



Markerwaard

DRS. J. I. R. KINDT

Inleiding

Het kabinet is de afgelopen maanden tegen de verwachting in nog niet tot een — voorlopige — beslissing inzake de bestemming van de Markerwaard gekomen. Dit punt is zelfs voor onbepaalde tijd van de agenda van de minister-raad afgevoerd en de beslissing zal dus nog wel enige tijd op zich laten wachten. Deze vertraging is enigszins raadselachtig. Bij de begroting van Verkeer en Waterstaat voor 1980 werd gesteld dat de vertraging het gevolg was van het feit, dat om praktische redenen was besloten tot een behandeling van de Markerwaardnota gelijktijdig met die van het *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen* 1). Dit Structuurschema is reeds op 14 november 1979 uitgebracht en ook in de aanbiedingsbrief wordt gewezen op de afstemming tussen dit Structuurschema en een spoedige verschijnen *Nota over de ontwikkeling van het Markerwaardgebied* 2).

Op 16 januari deelt de minister van Verkeer en Waterstaat nog aan de Tweede Kamer mede dat wordt gestreefd naar het nemen van een beslissing inzake de Markerwaard op een zodanig korte termijn dat een gelijktijdige behandeling van de twee planologische kernbeslissingen mogelijk is 3). Precies een week later, op 23 januari, stapt de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de behandeling van de begroting, af van dit voornemen 4). Reden: de beslissing over de Markerwaard is nog niet genomen en de inspraakprocedure van het *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen* duldt geen uitstel, mede vanwege de noodzaak om tot een spoedige opheffing van de onzekerheid in de betrokken regio's rond de vliegvelden te kunnen komen. Voorts wordt aangevoerd dat de beslissing over de aanleg van een nieuwe luchthaven, die volgens de regering alleen in de Markerwaard kan worden gesitueerd, niet voor 1985 behoeft te worden genomen.

De oorzaak van de vertraging is dus niet duidelijk en evenmin staat vast of de regering zich thans geen uitstel voor geruime tijd heeft verschafte. Het enige wat bekend is, is dat thans een kosten-

batenanalyse wordt uitgewerkt, zodat niet uitgesloten mag worden geacht dat hierin een knelpunt heeft gezeten.

Zowel het *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen* als het kabinetsbesluit inzake de Markerwaard zal de (lange) procedure van een planologische kernbeslissing (PKB) volgen. Na zo'n PKB-procedure, die — zo leert de ervaring — minstens anderhalf jaar zal duren, neemt het kabinet een definitief besluit, dat vervolgens aan de Tweede Kamer wordt meegedeeld. Zou de uiteindelijke beslissing vóór inpolderen luiden dan zouden vanaf dat moment nog minstens twaalf jaren verstrijken voor het drooggelegde gebied gereed is om bestemmingen te gaan realiseren, welke dat ook mogen zijn.

In het navolgende wordt ingegaan op enkele van de karakteristieken van de besluitvorming met betrekking tot de Markerwaard. In de eerste plaats wordt aandacht besteed aan de besluitvorming en de argumenten voor inpolderingen in het verleden. Voorts wordt nagegaan welke besluitvormingsprocedure thans wordt gevolgd en welke aspecten nu de aandacht vragen en waarop zal moeten worden ingegaan in het — voorlopige — regeringsbesluit. Tevens wordt nagegaan of aan het financieel-economisch aspect wel voldoende recht kan worden gedaan bij de huidige vorm van beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

Voorgeschiedenis

Er staken in het plan-Lely, dat in 1918 tot (Zuiderzee)wet werd verheven, in hoofdzaak twee motieven voor afsluiting en — gedeeltelijke — inpoldering van de Zuiderzee: een beter waterbeheer en winning van landbouwgrond. Externe omstandigheden (recente overstromingen, handelsbeperkingen tijdens de eerste wereldoorlog) zorgden voor een politiek gunstig klimaat om wat aan de civiele defensie te gaan doen: bescherming tegen het water en voorziening in voldoende primaire levensbehoeften. De eerste polders die in het IJsselmeer werden drooggelegd op basis van deze wet dragen sterk het stempel van de

landbouwkundige functie: de Wieringermeer en de Noordoostpolder. Bij latere inpolderingen werden meer functies gerealiseerd 5). Zo zijn in Oostelijk en Zuidelijk Flevoland onder andere de urbane functie (Lelystad, Almere) en de recreatieve functie nadrukkelijk ingebracht. Naarmate de tijd vorderde werd het argument „waterbeheersing” vergezeld van een argument „landaanwinning” dat steeds veelkleuriger werd. Om de bestemming van de Markerwaard strijden thans meer functies dan ooit het geval is geweest en voor het eerst is ook het alternatief „nat houden” concurrerend.

In het wat verdere verleden is eigenlijk nooit getwijfeld aan een drooglegging van de Markerwaard. Reeds in 1941 werd begonnen met een dijk aan te leggen van Marken naar Edam. Deze werd na een onderbreking van de werkzaamheden in 1956 voltooid. Een belangrijker beslissing werd genomen met de aanleg van de dijk Enkhuizen-Lelystad. Deze werd in 1975 voltooid. Hoe snel het alternatief „nat houden” opgang heeft gemaakt kan worden geïllustreerd aan de hand van een tweetal citaten betreffende de aanleg en voltooiing van deze dijk. In de Memorie van Toelichting bij de begroting van Verkeer en Waterstaat voor 1967 6) wordt over de „noordelijke dijk van de Markerwaard” gesteld dat „een zodanig tempo (wordt) nagestreefd het te zijner tijd mogelijk zal zijn de *ontginning en kolonisatie van deze polder* (curs. J.K.) te doen aansluiten op die van Zuidelijk Flevoland, hetgeen medebrengt dat de bedijking niet later dan in 1980 moet worden gesloten”. In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1972 7) luidt het argument voor een (plotseling bekritiseerde) voortzetting van de aanleg van de dijk als volgt: „Omdat deze dijk mede een functie vervult voor de ontsluiting van Lelystad, voor de beveiliging van de waterkeringen van het achterliggende land, alsmede van het waterhuishoudkundig systeem in het IJsselmeergebied, is voortzetting van dit werk, *ook zonder dat een beslissing over het plan voor de Markerwaard is genomen* (curs. J.K.), noodzakelijk”. Met de aanleg van deze dijk is minimaal een bedrag van f. 200 mln. gemoed geweest.

1) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 800, hfst. XII, nr. 2, blz. 108.

2) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 990, *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen*, nr. 1, blz. 1.

3) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 900, hfst. XII, nr. 19, Nota naar aanleiding van het verslag, blz. 109.

4) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 23 januari 1980, blz. 2357 en 2343.

5) Zie ook M. van Hulten, Markerwaard van de kaart, *ESB*, 18 augustus 1971, blz. 728.

6) Tweede Kamer, zitting 1966-1967, 8 800, hfst. XII, nr. 2, blz. 22, linkerkolom.

7) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 500, hst. XII, nr. 2, blz. 26, linkerkolom.

Als recent voorbeeld van een veranderde atmosfeer kan worden genoemd de besluitvorming omtrent de aanleg van een tweede Oostvaardersdijk langs Flevoland. Deze dijk zou in elk geval moeten worden aangelegd als de Markerwaard zou worden ingepolderd. Bij de aanbidding van de begroting voor 1980 werd door de minister van Verkeer en Waterstaat nog verondersteld dat, na tracé-vaststelling, in 1980 zou kunnen worden begonnen met de aanleg van de dijk. Het argument was dat een belangrijke stap zou worden gedaan om de afwatering van het brakke uitslagwater van Flevoland en de bescherming tegen overstroming te verbeteren 8). In de Nota naar aanleiding van het verslag, begin dit jaar, wordt de aanleg nog wat breder beargumenteerd, maar wordt er tevens op gewezen dat bij niet inpolderen alternatieven voor de dijk moeten worden onderzocht. Bij de begrotingsbehandeling maakte de bewindsman kenbaar dat de vertraging in de besluitvorming over de Markerwaard het onmogelijk maakte nog in 1980 aan te vangen met de aanleg van de genoemde dijk. De op de begroting uitgetrokken f. 2 mln. zullen nu voor de beveiliging van Marken worden aangewend. De beslissing over de Oostvaardersdijk zal volgens de minister moeten wachten tot de „PKB-procedure van de Markerwaard achter de rug is” (curs. J.K.) 9).

Vorbereiding beslissing, adviezen

De specifieke voorbereiding van de regeringsbeslissing over de Markerwaard volgt de PKB-procedure. Hoewel deze figuur (nog) niet in de Wet op de ruimtelijke ordening is geregeld, is er wel een vaste procedure. Wanneer de ministerraad heeft beslist dat de PKB-procedure wordt gehanteerd — in dit geval is dat al gebeurd in 1974 10) — dan houdt dat in dat een — voorlopig — regeringsstandpunt moet worden voorafgegaan door *interdepartementaal overleg* in de Rijksplanologische Commissie (RPC). De uiteindelijke beslissing van de regering — dus na de inspraakronde — heeft overigens „slechts” programmatische betekenis en vooraansnog noch in het geheel noch in onderdelen formele rechtskracht in die zin dat burgers en lagere overheden gebonden zouden zijn. Het bedoelde overleg in de RPC, als onderdeel van de PKB-procedure, was in het geval van de Markerwaard al eerder op een „interdepartementaal spoor” gezet.

In augustus 1976 werd het advies van de Raad van de Waterstaat uitgebracht. De Raad baseerde zich daarbij op een rapport van de Zuiderzeecommissie. Deze Commissie, waarin (onder andere) verschillende departementen (ambtelijk) zijn vertegenwoordigd, sprak zich in meerderheid uit voor inpoldering van de Markerwaard. Een minderheid, ge-

vormd door de Stichting Natuur en Milieu en de ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Financiën was voor uitstel van de beslissing omdat de noodzaak van een snelle beslissing nog niet afdoende was aangetoond. De Raad van de Waterstaat nam in zijn advies aan de regering het meerderheidsstandpunt over. Belangrijk voor ons verdere betoog is dat de Zuiderzeecommissie het onjuist achtte toen al een *bepaalde inrichting* van de polder als zodanig in de afweging te betrekken.

In augustus 1979 heeft dan de Rijksplanologische Commissie, waarin bijna alle departementen (ambtelijk) zijn vertegenwoordigd, een advies uitgebracht dat evenals het rapport van de Zuiderzeecommissie verdeeld was. Een meerderheid stelde zich op het standpunt van de Raad van de Waterstaat en sloot zich aan bij het plan waarin ongeveer 40.000 hectaren zouden worden ingepolderd. In dit plan zou Marken zelf niet

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

in de inpolderingen worden betrokken. Voorts zouden grote randmeren langs de Noordhollandse kust blijven bestaan. Een minderheid, weer gevormd door de eerdergenoemde drie departementen, vond dat de noodzaak van inpolderen nog steeds niet was aangetoond.

Afweging

Volgens voorstanders van inpoldering zou er ruimte kunnen worden gecreëerd die nuttig gemaakt zou kunnen worden voor landbouw, bloembollenteelt, wegverbindingen voor Noord-Holland, een tweede nationale luchthaven, woningbouw, recreatie, bosbouw en natuurbescherming (wildreservaat), terwijl tevens in een grotere veiligheid voor de omliggende gebieden zou zijn voorzien. Tegenstanders van inpoldering wijzen erop dat de veiligheid ook kan worden gewaarborgd zonder drooglegging en dat dan waarden kunnen worden behouden op het vlak van natuur en milieu, monumenten, recreatie en visserij. Van recentere datum is het fantasierijke idee om met behulp van windkracht een door reusachtige dijken omgeven Markerwaard in te richten als een soort stuwmeer.

Tot nu toe heeft de regering alleen te kennen gegeven dat het gewenst is in het Markerwaardgebied de mogelijkheid open te houden voor aanleg van een tweede nationale luchthaven. Omdat deze luchthaven voor het jaar 2000 waarschijnlijk nog niet nodig is, wenst de regering de beslissing tot aanleg te

verdagen tot 1985. Zij acht zich ontslagen van de plicht om in het Structuurschema de situering verder te bespreken 11). Voorts wil ze in elk geval het windenergieplan in de kosten-batenstudie betrekken.

De ruimte in ons land is beperkt. De claims die op het totale oppervlak worden gelegd zijn in de loop der jaren veelvuldiger geworden. Dat wordt ook weerspiegeld in de opzet van de advisering en de besluitvorming en in de inhoudelijke standpunten van de departementen (zij het dat ze nog ambtelijk zijn). Wanneer er in beginsel meer voor- dan tegenstanders zijn is het verleidelijk voor de regering om de vraag: inpolderen, ja/inpolderen, nee te stellen vóór de vraag over de uiteindelijke bestemming, ervan uitgaande dat het gemakkelijker is opties open te houden dan uit te spreken. Ook het rapport van de Zuiderzeecommissie getuigt hiervan. In de huidige verhoudingen lijkt een beslissing vóór inpolderen alleen op een meerderheid in het kabinet te kunnen rekenen, wanneer verscheidene sectoren de toezegging krijgen dan wel de verwachting mogen koesteren dat zij aan bod zullen komen wanneer het nieuwe land wordt ingericht. Daarbij wordt echter wel het gevaar gelopen dat sommigen bij hun beslissing op een onjuist kompas varen, omdat enkele bestemmingen onverenigbaar kunnen zijn. Valt er een beslissing pro inpolderen dan zal dat waarschijnlijk ook impliciet of expliciet een multifunctionele inrichting inhouden (althans ex ante want een echte verdeling is het nog niet) 12). Krachten die hiertegenin zouden kunnen gaan zijn de onverenigbaarheid van sommige bestemmingen en de mogelijke afruil (vóór de beslissing of erna) tussen bestemmingen op het bestaande en het nieuwe land.

In het voorgaande is vooral bedoeld op de concurrentie tussen verschillende sectoren ter benutting van de (beperkte) ruimte in ons land. Een concurrentie die overigens ook kan plaatsvinden binnen één departement (Landbouw en Visserij). Tegelijk met een ruimtelijke afweging zal echter een afweging naar andere facetten moeten plaatsvinden. We willen daarbij in het bijzonder op het financieel-economische facet wijzen. Ook die afweging is dringender geworden. De financiële ruimte is beperkter geworden en de noodzaak om in dit opzicht „productieve investeringen” te plegen is nijpender geworden. Men zou zelfs kunnen stellen dat de relatieve

8) Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 800, hst. XII, nr. 2, blz. 107.

9) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 24 januari 1980, blz. 2393.

10) Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 100, hst. XII, nr. 2, blz. 63.

11) T.a.p., blz. 259 en 293.

12) Zie bijvoorbeeld *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen*, t.a.p., blz. 237.

schaarste van financiële middelen ten opzichte van de ruimte sterk is toegenomen de afgelopen tien jaar. Een beslissing over een dergelijke omvangrijke (te plegen of niet te plegen) investering als de inpoldering van de Markerwaard, alsmede over investeringen bij de inrichting, mag wellicht niet alleen als een planologische maar ook als een financieel-economische „kernbeslissing” gelden.

Evaluatietechnieken

Ten behoeve van dergelijke afwegingsvraagstukken is een aantal evaluatietechnieken ontwikkeld (13). Bijvoorbeeld de kosten-batenanalyse, de kosten-effectiviteitsanalyse en multi-criteriamethoden. Onder de laatste groep kunnen worden gerangschikt de „goals achievement”-methode en de concordantie-analyse. Deze laatste methode is in 1976 door Nijkamp en Vos als voorbeeld uitgewerkt voor de Markerwaardvarianten (14).

Vanwege het belang van de ruimtelijke, financieel-economische en milieuhygiënische aspecten verbonden aan een beslissing over de bestemming van de Markerwaard mag in het — voorlopige — besluit van de regering op al deze punten een uitvoerige uiteenzetting worden verlangd. Bij voorkeur in de vorm van een beleidsanalyse als boven is bedoeld; bijvoorbeeld zoals in het *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen* waar de multi-criteria-analyse is toegepast. In een dergelijk kader zou overigens ook de tot ontwikkeling komende milieu-effectrapportage (MER) kunnen worden ondergebracht, niet als een overheersend aspect, maar als één aspect naast de andere en onderdeel uitmakend van een integrale beleidsanalyse.

Toch schuilen er problemen bij toepassing op het Markerwaardprobleem. Door de beslissing primair te richten op de vraag: inpolderen, ja/inpolderen, nee en niet de bestemming en inrichting direct daaraan te koppelen worden de toepassingsmogelijkheden van evaluatietechnieken in dit geval sterk in hun waarde beperkt. Hoe kun je verschillende aspecten van een bepaald project of een combinatie van projecten systematisch analyseren en beoordelen als de projecten of de combinaties ervan niet bekend zijn? Nu is dus eens niet alleen het probleem actueel dat het aantal aspecten (of zo men wil facetten) zo groot is, maar ook dat zoveel sectorbelangen elkaar beconcurreren.

In deze context is het te verwachten dat een evaluatietechniek die sterk kwantificerend te werk gaat, zoals bijvoorbeeld de kosten-batenanalyse, naar de achtergrond verdwijnt, bij gebrek aan voldoende houvast voor bepaling van de kosten en de baten. Door opties over de bestemming open te laten is er te weinig

houvast voor een volledige kosten-batenanalyse. Het moet waarschijnlijk worden geacht dat de regering bereid is niet werkelijk uitgesproken opties te verwerken in kosten-batenanalyses, wanneer die zouden worden gepresenteerd bij de PKB.

Iets waarschijnlijker is het dat, zo de kosten-batenanalyse wat is versimpeld, deze uitgaat van een mono-functionele aanwending (of output) bij inpoldering, die aangemerkt wordt als minimumvariant. Even eng, maar wel aansluitend bij de enge vraagstelling bij de besluitvorming, is de benadering waarin de prijs per hectare wordt berekend (grondkosten). Ook dan is kosten-batenanalyse een erg zware betiteling.

Bij een mono-functionele inrichting zou van de functie landbouw kunnen worden uitgegaan. In die visie kan worden gesteld dat de functie landbouw in de loop der tijd verdrongen is door maatschappelijk hoger gewaardeerde functies. Bij de financiële vertaling komen echter nog problemen als waardering van de landbouwproducten om de hoek kijken: stellen we ons daarbij op een eng nationalistisch standpunt en hanteren we EG-prijzen of richten we ons op wereldmarktverhoudingen? De enge benadering brengt ons dan tot de conclusie dat een probleem van bredere strekking aan de orde is.

Tot slot

In het voorjaar van 1974 besloot Van der Grinten een artikel over de Markerwaard in dit blad met een onderstreping van „de noodzaak om de beleidsvoorbereiding voor de beslissing over de Markerwaard (...) in het kader van een nationale ruimtelijke ordening te doen geschieden” (15). Deze „ruimtelijke besluitvorming” vindt thans plaats via de PKB-procedure. Het blijft voor ons echter de vraag in hoeverre en op welke wijze het milieuhygiënische en het financieel-economische aspect in de beleidsvoorbereiding wordt betrokken. Dat laatste aspect lijkt van groot belang ge-

zien de relatieve verschuiving van ruimtelijke schaarste naar budgettaire schaarste.

In de PKB zal een analyse moeten worden gepleegd met betrekking tot de verschillende aspecten van de verschillende bestemmingen. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat wij enigszins bevreesd zijn dat de financieel-economische paragraaf wat mager uitvalt, in ogenschouw nemend welke andere beslissingen met een financiële kant op een besluit nog zullen moeten volgen. De beslissing zal in zo'n geval op basis van beperkte informatie worden genomen. Wanneer de regering onverwacht wel met een pasklaar verdelingsplan komt dan zou een gedegen, maar tevens gecompliceerde financieel-economische analyse, bij voorkeur in de vorm van een kba, niet misstaan.

Van belang is te weten dat in het algemeen in kosten-batenanalyses reeds verrichte investeringen op nihil worden gewaardeerd (16). De kosten-batenanalyse mag dan wat in het gedrang komen, voor zover voorstanders van inpoldering een kosten-batenanalyse als doorslaggevend argument nodig zouden hebben, hebben ze door beslissingen in het verleden (reeds verrichte investeringen) voortdurend de wind in de rug gehad. Gezien het recente besluit over de Oostvaardersdijk wil de regering die wind niet verder aanwakkeren. Eerder lijkt ze een schuilplaats te hebben gevonden in de luwte van het windenergieplan.

J. I. R. Kindt

13) Voor een uitgebreid overzicht zie J. H. Voogd, *Methoden en technieken betreffende evaluatie*, Planologisch Studiecentrum TNO, Delft, 1976. Voorts F. J. M. de Mol, *Multi-criteria-analyse: wat is het en is het wat?*, *Beleidsanalyse*, 1979, nr. 4.

14) P. Nijkamp en J. B. Vos, *Een concordantie-analyse voor de Markerwaard-varianten*, Research Memorandum no. 40, Economische Faculteit, Vrije Universiteit Amsterdam, 1976.

15) T. van der Grinten, *Markerwaard en Waterlely*, *ESB*, 17 april 1974, blz. 336 en 337.

16) Zie bijvoorbeeld *Structuurschema burgerluchtvaartterreinen*, t.a.p., blz. 216.