad Limburg, waarin geconcludeerd wordt dat er in deze regio *“behoefte is aan bedrijventerreinen in het algemeen en aan de sector “Modern gemengd” in het bijzonder.”* De Regio Parkstad Limburg stelt in dat verband dat een deel van het segment “Modern gemengd en bedrijvenpark ten behoeve van Maastricht” op het Hendrikterrein gevestigd kan worden.

De provincie besluit uiteindelijk om een deel van het segment “Transport en distributie” op het

Hendrikterrein te plannen, waarbij wel een fasering wordt aangebracht. In fase 1 zal de planningsopgave voor het segment “Gemengd plus” worden ingevuld en in fase 2 wordt de strategische reserve ingezet; *“mede te bezien in relatie tot ontwikkeling van de Buitenring Parkstad.”*

Wellicht is de fasering van het Hendrikterrein niet alleen het gevolg van de huidige slechte ontsluiting van het terrein - waarvan vooralsnog onzeker is of deze in de toekomst zal verbeteren, aangezien de besluitvorming rond de Ringweg parkstad nog niet rond is. De fasering zal ook het gevolg zijn van het standpunt van zowel de provincie als het LIOF en gebaseerd op de “economische haalbaarheidsanalyse”. Daaruit blijkt namelijk dat er in de westelijke Mijnstreek op dit moment geen schaarste aan bedrijventerreinen is. Andere gemeenten in de Westelijke Mijnstreek beschikken over bedrijventerreinen waarop nog voldoende ruimte aanwezig is, waaronder het terrein Avantis. Wellicht dat die schaarste er in de toekomst nog wel zou kunnen komen. Een andere mogelijke reden om het Hendrikterrein te faseren is dat een groot deel van het Hendrikterrein de komende vijftien tot twintig jaar toch niet ingezet kan worden als bedrijventerrein. In die periode is men immers nog bezig met afgraven.

3.5.3 Meningen over de voorlopige uitkomst en strategieën voor het vervolg

De betrokken actoren zijn relatief tevreden over de uitkomst, met uitzondering van de gemeente Onderbanken\Schinveld.

3.5.4 Vervolg van de besluitvorming

De gemeente Brunssum en de Milieufederatie hebben plannen opgesteld om aan de oostkant van het terrein een ecologische verbinding van

300 meter breed aan te houden. De Milieufederatie stelt dat er in de besluitvorming rond de Ringweg Parkstad nog onderhandeld kan en moet worden.

In het kader van de Flora- en Faunawet heeft de provincie aan LNV en LASER gemeld dat op het Hendrikterrein naast andere zeldzame soorten, de rugstreeppad is aangetroffen. Betrokkenen vermoeden dat de afgravingactiviteiten in verband hiermee gestopt hadden moeten worden, maar: *“er is niets meer van vernomen.”* Over de mogelijke problemen die ontstaan met het soortenbeleid in verband met de ontwikkeling van alvast een deel van het terrein als bedrijventerrein wordt gesteld: *“Het is nu een probleem van de gemeente.”*

Daaruit blijkt namelijk dat er in de westelijke Mijnstreek op dit moment geen schaarste aan bedrijventerreinen is.



Ingang van een dassenburcht

4 Conclusies

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mate waarin twee veronderstellingen uit het theoretisch kader door dit onderzoek worden onderbouwd. Ook wordt nagegaan wat dit betekent voor de mate waarin natuurbeleidsdoelen gerealiseerd kunnen worden en welke aanknopingspunten de reconstructie van het besluitvormingsproces biedt om natuurdoelen beter te kunnen realiseren. Zoals gesteld in het theoretisch kader wordt in een sociaal-constructivistische wetenschapsopvatting onder meer de objectieve waarde van beleidsondersteunende wetenschappelijke effectrapportages gerelativeerd. Gesteld wordt: “Het gevaar bestaat dat de proliferatie van effectenonderzoek resulteert in een *“battle of analyses”*, waarbij de partiele analyses als wapen worden gebruikt” (Klaassen en Nispen, 1996).

In het onderzochte besluitvormingsproces lijkt dit inderdaad het geval te zijn. De provincie heeft de noodzaak van nieuwe bedrijventerreinen “voor de groei van de economie” en/of voor het behoud van bestaande werkgelegenheid binnen de regio, niet hard kunnen maken op basis van de economische haalbaarheidsanalyse die zij heeft laten uitvoeren. Veel betrokkenen in het besluitvormingsproces betwijfelen de noodzaak van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen. Zowel de Milieufederatie als de gemeente Eijsden als de Stichting Eijsden Groen halen daarbij de rapporten van de Wetenschapswinkel Maastricht aan, waarin de onderbouwing van de ruimtevraag uit de economische haalbaarheidsanalyse in twijfel wordt getrokken.

Ook de regio Parkstad Limburg, een samenwerkingsverband van gemeenten in de Westelijke Mijnstreek waarvan de gemeente Brunssum deel uitmaakt, heeft twijfels bij de behoefte van

de provincie. Parkstad baseert zich daarbij op onderzoek dat aantoont dat er in de regio wel degelijk behoefte is aan nieuwe bedrijventerreinen in het segment “Modern gemengd” in de westelijke mijnstreek.

De PCOL en de Commissie voor de milieueffectrapportage adviseren de provincie dan ook om de behoeftevraag beter te onderbouwen. Op basis van onder meer de zwakke onderbouwing van de ruimtevraag, wil de Commissie voor de milieueffectrapportage in eerste instantie het MER niet goedkeuren. Pas wanneer de provincie in een toelichting aan de Commissie (Samenvatting MER, Bijlage IV) onder meer belooft om een fasering aan te brengen in de ontwikkeling van bedrijventerreinen, die gebaseerd wordt op de monitoring van de daadwerkelijke uitgifte van bedrijventerreinen, keurt de Commissie het MER goed.

Ook de keuze voor het Meest Milieuvriendelijk Alternatief, dat de provincie doet op basis van de vergelijking van een aantal alternatieven op een aantal criteria, is niet objectief te noemen. De provincie stelt daarover zelf dat op basis van de scores op criteria in het MER geen eenduidig “Meest Milieuvriendelijk Alternatief” geselecteerd kan worden, omdat verschillende locaties verschillend scoren op verschillende criteria. De provincie licht dit in een reactie op vragen van de Commissie voor de milieueffectrapportage – opgenomen als bijlage in de Samenvatting MER – als volgt toe: *“In het MER is geen rangorde tussen thema’s aangegeven. Hier is bewust voor gekozen aangezien een dergelijke aanpak altijd wordt bekritiseerd t.a.v. de subjectiviteit. In het MER is aangegeven dat vooral de thema’s landschap, natuur, geluid bij dit project van belang worden geacht. Er*

Veel betrokkenen in het besluitvormingsproces betwijfelen de noodzaak van ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen

is tevens gezien welke andere aspecten daadwerkelijk onderscheidend zijn.”

Dit nodigt wellicht uit tot strategisch gebruik van dergelijke onderzoeken. Wellicht dat de provincie het MER gebruikt heeft om een alternatief te kiezen dat het dichtst ligt bij de uitgangspunten zoals geformuleerd in het POL en waarmee voldoende tegemoet kon worden gekomen aan wensen van betrokkenen wier medewerking aan de uitvoering van het besluit noodzakelijk is. Dit is echter geen harde conclusie die uit het onderzoek getrokken kan worden. Wel zijn er enige aanwijzingen in die richting.

Natuur: niet doorslaggevend

Zo zegt de provincie effecten op natuur te hebben gekozen als doorslaggevend criterium bij de keuze van het Meest Milieuvriendelijk Alternatief. Uit het besluitvormingsproces blijkt verder echter nergens dat de provincie natuur als een doorslaggevend criterium beschouwt.

Ten eerste zou vanuit een natuurspectief verwacht mogen worden dat Panneslager, dat lage natuurwaarden kent, maximaal benut zou worden. Dat betekent dus veertig hectare in plaats van de gekozen 25 hectare. Als voor een groter terrein op Panneslager was gekozen, dan had MAA-Oost 15 hectare kleiner had kunnen worden. Want voor MAA-Oost geldt dat *“hoe groter deze locatie ontwikkeld wordt, hoe meer aantasting van das en broedvogels plaatsvindt”*.

Ook voor de Commissie voor de milieueffect-rapportage schijnt natuur overigens geen doorslaggevend criterium te zijn. De Commissie laat haar bedenkingen over de economische haalbaarheidsanalyse varen wanneer een fasering wordt

voorgesteld die inhoudt dat eerst MAA-Oost en pas later Panneslager wordt benut. Vanuit economisch perspectief is dit verdedigbaar. MAA-Oost wordt beschouwd als een van de kurken waarop de economie in Zuid-Limburg moet gaan drijven en de Economische haalbaarheidsstudie concludeert dat vanuit economisch oogpunt de locatie MAA-Oost maximaal benut zou moeten worden. Maar vanuit natuuroogpunt is het beter om eerst Panneslager en dan pas MAA-Oost in te zetten als bedrijventerrein.

Ten tweede wordt aangegeven dat de drie locaties MAA-Oost, Panneslager en Hendrik aanvankelijk niet uit de zeefmethode van de provincie naar voren zijn gekomen, maar geselecteerd zijn op economische argumenten. ”In het locatieonderzoek is geconstateerd dat er feitelijk drie terreinen mogelijk in aanmerking kunnen komen om het locatievraagstuk op te lossen. Dit waren de locaties MAA-Oost, Hendrik en Panneslager. De andere locaties zijn afgevalen vanwege economische argumenten.” (Samenvatting MER, p. 15).

Vervolgens blijkt dan ook dat provinciaal beleid, dat onderdeel uit maakt van de zeef, speciaal en alleen met betrekking tot de locaties Panneslager en MAA-Oost wordt aangepast om deze locaties daadwerkelijk als bedrijventerreinen te kunnen benutten. Het gaat om het contourenbeleid en bodembeschermingsbeleid.

Tenslotte lijkt niet al het nationale en Europese natuurbeleid onderdeel uit van de zeefmethode. Zo blijkt dat MAA-Oost onderdeel is van een groot aaneengesloten dassenleefgebied, door het ministerie van LNV aangewezen in het Dassenbeschermingsplan Limburg III (1993). Ook is de das op basis van de EG-Habitatrichtlijn weliswaar geen prioritaire soort, maar wordt wel genoemd

Hoe groter deze locatie ontwikkeld wordt, hoe meer aantasting van das en broedvogels plaatsvindt

in het verdrag van Bern als soort waarvan broed- en rustplaatsen beschermd moeten worden. Bovendien is de das beschermd op grond van de Natuurbeschermingswet (Startnotitie MER, pp. 26-27). De locatie Hendrik herbergt belangrijke herpetologische waarden zoals de rugstreepad, de vroedmeesterpad en de levende barende hagedis. Ook komen er zeldzame soorten (o.a. nachtzwaluw, boomleeuwerik, geelgors) voor die karakteristiek zijn voor droge heide (Startnotitie MER, pp. 28-29). De provincie geeft aan dat dit soort zaken in het kader van de Flora- en faunawet aan LNV en LASER zijn gemeld. Zo zou op het Hendrikterrein naast andere zeldzame soorten de rugstreepad zijn aangetroffen. Betrokkenen vermoeden dat de afgravingactiviteiten in verband hiermee gestopt hadden moeten worden, maar *“er is niets meer van vernomen.”* Over de mogelijke problemen die alsnog kunnen ontstaan met het soortenbeleid wordt gesteld: *“Het is nu een probleem van de gemeente.”* In het algemeen merkt de provincie in de Samenvatting MER op dat er voldoende ecologische informatie beschikbaar is, om ontheffingen in het kader van de Flora- en Faunawet te kunnen aanvragen.

Economie: niet doorslaggevend

Ook economische argumenten lijken niet het doorslaggevende criterium geweest te zijn voor het bedrijventerreinenbeleid. Genoemd is al dat de economische haalbaarheidsanalyse geen van de betrokken actoren echt heeft kunnen overtuigen van de noodzaak van nieuwe bedrijventerreinen. Wel noemen actoren het economisch belang van MAA-Oost en de noodzaak van het inhalen van de achterstand in economische ontwikkeling van Maastricht. Op basis van het eerste zou men een

maximale benutting van MAA-Oost verwachten in plaats van een beperking van het bedrijventerrein tot 75 hectare. Dit zou ook voor de economische ontwikkeling van Maastricht niet ongunstig zijn geweest. Voor Maastricht maakt het namelijk niet uit of het gehele segment “Modern gemengd en bedrijventerrein ten behoeve van Maastricht” op MAA-Oost zou zijn gekomen, of dat dit segment verdeeld wordt over MAA-Oost en Panneslager. Toch kiest de provincie ervoor om het segment te verdelen over de twee locaties. Op basis van economische argumenten zou ook een bedrijventerrein bij Brunssum niet verwacht worden. In de economische haalbaarheidsanalyse wordt ten slotte geconstateerd dat er in de Regio Parkstad momenteel voldoende bedrijventerreinen zijn om de vraag te accommoderen. Wellicht wordt Hendrik in de besluitvorming betrokken omdat er een noodzaak is het segment “Gemengd plus” ergens te vestigen. Op MAA-Oost en Panneslager of andere bedrijventerreinen is dat niet mogelijk omdat die terreinen te veel aan woonbebouwing grenzen.

Anderen betrekken

Uit dit onderzoek wordt niet geheel duidelijk waarom de provincie bepaalde keuzen maakt. Een veronderstelling uit het pluricentrisch perspectief is dat actoren doorgaans beperkte mogelijkheden hebben om hun doelen te verwezenlijken en daarom onmisbare middelen, waar anderen over beschikken, in de wacht proberen te slepen. “Alleen door anderen bij het proces te betrekken is de initiatiefnemer in staat om de inbreng van onmisbare doelen te realiseren. Het gaat erom een gemeenschappelijk belang te ontdekken” (Teisman, 1992, p. 52). Er zijn aanwijzingen dat de

Alleen door anderen bij het proces te betrekken is de initiatiefnemer in staat om de inbreng van onmisbare doelen te realiseren

MAA-Oost wordt niet groter dan 75 hectare, waarmee tegemoet gekomen wordt aan wensen van de gemeenten en de inwoners van Beek en Meerssen

provincie geprobeerd heeft om belangen van betrokken actoren te accommoderen. Met name gemeenten op wiens grondgebied een bedrijventerrein gevestigd moet worden, lijken voor de provincie belangrijke actoren om te overtuigen. Zo krijgt Brunssum er een deel van het segment “Transport en distributie” bij, terwijl Hendrik op dit moment slecht ontsloten is en het economisch voor de regio niet noodzakelijk is dat Brunssum een eigen bedrijventerrein heeft. Bovendien wordt de noodzaak voor de aanleg van de Ringweg Parkstad vergroot door toevoeging van dit segment aan Hendrik. Maar de ringweg zal weer uiterst negatieve gevolgen hebben voor de natuur in het gebied. De noordvariant van de Ringweg Parkstad doorkruist namelijk een stuk EHS, een belangrijk bronnenbos en mergelbeek. Wordt deze variant gerealiseerd, dan komt ook de ecologische verbindingzone waarin het Hendrikterrein ligt, onder druk te staan. De zuidelijke variant doorkruist een gebied dat is aangewezen als Vogel- of Habitatrictlijngebied. MAA-Oost wordt niet groter dan 75 hectare, waarmee tegemoet gekomen wordt aan wensen van de gemeenten en inwoners van Beek en Meerssen. Wel leidt de beperking van MAA-Oost tot maximaal 75 hectare ertoe, dat Panneslager (voor 25 hectare) benut moet worden. Het kan zijn dat de provincie dit doet omdat ze waarde hecht aan het “Meest Milieuvriendelijke Alternatief.” Dit lijkt echter in het licht van de manier waarop de provincie verder met ecologische waarden omgaat, minder aannemelijk. Ook lijkt het er niet op dat de provincie de gemeente en de inwoners van Eijsden erg blij maakt met deze keuze. Nergens is immers het verzet tegen de komst van een bedrijventerrein zo heftig

als in Eijsden, waar men vooral de verstedelijking en de daarmee samenhangende toenemende invloed van Maastricht vreest. Het is niet duidelijk waarom de provincie toch doorzet en zo veel moeite doet om Eijsden over de streep te trekken. Uiteindelijk lukt het wel om Eijsden te overtuigen, als gevolg van enerzijds de dreiging van herindeling, anderzijds het bieden van mogelijkheden voor woningbouw aan de gemeente Eijsden. Wat verder opvalt in het besluitvormingsproces, is dat geen van de betrokken actoren, met uitzondering misschien van de Milieufederatie en de Dassenwerkgroep, natuur echt belangrijk lijkt te vinden. Natuurbelangen worden alleen onderdeel van het besluitvormingsproces via de MER-procedure. Via die milieueffectrapportage krijgt het Europees, nationaal en provinciaal natuurbeleid een plaats in het proces. En als natuur al door respondenten genoemd wordt, dan is dat in het licht van pogingen om de kwaliteit van de eigen leefomgeving te behouden. Zo wordt geprobeerd om de Flora- en Faunawet en het contourenbeleid in te zetten om de komst van bedrijventerreinen tegen te gaan.

Natuur realiseren

Wat betekent dit alles nu voor de mate waarin natuur(beleids)doelen gerealiseerd worden? **De locatie Hendrik** is onderdeel van een ecologische verbindingzone tussen een EHS-gebied en een Vogel- en Habitatrictlijngebied. Bovendien herbergt de locatie beschermde soorten die vallen onder de Flora- en Faunawet. Het sparen van deze locatie kan dus beschouwd worden als een belangrijke stap in het realiseren van natuurbeleidsdoelen. Maar omdat de locatie al de bestemming bedrijventerrein heeft, en omdat de overheid geen schadevergoeding wil betalen bij her-

bestemming tot natuur, en omdat de gemeente Brunssum graag een eigen bedrijventerrein wil, en omdat Brunssum graag de Ringweg Parkstad wil, en omdat de provincie een locatie nodig heeft voor het segment “gemengd plus”, daarom is het natuurbeleid op deze locatie verder van haar doelen verwijderd geraakt. Hoewel er misschien enige natuurwinst behaald kan worden als het nieuwe bedrijventerrein goed in de omgeving wordt ingepast – en pas op termijn zal blijken of dat inderdaad gebeurt – zal de komst van de Ringweg Parkstad alle eventuele winst teniet doen en bovendien bestaande waarden aantasten.

De locatie MAA-Oost is onderdeel van een dassenleefgebied. Het is onduidelijk wat de komst van het bedrijventerrein zal betekenen voor de dassenpopulatie. Verwacht mag worden dat de invloed niet positief zal zijn. **De locatie Panneslager** grenst aan een ecologische verbindingszone. Omdat Panneslager geen ecologische waarde heeft, zal de komst van het bedrijventerrein naar verwachting op zichzelf geen negatieve effecten hebben op het realiseren van natuurbeleidsdoelen.

Lessen voor de toekomst

Biedt de reconstructie van het besluitvormingsproces nu aanknopingspunten om natuurdoelen beter gerealiseerd te krijgen? In het algemeen blijkt dat het provinciale beleid dermate gemakkelijk kan worden aangepast aan veranderende doelen of belangen, dat dit beleid geen garantie is voor het behouden van waarden die bescherming behoeven zoals natuur, landschap, cultuur, kwaliteit van de leefomgeving. Zo worden het contourenbeleid en het bodembeschermingsbeleid zonder enige moeite geschrapt ten behoeve van het bedrijventerreinenbeleid.

Uit deze casus blijkt duidelijk dat inwoners van gemeenten grote waarde hechten aan de kwaliteit van de eigen leefomgeving. Natuur is een onderdeel van die leefomgeving. Bovendien is duidelijk dat de provincie rekening moet houden met de belangen van actoren van wie medewerking met haar beleid nodig is om dit beleid te kunnen realiseren. Een voorzichtige conclusie kan zijn, dat het vergroten van de directe invloed van burgers in de lokale besluitvorming in sommige gevallen gunstig kan zijn voor de realisatie van natuurdoelen. In dit geval zou dit mogelijk enige natuurwinst hebben opgeleverd in Beek en Eijsden. Een grotere natuurwinst had in dit besluitvormingsproces bovendien behaald kunnen worden als de Rijksoverheid alerter was geweest op de mate waarin in een regio rekening houdt met vastgesteld nationaal en Europees natuurbeleid. De Rijksoverheid dwingt de naleving van de Flora- en Faunawet in Brunssum niet af. En naar verwachting zal het straks de Milieufederatie moeten zijn die gaat proberen om te voorkomen dat de Ringweg Parkstad een stuk EHS of een stuk Vogel- en Habitatrictlijngebied doorkruist en de werking van de ecologische verbindingszone teniet doet.

Ecologische verbindingszones spelen zowel in Eijsden als in Brunssum een rol. Het betrekken van burgers bij de realisatie van ecologische verbindingszones in verstedelijkende gebieden zou een dubbele winst kunnen betekenen. Ecologische verbindingszones bieden een zekere buffer tegen verstedelijking, kunnen landschappelijke en recreatieve waarden bieden aan bewoners, kunnen ecologische waarden herbergen en een verbinding vormen tussen natuurgebieden. Bewoners hechten waarde aan ten minste een paar van deze functies.

Zo worden het contourenbeleid en het bodembeschermingsbeleid zonder enige moeite geschrapt ten behoeve van het bedrijventerreinenbeleid

Een aanknopingspunt vormt ook het gegeven dat de economische haalbaarheidsanalyse niet overtuigend aantoont dat nieuwe bedrijventerreinen nodig zijn om de economie in Zuid-Limburg te stimuleren. Dat biedt wellicht mogelijkheden om een grotere druk uit te oefenen op de nationale en provinciale economische beleidssectoren om een beter (onderbouwd), duurzamer bedrijventerreinenbeleid te gaan voeren.

Bronnen

Literatuur

Allison, G. (1971). *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Boston, 1971

Bressers, H. en S. Kuks (2001), *Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip*, in: *Beleidswetenschap 2001/1*

Geveke, H.G. (1996). *Intenties, procedures en bureaupolitiek*. In: *bestuurskunde*, jaargang 5, nr.7

Hoogerwerf, A. (red.) (1989). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn

Kickert, W., E. Klijn en J. Koppenjan (eds.) (1997). *Managing complex networks*. London

Klaassen, H.L. en F.K.M. van Nispen (1996). *De wildgroei van effectrapportages*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 5, nr.7

Kuindersma, W. en F. Boonstra (2005). *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. *Planbureau-rapport*, nr. 26

Litjens, B.P.E.A. (2000). *De structuur van beleidsnetwerken. Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 9, nr.3

Louw, Erik, Barrie Needham, Han Olden en Cees-Jan Pen (2004). *Planning van bedrijventerreinen*. Sdu Uitgevers bv, Den Haag

Pröpfer, I.M.A.M. (2000). *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 9, nr.3

Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, Den Haag.

Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming*. Den Haag.

Teisman, G.R. (2001). *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement; studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Eburon, Delft.

Vreke, J., R. van Dam en F. van den Bosch (2004). *Natuur in beleidsprocessen. Casus bedrijventerreinen Zuid-Limburg. Natuurplan-bureau Achtergronddocument*.

Zijde, M. van der en M. Nijsten (2003). *Bouwen op tegenstellingen. Positionele en interactieve processtrategieën bij Project Mainportontwikkeling Rotterdam*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 12, nr.6

Documenten

Masterplan op hoofdlijnen: de gewenste ontwikkeling van Businesspark MAA, projectgroep MAA, 11 november 1999

Locatieonderzoek bedrijventerreinen Midden- en Zuid-Limburg, Gedeputeerde Staten van Zuid-Limburg, 28 november 2000

TIPP Visie Limburg 2002-2004, Tender Investeringsprogramma's Provincies, Gedeputeerde Staten van Limburg, december 2000

Provinciaal Omgevingsplan Limburg, Gedeputeerde Staten van Limburg, 29 juni 2001

Economische haalbaarheidsanalyse bedrijventerreinen Zuid-Limburg Fase 1, Buck Consultants International, 4 oktober 2001

Duurzame bedrijventerreinen: handreiking voor het management van bedrijven en overheid, Stuurgroep Boegbeeld Duurzame Bedrijventerreinen, KPMG, ETIN en DHV Milieu en Infrastructuur, 21 oktober 1998

Startnotitie voor het MER Bedrijventerreinen Zuid-Limburg, Gedeputeerde Staten van Limburg, 6 november 2001

Intensief ruimtegebruik op bedrijventerreinen in de praktijk, Buck Consultants International, 10 januari 2002

Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Bedrijventerreinen in Zuid-Limburg, Commissie voor de milieueffectrapportage, Utrecht, 29 januari 2002

POL-aanvulling Zuid Economische Haalbaarheid fase 2, Buck Consultant International, 23 juli 2002

Deelrapport voortgangsrapportage uitvoering Bedrijventerreinenbeleid POL, regio Zuid-Limburg, Gedeputeerde Staten van Limburg, 17 september 2002

Concept verslag Ecologisch Veldonderzoek POL-bedrijventerreinen, Taken Landschapsplanning BV, 20 augustus 2002

Voortgangsrapportage uitvoering Bedrijventerreinenbeleid POL, Gedeputeerde Staten van Limburg, 27 november 2002

Samenvatting MER Bedrijventerreinen Zuid-Limburg, DHV Milieu en Infrastructuur, 9 januari 2003

Toetsingsadvies voor het milieueffectrapport Bedrijventerreinen Zuid-Limburg, Commissie voor de milieueffectrapportage, Utrecht, 22 januari 2003

Nota bestuurlijk standpunt op de bedenkingen en adviezen, tevens aanpassing van de Partiele streekplanherziening openruimte- en bufferzonebeleid Zuid-Limburg t.b.v. de omgeving van MAA en Eijsden, Gedeputeerde Staten van Limburg, 28 januari 2003

POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg, Provinciale Staten, 21 februari 2003

Audit economisch beleid Provincie Limburg 1999-2002, Eindrapportage, ECORYS-NEI, 6 februari 2003

Respondenten

Vertegenwoordigers provincie Limburg

Vertegenwoordiger Commissie PCOL

Vertegenwoordiger gemeente Maastricht

Vertegenwoordiger gemeente Eijsden

Vertegenwoordiger Stichting Eijsden Groen

Vertegenwoordiger Vereniging Geen Uitbreiding
Vliegveld Beek

Vertegenwoordiger gemeente Brunssum

Vertegenwoordiger Milieufederatie Limburg

Vertegenwoordigers Commissie voor de
milieueffectrapportage

Afkortingen

EHS	Ecologische hoofdstructuur
MAA-Oost	Maastricht Aken Airport-Oost
LIOF	Limburgse ontwikkelings- maatschappij
PCOL	Provinciale Commissie Omgevingsbeleid Limburg
MER	Milieueffectrapportage
POL	Provinciaal Ontwikkelingsplan

Nederland heeft een natuurbeleid. Maar dat betekent niet dat het beleid altijd één op één daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Behalve natuur zijn er immers nog veel meer belangen die spelen in de beperkte ruimte die we in ons land hebben. Deze studie geeft inzicht in een stukje van het samenspel van actoren, belangen, doelen en institutionele context waarin het natuur- en landschapsbeleid vorm en inhoud krijgt.