

Verbinding

zoeken

tussen verlangen

en vermogen

Verbinding zoeken tussen verlangen en vermogen

Een optekening van de leergeschiedenis van het
infrastructuurproject N23 van A(lkmaar) tot Z(wolle)



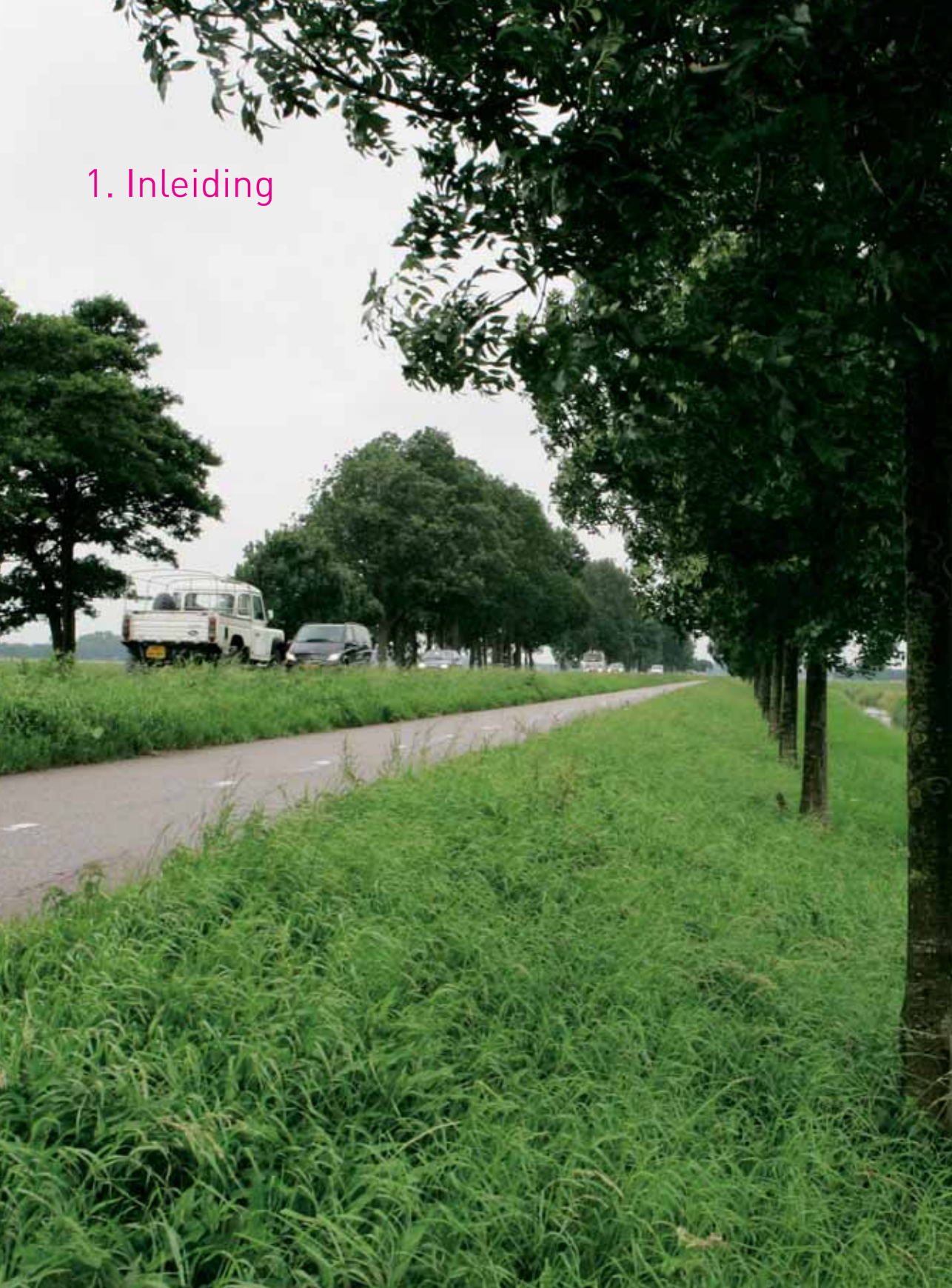
Rotterdam, december 2010

Jurian Edelenbos
Arwin van Buuren
Jitske Verkerk

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. De voorronde: jaren zestig tot 2000	10
3. Ronde 1 (mei 2000 – juni 2005): op naar een go-besluit	16
4. Ronde 2 (juni 2005 – juli 2007): voorbereidingen in de regio	24
5. Ronde 3 (juni 2007 – maart 2008): van heilloze naar haalbare weg	36
6. Ronde 4 (maart 2008 – december 2010): wachten op het Rijk en opstellen Realisatieovereenkomst	50
7. Epiloog: verbindend vermogen en de kracht van koppelingen	60
Literatuurlijst	68
Lijst van respondenten en data interviews	70

1. Inleiding



1.1 Achtergronden

De N23 is de vanuit de provincies Noord-Holland, Flevoland, Overijssel en overige betrokken regionale partijen gewenste verkeersverbinding van Alkmaar via Hoorn en Lelystad naar Zwolle. Voor deze wegverbinding wordt, waar mogelijk, aangesloten op bestaande tracés. Deze bestaande wegen zullen aangepast moeten worden. Daarnaast moeten er stukken nieuwe weg aangelegd worden.

Al jaren wordt gediscussieerd over de verbetering van de N23, om hiermee de veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid te bevorderen en de economie een impuls te geven. Het Rijk (de weg was lange tijd een rijksverantwoordelijkheid) zag hiervan het belang niet in, omdat de weg volgens rijksnormen een te geringe vervoerswaarde had. Vanaf 2000 heeft de provincie Noord-Holland voor het Noord-Hollandse deel het initiatief genomen om te komen tot een hoogwaardige verkeersverbinding.

De totale N23 is in tweeën gesplitst; een deel loopt over grondgebied van de provincie Noord-Holland (Westfriisaweg) en het andere deel over het grondgebied van de provincies Flevoland en Overijssel. Het project wordt de N23 van A(lkmaar) tot Z(wolle) genoemd. Voor de twee delen zijn verschillende plannen en projecten voor opwaardering van de weg gemaakt.

In juli 2006 tekenen diverse partijen (publiek en privaat) in Noord-Holland een intentieovereenkomst om te komen tot opwaardering van het tracé. Op 11 april 2008 wordt er een definitief Regioakkoord

gesloten voor het Noord-Hollandse deel. Het getekende Regioakkoord vormt de aanleiding voor een gezamenlijke MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) -subsidieaanvraag voor de totale N23 van A(lkmaar) tot Z(wolle) door de drie betrokken provincies. Op het moment van schrijven van de leergeschiedenis is rijkssubsidie (vanuit het MIRT) toegezegd en de Realisatieovereenkomst politiek geratificeerd.

1.2 Doel

Het bijzondere van het project N23 is dat na jarenlange discussie in relatief korte tijd (vanaf 1999) doorbraken zijn gecreëerd en procesversnellingen zijn gemaakt, die realisatie van de N23 mogelijk maken. Met name op regionaal vlak zijn door bestuurders van verschillende overheden en bedrijven successen geboekt die vragen om een studie naar de verhalen achter deze successen van het project N23. Er is behoefte aan optekening van een leergeschiedenis waarin de chronologie en de rondes van het proces en cruciale gebeurtenissen beschreven en verklaard worden.

Het doel van het onderzoek – waarvan in dit boekje verslag wordt gedaan – is om de belangrijkste (leer)gebeurtenissen en de achterliggende mechanismen voor succes vast te leggen in de geschiedenis van het N23-proces. De insteek is om vanuit het Noord-Hollandse deel van het project Westfriisaweg naar het totale project N23 te kijken. De besluitvorming over de trajecten in de provincies Flevoland en Overijssel worden dus in de optekening van de leergeschiedenis betrokken voor zover

deze relevantie heeft voor het traject in de provincie Noord-Holland.

De geschiedenis wordt daarbij opgevat als de periode van de afgelopen 40 jaar, waarbij ingezoomd wordt op de periode vanaf 1999, toen Noord-Holland de regie over het project N23 Westfriisaweg nam, tot heden (december 2010). Enerzijds gaat het daarbij om de feitelijke verslaglegging en het trekken van lessen uit wat zich afgespeeld heeft in het proces. Anderzijds gaat het om de subjectieve vastlegging van de doorslaggevende gebeurtenissen in het proces vanuit de belevingswerelden van de

betrokken partijen. Deze inzichten zijn in eerste instantie bedoeld ter lering en vermaak voor betrokken partijen bij het project N23, maar in tweede instantie ook om leerervaring op te doen voor vergelijkbare toekomstige projecten en processen.

Met name op doorslaggevende momenten in het project worden doorbraken en versnellingen in het proces gerealiseerd. Deze worden ingegeven door het verbonden raken van actoren, agenda's en processen. In deze leergeschiedenis gaan we op zoek naar cruciale koppelingen die van betekenis zijn geweest voor het project N23.



1.3 Verbindend vermogen en de kracht van koppelingen

We beschouwen het complexe plan- en besluitvormingsproces van de N23 als een serie ronden (Teisman, 1992) waarbij beleidsvoorbereiding, probleemverkenning, het zoeken naar oplossingen, besluitvorming, uitvoering en beleidsevaluatie in elkaar grijpen. Hierbij is het moeilijk om besluitvormingsprocessen op te knippen in duidelijk af te scheiden fasen. We hebben daarom de leergeschiedenis opgedeeld in enkele ronden die enige overlap kennen. We gebruiken deze indeling in ronden als structuur voor dit boekwerkje.

De procesgebeurtenissen – en specifieke perioden daarin – beschouwen we dus als een complex, dynamisch en onlosmakelijk geheel van problemen, oplossingen en actoren (Kingdon, 1984). Dit perspectief biedt uitgangspunten om op zoek te gaan naar ‘opportunity windows’ (Kingdon, 1984) die tot doorbraken hebben geleid. ‘Opportunity windows’ zijn momenten waarop problemen, oplossingen en actoren op een dusdanige manier bij elkaar komen en verbonden raken dat voortgang en doorbraken in complexe processen en projecten kunnen worden geboekt.

Complexe projecten komen tot stand en kennen voortgang als betrokken partijen erin slagen verbindingen te leggen. Deze verbindingen zijn velerlei. In de eerste plaats gaat het om het leggen van verbindingen tussen verschillende agenda’s om daarmee enthousiasme en steun voor een initiatief te realiseren. Het is een kunst apart om agenda’s van private en publieke

partijen aan elkaar te verbinden, maar het is minstens zo moeilijk om de agenda’s van de verschillende publieke partijen aan elkaar te verbinden. Nationale, regionale en lokale overheden hebben hun eigen ambities, die ook nog eens onderhevig zijn aan een geheel eigen dynamiek. Om nog maar te zwijgen van de moeite die het vaak kost om maatschappelijke organisaties voor zich te winnen en aan het project te verbinden. Een project heeft ook meer kans van slagen als de betrokkenen erin slagen de projectdoelstelling te verbinden aan andere doelstellingen. Een project gericht op een stuk infrastructuur kan meer enthousiasme en dus steun genereren als het tegelijkertijd andere ruimtelijke en economische ambities (recreatie, toerisme, bedrijvigheid, stedelijke- of gebiedsontwikkeling, etc.) wil realiseren.

Maar er zijn meer verbindingen belangrijk. Zo is het ook van groot belang dat het planvormingsproces verbonden raakt met formele procedures die nodig zijn om het plan van legitimiteit en draagvlak te voorzien. Deze procedures zijn talrijk. In meerderheid zijn ze erop gericht een stukje van de besluitvorming te rationaliseren door middel van formele toetsen en beoordelingen. Hogere overheden gebruiken ze om voorstellen van lagere overheden te beoordelen. Of ze zijn er om te garanderen dat voorstellen passen binnen geldende wet- en regelgeving. Kenmerkend voor deze procedures is dat ze een deel van de stappen in een planvormingsproces dwingend voorschrijven. Alleen als er een zinvolle verbinding wordt gelegd tussen deze procedures en het

dynamische proces van planvorming, kan er wederzijds verrijking ontstaan.

Een laatste categorie van verbindingen bestaat tussen de verschillende fasen in een proces. Door zaken parallel te schakelen kan er tijdswinst ontstaan, maar ook een stuk enthousiasme omdat duidelijk wordt dat er schot in de zaak zit. Als een bepaald planonderdeel al wordt uitgevoerd, genereert dat vertrouwen in de goede afloop van het geheel.

Zo is er dus een variëteit aan mogelijke koppelingen die bijdragen aan het succes van ruimtelijke planvorming. We kunnen ze als volgt samenvatten:

- 1 koppelingen tussen publieke agenda's;
- 2 koppelingen tussen publieke, private en maatschappelijke agenda's;
- 3 koppelingen tussen domeinen en functies;
- 4 koppelingen tussen processen, projecten en procedures;
- 5 koppelingen tussen fasen en stapstenen.

Het project N23 van A(alkmaar) tot Z(wolle) lijkt in een aantal opzichten een succesverhaal. Niet alleen hebben drie provincies, het Hoogheemraadschap en het georganiseerd bedrijfsleven de handen ineengeslagen, ook gemeenten hebben zich hard gemaakt om te komen tot verbetering en uitbreiding van deze weg. Tegelijkertijd

zien we dat het moeilijk was om maatschappelijke organisaties te overtuigen van nut en noodzaak van de infrastructuur. Ook het Rijk was niet erg enthousiast om zich aan dit project te verbinden.

In deze leergeschiedenis gaan we op zoek naar het antwoord op de vraag waar het verbindend vermogen rond de N23 uit heeft bestaan en welke effecten geslaagde en gemiste koppelingen hebben gehad op het verloop en de uitkomsten van dit planproces.

1.4 Aanpak

Dit onderzoek is gebaseerd op een aantal onderzoeksactiviteiten, dat terug te voeren is op een viertal onderzoeksstrategieën:

- 1 Groepsgesprekken met opdrachtgever: door middel van een drietal gesprekken met de opdrachtgever is helderheid ontstaan over de achtergrond van het project, het doel van dit onderzoek en de wijze waarop het onderzoek het best gestalte kon krijgen.
- 2 Interviews met hoofdrolspelers: in totaal zijn er interviews met 12 nauw betrokken actoren in het project gehouden. Bijlage 1 bevat een overzicht van de respondenten. Getracht is een evenredige spreiding van respondenten, zowel geografisch als qua rol en achtergrond.
- 3 Documentanalyse van officiële stukken, brieven, nota's, rapporten: over het



project N23 is veel documentatie beschikbaar. Wij hebben dankbaar gebruik gemaakt van alle voorhanden zijnde informatie, zoals verslagen, brieven, rapporten, nota's en memo's van zowel de projectorganisatie, de Stuurgroep als de afzonderlijke overheden.

- 4 Nieuwsanalyse van landelijke en regionale pers: over het N23 project is veel publiciteit geweest. Met name in de regionale dagbladen heeft een groot aantal artikelen gestaan over de besluitvorming rond het wegproject. Deze geven een goed beeld van de publieke opinie rond het wegproject.

1.5 Leeswijzer

Het boekje is opgebouwd naar het aantal ronden dat het project kende. Per ronde wordt de leergeschiedenis opgetekend en worden de cruciale momenten en de (ontbrekende) verbindingen beschreven. Het project bestrijkt tot dusver een periode van maar liefst veertig jaar. Deze periode kan in verschillende ronden worden opgedeeld. We onderscheiden in totaal vier ronden, welke ook grotendeels de structuur en indeling van dit boekje vormen. We starten met een korte beschrijving van de voorronde, die ongeveer veertig jaar geleden begon toen de eerste ideeën voor de N23 Westfrisiaweg ontstonden, en we eindigen in het eerste kwartaal van 2011 als de

Realisatieovereenkomst is ondertekend en besluitvorming hierover in Provinciale Staten en de gemeenteraden is afgerond.

In deze vier ronden doen we verslag van in onze ogen cruciale gebeurtenissen en (gelegde en gemiste) koppelingen. We doen dit in de vorm van een mix van enerzijds neutrale observaties van onze kant en anderzijds een weergave van subjectieve belevingen van kernfiguren in het project. We maken gebruik van letterlijke citaten van respondenten om de beschrijving extra te verlevendigen. We sluiten iedere ronde-beschrijving af met een korte analyse van de cruciale gebeurtenissen en de gelegde en gemiste verbindingen die in die ronde zijn voorgekomen.

In het volgende hoofdstuk wordt de voorgeschiedenis van het project N23 – de voorronde – globaal gepresenteerd. In de vier daaropvolgende hoofdstukken worden de vier ronden waarin het besluitvormingsproces zich heeft ontwikkeld, nader gepresenteerd. In deze hoofdstukken beschrijven we wat er gebeurde, welke verbindingen er wel en niet tot stand kwamen en welke invloed dit had op het verloop van het proces. In het slothoofdstuk reflecteren we op de vraag welke lessen we uit dit project kunnen trekken.



2. De voorronde: jaren zestig tot 2000

“Wij zijn verheugd dat de Westfrisiaweg nu weer in het MIT opgenomen is, maar er wordt wel wat een jojo-beleid gevoerd”

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1996: 19



Joop Kilian

Teamcoördinator Infrastructuur,
provincie Noord-Holland



“De waarde van het project is hoog: de weg doorkruist een groot deel van het land. Het is bewust een ‘provincie-project’, want in de toekomst zal de weg van groot belang zijn”

Al vanaf de jaren zestig is er discussie over de Westfriisiaweg. In West-Friesland (Noord-Holland) zijn veel voorstanders van opwaardering van de weg tot rijksweg. Dit betekent dat mogelijke opwaardering gedaan moet worden door het Rijk en via de Tracéwet. Hoewel hier enkele malen pogingen toe worden ondernomen, leidt dit niet tot actie.

In de jaren negentig komt opwaardering weer ter discussie. Het Rijk geeft in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (de voorloper van de Nota Mobiliteit) aan dat opwaardering van de N23 tot A23 wenselijk is, om zo de Oost-Westverbin-

dingen te verbeteren. Daarnaast komt de A23 van Alkmaar tot Zwolle in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) te staan. Hiermee is er geld om de eerste verkenningen uit te voeren, die noodzakelijk zijn om de procedures voor de Tracéwet te starten. Opvallend is dat er in deze periode heel veel positieve rijksaandacht is voor de weg en dat er zelfs over opwaardering tot rijksweg wordt nagedacht. Deze aandacht is echter maar van korte duur. In 1995 wordt de A23 vanwege bezuinigingen uit het MIT gehaald, met tot gevolg dat er geen verder onderzoek wordt gedaan naar mogelijke opwaardering. Een jaar later komt er

nationaal toch weer de roep om te kijken naar de mogelijkheden rond de N23. Daarom wordt het Noord-Hollandse deel van de weg opgenomen in het MIT 1996 als verkenning.

De regio is sterk overtuigd van nut en noodzaak van de weg. Met name het bedrijfsleven wil graag een opwaardering. Vanaf begin jaren negentig voert het georganiseerd bedrijfsleven een actieve lobby voor de Westfrisiaweg. Naar Rijk, provincie en gemeenten dragen zij nadrukkelijk hun boodschap uit:

“Wij kunnen pas lokale economie maken, wanneer we bereikbaar zijn”

Jacob Avis en Herman Vermeer,
Georganiseerd bedrijfsleven

Deze lobby is niet zonder effect. Ook onder de gemeenten en de provincie ontstaat, vanwege de economische belangen en de toenemende ruimtelijke druk op de regio, een groeiend urgentiegevoel. Aanvankelijk zijn de regionale overheden echter niet in staat om bij het Rijk dit urgentiegevoel over te brengen. Wanneer het project in 1996 weer in het MIT komt en de daarmee opgestarte verkenning niet goed van de grond komt, gaat de provincie zich wel nadrukkelijker met het project bemoeien. Om de verkenning op te starten zoekt de provincie de koppeling met het Rijk:

**“Wij [Gedeputeerde Staten van Noord-Holland] hebben herhaaldelijk bij het Rijk op de verkenning aangedrongen.
Door ons recente aanbod om**

onderdelen van die verkenning te verzorgen, is daarmee onlangs door Rijkswaterstaat gestart”

Provinciale Staten van
Noord-Holland, 1996: 2

Doordat de provincie aanbiedt een deel van de onderzoeken voor de verkenning te doen, laat zij zien dat de regio bereid is te investeren in het project. Ze weet daarmee de verkenning snel op de rails te zetten. Daarnaast zorgt deze nieuwe rol van de provincie ervoor dat de discussie die speelt in de regio, gekoppeld wordt aan de formele procedures op nationaal niveau. De verkenning is namelijk een noodzakelijke stap om te starten met de procedures voor een tracéwet. De provincie voert vervolgens een aantal onderzoeken voor de verkenning uit, maar is minder actief in de lobby bij het Rijk. Het bedrijfsleven vindt dit erg jammer en neemt daarom het initiatief om samen met een deel van de betrokken gemeenten een notitie te schrijven. Het doel van de notitie, genaamd “Verbindingen verbonden” is duidelijk:

“De notitie is een pleidooi voor verbetering van de bereikbaarheid van de West-Friese regio door middel van het aanleggen van de Westfrisiaweg tussen Hoorn en Alkmaar en het opwaarderen van de Westfrisiaweg/Drechterlandweg tussen Hoorn en Enkhuizen”

Provincie Noord-Holland, 1997: 1

Daarnaast geven bedrijfsleven en gemeenten aan dat zij vinden dat de provincie het belang van de weg meer nadrukkelijk



onder de aandacht van het Rijk moet brengen. Met deze notitie zoeken gemeenten en bedrijfsleven elkaar op, om hun gezamenlijke belang duidelijk te maken aan de provincie en indirect aan het Rijk.

In 1997 wordt de verkenning afgerond en de conclusie is dat de vervoerswaarde van de Westfrisiaweg onvoldoende is voor opwaardering. Dit heeft tot gevolg dat de weg in 1998 uit het MIT wordt gehaald. Daarnaast geeft Rijkswaterstaat op basis van de verkenning aan dat er geen rijksbelang meer is in de N23. In 1999-2000 neemt de provincie Noord-Holland de regierol om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige verbinding. De provincie krijgt nu de mogelijkheid om de opwaardering zelf vorm te gaan geven en moet overwegen of zij de weg werkelijk zo van belang vindt. De provincie ziet dit belang heel sterk, of zoals één van de respondenten het verwoordt:

“De waarde van het project is hoog: want de weg doorkruist een groot deel van het land. Het is bewust een ‘provincie-project’, want in de toekomst zal de weg van groot belang zijn”

Joop Kilian, provincie Noord-Holland

Vanuit dit belang pakt de provincie het project voortvarend op en besluit in 2000 definitief om de kar te gaan trekken:

“Wij [Gedeputeerde Staten van Noord-Holland] hebben daarop besloten de initiatierol ten aanzien van de planstudie inzake de N23 over te nemen van het Rijk waarbij een hoogwaardige stroomweg tussen het HAL-gebied en Hoorn en tussen Hoorn en Enkhuizen uitgangspunt is”

Provincie Noord-Holland, 2000: 27

Met dit besluit komt, na decennia discussie en overleg tussen regio en Rijk, het project in een nieuwe fase terecht.



Cruciale gebeurtenissen en verbindingen in de voorronde

Doorslaggevende gebeurtenissen

Cruciale gebeurtenis is dat de provincie, op het moment dat de kans zich voordoet, de initiatiefrol in het project overneemt van Rijkswaterstaat. Daarmee komt het project in handen van een enthousiaste supporter in plaats van een afwachtende criticus.

Gerealiseerde verbindingen

- 1 Het bedrijfsleven legt, vaak op eigen initiatief, nadrukkelijk de verbinding tussen hun eigen belang en de agenda van lokale en regionale overheden en brengt daarin de economische belangen naar voren. Dit heeft tot gevolg dat het urgentiegevoel, vanuit de economische belangen, door de andere regionale partijen wordt overgenomen.
- 2 Provincie Noord-Holland legt, bij het mede uitvoeren van de verkenning, de verbinding tussen enerzijds de regionale discussie en anderzijds de nationale procedures. Hiermee ontstaat een verbinding tussen zowel de verschillende overheden als tussen proces en procedure. Dit heeft tot gevolg dat de verkenning snel wordt opgestart en uitgevoerd.
- 3 Bedrijfsleven en gemeenten zoeken elkaar op, wanneer zij vinden dat de provincie tijdens de verkenning onvoldoende de belangen van de weg naar voren brengt. Door gezamenlijk op te trekken, laten zij één geluid horen.

Gemiste verbindingen

- 4 De verbinding naar het Rijk is in de jaren negentig wel gelegd, maar is erg broos. Zo wordt de positieve aandacht voor de weg begin jaren negentig niet verzilverd door gebrek aan eendracht in de regio en lijken de regionale partijen afhankelijk van het sterk wisselende beleid van het Rijk, zonder hier veel invloed op uit te kunnen oefenen.
- 5 Opvallend is dat de partijen in deze fase vooral op de Westfriisaweg gericht zijn. Er worden geen verbindingen gelegd met andere infrastructuurle en ruimtelijke projecten.

3. Ronde 1 (mei 2000 – juni 2005): op naar een go-besluit

“Er is al veertig jaar over gepraat en de wil is er eindelijk: provincie en zestien gemeenten streven naar verbetering van de Westfrisiaweg”

Alkmaarsche Courant, 22/07/2006



De provincie pakt haar initiatiefrol voortvarend op en start met een verkennend onderzoek naar de Westfriisiaweg. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de mogelijkheden voor opwaardering groot zijn. Aan de hand van deze eerste globale verkenning stelt Gedeputeerde Staten een streefbeeld vast voor de Westfriisiaweg: De N23 als stroomweg door het opwaarderen van bestaande wegen en mogelijk een nieuwe weg voor het oostelijke tracé. Dit

Box 1

N23 in Flevoland en Overijssel

In Flevoland en Overijssel is een aantal projecten rond de N23 (zie figuur 1). Deze projecten staan relatief los ten opzichte van elkaar, ze kennen elk een eigen plan- en besluitvorming. Om de projecten te coördineren en met elkaar in verbinding te brengen is er een stuurgroep en een projectbureau voor de N23 in Flevoland en Overijssel.

Figuur 1 Onderdelen van N23 Flevoland/Overijssel
(Provincie Noord-Holland, 2007: 2)



- Baai van Eesteren** Een nieuwe weg gecombineerd met gebiedsontwikkeling (verkennende fase)
- Lelystad - Dronten** Nieuwe weg parallel aan Hanzelijn (eind besluitvormingsfase)
- Passage Dronten** Aanpassen van rondweg Dronten (eind besluitvormingsfase)
- Hanzeweg** Aanleg parallelvoorzieningen (afgerond) en op de lange termijn opwaardering
- Aanpassen Roggebotshuis** (begin plan- en besluitvorming)

streefbeeld wordt vastgelegd in diverse beleidsdocumenten die rond 2003/2004 verschijnen, zoals het Provinciaal Meerderejarenprogramma Infrastructuur en Streekplan Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord. Tot de herfst van 2004 worden er echter geen verdere stappen genomen in de plan- en besluitvorming. Het georganiseerd bedrijfsleven vindt dit te lang duren en richt daarom de projectgroep 'Van A(lkmaar) tot Z(wolle)' op, een samenwerkingsverband tussen ondernemers in Noord-Holland, Flevoland en Overijssel. Zij hebben als doel de N23 sterker onder de aandacht te brengen van de lokale, provinciale en rijksoverheid. Deze stap laat zien dat, net als in de voorronde van het project, het bedrijfsleven een belangrijke stimulerende rol heeft in het project. Zo geeft één van de betrokken ondernemers aan:

“Het bedrijfsleven heeft een belangrijke rol gehad als Haarlemmer olie, wij waren een belangrijke stabiele factor. De politiek wisselt vaak, maar het bedrijfsleven was hier elke keer hetzelfde en had steeds dezelfde boodschap”

Jacob Avis en Herman Vermeer,
Georganiseerd bedrijfsleven

Hierbij is het opvallend dat de ondernemers als eerste naar de overkant kijken. In Flevoland en Overijssel speelt namelijk een vergelijkbare discussie over de Oost-Westverbinding (zie box 1). De ondernemers zien het economische belang van het doortrekken van de N23 tot aan Zwolle en beseffen daarnaast dat het samenbrengen van de



Herman Vermeer

Projectleider/netwerker
Ontwikkelingsmaatschappij
Flevoland

“Het bedrijfsleven heeft een belangrijke rol gehad als Haarlemmer olie, wij waren een belangrijke stabiele factor. De politiek wisselt vaak, maar het bedrijfsleven was hier elke keer hetzelfde en had steeds dezelfde boodschap”

drie provincies kansen met zich meebrengt voor een rijksbijdrage. Opvallend is dat deze koppeling niet wordt overgenomen door de overheden, de provincies blijven binnen hun grenzen werken aan verbetering van infrastructuur.

In dezelfde periode, in 2003, verschijnt ook de eerste tegenstander op het toneel. Een aantal bewoners van Hoogkarspel en omgeving heeft rond 2000 geruchten gehoord over een mogelijke nieuwe weg voor het oostelijke deel van de Westfriisiaweg. De bewoners willen dit niet, omdat deze

weg de cultuurhistorisch waardevolle lintdorpen doorsnijdt. In eerste instantie worden de geruchten niet bevestigd, maar wanneer in 2003 het streefbeeld over de Westfriisiaweg wordt vastgelegd in diverse beleidsdocumenten, komen de bewoners in actie. Hun actie geven zij vorm door de gemeentelijke, en al snel ook de provinciale politici te benaderen en hun standpunt uit te dragen. Verder probeert de groep via de media aandacht te vragen voor de plannen. Vanuit de overheid wordt in eerste instantie niet veel aandacht besteed aan de tegenstanders. Zo geven respondenten aan:

**“De weg door het lint is onderschat.
Men had niet op zoveel maatschap-
pelijk verzet gerekend”**

Jan Thijs Dijkstra,
gemeente Heerhugowaard

en over de brieven die de groep stuurde:

**“De meeste gemeenten namen het
ter kennisgeving aan”**

Jaap Braakman,
Stichting Niet door 't Lint

In deze periode, ongeveer tot 2006, is het vooral éénrichtingsverkeer van de actiegroep richting de overheden. De actiegroep heeft niet de indruk serieus genomen te worden.

Ondertussen heeft de provincie gewerkt aan een plan van aanpak, dat in september 2004 verschijnt en wordt vastgesteld. In een jaar tijd wil de provincie een aantal onderzoeken, onder andere naar verkeerskundige aspecten en de financiën, uitvoeren en in overleg treden met de afzonderlijke gemeenten over hun ideeën over de weg en hun bereidheid tot een bijdrage. Als deze stappen zijn doorlopen, moet in 2005 een go/no go besluit genomen worden. Met de vaststelling van het plan van aanpak door Gedeputeerde Staten, wordt er ook een projectorganisatie opgezet. Dit wordt gedaan in de vorm van een intern projectbureau bij de provincie Noord-Holland, bestaande uit provinciale ambtenaren. Het projectbureau wordt aangestuurd door een Stuurgroep.

In de Stuurgroep zitten de bestuurlijke vertegenwoordigers van de provincie

Noord-Holland, het georganiseerd bedrijfsleven en de gemeenten Heerhugowaard, Wester-Koggenland, Hoorn, Drechterland en Enkhuizen. Van de zestien betrokken gemeenten zitten slechts vijf aan tafel, alle overige gemeenten worden indirect vertegenwoordigd. Dit heeft tot gevolg dat overleg en besluitvorming binnen de Stuurgroep niet soepel verloopt. Eén van de leden van de Stuurgroep geeft aan:

**“Ik heb constant naar hen
[de buurgemeenten die indirect
vertegenwoordigd zijn] moeten
lobbyen en terugkoppelen en ik had
maar een beperkt mandaat”**

en

**“In de eerste Stuurgroep was er de
afsprake gemaakt dat de vertegen-
woordigers alles zouden terugkop-
pelen naar de buurgemeenten. [...] In een later stadium hebben we
hiermee problemen gehad,
omdat zij een grote informatie-
achterstand hadden”**

Jan Franx,
gemeente Enkhuizen

Doordat er slechts een beperkt aantal gemeenten in de stuurgroep zit, ontstaat er een zekere ongelijkheid tussen de partijen wat betreft onderhandelingspositie en informatie-uitwisseling. We kunnen hier spreken van een gemiste koppeling. Doordat niet alle gemeenten direct betrokken zijn in het project, heeft het in een later stadium extra moeite gekost om deze gemeenten mee te krijgen.

Een ander punt uit het plan van aanpak is het overleg met de gemeenten. De provincie gaat eind 2004, begin 2005 praten met de afzonderlijke gemeenten over hoe zij denken over de N23 en, nog belangrijker, in hoeverre zij bereid zijn bij te dragen aan de provinciale weg. Over het algemeen zien de gemeenten het belang van de nieuwe weg in en willen ze ook financieel bijdragen. Tegelijkertijd willen zij hier ook wat voor terug, zoals verruimde mogelijkheden voor woningbouw of aanleg van bedrijventerreinen. Zo ontstaat er een onderhandelingspel tussen provincie en gemeenten. Enerzijds wordt hierbij bewust geprobeerd de verschillende agenda's te verbinden, of zoals respondenten aangeven:

“Je moet goed kijken hoe je anderen kan helpen om jou te helpen”

Cornelis Mooij, provincie Noord-Holland

en

“De toenmalig wethouder zag kans om beide projecten aan elkaar te koppelen”

Jan Thijs Dijkstra,
gemeente Heerhugowaard

Anderzijds gaat het niet alleen om elkaar te helpen in het realiseren van de verschillende wensen, maar is er sprake van harde onderhandelingen. Zo wordt aangegeven:

“Het is puur een truc. [...] Er is tegelijkertijd een worst en een dreigement voorgehouden, dat is slim gespeeld”

Jaap Braakman,
Stichting Niet door 't Lint

en

“je betaalt en dan wil je ook wat terug. [...] In dat proces is het een kwestie van geven en nemen”

Albert de Vries, AT Osborne B.V

Zo ondervond de wethouder van Drechterland druk vanuit gemeenteraad en maatschappelijke groepen. Om toch een Regioakkoord te bereiken kreeg de wethouder ruimte om zich alsnog te kunnen verbinden aan het regioproces.

“De wethouder van Drechterland wilde wel, maar de gemeenteraad lag dwars. Dat komt vooral door actiegroepen die de druk uitoefenden op de gemeenteraad. (...) Aan Drechterland werd gezegd dat er nog geen (definitieve) beslissing hoefde te worden genomen over het specifieke tracé, maar afgewacht kon worden op de milieueffectrapporten. Op deze manier kwamen we uit de gijzelings situatie”

Joop Kilian, provincie Noord-Holland

Het beeld is dus dubbel. Aan de ene kant worden de agenda's van de afzonderlijke partijen nadrukkelijk met elkaar verbonden. Aan de andere kant gaat het om stevige onderhandelingen, met een 'voor wat hoort wat' mentaliteit. Het onderhandelingsproces verloopt echter voorspoedig en medio 2005 kan, aan de hand van de gehouden onderzoeken en de eerste onderhandelingen, een go/no-go besluit genomen worden. In eerste instantie moet de Stuurgroep een go/no-go



advies geven aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, die vervolgens het definitieve besluit nemen. In de Stuurgroep is de overeenstemming groot en de partijen adviseren om een go-beslissing te nemen voor het totale project Westfriisaweg. Hierbij wordt al een globaal tracé voor de weg vastgesteld (zie figuur 2): vanaf Alkmaar tot de A7 via bestaande wegen, vanaf de A7 deels via de bestaande weg, voor het oostelijke deel zijn twee varianten mogelijk. Het blijft niet alleen bij woorden en ideeën, in financiële zin worden er al meer concrete afspraken gemaakt:

“Er is een principebereidheid bij de provincie om een bijdrage van ca 100 miljoen euro uit de Investeringsimpuls in de opwaardering van de Westfriisaweg te steken. [...] Er is bereidheid bij gemeenten en het georganiseerd bedrijfsleven om zich in te spannen om 25% van de totale kosten op te brengen”

Stuurgroep Westfriisaweg, 2005: 4

Met dit besluit zeggen gemeenten, bedrijfsleven en provincie volmondig ‘ja’ tegen de N23 Westfriisaweg. Dit wordt nog eens formeel bevestigd wanneer Gedeputeerde Staten op 28 juni 2005 het go-besluit overnemen.

Figuur 2 Tracé WFW bij go-besluit (Provincie Noord-Holland, 2004:3)



Nu er een go-besluit met een breed draagvlak ligt, worden eind 2005 weer contacten gezocht met het Rijk over een rijksbijdrage vanuit het MIT. Het Rijk geeft echter al snel aan dat er gekeken moet worden naar de N23 in zijn geheel, dus inclusief het onderdeel in Flevoland/Overijssel. Wat het bedrijfsleven niet lukte, gebeurt nu wel. De koppeling over de provinciegrenzen heen, wordt daarmee van hogerhand afgedwongen.



Cruciale gebeurtenissen en verbindingen in ronde 1

Doorslaggevende gebeurtenissen

Het meest van belang in deze ronde is dat de provincie een traject start richting een go/no-go besluit en dat op basis van verkennende onderzoeken en gesprekken en onderhandelingen met partijen een go-besluit genomen wordt.

Gerealiseerde verbindingen

- 1 Het bedrijfsleven probeert de Noord-Hollandse inspanningen te verbinden aan discussies binnen de provincies Flevoland en Overijssel over regionale infrastructuur. Hiermee ziet zij als eerste het belang van de N23 als één Oost-Westverbinding.
- 2 In de onderhandelingen tussen provincie en gemeenten worden de afzonderlijke agenda's met elkaar verbonden. Door het koppelen van de ambities van de gemeenten aan de Westfrisiaweg, krijgen zij (meer) belang bij de realisering van de weg. Hierdoor ontstaat een breder draagvlak en is het mogelijk om het go-besluit te nemen.

Gemiste verbindingen

- 1 Daar waar het bedrijfsleven wel over de provinciegrenzen heen kijkt, doen de overheden dit nog niet. Dit is een gemiste kans, met name wanneer eind 2005 blijkt dat het rijk wel de N23 in zijn geheel benadert.
- 2 Verder zijn de overheden in deze ronde niet in staat geweest om goed met de felle tegenstander van het project, de latere stichting 'Niet door 't Lint', om te gaan. Door het ontbreken van deze verbinding, is de weerstand tegen de weg in alle hevigheid aanwezig gebleven.
- 3 Een andere gemiste verbinding ligt bij de opzet van de Stuurgroep. Tweederde van de betrokken gemeenten zit niet aan tafel en voelt zich hierdoor minder betrokken bij en verbonden aan het project.

Risico's en kansen

Het organiseren van verbindingen genereert kansen, maar ook risico's. Dat zien we in het bijzonder in het complexe onderhandelingspel tussen provincie en gemeenten. Soms lijkt het project meer een kerstboom van lokale verlanglijstjes dan een provinciaal wegproject. Wanneer de kerstboom te zwaar wordt, komen zowel de lokale verlangens in gevaar als ook het hele project.

4. Ronde 2 (juni 2005 – juli 2007): voorbereidingen in de regio

“De keuze voor de aanleg is
uiteindelijk een politiek besluit”

Dagblad voor West-Friesland, 14/07/2006



Johan Pruim

Senior beleidsmedewerker
Verkeer en Vervoer,
provincie Flevoland



“Vanuit deze politieke kleur is er van nature een sterke link met het bedrijfsleven”

Omdat het Rijk eind 2005 heeft aangegeven dat er naar de N23 in zijn geheel gekeken moet worden, treden de provincies Noord-Holland, Flevoland en Overijssel met elkaar in overleg. Dit overleg tussen de provincies verloopt erg goed. Niet onbelangrijk hierin is dat de gedeputeerden elkaar al kennen en van dezelfde politieke kleur zijn. Zo geeft één van hen aan:

“Wij kennen elkaar, wij zijn alle drie lid van dezelfde partij (VVD). Politiek vinden wij doorstroming allemaal erg belangrijk. Zo ontstaat een gemeenschappelijk werkkader, je gelooft alle drie in de economische potentie van de weg”

Job Klaasen, provincie Overijssel

Deze toevaligheid maakte het tegelijk mogelijk om vertegenwoordigers van het bedrijfsleven erbij te betrekken:

“Vanuit deze politieke kleur is er van nature een sterke link met het bedrijfsleven”

Johan Pruim, provincie Flevoland

Gezamenlijk besluiten de provincies om tot een MIRT aanvraag te komen, waarin nut en noodzaak van de weg aangetoond moeten worden. Dit laatste is nog niet zo gemakkelijk. Er is namelijk een spanning tussen enerzijds het infrastructurele karakter van de weg en anderzijds de combinatie van beperkte verkeerskundige effecten en grote (veronderstelde) ruimtelijk-economische effecten (zie box 2).

Box 2

Spanning tussen het infrastructurele en ruimtelijk-economische karakter

Infrastructureel of ruimtelijk-economisch

Wanneer je kijkt naar het project, dan staat de infrastructuur centraal. Of, zoals één van de respondenten het verwoordt:

“In essentie bleef het project een infrastructuurproject”

Jan Thijs Dijkstra, gemeente Heerhugowaard

“Duidelijk is dat wil het project N23 slagen we het vooral zullen moeten inbrengen als een gebiedsontwikkelingsproject”

Stuurgroep Westfrisiaweg, 2007a: 3

Voor de lokale en regionale bestuurders is juist de (veronderstelde) gebiedsontwikkeling, met name rond woningbouw en lokale economie, argument voor de weg.

Ondanks dat het project in de loop van de tijd steeds meer wordt geprofileerd als gebiedsontwikkeling, blijft het gericht op infrastructuur. Koppelingen naar andere ontwikkelingen worden niet gelegd.

Regionale partijen onderkennen dat de weg wat betreft de louter verkeerstechnische noodzaak de toets van de metingen niet kan doorstaan, maar tamboereren op het vliegwieleffect en op de ruimtelijke dynamiek die de weg zal faciliteren. Tegelijkertijd met het opstellen van de aanvraag wordt een stevig lobbytraject opgezet. Hierbij spelen niet alleen de provincies een rol, maar zijn ook de

gemeenten en het bedrijfsleven zeer actief. Zo proberen zij gezamenlijk één heldere boodschap over de N23 over te brengen aan het Rijk, bijvoorbeeld via grootschalige manifestaties.

Terwijl dit traject richting het Rijk opgezet wordt, gaat het proces in de regio verder. Zo ondertekenen provincie, zestien gemeenten, Hoogheemraadschap en bedrijfsleven op 5 juli 2006 een intentieovereenkomst, waarin zij afspreken zich te zullen inzetten voor de opwaardering van de N23 Westfrisiaweg.

Een eerste stap op weg naar de opwaardering, is de Milieueffectrapportage (MER). In deze rapportage moeten verschillende alternatieven voor het tracé van de Westfrisiaweg onderzocht worden. Aan de hand van de beoordeling van de alternatieven wordt een tracékeuze geadviseerd en op basis van dit advies moet de Stuurgroep Westfrisiaweg een voorkeurstracé vaststellen. De MER procedure begint in mei 2006 met de vaststelling van een startnotitie, waarin wordt besloten welke alternatieven onderzocht zullen worden. Met de vaststelling kan gestart worden met de verschillende onderzoeken. Opvallend is dat de MER niet wordt gekoppeld aan de bestuurlijke processen van afstemming over het tracé. De tussentijdse uitkomsten worden onder geheimhouding teruggekoppeld aan de Stuurgroep. Er vindt aan de hand van de MER geen open discussie plaats over de verschillende alternatieven. Vooral rond het tracé ten oosten van de A7 (Markerwaardweg-Enkhuizen) is veel discussie, maar de MER speelt in deze



discussie opmerkelijk genoeg nauwelijks een rol.

Door het apart zetten van de MER is deze enkel een formele stap geworden, zo geeft een respondent aan:

“Je hebt het nodig, verder niet”

Jan Franx, gemeente Enkhuizen

De MER wordt aangewezen als het instrument op basis waarvan een keuze tussen Noord- of Zuidtracé zou worden genomen. Deze uitweg zou de Intentieovereenkomst moeten redden. De resultaten uit de MER geven geen duidelijkheid. Aan beide varianten zitten zowel voor- als nadelen. Op dat moment ligt er een moeilijke bestuurlijke beslissing op tafel.

Argumenten van regionale ontwikkeling en ruimtelijke ordening hebben toen de doorslag gegeven. Het Noordtracé zou een verdere ontwikkeling van ‘Seed Valley’ in gevaar brengen en zou de facto Enkhuizen van de rest van de Bandstad afsnijden, nog afgezien van ruimtelijke vragen als de aanleg van een vierbaansweg vlak langs scholen. Het Zuidtracé maakt de rondweg rondom de Bandstad klaar en zou het sluipverkeer door de wijken van Drechterland en Stede Broec naar de noordelijke randweg weghalen. Het Zuidtracé zou ruimtelijk ook beter inpasbaar te maken zijn door de aanleg in een 1,5 km lange tunnelbak.

Dat onderhandelingsproces ligt gevoelig en is in bestuurlijke beslotenheid gevoerd. Na de keuze wordt de openheid gezocht. In volle zalen wordt het besluit verdedigd en uitgelegd.

Terwijl de onderzoeken voor de MER lopen, is er een eerste concreet resultaat. De gemeente Heerhugowaard wil graag een nieuwe woonwijk aan de andere kant van het spoor. Deze wijk moet ontsloten worden door een nieuw stukje N23. Hierbij moet een tunnel onder het spoor aangelegd worden. In de winter van 2006 krijgt de gemeente voor de spoortunnel een forse rijksbijdrage (25% van de aanlegkosten). Hiermee is de financiering van de tunnel rond en kan gestart worden met realisatie. De realisatie van een dergelijk deelproject zorgt voor veel positieve energie, zo kopt de Enkhuizer Courant (24/11/2006): “Spoortunnel doorbraak voor Westfrisiaweg”. Helaas is dit het enige moment geweest waar voor de Westfrisiaweg een deelproject naar realisatie wordt gebracht. Meer momenten waarin een dergelijke positieve duw aan het project wordt gegeven, zijn er niet meer geweest.

Het is moeilijk om het totale project in kleinere deelprojecten op te knippen, vanwege het onderlinge wantrouwen in de regio.

De broze samenwerking had kunnen barsten als eerst gekozen zou worden voor enkele projecten voor vroegtijdige uitvoering. De angst leeft dat de andere projecten dan niet meer in aanmerking komen voor financiering. In Flevoland wordt dit overigens nadrukkelijk wel gedaan.



Jan Thijs Dijkstra

Projectleider stadsontwikkeling,
gemeente Heerhugowaard

“Ook het plaatsen van het projectbureau in het gebied en niet in Haarlem gaf een goed signaal af naar de regio, dat zij serieus genomen werd”

Zo is aan de Hanzeweg groot onderhoud uitgevoerd en zijn parallelvoorzieningen aangelegd en wordt in Overijssel de Hanzelijn aangepast voor verdubbeling van de N50, een weg die aansluit op de N23.

Een andere belangrijke ontwikkeling die in deze tijd plaatsvindt, is de oprichting van het projectbureau N23 Westfrisiaweg. Met deze oprichting wordt de functie van het projectbureau buiten enkel de provinciale organisatie geplaatst en moet zo de rol van onafhankelijke partij krijgen. Een respondent zegt hierover het volgende:

“Wat vooral belangrijk is dat je als organisatie in de regio zit. We hebben niet voor niets een apart projectbureau gevormd dat midden in de regio staat, als signaal dat dit een project is, waarbij de regionale betrokkenheid nodig is”

en


“Ook het plaatsen van het projectbureau in het gebied en niet in Haarlem gaf een goed signaal af naar de regio, dat zij serieus genomen werd”

Jan Thijs Dijkstra,
gemeente Heerhugowaard

Betrokkenheid blijkt van groot belang. Het projectbureau wordt hiermee zichtbaar en benaderbaar voor omwonenden, bedrijven, etc. Het projectbureau staat onder leiding van AT Osborne en wordt verder bemand door ambtenaren vanuit provincie en gemeenten. Aansturing vindt plaats vanuit de Stuurgroep. Naast het vormen van één organisatie vanuit de betrokken overheden, wordt ook besloten om de planologische procedures in één keer te doorlopen. Via een nieuw instrument, het provinciale inpassingsplan, kan het gehele project door een procedure planologisch mogelijk gemaakt worden. Hiermee wordt voorkomen dat binnen elke gemeente een afzonderlijke procedure gelopen moet worden. Dit instrument past goed bij de logica van het planproces, waarin de partijen gezamenlijk optrekken en acties zoveel mogelijk afstemmen. Wanneer begin 2007 de MER steeds verder

vordert en de eerste resultaten verschijnen, komt er een tweetal onderwerpen prominent op de agenda van de betrokken partijen te staan: de tracékeuze en de financiering. Op basis van de MER moet er binnen de Stuurgroep een voorkeurstracé vastgesteld worden. Wanneer de eerste resultaten aan de Stuurgroep gepubliceerd worden, gaan zij aan de slag met het voorkeurstracé. Hierbij blijkt al snel dat er over bijna alle tracés overeenstemming is en de uitkomsten van de MER hierin gevolgd worden. Hierop is één uitzondering, namelijk het tracé ten oosten van de A7 (Markerwaardweg-Enkhuizen). In de MER is een viertal alternatieven onderzocht, waarvan twee op basis van de milieueffecten zijn afgevalen, de overgebleven alternatieven ontlopen elkaar nauwelijks qua effecten. Deze alternatieven, het Noord- en Zuidtracé (zie tabel 1), zorgen voor een felle discussie in de regio.

Tabel 1 De twee alternatieven voor het oostelijk tracédeel van de N23

 <p>Het Noordtracé</p> <p>Volgens voorstanders:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Goedkoper • Benutten bestaande weg <p>Volgens tegenstanders:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doorsnijding zaadbedrijven • Aantasting natuurgebied • Drukke weg dwars door Enkhuizen 	 <p>Het Zuidtracé</p> <p>Volgens voorstanders:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betere verkeersafwikkeling • Goede inpassing van de weg is mogelijk <p>Volgens tegenstanders:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aantasting van 'groene hart' • Aantasting van historische lintdorpen • Er ontstaat een 'flessenhals' bij Stede Broec
--	---

Het besluit van de Stuurgroep hangt uiteindelijk af van een kleine groep voor- en tegenstanders. Voor de meeste gemeenten maakt het helemaal niet uit welk tracé gekozen wordt. Ook voor het bedrijfsleven geldt dat het tracé niet veel uitmaakt, als de weg maar snel wordt gerealiseerd en de doorstroming optimaal is. Sterke voorstanders van het zuidelijk tracé zijn de provincie en gemeente Enkhuizen. Beide zetten hun standpunt stevig neer. Zo geeft de gedeputeerde al voordat een tracé gekozen moet worden aan:

“...dat GS van Noord-Holland niet akkoord zal gaan met een Noordtracé, met het risico dat één van de zaadverdelingsbedrijven zal vertrekken”

Stuurgroep Westfriisiweg, 2007b

Daarnaast is er binnen de Stuurgroep één sterke voorstander van het noordelijke tracé, gemeente Drechterland. Zij wordt hierin gesteund door de actiegroep Niet door 't Lint die zich beijvert om de weg niet door de historische lintbebouwing van Drechterland te laten lopen. De laatste gemeente waarvoor de tracékeuze van groot belang is, is Stede Broec. Zij wil eigenlijk geen

zuidelijk tracé, in verband met de aantasting van het landschap en het ontstaan van een flessenhals. Tegelijkertijd wil zij geen noordelijk tracé, omdat de geplande woningbouw dan deels niet door kan gaan. Stede Broec stelt in februari 2007 nog voor om een extra alternatief, dat de voorkeur verdient van de gemeente, te onderzoeken. Dit voorstel, waarvan het noodzakelijke extra onderzoek een halfjaar vertraging op zal leveren, wordt door de overige stuurgroepleden resoluut van de hand gewezen. Gemeente Stede Broec maakt echter nog geen keuze tussen de twee overgebleven alternatieven. Dit is echter niet van invloed op de voortgang van het proces, omdat de gemeente niet in de Stuurgroep zit.

Uiteindelijk stelt de Stuurgroep in juni 2007 het voorkeurstracé vast (zie figuur 3). In dit tracé heeft de Stuurgroep in grote meerderheid (alleen gemeente Drechterland is tegen) gekozen voor het zuidelijk tracé. Een maand later verschijnt de definitieve MER. Dat het voorkeurstracé al is vastgesteld voor het verschijnen van de MER laat opnieuw zien dat de uiteindelijke keuze voor een tracé niet zozeer is genomen vanuit de milieueffecten, maar als een politieke keuze wordt gezien (zie

Figuur 3 Voorkeurstracé [Stuurgroep N23 Westfriisiweg, 2007c: 10]



eerder). Dat er een voorkeurstracé is gekozen, betekent overigens niet dat de discussies over het tracé voorbij zijn. De afspraken over het tracé moeten namelijk worden vastgelegd in een Regioakkoord. Over dit akkoord moeten zowel de Provinciale Staten als de afzonderlijke gemeenteraden een positief besluit nemen. In dit hele proces van heftige discussie, is de koppeling richting de Staten en raden maar zeer beperkt gemaakt, terwijl zij het zijn die het uiteindelijke besluit moeten nemen. Een respondent zegt hierover het volgende:

“Ik had af en toe het idee dat de provincie onvoldoende door had dat gemeenteraden de democratische verankering moeten borgen. Zij staat in directe relatie met haar bevolking. Zij is het best in staat om haar directe achterban te vinden. Dit werd niet altijd voldoende gezien”

en

“Je kan diverse soorten bevolkingsgroepen aan je binden door goed het proces met de gemeenteraden in de gaten te houden en dit spel zorgvuldig te spelen”

Jan Thijs Dijkstra,
gemeente Heerhugowaard

Het ontbreken van een koppeling tussen het bestuurlijke onderhandelingsproces en de politieke besluitvorming in de democratische organen die straks het besluit moeten nemen, heeft ertoe geleid dat de discussie over het tracé is blijven voortduren en het heel lang heeft geduurd voor-

dat de besluiten over het Regioakkoord zijn genomen.

Zoals gezegd is de financiering de tweede heikele issue, naast de tracékeuze. Regionale partijen hebben afgesproken om 25% van de kosten bij te dragen. Zij moeten nu gezamenlijk tot een verdeelsleutel komen, zodat via deze verdeelsleutel de bijdrage van de afzonderlijke partijen berekend kan worden. Over deze verdeelsleutel wordt veel overlegd en onderhandeld. In vele overleggronden onder aanvoering van het projectbureau en met medewerking van oud-bestuurder de heer A. Helling (gemeente Hoorn) wordt de verdeelsleutel ontwikkeld. Dit is een zoekproces. Zo laait bijvoorbeeld discussie op als er concrete bedragen genoemd worden en blijkt dat de gemeente Alkmaar veel moet betalen terwijl zij niet veel belang heeft bij de weg. De verdeelsleutel wordt enkele keren in discussie met de regionale partijen aangepast, soms tot ergernis:

“Zonder overleg heeft men plompverloren een nieuw voorstel gedaan. Het lijkt wel een balletje in een flipperkast”

Dagblad voor West-Friesland, 04/07/2007

Uiteindelijk kunnen de maatstaven voor de verdeelsleutel worden bepaald:

- 1 Aantal inwoners;
 - 2 Aantal nieuw gebouwde woningen;
 - 3 Aantal hectares uit te geven bedrijfs-terrein;
- en
- 4 Verhoging van de OZB-tarieven voor ondernemers.



Deze categorieën maakt het mogelijk om tot een gewogen verdeelsleutel te komen onder het profijtbeginsel 'wie relatief meer baat heeft bij de nieuwe weg, draagt relatief meer bij aan de financiering van de weg'.

Wanneer we kijken naar zowel de tracékeuze als de financiering valt het op dat er heel veel discussie is en er grote woorden worden gesproken, maar dat tegelijkertijd alle partijen binnen de boot gehouden worden. Provincie, gemeenten en het bedrijfsleven blijven gezamenlijk achter de N23 staan en zetten zich hiervoor in. De koppeling tussen de overheden onderling en tussen overheden en bedrijfsleven blijft in stand en als een blok blijft de regio achter het project staan. Verschillende bestuurlijke boegbeelden waaronder de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland en enkele krachtige wethouders spelen een cruciale rol in het bij elkaar

houden van de regionale coalitie. Daarbij is voorbij de bestaande provinciale territoriale grenzen gekeken en verbinding gezocht met de andere provincies, Noord-Holland, Overijssel en Flevoland.

Het lukt de regionale partijen om 20% van de investeringskosten te laten financieren. Dat wordt als enorme prestatie ervaren, als men bedenkt dat de gemeenten in de kop van de provincie Noord-Holland nogal cynisch staan ten opzichte van elkaar. Het projectbureau zoekt gedurende een jaar via diplomatie en besloten onderhandeling een oplossing door het gebruik van een rekenmodel, waarbij gedetailleerd wordt bepaald waar de meeste baten worden genoten en waar dus de grootste bijdrage vandaan moet komen. Dit creëert een rechtvaardige oplossing, waarbij de baten in nauwe relatie met de lasten worden gebracht.



Cruciale gebeurtenissen en verbindingen in ronde 2

Doorslaggevende gebeurtenissen

In deze ronde zijn twee momenten doorslaggevend geweest. Als eerste het moment waarop de provincies besluiten de handen ineen te slaan, waardoor zij het belang van de N23 hoger trekken dan het regionale niveau. Daarnaast is de keuze voor een voorkeurstracé belangrijk geweest. Ondanks dat hiermee geen definitief besluit is gevallen, is met deze keuze wel de toon gezet voor de verdere onderhandelingen.

Gerealiseerde verbindingen

- 1 De provincies koppelen hun belangen rond de N23. Hierdoor zorgen zij ervoor dat de weg een Oost-Westverbinding vormt en zo ook van rijksbelang is. Dit is een belangrijke verbinding die de MIRT aanvraag krachtiger moet maken.
- 2 Provincies, gemeenten en bedrijfsleven van A(lkmaar) tot Z(wolle) zetten een gezamenlijk lobbytraject op naar het Rijk. Deze eensgezindheid versterkt de lobby.
- 3 De keuze voor een inpassingsplan als planologisch instrument past goed bij het karakter van het regionale proces. Het effect van deze verbinding van procedure aan proces is echter nog niet zichtbaar, omdat de procedure nog gestart moet worden.
- 4 Zowel tussen provincie en gemeenten, als tussen overheden en bedrijfsleven worden de verschillende belangen in de N23 Westfrisia-weg gekoppeld. Hierdoor blijven de partijen, ondanks vele discussies, het project in principe steunen.

Gemiste verbindingen

- 1 Ondanks dat het project wordt gepresenteerd als gebiedsontwikkeling, is het de infrastructuur die domineert. De koppeling naar andere ruimtelijke aspecten wordt nauwelijks gemaakt.
- 2 De MER procedure is niet verbonden met het onderhandelingsproces. Daardoor heeft de MER geen rol kunnen spelen in de discussie over de tracékeuze.
- 3 Het realiseren van deelprojecten gebeurt, op de spoortunnel bij Heerhugowaard na, niet. Dit is jammer, omdat dit voor positieve energie in het gehele project kan zorgen.
- 4 Bij het vaststellen van een voorkeurstracé is niet de verbinding gemaakt naar de democratische vertegenwoordigingen. Met tot gevolg dat de vaststelling van het Regioakkoord een spannend en langdurig politiek proces is geweest.

5. Ronde 3 (juni 2007-maart 2008): van heilloze naar haalbare weg

“We moeten een maximale consensus in
de regio bereiken”

Enkhuizer Courant, 05/12/2007



Nu het voorkeurstracé in de Stuurgroep is vastgesteld, kan gestart worden met het opstellen van een Regioakkoord. In dit akkoord moet, naast het definitieve tracé, ook de financiële bijdrage vastgesteld worden. Over deze bijdrage wordt nog onderhandeld, maar grote wijzigingen vinden niet meer plaats. Er wordt overeenstemming bereikt en op 17 oktober 2007 wordt het Regioakkoord door het merendeel van de partijen ondertekend. Een uniek moment, zo geven respondenten aan:

“Uit het Regioakkoord werd duidelijk dat we in de planvorming iets hadden bereikt, dat was een moment van trots”

Albert de Vries, AT Osborne B.V.

en

“Om überhaupt tot een Regioakkoord te komen is een magisch moment. [...] Als je zo'n akkoord sluit kun je beginnen aan de realisatie”

Joop Kilian, provincie Noord-Holland

Voor het gesloten akkoord geldt echter wel dat de ondertekening pas van kracht gaat wanneer de afzonderlijke Staten en raden hun goedkeuring hebben gegeven. Dit betekent dat in de periode oktober 2007 – maart 2008 de discussie zich verplaatst naar de Staten en raden. Zij moeten hun goedkeuring geven en dit gaat niet zonder slag of stoot. De koppen die deze maanden in de kranten zijn te lezen, spreken voor zich:

“Politiek Stede Broec wil snel discussie over Westfriisaweg”

Dagblad voor West-Friesland, 13/09/2007

“Drechterland blijft tegen zuidvariant”

Dagblad voor West-Friesland, 20/10/2007

“Westfriisaweg in Andijk heikel punt”

Enkhuizer Courant, 09/11/2007

“Vragen in Wervershoof over nieuwe Westfriisaweg”

Dagblad voor West-Friesland, 23/11/2007

“Schermmer ontsteld door bijdrage Westfriisaweg”

Dagblad voor West-Friesland, 24/11/2007

“Alkmaar wil duidelijke deal Westfriisaweg”

Alkmaarsche Courant, 19/03/2008

Zowel binnen de provincie als bij de gemeenten is er twijfel over het akkoord. De één twijfelt over het tracé, de ander is het niet eens met de financiële bijdrage. De koppeling met de democratische vertegenwoordigingen die in de vorige ronde ontbrak, begint nu negatief uit te werken. Doordat de Staten en raden maar beperkt betrokken zijn geweest in de eerdere ronde, hebben zij een grote informatieachterstand. Daarnaast is dit het eerste moment waarop zij hun vragen en bedenkingen kunnen uiten. Hiervan wordt dan ook uitgebreid gebruik gemaakt. De twijfel wordt nog eens versterkt door de sterke lobby vanuit de tegenstanders. Naast de actiegroep Niet door 't Lint, wordt door bewoners van Broekerhaven een nieuwe groep opgericht: 'Geen Weg Terug No Way!'. Ook zij zijn tegen het Zuidtracé, met als argument dat er een flessenhals bij Broekerhaven ontstaat die zorgt voor ernstige

hinder. De twee actiegroepen benaderen gezamenlijk de Staten en raden en leggen daar hun standpunt uit. Vanuit de democratische vertegenwoordigers krijgen de groepen veel aandacht, zo geeft één van de leden van de actiegroepen aan:

“Wij hebben heel veel kennis verworven, waardoor je een meerwaarde hebt ten opzichte van politici. Zij kunnen zich niet verdiepen in het onderwerp. Als jij dit wel kan en dit duidelijk kan verwoorden, dan krijg je de aandacht”

Jaap Braakman,
Stichting Niet door 't Lint

De actiegroepen weten op deze manier hun standpunt over te brengen, met als gevolg dat de twijfels over de tracékeuze bij politici toenemen. Dat de actiegroepen een zodanig sterke rol innemen in de besluitvorming, wordt in de media zelfs als volgt verwoord:

“Deze [provinciale] commissie moet bepalen wie gelijk heeft: gedeputeerde Mooij of de groepen ‘Niet door het lint’ en ‘Geen weg terug’”

Dagblad voor West-Friesland,
25/09/2007

De kracht van de actiegroepen heeft gezorgd voor twijfel in de politiek. De aanloop naar het politieke besluit is daardoor aan de buitenkant rumoerig, maar heeft uiteindelijk intern nooit echt risico's gelopen. Met name oppositiepartijen gebruiken die media aandacht om hun politieke verzet tegen de coalitie ten toon

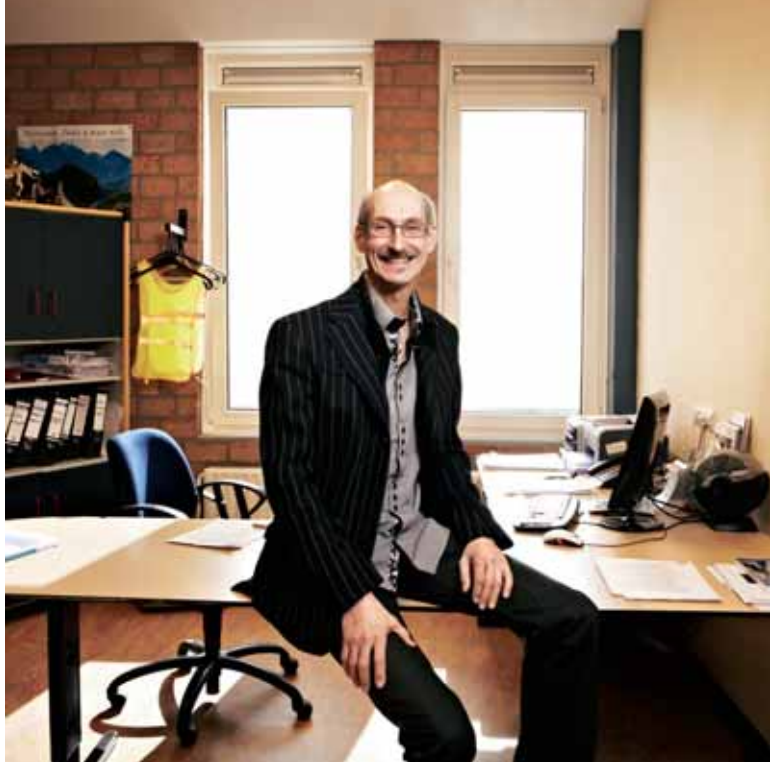
te spreiden. Maar bij de belangrijkste partners – Heerhugowaard, Enkhuizen, Hoorn, provincie – was de stemming uiteindelijk – na enig rumoer – een doorslaggevende meerderheid. Alleen in Stede Broec en Drechterland werd het lastig door de invloed van die actiegroepen.

Hoewel over het algemeen vanaf oktober 2007 via klankbordgroepen de communicatie naar diverse maatschappelijke groepen is verzorgd, kunnen maatschappelijke protesten, zoals door de groep Niet door 't Lint extra (politieke) lading krijgen als de gemeenteraden onvoldoende betrokkenheid voelen en zij via de maatschappelijke lobby onder druk worden gezet. Het totale regioproces wordt dan tegelijk op scherp gezet.

Daar waar de maatschappelijke groepen goede ingangen hebben, lukt het de overheden niet een passend antwoord te vinden. Nog steeds is het eenrichtingsverkeer van de actiegroepen naar de overheden. Er kan dus gesteld worden dat de beperkte betrokkenheid van de democratische vertegenwoordiging, versterkt door de sterke lobby van de actiegroepen, leidt tot een langdurig besluitvormingsproces.

Zoals gezegd gaat het in dit proces om twee onderwerpen: de tracékeuze en de financiële bijdrage. In tabel 2 is een overzicht te vinden van de partijen die zich moeten uitspreken over het Regioakkoord, hun overwegingen hierbij en de uiteindelijke uitkomst.

Wat opvalt is dat, ondanks veel twijfel en discussie, alle partijen uiteindelijk toch



Jaap Braakman

Voorzitter,
Stichting Niet door 't Lint

“Wij hebben heel veel kennis verworven, waardoor je een meerwaarde hebt ten opzichte van politici. Zij kunnen zich niet verdiepen in het onderwerp. Als jij dit wel kan en dit duidelijk kan verwoorden, dan krijg je de aandacht”

akkoord gaan. Hiervoor is een viertal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste is er een sterk gezamenlijk urgentiegevoel. De koppeling tussen provincie, gemeenten en bedrijfsleven is nog steeds sterk, omdat zij een gezamenlijk probleem zien. Ondanks de discussies over mogelijke oplossingen, is het urgentiegevoel gebleven. Zo geeft een respondent aan:

“Er is het urgentiegevoel dat er iets moet gebeuren en dat de verantwoordelijkheid hiervoor niet ophoudt bij de gemeentegrenzen”

Albert de Vries, AT Osborne B.V.

Ook bij de provincie Noord-Holland leeft sterk het besef dat het project niet kan worden gerealiseerd zonder regionale steun vanuit de gemeenten. Er is inzicht dat er sprake is van onderlinge afhankelijkheid, van elkaar nodig hebben, om dit project kansrijk en haalbaar te maken:

“Mooij's boodschap was: ik kan het niet alleen. Ik heb de regio nodig om dit project levensvatbaar te krijgen”

Jan Thijs Dijkstra,
gemeente Heerhugowaard

Tabel 2 Partijen en hun overwegingen en besluiten bij het Regioakkoord

Partij	Tracékeuze	Financiële bijdrage	Uitkomsten
Alkmaar	-	Te hoog	Bijdrage wordt verlaagd
Andijk	Twijfel over zuidelijke variant	Te hoog	Gaat akkoord, onder voorwaarde van goede inpassing van de N23
Drechterland	Tegen Zuidtracé	Bijdrage wordt verminderd bij keuze Zuidtracé	Gaat akkoord, met uitzondering van tracékeuze en daaraan gekoppeld lagere bijdrage
Enkhuizen	Noordvariant niet bespreekbaar	Bijdrage alleen bij Zuidtracé	Gaat akkoord
Heerhugowaard	-	-	Gaat akkoord
HHNK	-	Wil zich nog niet vastleggen	Gaat akkoord, zonder bijdrage vast te stellen
Hoorn	-	Te hoog	Gaat akkoord
Koggenland	-	Alleen bijdrage, wanneer hier iets tegenover staat	Akkoord, op voorwaarde van aansluiting Obdam en realiseren Jaagweg
Langedijk	-	-	Gaat akkoord
Medemblik	Tegen verhoogde ligging bij Zwaagdijk	-	Gaat akkoord, op voorwaarde dat wijziging bij Zwaagdijk mogelijk is
Opmeer	Twijfel over Zuidtracé	Te hoog	Gaat akkoord
Provincie Noord-Holland	Onderbouwing van tracé is wat beperkt	-	Gaat akkoord, maar wil betere onderbouwing van tracékeuze
Schermer	N243 moet worden afgewaardeerd	Alleen bijdrage, wanneer hier iets tegenover staat	Akkoord, op voorwaarde dat woningbouw Stompetoren plaatsvindt
Stede Broec	Twijfel over Zuidtracé	Te hoog	Gaat na lang wikken en wegen toch akkoord
Wervershoof	Twijfel over Zuidtracé	-	Gaat akkoord, op voorwaarde van goede inpassing

Naast de aanwezigheid van de eensgezindheid over het probleem, wordt eensgezindheid over de oplossing als vereiste neergezet om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage. De MIRT aanvraag wordt op deze manier gebruikt om lichte druk uit te oefenen om als regio eensgezind te opereren. Met name de provincie Noord-Holland communiceert dit heel sterk, zo worden de woorden van Ge-deputeerde Cornelis Mooij tijdens een commissievergadering als volgt beschreven:

“Vallen er bouwstenen uit het plan dan duvelt de bodem onder heel het tracé uit, waarschuwde hij [gedeputeerde Cornelis Mooij] de aanwezigen vrij-vertaald voor. Want als de regio niet eensgezind opereert en gaat morrelen aan het Regioakkoord, komt de minister van Verkeer niet met geld over de brug”
Alkmaarsche Courant, 07/03/2008

Eenzijds wordt deze lichte druk die in het kader van de MIRT aanvraag op het proces wordt gelegd als positief ervaren. Hierdoor kunnen de partijen niet blijven hangen in hun discussies, maar moeten ze een besluit nemen. Anderzijds wordt dit als pressie ervaren om een positief besluit te nemen over het Regioakkoord. Met deze koppeling tussen procedure en proces, die voornamelijk door de provincie wordt gelegd, wordt een risico op verslechterde verstandhouding tussen de partijen genomen. Het heeft echter goed uitgediend en onder andere deze nadruk op eensgezindheid heeft ertoe geleid dat de partijen allemaal instemmen met het akkoord.

Als derde verklaring kan worden genoemd dat de discussie over het oostelijke deel van het totale tracé N23 in deze periode alsnog wordt beslecht. Zoals gezegd maakt het voor veel partijen niet uit waar de weg komt te liggen en hangt het uiteindelijke besluit af van het standpunt van Stede Broec. Deze gemeente twijfelt: het noordelijk tracé hindert de plannen voor woningbouw, het zuidelijk tracé veroorzaakt problemen door de flessenhals die bij Broekerhaven ontstaat. In januari 2008 ontstaat het plan om een tweede fase op te zetten (zie box 3). Met behulp van een dynamisch verkeersmodel dat geauditeerd wordt door Stede Broec, Drechterland en Enkhuizen wordt inzichtelijk dat opwaardering van de weg tot 2020 niet noodzakelijk is. Hierdoor wordt de twijfel van Stede Broec over het tracé merendeels weggenomen en stemt de gemeente uiteindelijk in met het Zuidtracé. Hierin is te zien dat de partijen op een creatieve en doortastende manier naar oplossingen zoeken, om zo de eensgezindheid tussen de partijen te behouden. Tegelijkertijd wordt het project met deze oplossing in twee fases geknipt, waarbij de realisatie van de eerste fase wordt gekoppeld aan de planvorming voor de tweede fase. Door deze knip vermindert de tot nu toe sterk aanwezige koppeling tussen planvorming en realisatie, omdat een deel van de planvorming naar een later moment wordt verschoven.

Ten slotte hebben de bestuurders een belangrijke rol gespeeld bij het in stand houden van de regionale coalitie. Er is een aantal bestuurders bij het project

Box 3

De tweede fase

N23 fase 2

In de huidige plannen is er bij Broekerhaven sprake van een 'flessenhals'. De weg die tot daar vierbaans is, wordt een tweebaansweg. Na 2020 is verdubbeling noodzakelijk. Deze verdubbeling is echter erg lastig, omdat er in het gebied een Westfries Omringdijk ligt.

In januari 2008 wordt een alternatieve oplossing gepresenteerd, namelijk het doortrekken van de N23 tot aan de Houtribdijk via een nieuwe verbinding door het Markermeer. Mede door dit plan, wordt Stede Broec het eens met het zuidelijk tracé en kan overeenstemming hierover worden bereikt. Echter, de voorgestelde oplossing is erg kostbaar. De kosten worden geschat op 40-60 miljoen. Diverse gemeenten hebben al aangegeven niet zondermeer in een tweede fase financieel bij te dragen. Tegelijkertijd zijn er al partijen die de besluitvorming van de tweede fase koppelen aan de realisatie van de eerste fase. Zo wordt aangegeven:

“We willen dat straks bij de Realisatie-overeenkomst wordt uitgesproken dat de aansluiting op de dijk Enkhuizen-Lelystad in de toekomst gerealiseerd gaat worden en dat we die ook gezamenlijk zullen betalen. Deze garantie moet in de Realisatie-overeenkomst komen”

Jan Franx, gemeente Enkhuizen

Dus waar het presenteren van een nieuwe, pragmatische oplossing zorgt voor overeenstemming tussen de partijen, leidt het er meteen toe dat de scope van het project verbreedt. Hiermee ontstaat het risico dat realisatie van fase één gehinderd wordt door de planvorming voor fase twee.

betrokken die staan voor het project. Eén van de respondenten geeft dit treffend weer:

“Het begint en eindigt met bestuurlijke kampioenen. Zij zijn degenen die in de wind moeten staan, omdat zij de plannen voor raad/staten moeten verantwoorden, de media over hen rapporteren en de burgers hen aanspreken”

Albert de Vries, AT Osborne B.V.

Deze bestuurlijke kampioenen zorgen er enerzijds voor dat zij hun eigen raad en Staten, maar ook hun burgers, meenemen in het proces en zo de noodzakelijke instemming verkrijgen. Tegelijkertijd zorgt hun enthousiasme en daadkracht ervoor dat collega-bestuurders ook overtuigd raken van het project en eventuele aarzelingen overwinnen. Juist deze bestuurlijke boegbeelden zorgen ervoor dat de verbinding tussen de partijen onderling, met de democratische vertegenwoordiging en met de samenleving gelegd wordt.

Samengevat heeft dus een combinatie van eensgezindheid over het probleem, een lichte druk voor eensgezindheid over de oplossing, de ideeën voor een mogelijke tweede fase waarin aanvullende deals kunnen worden gesloten en de rol van bestuurlijke kampioenen ervoor gezorgd dat er uiteindelijk overeenstemming is ontstaan over het Regioakkoord.

In dit proces, waarin de afzonderlijke partijen hun goedkeuring moeten verlenen aan het Regioakkoord, wordt er uitgekeken naar de uitkomsten van de MER procedure.

Albert de Vries

Directeur Projectbureau N23
Westfriisaweg, AT Osborne B.V.



“Het begint en eindigt met bestuurlijke kampioenen. Zij zijn degenen die in de wind moeten staan, omdat zij de plannen voor raad en Staten moeten verantwoorden, de media over hen rapporteren en de burgers hen aanspreken”

De MER heeft ter inzage gelegen en er was de mogelijkheid om in te spreken. De MER commissie moet eind 2007 beoordelen, mede aan de hand van de inspraak, of alle noodzakelijke informatie in de rapportage aanwezig is. Daar waar in een eerdere ronde de MER nauwelijks enige rol heeft gehad, krijgt het nu een belangrijke rol in de besluitvorming. Zoals gezegd is er binnen de raden en Staten twijfel over de tracékeuze. In hun oordeel hierover laten diverse leden uit de raden en Staten de uitkomsten van de Commissie voor de MER zwaar meewegen. Het ontbreken van de koppeling tussen de MER en de tracékeuze in de vorige ronde, heeft nu zijn gevolgen.

De goedkeuring van de Commissie laat namelijk lang op zich wachten. De reden van deze vertraging wordt duidelijk wanneer het toetsingsadvies verschijnt:

“Tijdens de toetsing van de MER heeft de Commissie, mede naar aanleiding van de inspraakreacties, een aantal tekortkomingen geconstateerd, die zij essentieel achtte voor de besluitvorming over de tracékeuze. De Commissie heeft naar aanleiding van haar vragen aanvullende informatie ontvangen en deze betrokken bij haar toetsing”

Commissie voor de MER, 2008: 3.

Doordat het oordeel van de Commissie MER uitblijft, ontstaat er spanning over de vraag hoe het oordeel uit zal pakken. Bij een negatief oordeel is het namelijk nog maar de vraag of de Staten en een aantal raden wel positief zullen besluiten over de tracékeuze. Uiteindelijk verschijnt op 5 februari 2008 het positieve advies van de Commissie. Dit betekent overigens niet dat de Commissie geen kritiek heeft. Aangegeven wordt dat de essentiële informatie aanwezig is, maar dat extra onderbouwing van de tracékeuze en meer informatie over inpassing van de weg noodzakelijk is. Deze kanttekeningen dreigen in eerste instantie te leiden tot een nieuwe discussie over het tracé. Diverse partijen, waaronder het bedrijfsleven, roepen echter op om als regio nu één geluid te laten horen en geen nieuwe discussie te starten. Aan deze oproep wordt gehoor gegeven, wanneer in maart 2008 de Staten en de laatste raden hun akkoord geven en hiermee laten blijken genoeg te nemen met het positieve advies van de Commissie voor de MER.

In deze periode, eind 2007 en begin 2008, staan de publieke partijen centraal, dit betekent echter niet dat de burger buiten spel staat. Vanaf oktober 2007 wordt namelijk voor elk tracédeel een klankbordgroep opgestart. De klankbordgroepen zijn bedoeld voor informatieverstrekking, het creëren van draagvlak en het gebruik maken van de lokale kennis. Dit wordt als volgt vorm gegeven:

“De klankbordgroep adviseert het Projectbureau N23 Westfriisaweg over oplossingen bij het uitwerken

van het voorlopig ontwerp N23 Westfriisaweg. Deelnemers krijgen de gelegenheid knelpunten te signaleren en oplossingen voor te stellen. Deze voorstellen zijn onderdeel van het besluitvormingsproces en worden meegenomen bij het ontwikkelen van het wegontwerp. Als de inbreng niet wordt verwerkt, wordt dit beargumenteerd teruggekoppeld aan de klankbordgroep”
Stuurgroep Westfriisaweg, 2008a: 24).

Hiermee worden voor het eerst de burgers nadrukkelijk betrokken bij het ontwikkelen van de plannen voor de N23 Westfriisaweg. Voor de betrokken partijen helpen de klankbordgroepen in de discussie over de weg. Zo geeft één van de respondenten over de klankbordgroep aan:

“Dat werkte zeer goed. Groepen raken ook met elkaar in discussie, dat voorkomt dat je als gemeente constant het gevoel hebt dat jij de discussie moet voeren”

Jan Thijs Dijkstra,
gemeente Heerhugowaard

Voor de klankbordgroep zijn ook de actiegroepen uitgenodigd, zij weigeren echter mee te doen omdat zij het niet eens zijn met de keuze voor het zuidelijk tracé en zij zich niet willen laten ‘inpalmen’. De overheden proberen hier dus wel de koppeling te leggen met maatschappelijke partijen, maar dit lukt niet. Terwijl de laatste stappen in het besluitvormingsproces rond het Regioakkoord genomen worden, worden de eerste voorbereidingen getroffen voor

de MIRT aanvraag. Omdat met het Regio-akkoord de overeenstemming in de regio is vastgelegd, kan nu worden begonnen met het proces richting het Rijk. Voor deze volgorde is bewust gekozen, zo vertelt één van de respondenten:

“Je moet voorkomen dat onderhandelingen in de regio en met het Rijk door elkaar gaan lopen. Deze discussies liggen op een ander niveau en je loopt het risico dat de minister het project niet wil steunen, omdat de regio nog geen ja heeft gezegd”

Albert de Vries, AT Osborne B.V.

Voordeel van het ontkoppelen van het proces met de regionale partijen en met het Rijk, is dat het Rijk in eensgezindheid benaderd wordt. Zo geven respondenten aan:

“De gezamenlijkheid zorgt voor enthousiasme in de regio, maar ook voor steun vanuit Den Haag”

Jacob Avis en Herman Vermeer,
Georganiseerd bedrijfsleven

en

“Het gezamenlijk optreden en de samenwerking is belangrijk voor een duidelijk signaal naar het Rijk”

Joop Kilian, provincie Noord-Holland

Het volgtijdelijk organiseren van het proces richting het Rijk heeft echter ook nadelen. Allereerst leidt het tot een lang traject, waarbij de tijdswinst die door parallelschakeling had kunnen worden gerealiseerd, niet wordt behaald. Daarnaast

wordt er in de regio al veel geïnvesteerd in het besluitvormingsproces, terwijl het nog lang niet duidelijk is of de rijksbijdrage er überhaupt wel komt. Wat het uiteindelijke effect is van het ontkoppelen van deze twee processen, moet nog blijken. Wel is nu al te zien dat deze ontbrekende verbinding voor vertraging en onzekerheid zorgt.

In de MIRT aanvraag moeten de drie provincies aantonen wat nut en noodzaak is van de N23 van A(Ikmaar) tot Z(wolle). Eén van de onderdelen hiervan is het uitvoeren van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) en een verkeerskundige analyse. Deze beide onderzoeken worden eind 2007, begin 2008 uitgevoerd. Uit de analyses, die gedaan zijn op basis van de gegevenssets van Rijkswaterstaat, blijkt dat de baten niet opwegen tegen de kosten en de N23 dus vanuit economisch perspectief niet wenselijk is. De partijen zijn echter van mening dat via deze standaard gegevensset voorbij wordt gegaan aan de diverse toekomstige sociaaleconomische ontwikkelingen die de regionale partijen toeschrijven aan de N23. Daarom gaan zij voor de MKBA een ander gegevensset gebruiken, om zo deze ontwikkelingen wel mee te nemen. In conceptversies van de MKBA staat dit als volgt beschreven:

“We zijn gaan afwijken van de standaard gegevensset om in onze ogen een zuiverder beeld te schetsen. [...] Kortom er is een grijs gebied dat we met deze MKBA maximaal hebben willen verkennen en waarmee we de standaarduitkomsten kunnen ophogen”
Stuurgroep Westfrisiaweg, 2008b: 2



Jacob Avis

Platform HAL/HES

“In de regio voelen de mensen het belang van de weg, bij het ministerie niet. Zij kijkt naar de informatie en de cijfers. De cijfers van de weg zijn onvoldoende sterk voor het project”

Er wordt dus geprobeerd om aan het Rijk de brede ontwikkeling rond de weg te laten zien en daarmee nut en noodzaak van de N23 aan te tonen. Hiermee wordt echter een risico genomen, omdat juist het ministerie van Verkeer en Waterstaat toetst aan de hand van de officiële maatstaven en bijbehorende berekeningen. Zo geven respondenten aan:

“In de regio voelen de mensen het belang van de weg, bij het ministerie niet. Zij kijkt naar de informatie en de cijfers. De cijfers van de weg zijn onvoldoende sterk voor het project”

Jacob Avis en Herman Vermeer,
Georganiseerd bedrijfsleven

Juist nu er een koppeling moet worden gelegd naar het Rijk, wordt niet in de ‘taal’ van het Rijk gesproken. Daar waar vanuit het ministerie wordt gekeken naar de verkeerskundige cijfers (de “tellingen”), probeert de regio het Rijk te overtuigen vanuit brede sociaaleconomische argumenten. Met de MIRT aanvraag wordt getracht het regionale discours naar het Rijk toe te transplanteren, maar ontstaat ook het risico dat het Rijk afziet van steun aan het project omdat het niet past in haar beoordelingscriteria. Overigens laat het Rijk met haar positie zien dat de toevoeging van de R in het nieuwe MIRT vooralsnog geen gevolgen heeft voor wijzigingen in

bestaande procedures en routines voor het uitvoeren van projectbeoordelingen. Het ministerie van V&W toetst nog steeds uitsluitend op basis van verkeersgegevens.

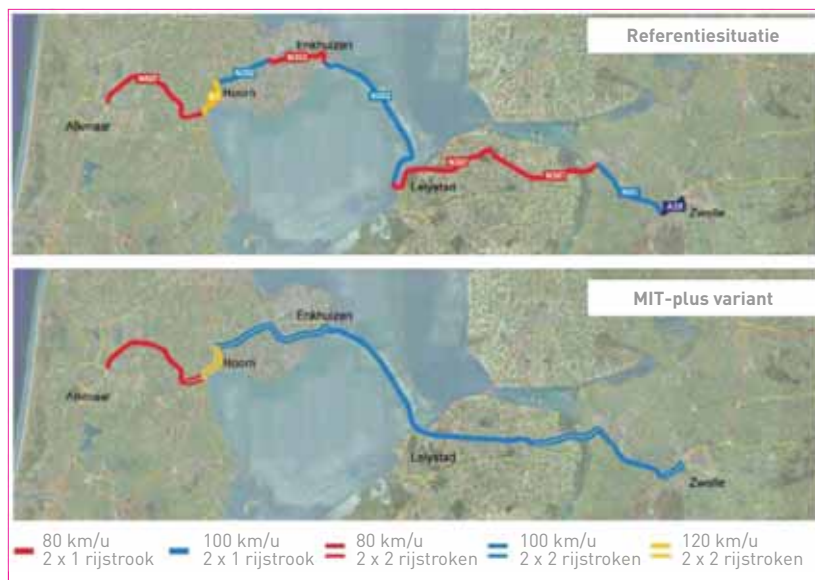
Mede aan de hand van de gedane onderzoeken wordt de MIRT aanvraag opgesteld. In de aanvraag wordt een drietal varianten voor de N23 gepresenteerd. Op basis van deze varianten, die variëren op het al dan niet aanpassen van de Baai van Eesteren en het al dan niet verdubbelen van de N506 bij Broekerhaven, is een voorkeursvariant vastgesteld (zie figuur 4). In deze variant worden in een tweede fase de Baai van Eesteren recht getrokken en de weg bij Broekerhaven verdubbeld. De kosten van de eerste fase van deze plannen worden geschat op € 525 miljoen, waarvan de regio € 250 miljoen heeft opgebracht.

Van het Rijk wordt het resterende bedrag, € 275 miljoen, gevraagd. Op 11 april 2008 biedt de regio vol trots de aanvraag aan het Rijk aan. Tijdens deze bijeenkomst laat de regio zien wat de N23 zo uniek maakt:

“[De N23] vult een witte vlek in het hoofdwegennet in en verbindt via de as Alkmaar-Zwolle drie provincies met elkaar. [...] Wij zijn trots dat 3 provincies, 16 gemeenten, het regionaal bedrijfsleven en het Hoogheemraadschap Hollandse Noorderkwartier nu gezamenlijk de schouders zetten onder de bereikbaarheids- en regionale ontwikkelingsvisie van de N23”

Provincie Noord-Holland et al. 2008: 3

Figuur 4 Huidige situatie en voorkeursvariant MIRT (Provincie Noord-Holland et al. 2008: 27)



De N23 wordt dus neergezet als een belangrijke Oost-Westverbinding, gecombineerd met unieke regionale overeenstemming. Met de aanvraag is de eerste formele stap naar het Rijk genomen en is het voor de regio afwachten hoe het Rijk de N23 zal waarderen.



Cruciale gebeurtenissen en verbindingen in ronde 3

Doorslaggevende gebeurtenissen

In de derde ronde zijn er drie cruciale momenten aan te wijzen. Als eerste het vaststellen van het Regioakkoord door de afzonderlijke partijen. Daarnaast het afronden van de MER procedure en als derde het gezamenlijk opstellen en overhandigen van de MIRT aanvraag.

Gerealiseerde verbindingen

- 1 Ondanks heftige discussies rondom het Regioakkoord wordt het gezamenlijke belang van de N23 Westfrisiaweg onder de regionale partijen vastgehouden. De verbinding tussen deze partijen is en blijft sterk, waardoor uiteindelijk alle partijen zich achter het Regioakkoord scharen. Waar nodig wordt de N23 (sterker) gekoppeld aan lokale wensenlijstjes om de steun te behouden.
- 2 De MIRT procedure wordt nadrukkelijk verbonden met de besluitvormingsprocessen. Dit zorgt voor lichte druk op de partijen om knopen door te hakken, waardoor de regionale besluitvorming niet eindeloos duurt.
- 3 Er zijn diverse bestuurlijke kampioenen, zij zorgen ervoor dat de publieke partijen met elkaar verbonden blijven en achter het project gaan staan.
- 4 Door het instellen van klankbordgroepen wordt de bevolking in de discussie over de weg voor het eerst nadrukkelijk meegenomen.
- 5 Wanneer bij de MIRT aanvraag de koppeling naar het Rijk wordt gelegd, laten de drie provincies en de afzonderlijke regio's grote eensgezindheid zien. Dit is van belang, omdat het Rijk deze eensgezindheid vereist voor een eventuele rijksbijdrage. Op politiek niveau wordt een koppeling gelegd.

Gemiste verbindingen

- 1 Ook in deze ronde lukt het niet om een goede verbinding met de actiegroepen tot stand te brengen. Dit heeft tot gevolg dat deze groepen steeds meer voet aan de grond krijgen in hun protest tegen het gekozen tracé.
- 2 Om de eensgezindheid te bewaren is een tweede fase bedacht om een aanvullende deal te realiseren. Hiermee wordt echter het draagvlak voor realisatie van fase één verbonden aan de uitkomsten van de planvorming in fase twee.
- 3 Er is bewust voor gekozen om eerst de regionale processen te doorlopen en dan pas richting het Rijk stappen te ondernemen. Deze ontkoppeling van Rijk en regio leidt tot vertraging en onzekerheid op het moment dat de koppeling naar het Rijk wel gelegd wordt.
- 4 De koppeling naar het Rijk op politiek niveau wordt wel gelegd, maar op ambtelijk niveau wordt vanuit een ander perspectief naar het project gekeken. Daar waar het Rijk, voornamelijk op ambtelijk niveau, kijkt naar de verkeerskundige effecten op het hoofdwegennet, benadert de regio de N23 vanuit een bredere gebiedsvisie en vanuit de brede sociaaleconomische ontwikkeling van de regio.

6. Ronde 4 (maart 2008-december 2010): wachten op het Rijk en opstellen Realisatieovereenkomst

“De hamvraag is of de provincie erin
slaagt om alsnog rijksgeld los
te peuteren voor de Westfrisiaweg”

Enkhuizer Courant, 18/12/2008



Job Klaasen

Gedeputeerde,
provincie Overijssel



“In de komende jaren zal de lobby wel effect hebben en krijgen we het geld”

De MIRT aanvraag is ingediend bij het Rijk, maar een besluit hierover laat lang op zich wachten. Wanneer eind 2008 de rijksbegroting 2009 wordt vastgesteld, blijkt dat er voor de N23 geen geld is gereserveerd. Hiermee is de aanvraag voor geld via het MIRT afgewezen. Toch wordt doorgegaan met het stevige lobbytraject richting Den Haag om, al dan niet via het MIRT, alsnog een rijksbijdrage te krijgen. Het merendeel van de respondenten is ervan overtuigd dat er alsnog een bijdrage komt:

“De rijksbijdrage komt er”

Joop Kilian, provincie Noord-Holland

“In de komende jaren zal de lobby wel effect hebben en krijgen we het geld”

Job Klaasen, provincie Overijssel

“Wellicht dat we eerder moeten gaan uitvoeren dan dat het geld binnen is, maar het geld komt er”

Cornelis Mooij, provincie Noord-Holland

Voorlopig blijft het echter afwachten of het Rijk werkelijk de totale gevraagde bijdrage beschikbaar zal stellen. Al deze tijd, van april 2008 tot heden, is het in de regio relatief stil. Er is één partij die wel van zich laat horen, namelijk de actiegroepen. De groep Niet door 't Lint, waar de groep Geen Weg Terug No Way zich intussen bij heeft aangesloten, start met contra-expertise op de gedane onderzoeken naar de oostelijke tracékeuze. Het onderzoek dat in opdracht van de actiegroep wordt uitgevoerd, wordt in de zomer van 2008 gepresenteerd. Uit het onderzoek blijkt dat de noordelijke

variant € 90 miljoen goedkoper is dan de zuidelijke variant. Deze uitkomst doet veel stof opwaaien, omdat de provincie Noord-Holland bij vaststelling van de tracékeuze heeft beloofd dat bij nieuwe inzichten het genomen tracébesluit opnieuw ter discussie gesteld zal worden. Stuurgroep en projectbureau geven echter aan dat het onderzoek op basis van verkeerde veronderstellingen en onjuiste aannames is uitgevoerd en er daarom geen reden is om de tracékeuze opnieuw in overweging te nemen. In de periode zomer 2008 – begin 2009 ontstaat er een rapportenstrijd en gaan er tussen actiegroep en projectbureau rapporten en reacties op rapporten over en weer, zonder dat er werkelijk iets bereikt wordt. Dat de partijen niet tot elkaar komen, wordt door de beide kampen verschillende geduid. Niet door 't Lint wijst het politieke spel als oorzaak aan, zo zegt één van de leden:

“Wij hebben zelf onderzoek uit laten voeren, waarin gekeken is naar een gelijkwaardig en financieel voordeliger alternatief. Dit plan is serieus ontvangen. Maar dan heb je nog de politieke kant. Je hebt een goed plan, maar het wordt politiek niet gedeeld”

Jaap Braakman,
Stichting Niet door 't Lint

Betrokkenen vanuit provincie en gemeenten geven echter aan dat de onderzoeken onjuist zijn en er daarom geen sprake is van een gelijkwaardig alternatief, zo geven respondenten aan:

“Ik draag maatschappelijke organisaties een warm hart toe, maar ze moeten wel bij de feiten blijven. [...] Op deze manier kan je nooit een open en eerlijke discussie voeren”

Jan Franx, gemeente Enkhuizen

“Sommige actiegroepen verdraaien argumenten. Dat is dom, want het komt toch uit. Dat kost alleen maar tijd. Er is dus niets mis met een second opinion, maar hun begroting klopte niet”

Cornelis Mooij, provincie Noord-Holland

“Het rapport is niet opgesteld volgens de richtlijnen. [...] Het gevolg van het niet houden aan dezelfde richtlijnen is dat zaken anders geïnterpreteerd worden”

Joop Kilian, provincie Noord-Holland

Bijzonder detail hierbij is dat zowel de rapportage van de Stuurgroep waarop de financiële cijfers zijn gebaseerd, als de second opinion hierop in opdracht van Niet door 't Lint door hetzelfde bureau (zij het door verschillende afdelingen daarvan) zijn uitgevoerd. Gevolg van de rapportenstrijd is dat er onder de democratische vertegenwoordigers van de provincie en van een aantal gemeenten opnieuw twijfel ontstaat over de tracékeuze. Of deze twijfel ook werkelijk leidt tot een minder positieve houding ten opzichte van de Westfriisaweg, zal moeten blijken wanneer de provincie gaat reageren op de aangepaste rapportage van Niet door 't Lint die in januari 2009 is verschenen. In ieder geval is het

Jan Franx

Wethouder,
gemeente Enkhuizen



“Ik draag maatschappelijke organisaties een warm hart toe, maar ze moeten wel bij de feiten blijven. [...] Op deze manier kan je nooit een open en eerlijke discussie voeren”

wel duidelijk dat de actiegroep opnieuw de aandacht weet te krijgen voor haar standpunt en dat het overheden en actiegroep niet lukt om tot een constructief gesprek te komen. Dit wordt treffend verwoord door de actiegroep:

“We hebben het project wel heel duidelijk op de kaart gezet, misschien zelfs wel beter dan de eigen gemeenten”

Jaap Braakman,
Stichting Niet door 't Lint

Vanaf begin 2009 wordt parallel gewerkt aan een Realisatieovereenkomst en het alsnog regelen van een bijdrage vanuit het

Rijk. Dat laatste wordt vooral door het provinciale bestuur, eerst door gedeputeerde Cornelis Mooij en later door Elisabeth Post opgepakt. Het projectbureau dat de regie voert over de Realisatieovereenkomst, sorteert voor op een goede afloop van deze bestuurlijke lobby naar het Rijk. Van de regionale partners wordt gevraagd erop te vertrouwen dat er een rijksbijdrage komt en dat het project haalbaar wordt. Dit vertrouwen is lang niet bij alle partijen aanwezig. Doordat veel energie wordt gestoken in een intensieve lobby voor de rijksbijdrage, ontstaat minder aandacht voor en afstemming met regionale partijen. Dit is duidelijk merkbaar in de fase van het opstellen van

Box 4

Voorbeeld van vervlechting tussen de Westfriisiaweg en lokale projecten

Bedrijventerrein de Veken

De gemeente Opmeer ligt net buiten het plangebied van de Westfriisiaweg. Omdat de weg wel de regionale bereikbaarheid verbetert, vraagt de provincie in 2007 aan de gemeente of zij een bijdrage wil leveren. Gemeente Opmeer heeft niet veel belang in de Westfriisiaweg maar wil wel het bedrijventerrein de Veken uitbreiden, een uitbreiding waarvoor toestemming van de provincie nodig is. Gemeente en provincie komen overeen dat Opmeer € 1,1 miljoen bijdraagt, gekoppeld aan realisatie van bedrijventerrein de Veken. Echter, in het voorjaar van 2009 ontstaat een overaanbod van bedrijventerreinen en Gedeputeerde Staten legt de uitbreiding van de Veken per direct stil. De consequentie is dat de gemeente geen bijdrage meer zal leveren aan de Westfriisiaweg. In juni trekt de provincie de stopzetting van het project terug, omdat de inschatting is dat er toch voldoende lokale vraag is naar bedrijventerreinen. Bovendien wordt zo de lokale bijdrage aan de Westfriisiaweg behouden.

het uitvoeringsconvenant. Het proces verloopt zeer moeizaam. De combinatie van enerzijds steeds meer geruchten dat de rijksbijdrage kleiner uitvalt en anderzijds de provincie die aangeeft dat de weg er sowieso komt, leidt onder de gemeenten tot onrust en onzekerheid. Er zijn namelijk lokale projecten die financieel, planologische of infrastructureel gekoppeld zijn aan realisatie van de Westfriisiaweg. De realisatie van deze lokale projecten valt of staat bij doorgang van de Westfriisiaweg.

Tegelijkertijd is de haalbaarheid van de Westfriisiaweg ook afhankelijk van de (financiële) steun vanuit lokale overheden. Er is dus sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen lokale ambities en projecten enerzijds en de provinciale ambitie voor de totale Westfriisiaweg anderzijds.

De onzekerheid neemt verder toe als in de zomer van 2009 de economische crisis in volle omvang duidelijk wordt. Hiermee is succesvolle verkoop van gronden voor bedrijventerreinen en nieuwbouw niet meer vanzelfsprekend, waardoor ook de financiële bijdrage van diverse gemeenten (die uit de verkoop wordt betaald) onzeker wordt. Dit zorgt voor de nodige spanningen tussen lokale overheden en de provincie (zie box 4 voor een praktijkvoorbeeld).

In september 2009 verschijnt de rijksbegroting, inclusief de begroting voor het MIRT. Van de gevraagde bijdrage van € 170 miljoen voor de Westfriisiaweg is € 13 miljoen opgenomen. De minister van Verkeer & Waterstaat geeft aan dat dit een bijdrage is voor de 'eerste kraal van de kralenketting'. Of beter, de N23 moet stap voor stap gerealiseerd worden, waarbij de minister voor elke stap zal overwegen een bijdrage te leveren.

De teleurstelling hierover in de regio is groot. De media spreken klare taal:

“Duidelijk werd dat de Haagse miljoenendans van projecten als de Westfriisiaweg slechts een muurbloempje maakt: Eurlings moet bezuinigen”

Noordhollands Dagblad, 15/12/2009

“De gemeenten in de regio en de provincie zijn met de Westfrisiaweg in een lelijke spagaat terecht gekomen door het besluit van verkeersminister Eurlings. Wij hebben wel geld gegeven, hij houdt voorlopig de hand op de knip”

Noordhollands Dagblad, 03/12/2009

Bij de begrotingsbehandeling in december is er toch nog een klein lichtpuntje. Van de 35 amendementen op de MIRT worden er twee aangenomen, waarvan de N23 er één is. In de Tweede Kamer wordt een motie aangenomen waardoor de bijdrage verhoogd wordt van € 13 naar € 35 miljoen.

Vanuit de provincie Noord-Holland is onder leiding van gedeputeerde Elisabeth Post een stevige lobby op leden van de Tweede Kamer uitgeoefend. Er kan gesproken worden van een succesvolle lobby, zeker als bekend wordt dat een tweede kraal in de kralenketting te vieren valt. In december 2010 komt vanuit het Rijk nog eens € 21,6 miljoen euro beschikbaar voor het project N23, waarvan € 11,6 miljoen voor de Westfrisiaweg.

Nu de rijksbijdrage voorlopig is vastgesteld, is het aan de regio om vervolgstappen te nemen. Er zijn twee opties: (1) de weg stap voor stap uitvoeren en voor elke stap opnieuw de financiering regelen, of (2) de weg in één keer uitvoeren maar dan moet aanvullende financiering gevonden worden. De provincie richt zich op de tweede strategie, omdat ze de weg in één keer wil aanbesteden en in procedure brengen en zodat de knelpunten in één

keer opgelost in plaats van verschoven worden. Bovendien noodzaakt het eerder gesloten Regioakkoord tot bestuurlijk commitment aan het in één keer aanleggen van de weg.

“Het is van belang het hele project integraal te benaderen en uit te voeren. De verschillende lokale bijdragen, die de financiering van het hele project mogelijk maken, vragen daarom. Het is uitkomst van een politieke risicoanalyse”

Elisabeth Post, provincie Noord-Holland

Inmiddels lopen de ruimtelijke procedures door. In het voorjaar van 2010 verschijnt de Inrichtings-MER en het Voorontwerp Inpassingsplan. In de eerste zijn de effecten van de inrichting van de weg onderzocht, met daarbij de focus op een aantal kruisingen en hoogtes. Het gaat dus niet meer in op nut en noodzaak of op het tracé, maar enkel op de inrichting. Het Voorontwerp Inpassingsplan dient als eerste stap naar een definitief Inpassingsplan (= een bestemmingsplan op regionaal niveau) en bevat een uitwerking en onderbouwing van het tracé en de inrichting van de weg (zie figuur 5).

De beide plannen worden in april 2010 door Gedeputeerde Staten goedgekeurd, maar lang niet alle gemeenten zijn tevreden. Juist op het niveau van de inrichting zijn er veel lokale wensen die (mede door financiële beperkingen) niet of beperkt ingewilligd kunnen worden. Opnieuw zorgt de regionale bijdrage, die gekoppeld is aan gemeente specifieke eisen, voor spanningen.

Zowel voorstanders (voornamelijk het regionale bedrijfsleven) als tegenstanders maken gebruik van deze situatie door intensief te lobbyen bij de lokale en regionale politici. De opname van de N23 in de Crisis- en Herstelwet in maart 2010, wat overigens niet leidt tot extra financiële steun, versterkt de spanningen tussen de partijen omdat de voorstanders zich hiermee politiek gesteund weten en de (maatschappelijke) tegenstanders het gevoel hebben dat gelegenheid tot inspraak wordt ontnomen. Met deze ontwikkelingen krijgt de discussie een sterk politiek ‘alles of niets’ karakter. Zo wordt in de Staten gesproken:

“Valt er een gemeente alsnog af, dan is deze hele weg van de baan”

Dagblad voor West-Friesland,
07/09/2010

Op deze wijze houden de partijen elkaar in de greep, en naar het lijkt met succes. Want ondanks zeer kritische geluiden vanuit diverse gemeenten (o.a. Drechterland, Stede Broec, Medemblik, Koggenland) wordt op 26 augustus 2010 in de Stuurgroep N23 Westfrisiaweg een Realisatieovereenkomst getekend, met als voorwaarde dat de diverse gemeenteraden en de Provinciale Staten nog definitief akkoord moeten gaan. In deze overeenkomst wordt afgesproken dat de provincie de verantwoordelijkheid neemt voor het bij elkaar krijgen van de op dat moment resterende 146 miljoen euro, vanuit het vertrouwen dat de rijksbijdrage er uiteindelijk komt.

De laatste maanden van 2010 zijn wederom spannend, want dan moeten de Provinciale Staten en gemeenteraden de Realisatieovereenkomst goedkeuren. De eerste stap is al gezet als de Staten in september hun



Figuur 5 Ruwe schets van tracé en inrichting van de Westfrisiaweg (Provincie Noord-Holland, 2010: 1)

Elisabeth Post

Gedeputeerde,
provincie Noord-Holland



“Deze voorwaarde kan precedentwerking scheppen. Iedere gemeente wil natuurlijk dat haar ambities volledig veiliggesteld worden. Maar het is moeilijk om het ene kind voor te trekken ten koste van het andere”

goedkeuring uitspreken. Dit is niet zonder slag of stoot gegaan, voornamelijk de enorme financiële investering (€ 100 miljoen + € 146 miljoen) zorgt voor veel discussie. Uiteindelijk weten de provinciale politieke partijen elkaar over te halen tot steun. Ook is het belangrijk de Realisatieovereenkomst door de gemeenteraden politiek goedgekeurd te krijgen. Dit behoeft vaak intensief politiek overleg en onderhandeling. De gemeenteraad van Medemblik vraagt zelfs een procesaudit aan alvorens in te kunnen stemmen met de Realisatieovereenkomst. De heer H. Ouwerkerk wordt gevraagd te onderzoeken of bij de beoordeling van de alternatieven van de Dorpsraad Zwaagdijk-

West voldoende zorgvuldigheid is betracht om tot het oordeel te komen dat de variant met een verlaagde ligging van de Westfrisiaweg bij de aansluitingen Wogmergouw en Oostergouw niet realistisch zijn. Uit de audit komt naar voren dat het projectbureau N23 gewetensvol heeft gereageerd op de soms zeer indringende wijze waarop de Dorpsraad zich met de materie heeft beziggehouden. Deze uitkomst leidt uiteindelijk tot lokaal politiek draagvlak.

In de Realisatieovereenkomst staat echter ook dat het project Westfrisiaweg binnen het totaalbudget van € 350 miljoen moet blijven, en als het budget lager uitvalt er naar ‘versoberingsmaatregelen’ binnen

het totaalproject moet worden gezocht. Daarnaast weten de gemeenten dat er binnen niet al te lange tijd fors bij de provincie Noord-Holland bezuinigd moet worden. De raden en colleges stellen dan ook aan zichzelf de vraag of daarmee niet alles op de 'verlanglijstjes' van de gemeenten meegenomen kunnen worden in de Realisatieovereenkomst. Deze 'versoberingsclausule' zorgt voor de nodige commotie in het proces, want geen enkele gemeente wil dat als er sprake zou zijn van versobering haar lokale projecten daarvoor in aanmerking komen. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk bij de behandeling van de Realisatieovereenkomst in de raad van de gemeente Drechterland. Daar wordt een amendement ingediend dat de gemeenteraad instemt met de Realisatieovereenkomst indien de gemeentelijke ambities (o.a. opwaardering Slimweg en realisatie tunnelbakken) gegarandeerd blijven. Dit zorgt voor nieuwe onduidelijkheid in het bestuurlijke regioproces.

“Deze voorwaarde kan precedentwerking scheppen. Iedere gemeente wil natuurlijk dat haar ambities volledig veiliggesteld worden. Maar het is moeilijk om het ene kind voor te trekken ten koste van het andere”

Elisabeth Post, provincie Noord-Holland

Dit zoekproces naar lokale politieke steun is de laatste fase in het rond krijgen van de Realisatieovereenkomst. Daarna kan de aanbestedingsprocedure in gang worden gezet en daadwerkelijk tot uitvoering van de weg worden overgegaan. Uitvoering is in politiek en maatschappelijk opzicht echter geen neutrale activiteit. Ook in deze fase zullen bestuurlijke overwegingen, politieke dynamiek, economische ontwikkelingen en maatschappelijke bemoeienis een rol blijven spelen, waarbij het belangrijk is deze blijvend mee te koppelen om de uiteindelijke uitvoering van de weg in de toekomst echt mogelijk te maken.



Cruciale gebeurtenissen en verbindingen in ronde 4

Doorslaggevende gebeurtenissen

Het Rijk zegt in eerste instantie € 35 miljoen vanuit het MIRT beschikbaar voor de uitvoering van de Westfrisiaweg. Daarnaast wordt in de Stuurgroep de Realisatieovereenkomst getekend, onder voorwaarde dat de politieke organen nog definitief akkoord moeten gaan.

Gerealiseerde verbindingen

- 1 Er vindt een intensieve politieke lobby plaats vanuit de provincie op het Rijk, in het bijzonder de minister van Verkeer en Waterstaat.
- 2 Daarnaast wordt stevig en succesvol gelobbyd op leden van de Tweede Kamer om de financiële bijdrage van het Rijk te verhogen naar € 35 miljoen.
- 3 De Westfrisiaweg wordt continu benaderd als totaalpakket waarin de haalbaarheid afhangt van de financiering van de lokale projecten en ambities. Dit creëert in het algemeen een gevoel van 'samen uit, samen thuis'.

Gemiste verbindingen

- 1 In de rapportenstrijd lukt het overheden en actiegroep niet om tot elkaar te komen. De partijen blijven lijnrecht tegenover elkaar staan in een discussie over cijfers en de interpretatie van deze cijfers.
- 2 Het traject tussen bestuurlijke lobby naar het Rijk voor financiering wordt grotendeels losgekoppeld van het proces om tot een gezamenlijke Realisatieovereenkomst te komen. Er wordt niet altijd terecht voorgesorteerd op vertrouwen in de regio dat de financiering wel rondkomt. Dit bemoeilijkt het proces om te komen tot een Realisatieovereenkomst.
- 3 De 'versoberingsclausule' in de Realisatieovereenkomst zorgt ervoor dat sommige gemeenten hun eigen projecten en ambities in het totaalproject (ten koste van andere) veilig willen stellen. Het is een delicaat proces om alle 'kikkers in de kruiwagen te houden'.

7. Epiloog: verbindend vermogen en de kracht van koppelingen



In de inleiding hebben we gesteld dat het succes van een planproces in sterke mate afhangt van de mate waarin betrokken partijen erin slagen uiteenlopende verbindingen tot stand te brengen. In dit concluderende hoofdstuk blikken we kort terug en bezien welke rol deze (gemiste) verbindingen in het project N23 hebben gehad. Hier verbinden we ook een aantal lessen aan die zowel voor de betrokken partijen als voor projecten elders en later bruikbaar kunnen zijn.

7.1 Soorten verbindingen

Verbindingen tussen publieke agenda's

Het project N23 is zeer succesvol te noemen in de mate waarin publieke agenda's in de regio met elkaar verbonden zijn geraakt. De verbintenis tussen de drie provincies en het regionale akkoord in Noord-Holland zijn twee pareltjes van publieke eensgezindheid. Het akkoord moest weliswaar zwaarbevochten worden, maar werd een belangrijke troef in de discussie met het Rijk. Uiteindelijk konden alle regionale overheden zich vinden in de ambitie om de regionale bereikbaarheid te vergroten. Het urgentiegevoel werd gedeeld. De resterende problemen konden door middel van intensieve discussies en slimme deals worden weggenomen. We zien hier zowel interregionale als intraregionale verbindingen. Tussen de regio's was de verbinding weliswaar meer symbolisch van aard en was er sprake van een veelvoud aan projecten die onder één noemer werden gebracht, maar deze verbinding was voor het imago van het project N23 minstens zo belangrijk als de eenheid die binnen de regio's kon worden gerealiseerd.

Les: Voor een regionaal infrastructuurproject is het van belang verschillende agenda's van publieke partners tijdig met elkaar in verbinding te brengen en verbonden te houden om daarmee gezamenlijk een vuist te maken naar de landelijke overheid.

De verbindingen met de agenda's van de verschillende volksvertegenwoordigingen waren overigens lastiger te realiseren. Hier zagen we dat deze partijen lange tijd op afstand waren gehouden, en vervolgens pas bij het opstellen van het Regioakkoord hun zegje konden doen. Het kostte toen nog het nodige lobbywerk om ze mee te krijgen.

Les: Het is van belang om niet alleen bestuurders, maar ook lokale en provinciale volksvertegenwoordigingen tijdig mee te koppelen om politiek commitment te realiseren.

Verbindingen tussen publieke, private en maatschappelijke agenda's

Het project N23 is ook een succesverhaal als het gaat om het verbinden van publieke en private agenda's. Sterker nog, het bedrijfsleven mag zichzelf ermee complimenteren dat het erin geslaagd is publieke partijen zover te krijgen dat ze de diepgekoesterde wens voor betere Oost-Westverbindingen serieus gingen nemen. Alle partijen zijn er trots op dat ze erin geslaagd zijn een financieel arrangement uit te denken en te accepteren waarmee zowel publieke als private partijen hun steentje aan de weg bijdragen.

Les: Grote infrastructuurprojecten overstijgen de grenzen van overheidsorganisaties; het is van belang om de private krachten en middelen tijdig te mobiliseren om infrastructuurprojecten te ontwikkelen en haalbaar te maken.

De koppeling met de maatschappelijke agenda als het gaat om cultuurhistorie, landschapsbehoud, natuur en woonkwaliteit is echter in een aantal gevallen minder goed tot stand gekomen. De discussie over de twee varianten van de weg rondom Enkhuizen is daar een illustratief voorbeeld van. Tegelijkertijd hebben de regionale klankbordgroepen op andere punten wel tal van bruikbare suggesties aangeleverd waar ook daadwerkelijk iets mee gedaan is. Het werken met een klankbordgroep is echter wel laat in het proces tot stand gebracht (oktober 2007).

Les: Voor het realiseren van maatschappelijke steun voor een infrastructuurproject is het van belang om tijdig en continu in gesprek te komen en te blijven met maatschappelijke organisaties.

Les: Het werken met klankbordgroepen blijkt goed te functioneren. Het is van belang dit arrangement niet alleen als 'draagvlakcreator' te zien, maar ook als mogelijkheid om bruikbare suggesties te genereren en daadwerkelijke verrijking van projecten te realiseren.

Verbindingen tussen domeinen en functies

De N23 is gedurende het planproces verbonden geraakt aan tal van lokale wensen op het gebied van bereikbaarheid. Het besef was aanwezig dat het nodig was om lokale ambities mee te koppelen om een regionaal project kansrijk te maken. Er zijn in de discussie over de gemeentelijke bijdragen aan de weg toezeggingen gedaan ten aanzien van mogelijkheden voor woningbouw en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. We zien hier dat het

project wel verdiept is, maar nauwelijks verbreed. Het project werd voornamelijk vanuit de weginfrastructuur benaderd en ontwikkeld. Het project wordt weliswaar gepresenteerd als dienend aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, maar de nadruk ligt sterk op de verbetering van de bereikbaarheid, weliswaar op een landschappelijk goed ingepaste wijze. Echter een brede regionale visie ontbrak waarin naast infrastructuur ook aspecten van (water)recreatie, toerisme, cultuurhistorie, landschapsbehoud, natuur, woonkwaliteit, etc. werden betrokken. Deze aspecten zijn echter voor gemeenten en belangengroepen waar de weg doorheen zou gaan van groot belang.

Les: Een infrastructuurproject is geen losstaand project, maar kent relaties met andere ruimtelijke functies en domeinen. Meekoppelen van deze andere functies maakt een project evenwichtiger, waarmee tegelijk gehoor wordt gegeven aan lokale (gemeentelijke en maatschappelijke) ambities.

Koppelingen tussen fasen en stapstenen

Het project Westfrisiaweg is puur een traject van infrastructuurontwikkeling. Ontwikkeling en uitvoering vinden volgtijdelijk plaats. Er is een voorbeeld van een deelproject, dat – vooruitlopend op de realisatie van de weg – eerder wordt gerealiseerd. Daar refereren veel partijen met enthousiasme aan. Deze 'quick win' laat zien dat al het praten, overleggen en onderhandelen daadwerkelijk tot iets leidt. Het blijkt energie te genereren in het proces. Het project kent weinig van deze vroegtijdige uitvoeringspareltjes.

Les: Grote infrastructuurprojecten vergen een lange adem, het is van belang om ontwikkeling met uitvoering te verweven en gaandeweg de ontwikkeling enkele sprekende voorbeeldprojecten tot uitvoering te brengen om partijen enthousiast en betrokken te houden bij het project.

7.2 Ontbrekende verbindingen

Verbindingen tussen processen en procedures

Het project N23 laat zien dat het lastig is om het besluitvormingsproces op een zinvolle wijze te vervlechten met formele procedures. Tweemaal wordt wat dat betreft de boot gemist. Als eerste bij de MER. Deze komt in relatieve isolatie van het planproces tot stand en speelt ook nauwelijks een rol bij de definitieve vormgeving en inpassing van de weg. Deze ont koppeling zorgt ervoor dat er later nog 'reparaties' aan de afweging moeten worden gepleegd en het proces vertraging ondervindt. Later speelt hetzelfde met de MIRT procedure. De totstandkoming van de aanvraag wordt gedomineerd door de regionale discussie over de weg en de inpassing ervan. Er is ervoor gekozen om eerst in te zetten op het regioproces en later afstemming met de MIRT-procedure te zoeken. Aansluiting met de rijksprocedure (aanpak, discours, etc.) wordt moeilijk gerealiseerd. Het blijken twee sterk gescheiden trajecten, waarbij er niet alleen weinig interactie is, maar ook twee verschillende logica's lijken te gelden. Waar het Rijk kijkt naar de verkeerstellingen, wil de regio vooral het beeld oproepen dat de weg bijdraagt aan de ruimtelijk-economische potentie van de regio. Deze discursieve

fragmentatie is een potentieel risico dat het project straks strandt – althans voor wat betreft de rijksbijdrage. Daarnaast heeft het ontbreken van een sterkere koppeling tussen deze twee trajecten er ook toe geleid dat ze in tijd volledig naast elkaar staan. Een parallelschakeling had wellicht kunnen leiden tot meer tijdswinst.

Les: Voor de ontwikkeling en haalbaarheid van een groot infrastructuurproject is het van belang om processen en procedures met elkaar gelijk te schakelen en inhoudelijk aan elkaar te verbinden.

Verbinding met 'lastige maatschappelijke groepen'

Tot slot zien we dat de koppeling met de agenda van de maatschappelijke organisaties en de burgers in één belangwekkend onderdeel van het project niet tot stand komt. De Stichting Niet door het Lint maakt zich de spreekbuis van bewoners die het cultuurhistorisch belang behartigen. De controverser wordt uitbundig gevierd, maar dit leidt niet tot een koppeling. Dat komt ook door de anti-thetische opstelling van de stichting die alle medewerking aan het project weigert. Zij vindt dat haar geluiden niet serieus worden genomen en ontwikkelt allerlei contrastrategieën (eigen onderzoek, lobby naar gemeenteraden, opzoeken van de pers, grootschalige manifestaties, etc.) om hun belangen alsnog kracht bij te zetten. Dit leidt tot ernstige vertragingen in het proces.



Les: Tegenstand bij grote infrastructuurprojecten is normaal, het gaat erom protest een plek te geven in het proces en niet te negeren of er hard tegen in te gaan. Contrastrategieën via bijvoorbeeld een lobby naar de lokale volksvertegenwoordigingen leiden tot een versterking van het protest en ernstiger procesvertragingen.

7.3 Overbelaste verbindingen

Tegelijkertijd zien we in dit project dat sommige koppelingen wel erg hecht waren. Soms zelfs zo hecht, dat ze bijna bezwaarlijk worden voor het project. Dat is met name het geval in de regionale context, waarbij gemeenten koste wat het kost binnenboord moeten worden gehouden en er dus alles aan wordt gedaan om ze aan het Regioakkoord te verbinden. Dat leidt er uiteindelijk toe dat het Regioakkoord bol staat van allerlei aanvullende bepalingen en ook de financiering voorzien is van ontbindende of voorwaardelijke eisen die uit de onderhandeling tussen provincie en gemeenten naar voren zijn gekomen. Het project Westfriisiaweg kan vooral getypeerd worden als een onderhandelingsspel, een proces van geven en nemen, en niet van een gezamenlijk ontwikkelingsstraject waarin gezamenlijk een visie wordt gemaakt bestaande uit enkele rode draden die steun krijgen van de regionale partners. Het gehele project wordt vooral gedragen door de provincie Noord-Holland, de regionale partners lijken het project te 'gedogen' als er maar aan hun randvoorwaarden en eisen wordt tegemoet gekomen. Daarmee is weinig regionale steun voor het totaalplan aan sich. Het project krijgt het karakter van een 'volle kerstboom' die eenvoudig uit balans kan raken

als het eenmaal in beweging komt wanneer eisen en randvoorwaarden uit de regio niet gerealiseerd kunnen worden.

Les: Een infrastructuurproject is meer dan een losse verzameling wensen, ambities en eisen, er moet breed commitment zijn aan een totaalplan/visie waarvan breed wordt gedeeld en ingezien dat het de samengestelde delen zijn die het totaalproject maken of breken. Daarbij moeten lokale wensen echter niet de boventoon voeren boven de gezamenlijke regionale ambitie.

7.4 Tot slot: arrangementen voor verbindingen

De vraag hoe koppelingen tot stand komen is niet eenvoudig te beantwoorden. Toch is er een drietal mechanismen aan te wijzen dat het ontstaan van koppelingen kan verklaren:

- 1 verbindend leiderschap;
- 2 procesmatige en procedurele arrangementen;
- 3 toeval dat betekenis krijgt.

Binnen het project N23 zien we een aantal krachtige voorbeelden van verbindend leiderschap. Dan hebben we het over politiek bestuurders die erin slagen om hun eigen achterban en andere overheden te overtuigen van de noodzaak om mee te doen en aan te haken. Niet alleen de gedeputeerde Cornelis Mooij en later Elisabeth Post zijn daar voorbeelden van, maar ook de wethouder van Enkhuizen Jan Franx. Deze bestuurders spreken hun collega's aan op hun verantwoordelijkheid, zijn actief in lokale, provinciale en nationale netwerken, lopen voor de troepen uit, maken zich breed op de momenten dat het moet

en durven politieke en maatschappelijke tegenspraak uit te lokken en te doorstaan. Leiderschap ligt echter niet besloten in een enkele persoon; het is een samenspel van (formele en informele) leiders (lokale helden, boegbeelden en bestuurlijke zwaargewichten) die complexe projecten tot ontwikkeling en uitvoering brengen. Een enkele leider kan niet op alle niveaus, op alle schakelborden, tegelijk (simultaan) spelen. Investering in de ene relatie, bijvoorbeeld naar het Rijk, gaat dan vaak ten koste van het onderhouden van de relatie op een ander niveau (bijvoorbeeld de regio). Andere (gerealiseerde) verbindingen gaan dan verloren of boeten aan kracht in: er moet een beroep gedaan worden op vertrouwen die dan verloren is gegaan door de radiostilte die is ontstaan, zoals we zagen in dit project. Bovendien is het risicovol als een persoon verbindingen legt naar andere bestuursniveaus, zoals het Rijk, zeker als die persoon wegvalt in de loop van het proces. Opgebouwde relaties en georganiseerde verbindingen hebben dan de grote kans ook te verdampen. Een tweede arrangement ligt verscholen in het gevoerde procesmanagement, de wijze waarop het project is georganiseerd

en er is toegewerkt naar overeenstemming. Uit alles blijkt dat het projectbureau er sterk op gericht is geweest alle private en publieke partijen binnen boord te krijgen en te houden. Zowel het Regioakkoord als het gekozen financieringsarrangement zijn instrumenten die de totstandkoming van verbindingen faciliteren. Veel en intensief is er gewerkt om steun te genereren bij private en publieke partijen, zoals via de klankbordgroepen en de diverse overleggen in de Stuurgroep en ambtelijke projectgroep. Ook de keuze voor het expliciet opzoeken van private partijen in de vorm van het arrangement publiekprivate samenwerking is een uiting van het procesmanagement.

Het project N23 kan gezien worden als een ultiem polderproject, waarbij veel is geïnvesteerd in 'het op de kar krijgen en houden van verschillende partijen'. Hier is bewust een processtrategie op ontwikkeld. Door veel in te zetten op de voorfase (planontwikkeling) met veel aandacht voor participatie, overleg, betrokkenheid en onderhandeling, wordt getracht tegenslag en meerwerk in de uitvoering te vermijden. Immers: scopewijzigingen door verander-



rende inzichten tijdens de uitvoering zijn voor een belangrijk deel debet aan kostenoverschrijdingen. Hier is een ontwerp met 1:1000 tekeningen door alle partijen vastgesteld. En wordt door diezelfde partijen financieel bijgedragen. Tijdens de uitvoering geldt tenslotte de mantra: wie wijzigt, betaalt. Deze co-productie is de aanzet voor een uitvoering, zonder grote risico's op overschrijdingen – noch qua tijd, noch qua geld. Daarmee haakt het project aan bij de nieuwste inzichten voor het sneller en beter doorlopen van plan-procedures (advies Commissie Elverding 2008). Zonder er hierbij van uit te gaan dat uitvoering dan een lineair en doelrealiserend proces geworden is, maar ook vol staat van onzekerheid, tegenstellingen en onverwachte ontwikkelingen, waarbij proces/ omgevings- management een blijvende belangrijke rol blijft spelen.

Tot slot is er een rol voor toevallige koppelingen die betekenis krijgen. Hierbij kan vooral gedacht worden aan de uitvoering van het lokale infrastructurele project bij Heerhugowaard dat gezien kan worden als een voorbode van het gehele project. Een dergelijk lokaal succes heeft een grote

positieve impact op het imago van (de haalbaarheid van) het gehele project, zeker als het als zodanig wordt beleefd en gepresenteerd. Een andere vorm van toeval is de aanwezigheid van drie gedeputeerden van drie verschillende provincies die van dezelfde politieke partij zijn. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot goede onderlinge samenwerking, maar kan dat wel als deze personen dit gegeven zien als een reden om elkaar op te zoeken en samen iets moois te realiseren. Vanuit dit politieke klimaat werd ook snel en gemakkelijk verbinding gevonden bij het georganiseerde bedrijfsleven. Dit werkte ook als een katalysator voor het project. Ontwikkeling van infrastructuur komt vaak voort uit het samengestelde karakter van complexe processen en de deels toevallige en tijdelijke interacties tussen de samenstellende delen ervan. In situaties van verbindend vermogen – dat wil zeggen het continu denken en handelen in termen van het leggen verschillende soorten verbindingen, zoals proces en procedure, publieke agenda, ontwikkeling en uitvoering, etc. – wordt de kans bij projecten groter dat toeval je gunstig toevalt.



Literatuurlijst



- Alkmaarsche Courant, **Eerste stap naar betere Westfriisiaweg**, 22 juli 2006.
- Alkmaarsche Courant, **Alkmaar wil duidelijke deal Westfriisiaweg**, 19 maart 2008.
- Commissie MER (2008) **Opwaardering Westfriisiaweg Heerhugowaard – Enkhuizen; toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop**, Utrecht.
- Dagblad voor West-Friesland, **Milieurapport eerste stap naar betere Westfriisiaweg**, 14 juli 2006.
- Dagblad voor West-Friesland, **Hommeles over financiering N302**, 4 juli 2007.
- Dagblad voor West-Friesland, **Politiek Stede Broec wil snel discussie over Westfriisiaweg**, 13 september 2007.
- Dagblad voor West-Friesland, **Twijfels over Westfriisiaweg**, 25 september 2007.
- Dagblad voor West-Friesland, **Drechterland blijft tegen zuidvariant**, 20 oktober 2007.
- Dagblad voor West-Friesland, **Vragen in Wervershoof over nieuwe Westfriisiaweg**, 23 november 2007.
- Dagblad voor West-Friesland, **Schermer ontsteld door bijdrage Westfriisiaweg**, 24 november 2007.
- Dagblad voor West-Friesland, **N23 wordt afvoerpuntje**, 12 februari 2010.
- Dagblad voor West-Friesland, **Post: alles of niets voor Westfriisiaweg**, 7 september 2010.
- Enkhuizer Courant, **Spoortunnel doorbraak voor Westfriisiaweg**, 24 november 2006.
- Enkhuizer Courant, **Westfriisiaweg in Andijk heikel punt**, 9 november 2007.
- Enkhuizer Courant, **Raad kiest voor zuidtracé**, 5 december 2007.
- Enkhuizer Courant, **We gaan door met Westfriisiaweg**, 18 december 2008.
- Kingdon, J.W. (1984) **Agendas, alternatives and public policy**, Boston: Little, Brown and Company.
- Noordhollands Dagblad, **Regio in spagaat door Eurlings**, 2 december 2009.
- Noordhollands Dagblad, **Westfriisiaweg maakt weinig kans bij Haagse miljoenen**, 15 december 2009.
- Provincie Flevoland (2007) **Nieuwsbrief 1**, Lelystad.
- Provincie Noord-Holland (1997) **Westfriisiaweg-west; rapport bedrijfsregio West-Friesland**, Haarlem.
- Provincie Noord-Holland (2000) **Najaarsbericht 2000**, Haarlem.
- Provincie Noord-Holland, Provincie Flevoland en Provincie Overijssel (2008b) **MIRT-aanvraag N23**.
- Provincie Noord-Holland (2010) **Inpassingsplan Westfriisiaweg**, Leeuwarden: Bügel Hajema.
- Provinciale Staten van Noord-Holland (1997) **Vragen van mevrouw A.M. Dekker**, Haarlem.
- Stuurgroep Westfriisiaweg (2005) **Bestuursvorming Stuurgroep Westfriisiaweg op 10 juni 2005**, Haarlem.
- Stuurgroep Westfriisiaweg (2007a) **Voortgangsrapportage werkzaamheden**, Hoorn: Projectbureau N23 Westfriisiaweg.
- Stuurgroep Westfriisiaweg (2007b) **Verslag van de vergadering van 16 mei 2007**, Hoorn: Projectbureau N23 Westfriisiaweg.
- Stuurgroep Westfriisiaweg (2007c) **Regioakkoord N23 Westfriisiaweg**, Hoorn: Projectgroep N23 Westfriisiaweg.
- Stuurgroep Westfriisiaweg (2008a) **Plan van aanpak Klankbordgroepen**, Hoorn: Projectbureau N23 Westfriisiaweg.
- Stuurgroep Westfriisiaweg (2008b) **Concept MKBA N23 Alkmaar-Zwolle**, Hoorn: Projectbureau N23 Westfriisiaweg.
- Teisman, G.R. (1992) **Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen**, Den Haag: VUGA.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1996) **MIT 1996-2000; verslag van nota-overleg**, Vergaderjaar 1995-1996, Kamerstuk 5K3341, Den Haag.

Bijlage 1.

Lijst van respondenten
en data interviews



Jacob Avis

Platform HAL/HES
3 juni 2009

Jaap Braakman

Voorzitter,
Stichting Niet door 't Lint,
9 juni 2009

Jan Thijs Dijkstra

Projectleider
stadsontwikkeling,
gemeente Heerhugowaard,
2 juni 2009

Jan Franx

Wethouder gemeente
Enkhuizen,
19 mei 2009

Joop Kilian

Teamcoördinator
Infrastructuur,
provincie Noord-Holland,
20 mei 2009

Job Klaasen

Gedeputeerde,
provincie Overijssel
12 juni 2009

Cornelis Mooij

Voormalig gedeputeerde,
provincie Noord-Holland
20 mei 2009

Elisabeth Post

Gedeputeerde,
provincie Noord-Holland,
12 november 2010

Johan Pruim

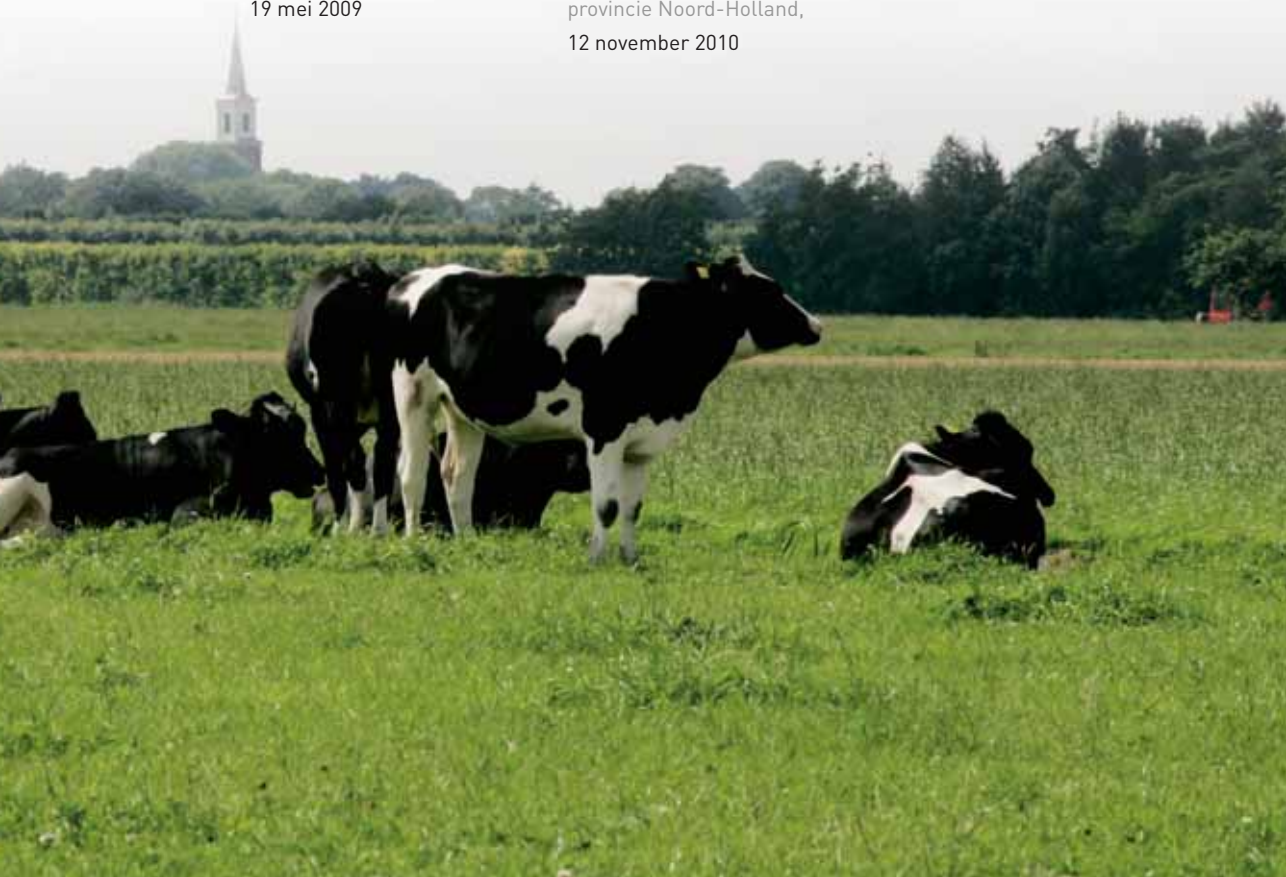
Senior beleidsmedewerker
Verkeer en Vervoer,
provincie Flevoland
30 juni 2009

Herman Vermeer

Projectleider/netwerker,
Ontwikkelingsmaatschappij
Flevoland
3 juni 2009

Albert de Vries

Directeur Projectbureau
N23 Westfrisiaweg,
AT Osborne B.V.
19 mei 2009



Stuurgroep N23 Westfrisiaweg



v.l.n.r. bovenste rij: dhr H. Stoker gemeente Opmeer, dhr N. Harteveld gemeente Andijk, dhr J.T. Wijnker gemeente Koggenland, dhr R.J. Louwman gemeente Hoorn, dhr J. Franx gemeente Enkhuizen, dhr P.B. Zwaan gemeente Stede Broec, dhr K.T. Gutter gemeente Medemblik, dhr J. Nagengast gemeente Alkmaar, dhr P.W. Mosch gemeente Wervershoof, dhr J.W. de Boer gemeente Heerhugowaard, dhr R. van Schoof gemeente Langedijk.

v.l.n.r. onderste rij: Dhr J.H. Kilian provincie Noord-Holland, mevr. G. Baijards gemeente Heerhugowaard, dhr A. de Vries AT Osborne B.V., mevr. E. Post gedeputeerde provincie Noord-Holland, dhr R. van der Riet gemeente Drechterland, Dhr W. van Enter gemeente Schermer, dhr C.J.M. Stam Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

Niet op de foto: dhr R. van Diessen provincie Flevoland, dhr J.H. Avis Platform HAL/HES, dhr F. Delpeut Rijkswaterstaat Dienst Noord-Holland, mevr. L. Wagenaar-Kroon gemeente Drechterland.



Projectbureau N23 Westfrisiaweg



v.l.n.r. Henk Scherjon, Johan Munsterman, Monique Takken, Albert de Vries, Rogier van Drunen, Mirjam Cauvern, Joost Stoffelsen, Muriel Sinselmeijer, Eric Winkelaar, Gert Valster.



Colofon

'Verbinding zoeken tussen verlangen en vermogen', een optekening van de leergeschiedenis van het infrastructuurproject N23 van Alkmaar tot Zwolle is opgesteld door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van projectbureau N23 Westfrisiaweg en provincie Noord-Holland en met cofinanciering van provincie Flevoland en Transumo.

Teksten

Erasmus Universiteit Rotterdam - Jurian Edelenbos,
Arwin van Buuren, Jitske Verkerk.

Fotografie

Dirk-Jan van Dijk Photography - Amsterdam,
Klaas Laan - Hoorn

Vormgeving

FUNCKE communications & design - Haarlem

Drukwerk

Drukkerij 't Venhuis - Hem

Dit boekje is een wetenschappelijke uitgave van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Aan de inhoud van deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend. De samenstellers zijn niet verantwoordelijk voor eventuele omissies en foutieve verwoordingen. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze zonder voorafgaande toestemming van de samenstellers.



N23

