

# DE HOGE-SNELHEIDSLIJN IN DE RANDSTAD

Beleid en besluitvorming omtrent een  
grootschalig infrastructuurproject

Ir J.G.S.N. Visser  
Drs. T.G.M. Bentvelsen



INFRASTRUCTUUR,  
TRANSPORT EN LOGISTIEK

13

1888551/1888556  
B

TUa

## DE HOGE-SNELHEIDSLIJN IN DE RANDSTAD

Beleid en besluitvorming omtrent een grootschalig infrastructuurproject



ONDERZOEKSIONSTITUUT VOOR  
TECHNISCHE BESTUURSKUNDE  
BIBLIOTHEEK  
Thijssesweg 11 2629 JA Delft

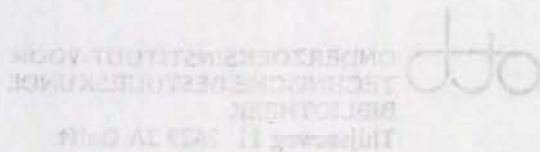
1389  
208  
4

Bibliotheek TU Delft/Ge



C

1888556



Kerngroep Infrastructuur, Transport & Logistiek:

- Vrije Universiteit Amsterdam, Vakgroep Ruimtelijke Economie,  
De Boelenlaan 1105, 1081 HV Amsterdam.
- Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB),  
Technische Universiteit Delft,  
Thijssseweg 1, 2629 JA Delft.

---

# DE HOGE-SNELHEIDSLIJN IN DE RANDSTAD

Beleid en besluitvorming omtrent een grootschalig infrastructuurproject

*ir J.G.S.N. Visser*

*drs T.G.M. Bentvelsen*

Delftse Universitaire Pers, 1991

De serie Infrastructuur, Transport & Logistiek wordt uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers

Stevinweg 1

2628 CN Delft

tel. (015) 783254

In opdracht van:

OTB

Thijssseweg 11

2629 JA Delft

tel. (015) 783005

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Visser, J.G.S.N.

De hoge-snelheidslijn in de Randstad : Beleid en  
besluitvorming omtrent een grootschalig infrastructuurproject

/ J.G.S.N. Visser, T.G.M. Bentvelsen.

- Delft : Delftse Universitaire Pers. - Ill.

- (Infrastructuur, transport & logistiek, ISSN 0924-8609 ; 13)

Met lit. opg.

ISBN 90-6275-730-8

NUGI 655

Trefw.: hoge-snelheids-trein / infrastructuur ; Randstad Holland.

Copyright 1991 by Delft University Press, Delft, The Netherlands

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or  
any other means without written permission from the publisher: Delft University Press

---

# INHOUDSOPGAVE

## VOORWOORD

|          |                                                                                         |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INLEIDING .....</b>                                                                  | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSOPZET .....</b>                                        | <b>5</b>  |
| 2.1      | Inleiding .....                                                                         | 5         |
| 2.2      | Probleemstelling .....                                                                  | 6         |
| 2.3      | Onderzoeksopzet .....                                                                   | 6         |
| 2.4      | Opbouw van het rapport .....                                                            | 7         |
| <b>3</b> | <b>THEORETISCH EN METHODISCH KADER .....</b>                                            | <b>9</b>  |
| 3.1      | Inleiding .....                                                                         | 9         |
| 3.2      | Bestudering van beleid .....                                                            | 9         |
| 3.3      | De beleidsanalytische benadering .....                                                  | 10        |
| 3.4      | Het besluitvormingsproces .....                                                         | 14        |
| 3.4.1    | De planologische kernbeslissing .....                                                   | 15        |
| 3.4.2    | De milieu-effectrapportage .....                                                        | 16        |
| 3.4.3    | De tracé-procedure .....                                                                | 17        |
| 3.4.4    | Overige procedures .....                                                                | 19        |
| 3.4.5    | Verweving van besluitvorming en beleidsontwikkeling ....                                | 20        |
| <b>4</b> | <b>NAAR EEN HOGE-SNELHEIDSLIJN IN DE RANDSTAD ...</b>                                   | <b>21</b> |
| 4.1      | Inleiding .....                                                                         | 21        |
| 4.2      | Europese ontwikkelingen met betrekking tot de HSL<br>Amsterdam - Brussel - Parijs ..... | 22        |
| 4.3      | Ontwikkeling van de HSL in Nederland .....                                              | 29        |
| 4.4      | Conclusies .....                                                                        | 36        |
| <b>5</b> | <b>EEN ANALYSE VAN HET BELEIDSPROCES .....</b>                                          | <b>39</b> |
| 5.1      | Inleiding .....                                                                         | 39        |
| 5.2      | Probleemformulering in de beleidsdocumenten .....                                       | 39        |
| 5.3      | Alternatieven .....                                                                     | 44        |
| 5.4      | Effecten en vergelijkingsmethoden .....                                                 | 49        |
| 5.5      | De HSL in relatie tot het overheidsbeleid .....                                         | 57        |
| 5.6      | Conclusies met betrekking tot de beleidsvorming<br>omtrent de hoge-snelheidslijn .....  | 60        |

|          |                                                                 |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>6</b> | <b>DE HOGE-SNELHEIDSTREIN IN DE RANDSTAD .....</b>              | <b>63</b> |
| 6.1      | De diverse tracévarianten in de Randstad .....                  | 63        |
| 6.2      | Winnaars en verliezers in de Randstad .....                     | 65        |
| <b>7</b> | <b>CONCLUSIES EN BELEIDSAANBEVELINGEN .....</b>                 | <b>71</b> |
| 7.1      | Terugkoppeling naar de probleemstelling van het onderzoek ..... | 71        |
| 7.2      | Conclusies .....                                                | 72        |
| 7.3      | Beleidsaanbevelingen .....                                      | 74        |
|          | <b>LITERATUUR .....</b>                                         | <b>79</b> |
|          | <b>BIJLAGE A</b>                                                |           |
|          | <b>KOSTEN-BATENVERHOUDING .....</b>                             | <b>87</b> |

---

## VOORWOORD

Het voor u liggende rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de besluitvorming omtrent de ontwikkeling van een hoge-snelheidsspoorlijn in de Randstad. Het onderzoek heeft plaatsgevonden binnen het project Randstedelijke projecten en bestuurlijke varianten I in de periode december 1990 tot en met september 1991. Binnen dit project wordt onderzoek uitgevoerd naar de besluitvorming omtrent grootschalige inrichtingsprojecten in de Randstad. Naast de besluitvorming omtrent de hoge-snelheidsspoorlijn wordt ook onderzoek verricht naar de besluitvorming omtrent de toltunnels en de kustuitbreiding nabij Den Haag. Dit project wordt uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma Stedelijke Netwerken.

Ten tijde van het onderzoek was de besluitvorming omtrent de hoge-snelheidslijn nog in volle gang. In principe kan het onderzoek daarom niet als afgerond worden beschouwd. Aangezien de besluitvorming omtrent de hoge-snelheidslijn in een belangrijke fase is gekomen, namelijk de advisering, leek het ons van belang te rapporteren omtrent onze bevindingen. Het rapport is bijgewerkt tot en met september 1991.

De begeleiding was in handen van drs W.J. Stam en ir E. Kreuzberger, beiden verbonden aan het OTB Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde te Delft.

ir J.G.S.N. Visser  
drs. T.G.M. Bentvelsen

# 1

---

## INLEIDING

Ten behoeve van de inrichting van de Randstad is de afgelopen jaren een groot aantal plannen verschenen. In nota's van de diverse departementen staan grootschalige projecten omschreven, die van grote invloed kunnen zijn op de inrichting van de Randstad.

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990) wordt vastgesteld, dat in de komende jaren ruim een half miljoen nieuwe woningen in de Randstad gebouwd moeten worden. De aanwijzing van nieuwe woningbouwlocaties in de beperkte ruimte die nog beschikbaar is in de Randstad en de gewenste woningdifferentiatie leveren problemen op. Er worden studies verricht naar inrichtingsmogelijkheden in de Randstad (zie bijvoorbeeld het plan van de provincie Zuid-Holland met betrekking tot een 'Parkstad' in het Tussengebied, tussen Den Haag en Rotterdam).

Onder de noemer gebiedsgericht ruimtelijk beleid worden voorstellen ontwikkeld die het gemeentelijk belang vaak overstijgen. De wijze waarop gewerkt gaat worden aan de inrichting van het Groene Hart is hiervan een goed voorbeeld. Daarnaast vormt de vuilafvoer en -verwerking in de ruimtelijke zin binnen de Randstad een steeds groter probleem.

Op het terrein van het milieu zijn ook omvangrijke projecten op Randstedelijke schaal in ontwikkeling. De projecten in het kader van de Randstadgroenstructuur zijn voor de gehele Randstad van belang.

In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer worden plannen ter verbetering van de bereikbaarheid en mobiliteit gepresenteerd. Als ondersteunende maatregel wil men Nederland opdelen in een aantal vervoerregio's, waarbinnen een afstemming tussen het verkeers- en vervoersbeleid geëffectueerd kan worden.

Daarnaast presenteren verschillende organisaties projecten die het lokale niveau van de gemeenten van de Randstad te boven gaan. Voorbeelden hiervan zijn de plannen die de Nederlandse Spoorwegen in het rapport 'Rail 21' (Nederlandse Spoorwegen, 1988) weergeven, en de plannen voor verreгаande samenwerking tussen de luchthavens Schiphol en Zestienhoven. Er zijn plannen om toltunnels aan te leggen, en er worden overeenkomsten afgesloten om de TGV naar Amsterdam door te trekken.

De bovengenoemde plannen en maatregelen zijn slechts een greep uit de vele voorstellen die van invloed zijn op het Randstedelijke inrichting<sup>1</sup>. Het is duidelijk dat op korte en middellange termijn grote investeringen in de ruimtelijke structuur van de Randstad

---

<sup>1</sup> Zie Bentvelsen, 1990.

gepleegd zullen worden. Dit houdt in, dat de keuzen die gemaakt worden, veelal onomkeerbaar zijn en voor lange tijd het aanzicht van de Randstad bepalen.

De besluitvorming over dit alles is geen sinecure, vooral bij grote infrastructurele projecten<sup>1</sup>. Vele partijen, zoals diverse overheden, beheerders, ondernemers, beleggers en bewoners, moeten samen beslissen. Vaak spelen tegengestelde belangen (economie versus milieu, mobiliteit versus leefbaarheid) een belangrijke rol. Dit compliceert de besluitvorming nog eens extra. Traagheid, besluiteloosheid en gebrekkige coördinatie zijn dan ook veelgehoorde klachten, aldus Teisman en In 't Veld (1990).

In deze studie gaat het om het maken van keuzen, en de voorbereiding daarvan, met betrekking tot Randstedelijke projecten. Bij de besluitvorming op ruimtelijk relevante beleidsterreinen zijn vele belanghebbenden in het geding. De ruimtelijke ordening biedt een kader waarin maatschappelijke ontwikkelingen met een ruimtelijke dimensie onderling kunnen worden afgewogen en gecoördineerd. Het is een proces van belangenafweging ten behoeve van een zo goed mogelijk gebruik van de schaarse ruimte. De ruimtelijke ordening wordt ook wel aangeduid als ruimtelijk facetbeleid in tegenstelling tot sectorbeleid, waarbij het gaat om de behartiging van een concreet maatschappelijk belang. Ruimtelijke ordening bestaat niet uitsluitend uit belangenafweging van sectorale besluiten. In het ruimtelijke-orderingsbeleid worden ook min of meer zelfstandige ruimtelijke belangen geformuleerd. Deze worden bij de afweging ingebracht.

Kenmerkend voor de besluitvorming omtrent de ruimtelijke ordening en het sectorbeleid is de gedachte van tweesporigheid (zie ook Duenk en Hobma, 1987a; 1987b; 1988). Tweesporigheid<sup>2</sup> houdt in dat ruimtelijk relevante beslissingen in twee kaders tot stand komen: enerzijds in het kader van de ruimtelijke ordening en de daar geldende procedures, anderzijds in het kader van allerlei beleidssectoren en de daar gehanteerde procedures.

Als gevolg hiervan zal coördinatie op vele terreinen moeten plaatsvinden. Ondanks coördinatiemechanismen (onder andere spelregels voor ruimtelijke relevante wetgeving, operationele gebiedsaanwijzing, gecoördineerde aanwijzing) kunnen hierbij winnaars en verliezers optreden: sommige partijen en belangen prevaleren dan toch boven de andere.

In dit rapport staat het beleidsproces van de hoge-snelheidsspoorlijn model voor de besluitvorming omtrent grootschalige infrastructurele inrichtingsprojecten in de Randstad. In velerlei opzicht voldoet de besluitvorming rond de hoge-snelheidsspoorlijn aan de hiervoor beschreven kenmerken van de besluitvorming rond grootschalige inrichtingsprojecten. De hoge-snelheidsspoorlijn Amsterdam - Brussel - Parijs vergroot de internationale bereikbaarheid van de Randstad. Het project is evenwel omstreken vanwege het ruimtebeslag en de negatieve effecten op de omgeving. De in het kader van de besluitvorming gevoerde discussie is interessant te noemen en is daardoor het bestuderen waard.

Deze studie is uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma Stedelijke Netwerken. Dit programma is erop gericht om, naast het identificeren van gebieden waar groei, stagnatie en verval optreedt, te bestuderen wie en waarom in het stedelijk systeem

<sup>1</sup> Volgens Teisman, G.R., en R.J. in 't Veld, Vervoerregio's als nieuwe autoriteit? Beslissen over infrastructuur, in: Binnenlands Bestuur, 30-11-90, blz. 37-43.

<sup>2</sup> In feite is er sprake van driesporigheid. Als derde spoor wordt vaak de financiële besluitvorming aangegeven.

van de Randstad winnaars en verliezers zijn. In de onderhavige studie wordt het thema van winnende en verliezende partijen bij ruimtelijk relevante besluitvorming verder uitgewerkt, met name de betekenis van politiek-bestuurlijke factoren. De ontwikkeling van het stedelijk systeem met winnaars en verliezers wordt bepaald door een samenspel van sociaal-culturele, economische en politiek-bestuurlijke factoren. In dit verband, namelijk de inrichting van de Randstad, zijn de winnende en verliezende agglomeraties, als gevolg van politiek-bestuurlijke factoren, een belangrijk inperkingskader voor dit onderzoek. Bij belangrijke Randstedelijke inrichtingsprojecten, ontbreekt het veelal aan coördinatie tussen agglomeraties, en binnen een agglomeratie tussen gemeenten. Er ontbreken veelal ook de middelen om bijvoorbeeld bij grootschalige infrastructurele projecten op gemeente- of agglomeratieniveau invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

## PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSOPZET

---

### 2.1 Inleiding

In het onderhavige onderzoek vormt het beleidsproces van een grootschalige ruimtelijke inrichtingsproject in de Randstad onderwerp van studie. De winnaars en verliezers bij de inrichting van de Randstad staan hierbij centraal.

Grootschalige ruimtelijke projecten ten behoeve van de inrichting van de Randstad overschrijden veelal gemeentegrenzen, en leiden soms tot een ongelijke verdeling van de nadelige en positieve effecten. Binnen een grootstedelijk gebied kan dit leiden tot conflicterende belangen tussen gemeenten, inwoners en belangengroepen. Op Randstedelijk niveau kan dit leiden tot conflicterende belangen tussen agglomeraties.

Met name infrastructurele projecten worden gekenmerkt door de aanwezigheid van conflicterende belangen. De uitbreiding van bijvoorbeeld het spoorwegennetwerk of het rijkswegennet met een verbinding, leidt tot voordelen, zoals reistijdwinst op de ontsluitende knooppunten (stations), maar ook tot nadelige consequenties (milieuhinder, ruimtegebruik e.d.) bij de verbindende delen. Een ongelijke verdeling van de voor- en nadelen over verschillende groepen in de maatschappij is het gevolg. De betrokkenen in de besluitvorming hebben daardoor verschillende, conflicterende belangen.

Om tot de 'beste' keuze te komen is een evenwichtige benadering van evident belang. In dit kader wordt daarom een evaluatie verricht van het beleidsproces van een infrastructureel project met belangrijke gevolgen voor de Randstad.

Nieuwe wetgeving (Tracéwet) omtrent besluitvormingsprocedures van infrastructurele projecten zal een belangrijk stempel op het gehele beleidsproces drukken. Dit kan met zich meebrengen dat agglomeraties of gemeenten geen invloed meer kunnen uitoefenen op de uitvoering van dergelijke projecten, en dus op de inrichting van de Randstad. Uit dit oogpunt is gekozen voor de evaluatie van een grootschalig infrastructureel project, namelijk de ontwikkeling van een hoge-snelheidsspoorlijn in de Randstad. Dit project betreft een initiatief, waarvan de eerste voorstellen op internationaal en nationaal zijn uitgewerkt. Beslissingen worden danook op deze niveaus genomen. Het betreft tevens een project, waarbij strijdige belangen optreden. Bij de exploitatie van de HSL zullen groepen profiteren van de mogelijkheden van het reizen met hoge snelheden, terwijl andere groepen de hinder ondervinden.

Grootschalige, infrastructurele projecten hebben een lange looptijd. Tussentijds kunnen beleidswijzigingen op een beleidsterrein zijn opgetreden. Een terugkoppeling naar het huidige beleid, noodzakelijk gezien de belangrijke consequenties van een dergelijk project, zal mogelijk een strijdigheid te zien geven. Bijvoorbeeld een project dat de automobiliteit doet toenemen, zal indruisen tegen het huidige verkeers- en vervoersbeleid. In

de evaluatie zal daarom eveneens aandacht besteed moeten worden aan de relatie tussen het desbetreffende project en het beleid op de relevante beleidsterreinen. Bij strijdigheid met het huidige beleid zal realisatie van een project belangrijke doorwerkingseffecten hebben. Dit aspect zal in de evaluatie moeten worden belicht.

## 2.2 Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

- Hoe verloopt het besluitvormingsproces rond de hoge-snelheidslijn (HSL), met name voor het deel in de Randstad?
- Op welke wijze zijn besluitvorming en beleidsontwikkeling met betrekking tot de HSL verweven?
- In hoeverre voldoet het beleidsproces aan de beleidsanalytische benadering?
- In hoeverre sluit de aanleg van de HSL nog aan bij het huidige beleid ten aanzien van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en milieu?
- Welke doorwerkingseffecten treden op voor andere sectoren (met name voor bouwlocaties, het Groene Hart)?
- Wie kunnen er tot de winnaars en wie tot de verliezers worden gerekend?

Het begrip beleidsproces verdient nadere uitwerking. Onder een beleidsproces wordt verstaan: het geheel van handelingen met betrekking tot voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid. In dit onderzoek wordt de aandacht vooral gericht op de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming.

## 2.3 Onderzoekopzet

De in de probleemstelling geformuleerde vragen zullen aan de hand van een casestudie worden beantwoord. Ten behoeve van deze case-studie wordt allereerst een theoretisch en methodisch kader opgesteld. Het doel hiervan is aan te geven hoe het beleidsproces bij omvangrijke inrichtingsprocessen globaal in elkaar steekt. Aan de hand van het beleidsanalytisch model worden de stappen in de ontwikkeling van beleid beschreven, en wordt ingegaan op de in dit kader van belang zijnde besluitvormingsprocedures.

Het onderzoek bestaat vervolgens uit de bestudering van een belangrijk infrastructureel project in de Randstad, namelijk de ontwikkeling van de hoge-snelheidslijn. In deze case wordt de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt, nader onderzocht.

Dit project is van groot belang voor de ontwikkeling van de Randstad. Het wordt gekenmerkt door zowel een ruimtelijke facetmatige, een sectorale besluitvormingsprocedure, als een financieel besluitvormingstraject. Het project draagt hierdoor een intersectoraal karakter; de horizontale en verticale afstemmingsproblematiek spelen een belangrijke rol. Bij het project is dan ook een grote spanning ten aanzien van de ruimtelijke claims te verwachten.

Het HSL-project behoort tot de sectorlijn verkeer en vervoer. De besluitvormingsprocedures omtrent dergelijke projecten is door ontwikkeling van nieuwe wetgeving aan verandering onderhevig. In dit kader kan de Tracéwet worden genoemd.

De besluitvorming omtrent de hogesnelheidslijn kenmerkt zich doordat de internationale besluitvorming een zwaar stempel drukt op de gehele besluitvorming. Daarnaast is het HSL-project actueel. De besluitvorming is nog in volle gang.

Met behulp van het beleidsanalytisch model wordt een beschrijving gegeven van het beleidsproces en het besluitvormingsproces. Door de beleidsprocessen met betrekking tot de projecten in de Randstad te analyseren aan de hand van het beleidsanalytische stappen-schema, wordt een evaluatie van het beleidsproces uitgevoerd. De beleidsvorming en besluitvorming worden inzichtelijk gemaakt door de feitelijke gang van zaken te beschrijven in het licht van het beleidsanalytisch model.

Het beleidsanalytisch model, waarin doeleinden, alternatieven en afwegingscriteria gespecificeerd worden, gaat uit van een zekere mate van abstractie. Getracht wordt inzichtelijk te maken hoe doeleinden, alternatieven en afwegingscriteria gedurende de besluitvorming zich wijzigen als gevolg van onder meer politiek-bestuurlijke factoren. Vragen, die in de verschillende stappen in het beleidsproces aan de orde komen, zijn onder meer: Hoe en door wie is het probleem geformuleerd? Welke doelstellingen worden gehanteerd? Wie zijn de betrokken actoren? Welke oplossingen voor het probleem worden voorgesteld? Worden de gevolgen van de alternatieve oplossingen doorgerekend? Welke criteria worden in de afweging beschouwd? Met name de veranderingen die tijdens het beleidsproces optreden in de beantwoording van deze vragen, zijn van belang.

In een volgende stap wordt ingegaan op eventuele winnaars en verliezers in de Randstad. Relevante vragen hierbij zijn: uit welk oogpunt is er sprake van winnaars en verliezers? Welke groepen (gemeenten, bewoners, e.d.) behoren tot de winnaars of verliezers? In welke zin hebben zij de besluitvorming kunnen beïnvloeden?

Als laatste wordt ingegaan op mogelijke doorwerkingseffecten van de hoge-snelheidslijn voor de verschillende beleidsterreinen.

Het te analyseren materiaal bestaat uit beleidsstukken: nota's, plannen, inspraakreacties, en dergelijke van verschillende (beleids)instanties, waaronder Raad van de Europese Gemeenschappen, de Nederlandse Spoorwegen, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Randstadprovincies, en de vier grote gemeenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van diverse tijdschriftartikelen.

## **2.4 Opbouw van het rapport**

In hoofdstuk drie wordt het theoretisch en methodisch kader opgezet. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de in dit onderzoek als referentiekader gehanteerde beleids-analytische aanpak. Tevens komt de besluitvorming rond grootschalige infrastructuur-projecten aan bod. Hierbij wordt ingegaan op de betekenis van de MER-procedure, PKB-procedure en de tracéprocedure en de wijze waarop deze in het beleidsanalytische model zijn te passen.

In hoofdstuk vier wordt de case van de hogesnelheidslijn behandeld. Daarbij worden de ontwikkelingen op internationaal en nationaal niveau ten aanzien van de besluitvorming rond de hoge-snelheidslijn geschetst.

Vervolgens werd in hoofdstuk vijf aandacht besteed aan de probleem- of doelformulering (paragraaf 5.2), de uitwerking van alternatieven (paragraaf 5.3) en de bepaling van

effecten in het beleidsproces (paragraaf 5.4). Eveneens is de relatie gelegd met het ruimtelijk, milieu-, en verkeers- en vervoersbeleid van de overheid (paragraaf 5.5). Daarbij werd zowel ingegaan op de mate waarin de HSL aansluit op het gevoerde beleid, als op de vraag in hoeverre rekening wordt gehouden in het beleid met de komst van de HSL (doorwerkingseffecten).

In hoofdstuk zes worden de winnaars en verliezers in de Randstad bij de komst van de HSL aangegeven.

In hoofdstuk zeven volgen de conclusies (paragraaf 7.2) en aanbevelingen (paragraaf 7.3) omtrent beleid en besluitvorming.

### **3.1 Inleiding**

In het onderhavige onderzoek zal gebruik worden gemaakt van het beleidsanalytisch model als analysekader. In het kort zal worden ingegaan op de achtergronden van de beleidsanalyse, de inhoud van het beleidsanalytisch model, en de wijze waarop dit model bij evaluatie van beleidsvormings- en besluitvormingsprocessen gebruikt kan worden. Eveneens worden de verschillende in dit kader relevante besluitvormingsprocedures (PKB-procedure, MER-procedure, tracéprocedure) besproken. Nagegaan zal worden hoe deze procedures en de wijze van beleidsontwikkeling met elkaar zijn verweven.

### **3.2 Bestudering van beleid**

In de literatuur over het overheidsbeleid vinden we verschillende benaderingen om de beleidsprocessen te bestuderen. We kunnen onderscheid maken tussen (a) de sociaal-wetenschappelijke benadering, (b) de benadering waarin evaluatie centraal staat en (c) de beleidsanalytische benadering.

Vanuit een sociaal-wetenschappelijke invalshoek (a) is men vooral geïnteresseerd in de vraag hoe beleidsbeslissingen van verschillende beleidsvoerende instanties tot stand komen. Het onderzoek is dan gericht op verklaring van de beleidsprocessen: hoe komt het dat een beleidsbeslissing op een dergelijke manier tot stand komt? Wat zijn de verklarende (bestuurlijke) factoren? Hierbij kan men denken aan factoren als doelgerichtheid, macht, mate van integratie en beschikbare informatie. Illustratief voor een dergelijke benadering is de studie van Snel en Van der Veen (1990) omtrent de besluitvorming rondom Rijksweg 19.

Er zijn door vele auteurs visies op beleid ontwikkeld (voor een overzicht van de sociaal-wetenschappelijke visies op beleid, zie Glasbergen, 1984). In onderzoek kan worden aangesloten bij de groepsbenadering van beleid, de interorganisatietheorie, netwerkprocessen en 'bureaucratic politics'. Een uitwerking hiervan wordt gegeven in het bureau-politieke model van Rosenthal (1988).

Vanuit de bureaupolitieke optiek kunnen oplossingsstrategieën worden geformuleerd om een gebrek aan vrijwillige, doeltreffende samenwerking tussen beleidsinstanties te overwinnen. Door In 't Veld (1989) wordt bijvoorbeeld voorgesteld om, indien in een regio niet door alle gemeenten wordt samengewerkt, de als gevolg hiervan ondervonden schade door een onafhankelijke instantie te laten vaststellen, en dit te laten doorberekenen aan de niet-coöpererende gemeenten.

Een tweede invalshoek bij de bestudering van beleidsprocessen is de evaluatie van de beleidsprocessen en beleidseffecten (b). In een evaluatie van beleid en beleidsprocessen wordt niet alleen geïnventariseerd en geanalyseerd, maar worden ook criteria gehanteerd om het beleidsproces te waarderen (Maarse, 1984). Veel gebruikte criteria zijn effectiviteit, efficiency en het democratisch gehalte (legitimiteit). Het betreft een evaluatie achteraf (ex post).

Een derde benadering tenslotte, die uit de tweede invalshoek voortvloeit, is de beleidsanalytische benadering (c). In tegenstelling tot de descriptie staat hier de prescriptie in het centrum van de aandacht. We kunnen het beleidsproces dus ook waarderen door het tegen het licht van een normatief model van beleidsvorming (ex ante evaluatie) te houden. In dit verband kan het beleidsanalytisch model (Miser en Quade, 1985) gebruikt worden.

In dit beleidsanalytisch model wordt op systematische wijze een aantal beleidsvarianten onderzocht, door middel van een ex ante evaluatie van de te verwachten kosten, opbrengsten en risico's. In het beleidsonderzoek wordt hiervoor ook wel het begrip consequentieanalyse (Lehring en Simonis, 1987) gehanteerd.

Het beleidsanalytisch model bestaat uit een aantal stappen, namelijk het vaststellen van de problemen en het formuleren van doelstellingen, het ontwerpen en selecteren van alternatieven, het doorrekenen van gevolgen van alternatieven, en het vergelijken en ordenen van alternatieven.

In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op de laatstgenoemde, beleidsanalytische benadering. Deze benadering sluit het best aan op de in het vorige hoofdstuk geformuleerde probleemstelling en gekozen aanpak. Bij de evaluatie in de volgende hoofdstukken zal het feitelijk waargenomen beleidsproces tegen dit normatieve model worden afgezet.

### 3.3 De beleidsanalytische benadering

De beleidsanalyse is een methode om complexe politiek-maatschappelijke problemen te benaderen. Deze methode resulteert in gestructureerde informatie over beleidsproblemen, waardoor het oordeel van bestuurders en betrokkenen verbeterd kan worden.

De analyse stelt de beleidsmakers in staat om de problemen beter te doorgronden, doordat rationele methoden worden gebruikt om de context, de mogelijke effecten van alternatieve beleidslijnen en onzekerheden van het probleem in kaart te brengen.

Beleidsanalyse streeft geen sociaal-wetenschappelijke verklaringen na. In beleidsanalyse worden wel wetenschappelijke uitgangspunten gebruikt om inzicht in complexe problemen te krijgen. Het laat zien hoe de beleidsvorming en besluitvorming tot stand komen, het maakt gebruik van empirisch materiaal en het probeert objectief te zijn.

Tot de wortels van de beleidsanalyse behoren de operations research en de systeemanalyse. De operations research kwam in de jaren veertig en vijftig tot ontwikkeling ten behoeve van de aanpak van militair-strategische problemen. In de operations research wordt naar technisch-rationele efficiency gestreefd. Op dit moment is de operations research vooral een verzamelterm voor een aantal wiskundig-georiënteerde methoden en technieken, zoals lineaire programmering, wachttijdtheorieën en markov-processen.

In de systeem-analyse, die met name tot bloei is gekomen in de jaren vijftig en zestig, wordt getracht systemen in één geheel te beschrijven. Het systeem is meer dan de som van de onderdelen. Abstractie en generalisatie zijn met deze benaderingswijze verbonden. Input-outputmodellen, kosten-baten analyse en economische rationaliteit zijn belangrijke begrippen in de systeem-analyse.

Hoewel deze twee stromingen nog verder ontwikkeld worden, is daarnaast de beleidsanalyse ontstaan, waarbij niet alleen oog is voor de technische en economische aspecten van problemen, maar waarbij ook de politieke en institutionele context meegenomen wordt. Naast de aandacht voor de uitkomsten van het beleid, heeft de beleidsanalyse ook belangstelling voor het beleidsvormingsproces. Zo zullen de uiteindelijke resultaten van de beleidsprocessen voor een belangrijk deel tekenen van compromisbesluiten dragen.

Het beleidsanalytisch model bestaat dus uit een aantal stappen. De volgende fasen kunnen worden onderscheiden:

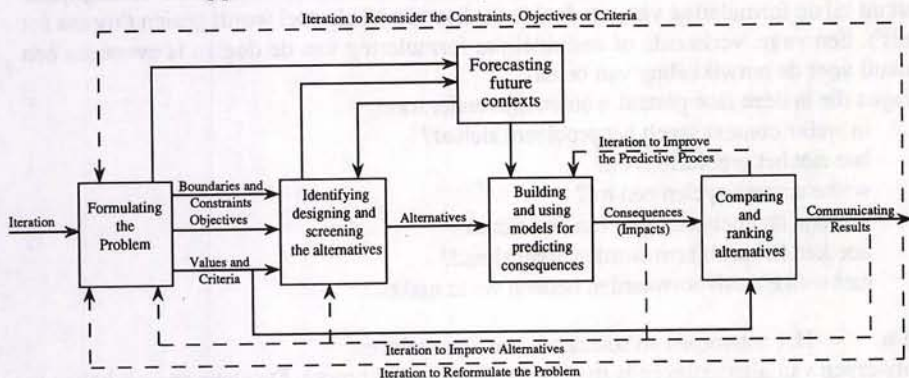
- Het vaststellen van de problemen en knelpunten van de huidige situatie en formulering van doeleinden.
- Het ontwikkelen van alternatieven ter oplossing van de problemen of realisering van de doeleinden.
- Het berekenen van de effecten van de alternatieven en de onderlinge afweging van de voor- en nadelen van de alternatieven.
- Het vergelijken van de alternatieven en het rangschikken van de alternatieven.

Aanvullende stappen betreffen het kiezen van een alternatief, de implementatie van het gekozen alternatief, het monitoren en het evalueren. Het accent ligt echter op de eerste vier stappen.

Het analyseproces heeft een doorgaans iteratief karakter. In afbeelding 1 staan de stappen en de terugkoppelingsmechanismen afgebeeld.

In zekere zin is dit model afgeleid van het door Simon (1960) ontwikkelde model voor management besluitvormingsprocessen. Dit model is verder uitgebreid door Rubenstein en Haberstroh (1965). Met de ontwikkeling van de beleidsanalytische benadering hebben dergelijke modellen ook toepassing gevonden in de beleidsontwikkeling voor overheids-handelen.

### Afb. 3.1 Stappen in de beleidsanalyse



Bron: Miser en Quade, 1985

De verschillende stappen in het het beleidsanalytische model worden vervolgens beschreven.

Ad a. Het vaststellen van de problemen en het formuleren van doelstellingen  
In deze fase worden de problemen en knelpunten van de oorspronkelijke situatie vastgesteld. Daarbij gaat het om het bepalen van het verschil tussen een in de samenleving bestaande of verwachte situatie en een gewenste situatie. Het vraagstuk wordt concreet gemaakt door de nulsituatie te vergelijken met de gewenste situatie. De nulsituatie omvat de huidige situatie en de ontwikkeling daarvan in de toekomst, indien geen nieuwe beleidsmaatregelen worden getroffen. Onderscheid moet gemaakt worden tussen verschillende actoren in het proces. Een situatie wordt immers door actoren verschillend beoordeeld. Met behulp van afbeeldingen, geïnspireerd op de netwerk-analyses van Friend, Power en Yewlett (1974), kunnen de relaties tussen de actoren en de problemen in kaart worden gebracht. Op basis van relaties met het beleidsveld kunnen deze actoren gecategoriseerd worden:

1. De beleidsmaker. Dit is een groep, organisatie of individu, die in staat is beleid op te zetten of aan te passen, waardoor een probleemsituatie kan worden beïnvloed. Er zijn echter drie niveaus aan te geven, en wel de nominator, de selector en de ratifier. De nominator is de instantie die de beleidsmogelijkheden aanbeveelt, bijvoorbeeld Rijkswaterstaat in het geval van tracékeuze of dijkverbetering. De selector is de persoon of instantie die de beslissing neemt. Vervolgens is de 'ratifier' degene die het beleid vaststelt.
2. De installer. Deze persoon of instantie voert de beleidswijziging uit.
3. De operator. Na realisatie van de beleidsveranderingen voert deze het beheer.
4. Stakeholders. Dit zijn belangenpartijen, zowel direct (slachtoffers) als indirect (toekomstige generaties).
5. Lobbyisten. Deze proberen het beleid ten gunste van hun opdrachtgever te beïnvloeden.
6. Adviseurs. Deze adviseren bij de ontwikkeling van het beleid.
7. Evaluators. Deze evalueren het beleid na de uitvoering.
8. Enforcers. Deze zien toe op de uitvoering en grijpen in indien dat nodig is.

Aan de problemen zijn de doelen gekoppeld die de verschillende actoren nastreven. Op basis van de geïnventariseerde problemen worden de doelen van het beleid geformuleerd. Bij het formuleren van doelen zijn een groot aantal valkuilen aanwezig. De belangrijkste valkuil bij de formulering van een doel is dat het middel als doel wordt gezien ('means for ends'). Een vage, verkeerde of onduidelijke formulering van de doelen is eveneens een valkuil voor de ontwikkeling van beleid.

Vragen die in deze fase gesteld worden zijn onder meer:

- in welke context speelt het probleem zich af?
- hoe ziet het probleem eruit?
- welke actoren spelen een rol?
- wat zijn de doelstellingen van de actoren?
- hoe kan het probleem worden afgebakend?
- met welke randvoorwaarden hebben we te maken?

Ad b. Het ontwerpen en selecteren van alternatieven

Ontwerpen van alternatieven is in principe een creatief proces. De alternatieven haken in op de in stap a geformuleerde problematiek en doelstellingen. Een alternatief is een maat-

regel waarmee het verschil tussen de gewenste en de nulsituatie geëlimineerd kan worden. In de uiteindelijke analyses (fase c en d) zal, terwille van de overzichtelijkheid, vaak gewerkt worden met een beperkt aantal alternatieven.

Vragen die in deze fase gesteld worden, zijn onder meer:

- welke alternatieven kunnen ontwikkeld worden?
- welke randvoorwaarden spelen een rol?
- met welke alternatieven wordt uiteindelijk verder gewerkt?

Aan goede alternatieven worden een aantal eigenschappen toegedicht. Een belangrijke eigenschap is dat een alternatief ongevoelig is voor veranderende omstandigheden. Andere eigenschappen zijn dat een alternatief betrouwbaar is, flexibel is, weinig kwetsbaar, gemakkelijk uitgevoerd kan worden en geringe risico's met zich brengt.

Ad c. Het doorrekenen van gevolgen van alternatieven

Het feitelijk handelen dat gericht is op het oplossen van de probleemsituaties zal bepaalde consequenties hebben. De gevolgen, bijvoorbeeld financiële gevolgen of milieu-effecten, zullen per alternatief verschillen. De mate van verschil ten aanzien van het realiseren van geformuleerde doelen, kosten, of milieu- en andere effecten, is de basis voor de vergelijking van alternatieven. De vergelijking vindt plaats aan de hand van beoordelingscriteria. Hiervoor wordt een selectie van de meest belangrijke effecten gehanteerd. Met behulp van diverse modellen kunnen de effecten van de alternatieven in kaart worden gebracht. Dit voorspellen van effecten gebeurt modelmatig, mede op basis van ervaringskennis. Eveneens moeten, aan de hand van de doelstellingen van de verschillende actoren, wegingsfactoren worden opgesteld om in een later stadium de beoordelingscriteria naar gewicht te kunnen rangschikken. Aan de hand van de wegingsfactoren en de kwalitatieve of kwantitatieve scores van de alternatieven ten aanzien van de beoordelingscriteria kunnen de alternatieven in een volgende fase worden gerangschikt.

Vragen in deze fase zijn onder meer:

- welke beoordelingscriteria kunnen opgesteld worden?
- wat zijn de effecten van elk alternatief?
- met welke veranderende omstandigheden dient rekening gehouden te worden?

Ad d. Het vergelijken en ordenen van alternatieven

Hierbij kunnen monetaire en niet-monetaire methoden onderscheiden worden. Belangrijke monetaire methoden zijn bijvoorbeeld de kosten-baten analyse (KBA) en de kosten-effektiviteitsanalyse (KEA). Kosten en opbrengsten worden in kwantificeerbare eenheden uitgedrukt. In deze methoden kunnen ook maatschappelijke kosten meegenomen worden. Tot de niet-monetaire methoden behoren de overzichtstabelmethoden (zoals de planning balance sheet methode en de skorekaartmethode) en de multi-kriteria methoden. De effecten van elk alternatief worden dan uitgedrukt in andere bruikbare eenheden. Deze methoden zijn beter bruikbaar, indien sprake is van 'intangibles' (niet-kwantificeerbare kosten en baten).

In deze fase wordt onder meer de vraag gesteld:

- Hoe weeg je de voor- en nadelen van de beschouwde alternatieven af?

Nadat de alternatieven met elkaar op basis van criteria zijn vergeleken en geordend, volgt de beslissing. In de literatuur omtrent de beleidsanalytische benadering staat de fase waarin het beleid wordt gevormd centraal. In tegenstelling tot de literatuur omtrent managementbesluitvormingsprocessen krijgt de beleidsbeslissing nauwelijks aandacht.

Een mogelijke verklaring is het feit dat het nemen van een overheidsbesluit veelal complexer is dan het nemen van een managementbeslissing in een bedrijf.

De beleidsanalytische aanpak betreft een probleemgerichte benadering en is daardoor toepasbaar bij concrete beleidsproblemen. Het is een methodiek dat tot doel heeft het beleidsproces te structureren. Door deze opzet kent de beleidsanalytische benadering een breed toepassingsgebied. De beleidsanalytische benadering leent zich het best voor het oplossen van nieuwe beleidsproblemen. Miser en Quade (1985) geven enkele voorbeelden van toepassingen, zoals bijvoorbeeld de voorbereiding van de Oosterschelde-stormvloedkering. De beleidsanalytische benadering is eveneens toepasbaar maar veel minder gemakkelijk bij het opzetten van sector- of facetbeleid, met name op nationaal niveau. Bij sector- of facetbeleid, zoals de ruimtelijke ordening of verkeer en vervoer heeft men te maken met continuering van het fungerende beleid en het aanpakken van nieuwe beleidsproblemen. De omvang van het probleemveld maakt toepassing van de beleidsanalytische benadering complex, waardoor deze minder makkelijk is te hanteren. De beleidsvoorbereiding van infrastructurele projecten leent zich daarentegen uitstekend voor de beleidsanalytische benadering.

In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening, milieubeheer en verkeer en vervoer.

### 3.4 Het besluitvormingsproces

Een beleidsbeslissing omtrent bijvoorbeeld een grootschalig inrichtingsproject, zoals de hoge-snelheidstrein, bouwlocaties of de uitbreiding van Schiphol, wordt over het algemeen genomen door de initiërende, bevoegde (overheids)instantie. In het geval van het tracé van de hogesnelheidstrein is het de minister van Verkeer en Waterstaat. Om verschillende redenen zijn aan beslissingen met duidelijke ruimtelijke en/of milieu-implicaties regels gebonden. Zo dienen beslissingen, die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, over hoofdlijnen, beginselen en concrete beleidsplannen de procedure van de planologische kernbeslissing (zie paragraaf 3.4.1) te volgen. Activiteiten die een belangrijke nadelige invloed op het milieu kunnen hebben, zijn mer-plichtig (zie paragraaf 3.4.2). In het geval van aanleg van wegtracés dient de tracé(vaststellings-)procedure doorlopen te worden (zie paragraaf 3.4.3).

Het initiatief tot uitvoering van grootschalige projecten lag in het verleden voornamelijk bij de Rijksoverheid. Uit recentere beleidsstukken (Vierde Nota R.O., VINEX en SVVII) blijkt dat gemeenten door middel van samenwerkingsverbanden meer het initiatief dienen te nemen, met name ten aanzien van het mobiliteitsprobleem. Vervoerregio's kunnen hiervoor een mogelijkheid bieden. Hoewel deze samenwerkingsverbanden op basis van vrijwilligheid worden aangegaan, kunnen deze uitgroeien tot regionale autoriteiten, die bevoegd zijn tot het nemen van beslissingen die tot dan toe zijn voorbehouden aan gemeenten. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen maakt dit nog niet mogelijk. Daarom is een interimwetgeving in voorbereiding.

Teisman en In 't Veld (1990) betwijfelen echter of vervoerregio's als regionale autoriteit met bevoegdheden ook de besluitvorming verbeteren. Zij zien meer in adequate samenwerkingsovereenkomsten (waarmee partijen zich ertoe verplichten om tot een gezamenlijk besluit te komen en dit uit te voeren), een versterking van het daarvoor noodzakelijke 'inter-organisatorisch' management en een betere hantering van conflicten. Vervoer-

regio's kunnen daarbij het kader bieden voor een dergelijke samenwerkingsovereenkomst.

De besluitvorming omtrent infrastructurele projecten is door verschillenden (Duenk en Hobma (1987), Snel en Van der Veen (1990) en Teisman en In 't Veld (1990)) nader beschreven. Uit de studies blijkt dat de besluitvorming wordt gekenmerkt door traagheid, besluiteloosheid en gebrekkige coördinatie (Teisman en In 't Veld, 1990). Een tweede ontwikkeling betreft daarom de vereenvoudiging van besluitvorming. Deze is bij infrastructuurprojecten veelal complex, mede door het feit dat veel (overheids-) instanties bij de besluitvorming zijn betrokken. Met name de Nederlandse Spoorwegen verzoekt om een vereenvoudiging van planologische procedures (Nederlandse Spoorwegen, 1990). Ten aanzien van de huidige procedures zijn een aantal knelpunten te signaleren. Zo zijn de verschillende procedures opeenvolgend, dat wil zeggen seriegeschakeld, waardoor de gehele besluitvorming een lange tijdsperiode omvat. Er is sprake van doublures. Zo worden meer keren inspraakmogelijkheden geboden en staat verschillende keren de mogelijkheid open tot het uiten van bezwaren in de vorm van de AROB-procedure. De juridische status van het tracébesluit is voorts zeer zwak. Deze heeft namelijk geen rechtsgevolgen. Dit betekent dat omtrent het tracébesluit consensus dient te bestaan. De mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen, welke een bevoegdheid is van de Minister van VROM kan alleen plaatsvinden, indien deze Minister mede verantwoordelijkheid ten aanzien van het tracébesluit wil dragen. Een laatste knelpunt vormt de rechtsbescherming en inspraak ten aanzien van het tracébesluit. Deze is onvoldoende adequaat gestructureerd.

De in het SVV II aangekondigde Tracéwet zal mogelijk een bijdrage tot de oplossing van deze knelpunten kunnen leveren.

Om de complexiteit van de besluitvorming nog eens te benadrukken zullen de verschillende procedures kort worden toegelicht.

### 3.4.1 De planologische kernbeslissing

Planologische kernbeslissingen hebben betrekking op:

- beslissingen en standpuntbepalingen, die van algemeen belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid, over hoofdlijnen en beginselen;
- beslissingen over concrete beleidsplannen, die afwijken van de vastgestelde hoofdlijnen en beginselen; en tenslotte
- beslissingen over concrete beleidsplannen, die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en vooruitlopen op de vaststelling van hoofdlijnen en beginselen<sup>1</sup>.

Bij de wetwijziging ten aanzien van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1985 is de Planologische Kernbeslissing (PKB) wettelijk geregeld (art 2 van het Bro 1985). De wetgeving omtrent de planologische kernbeslissing is erop gericht de inspraakprocedure en de bevoegdheden van de Tweede en Eerste Kamer te regelen.

De procedure is globaal als volgt:

- Van het voornemen dat een PKB wordt voorbereid, doen de ministers die het aangaat, mededeling aan de Staten-Generaal.
- Het ontwerpplan ligt ten hoogste drie maanden ter inzage.
- Inspraak is mogelijk tot uiterlijk een maand na afloop van de termijn van terinzagelegging.

<sup>1</sup> Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1972.

- Tot uiterlijk drie maanden na afloop van de termijn van terinzagelegging vindt overleg plaats met onder meer de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen. Binnen dezelfde termijn wordt de RARO om advies gevraagd.
- Gelijktijdig met de terinzagelegging zenden de ministers het ontwerpplan aan Tweede en Eerste Kamer.
- Uiterlijk negen maanden na de terinzagelegging wordt de PKB door de Ministerraad vastgesteld waarna het plan aan de goedkeuring van de Tweede Kamer wordt onderworpen. Het plan wordt niet van kracht dan nadat de Tweede Kamer maar ook de Eerste Kamer het heeft goedgekeurd. Daartoe zendt de Tweede Kamer het plan onverwijld naar de Eerste Kamer. De Eerste Kamer besluit tot verlening of tot onthouding van goedkeuring aan het plan, zoals het daar ligt.

Een PKB bestaat uit vier delen, namelijk:

deel 1: ontwerp-planologische kernbeslissing;

deel 2: reacties op ontwerp-PKB;

deel 3: kabinetsstandpunt; en

deel 4: PKB.

Gezien het belang van het nationale verkeers- en vervoersbeleid voor het nationale ruimtelijke beleid, doorloopt het Tweede Structuurschema voor Verkeer en Vervoer de procedure van de Planologische Kernbeslissing. Dit heeft tot gevolg dat nieuwe verbindingen, waar het Rijk de verantwoordelijkheid voor draagt, die niet in het Structuurschema zijn opgenomen, alleen kunnen worden verwezenlijkt na een (gedeeltelijke) herziening van het Structuurschema. Dit geldt ook voor de ombouw van autowegen tot autosnelwegen en voor de reserveringen voor zeehaventerreinen.

### 3.4.2 De milieu-effectrapportage

Het doel van de MER is informatie omtrent milieugevolgen van een activiteit en over mogelijke alternatieven op een zo objectief mogelijke, systematische en zorgvuldige wijze ten behoeve van de besluitvorming te presenteren. De activiteiten die MER-plichtig zijn, worden in het Besluit Milieu-effectrapportage aangegeven.

Verantwoordelijk voor het opstellen van de MER is de initiatiefnemer. Daarnaast spreekt men van bevoegd gezag. Dit is een overheidsinstantie, die bevoegd is over het project van de initiatiefnemer een besluit te nemen. Voor een rijksweg bijvoorbeeld is de Minister van Verkeer en Waterstaat zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag. In dergelijke gevallen treedt de Hoofdingenieur-directeur (HID) van de desbetreffende regionale directie op als initiatiefnemer.

Zowel de te doorlopen procedure als de inhoud zijn aan regels gebonden (Tijwijnstra en Gude, 1987). De aanpak is op beleidsanalytische leest geschoeid (zie Nijkamp e.a., 1981, blz.32). Men onderscheidt vijf fasen in het milieu-effectrapporteringsproces:

- fase 1: De vóóranalyse is gericht op het onderkennen van de centrale problemen in de voorgestelde activiteit, waarbij de formulering en keuze van zinvolle alternatieven één van de doelen is.
- fase 2: Formuleren en selecteren van alternatieven.
- fase 3: De milieu-effectanalyse van een aantal alternatieven.
- fase 4: Vergelijking met randvoorwaarden en normen.
- fase 5: De rapportering omvat het weergeven van de resultaten in een gedocumenteerde samenvatting, het MER.

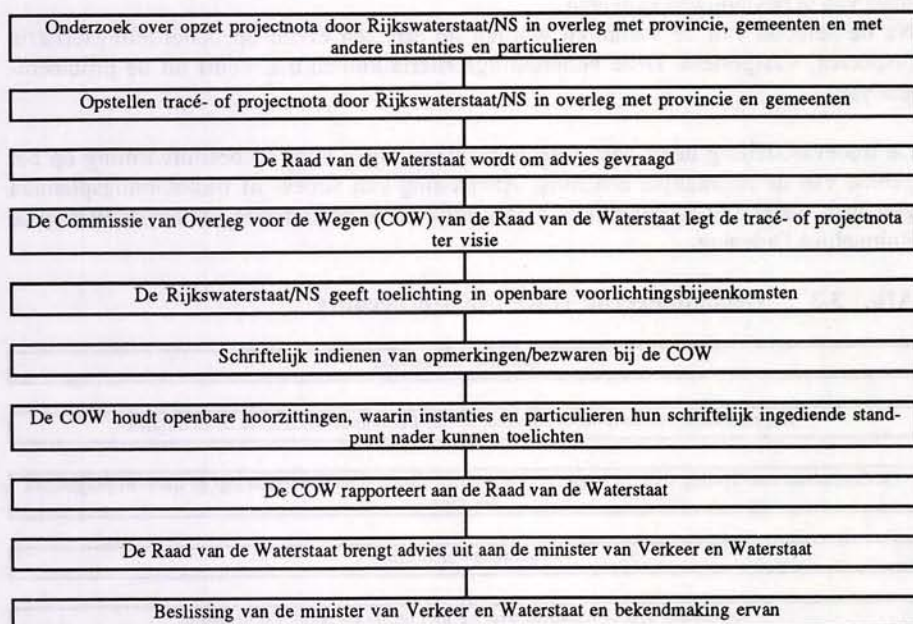
Het milieu-effectrapporteringsproces is gericht op een zo doeltreffend mogelijke uitwerking van de volgende drie centrale elementen, namelijk het formuleren van een ruim

stel alternatieven, het uitvoeren van een grondige milieu-effectanalyse en het beschrijven van effect-verzachtende maatregelen.

### 3.4.3 De tracé-procedure

De tracéprocedure wordt gevolgd bij de totstandkoming van nieuwe wegverbindingen. In de tracé-procedure dient de noodzaak tot aanleg van een verbinding te worden aangetoond. Aan de tracé-procedure ontbreekt een wettelijke basis. De procedure voor de vaststelling van het tracé van een hoofdverbinding is buiten de wet om in de praktijk tot ontwikkeling gekomen en is verder uitgebouwd om tegemoet te komen aan de behoefte aan een grotere openbaarheid van en inspraak bij de totstandkoming van projectnota's. De tracéprocedure kan worden onderscheiden in een tracé-onderzoek en een advies/inspraak-procedure, gevolgd door de vaststelling van het tracé door de minister van Verkeer en Waterstaat.

#### Afb. 3.2 Tracé- of projectprocedure



Ten behoeve van het besluitvormingsproces wordt (door Rijkswaterstaat) een projectnota opgesteld. In de projectnota wordt de problematiek in beeld gebracht en worden diverse variantoplossingen met hun specifieke voor- en nadelen uitgewerkt. De projectnota wordt op beleidsanalytische wijze opgezet (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989). Dit betekent dat alle relevante alternatieven integraal worden bestudeerd ten aanzien van alle voor het probleem relevante aspecten:

- verkeerskundige aspecten (verkeersveiligheid, bereikbaarheid);
- ruimtelijke en sociaal-economische structuren;
- natuur en landschap (geomorfologie, waterhuishouding, vegetatie, landschapsbeeld, monumenten);
- woon- en leefmilieu (barrièrewerking, geluidhinder, luchtverontreiniging);

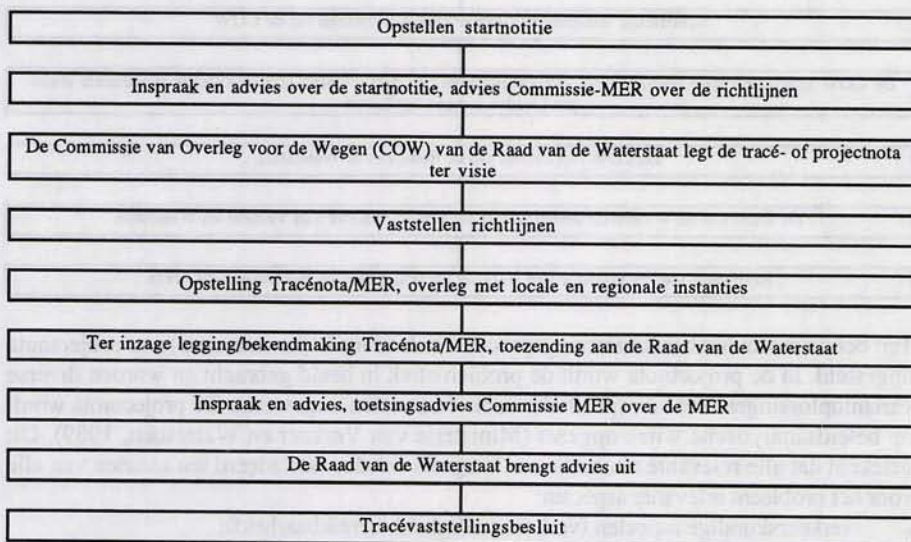
- drinkwatervoorziening;
- recreatie.

Na een beschrijving van het studiegebied wordt de probleemanalyse opgesteld. Het eerste gedeelte houdt in dat aangegeven wordt hoe in de toekomst de gewenste situatie er uit zou moeten zien. Daarnaast wordt aangegeven hoe de toekomstige situatie zal zijn indien er geen bijzondere maatregelen, i.c. de aanleg van het project worden getroffen. Uit het verschil tussen beide situatie wordt de probleemstelling afgeleid. Op basis van de geformuleerde doelstellingen worden vervolgens varianten ontwikkeld voor de oplossing van de problemen. Meerdere varianten zijn mogelijk, doordat men op verschillende wijzen aan onderdelen van de gewenste situatie kan voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan tracés die zoveel mogelijk bundeling met bestaande infrastructuur nastreven en varianten met nieuwe gebiedsdoorsnijdingen. Ook worden alternatieve vervoerwijzen onderzocht, al dan niet in combinatie met andere variantoplossingen. Tenslotte maakt ook het niet aanleggen van een nieuwe verbinding (het nul-alternatief) en het eventueel verbeteren van de bestaande infrastructuur (het nulplus-alternatief) onderdeel uit van het scala van te beschouwen varianten.

Na de selectie van de varianten worden de effecten ervan op beoordelingscriteria (aspecten) vastgesteld. Deze beoordelingscriteria komen o.a. voort uit de probleemanalyse.

De tracévaststelling heeft geen directe rechtsgevolgen voor de besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening. Aanpassing van streek- of bestemmingsplannen geschiedt, zover dit noodzakelijk is, afzonderlijk via de procedureregels van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

### Afb. 3.3 Gecombineerde tracé/MER-procedure



In het SVV II wordt een wettelijke regelgeving voor de tracévaststellingsprocedure aangekondigd. Tot dat moment geldt de gecombineerde tracé-/MER-procedure.

Een gecombineerde tracé/MER-procedure is nodig bij de aanleg van nieuwe verbindingen, waarvoor het tracé nog niet is vastgesteld. Deze procedure kan ook nodig zijn bij uitbreiding van bestaande verbindingen, indien deze aan bepaalde kenmerken voldoen. Bij nieuwe verbindingen is geen tracé/MER-procedure nodig, indien de verbinding in één gemeente ligt, en er tussen de minister en de betrokken overheden overeenstemming bestaat zowel over de noodzaak van realisatie van het project als over het tracé, de eventuele aansluitingen en het ontwerp daarvan.

Na vaststelling van de Tracéwet zal deze procedure definitief worden vastgelegd. Medio 1991 zal de Tracéwet in de Tweede Kamer worden behandeld.

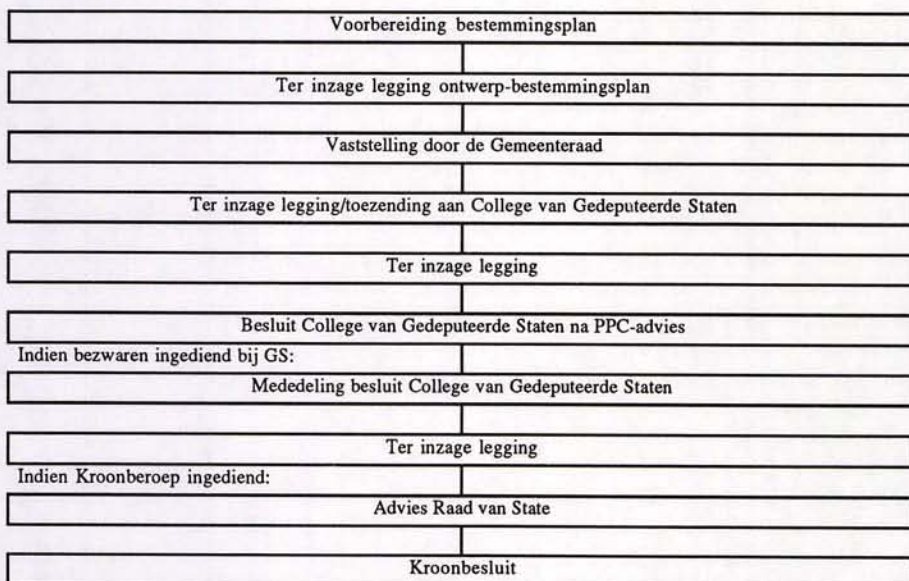
### 3.4.4 Overige procedures

De ruimtelijke ordening biedt nog de bestemmingsplanprocedure en de streekplanprocedure. Met name de bestemmingsplanprocedure is van belang, omdat deze voor de burger bindend is. Grootschalige inrichtingsprojecten dienen in bestemmings- en streekplannen ingepast te worden. Het feitelijke besluit is dan al genomen.

Daarnaast komen voor de aanwijzingsprocedure, de onteigeningsprocedure, en procedures, die gekoppeld zijn aan de verstrekking van de benodigde vergunningen (bouwvergunning, hinderwetvergunning, e.d.).

Ondanks de omstandigheid dat deze procedures zeer vertragend kunnen werken, zullen deze niet nader worden behandeld. Zij hebben immers geen betrekking meer op de beleidskeuze. Opmerkelijk is wel dat alleen tegen deze procedures beroepsmogelijkheden (Kroonberoep in het geval van bestemmingsplanprocedure en AROB-beroep bij bouwvergunningverlening) open staan.

### Afb. 3.4 De bestemmingsplanprocedure



### 3.4.5 Verweving van besluitvorming en beleidsontwikkeling

Bij de beschouwing van zowel de MER- als de tracéprocedure blijkt dat deze de beleidsanalytische aanpak volgen. De beleidsanalytische aanpak structureert het proces van beleidsontwikkeling. Het resultaat van de beleidsanalytische aanpak, d.w.z. de omschrijving van de doelen, alternatieven, effecten en afweging is de basis waarop de besluitvorming in een later stadium zal plaatsvinden. In de beleidsanalytische aanpak worden geen richtlijnen gegeven voor de besluitvorming zelf.

De PKB-inspraakprocedure vormt in feite een uitwerking van de laatste stap voorafgaande aan de besluitvorming. In deze laatste fase worden ter voorbereiding van de uiteindelijke keuze, de bevindingen vanuit onderzoek getoetst aan de meningen van groepen en individuen in de samenleving. Dit is nodig om een inzicht te verkrijgen in de belangen die spelen ten aanzien van het beleid. Worden in de onderzoeksfase de consequenties en effecten in beeld gebracht, in de inspraakprocedures worden de belangen van diverse groepen inzichtelijk. Met behulp van deze informatie dient het uiteindelijke besluit genomen te worden.

Aan de hand van de vorige uiteenzetting wordt het beleidsproces met betrekking tot de hoge-snelheidsspoorlijn inzichtelijker en wordt het mogelijk het beleidsproces met behulp van de beleidsanalytische benadering te evalueren.

## NAAR EEN HOGE-SNELHEIDSLIJN IN DE RANDSTAD

### 4.1 Inleiding

Eén van de grote infrastructurele projecten die een weerslag zullen hebben op de Randstad, is de eventuele aanleg van een hoge-snelheidslijn. De discussie over de aanleg van een hoge-snelheidstracé is al een aantal jaren in volle gang.

Voor alle duidelijkheid is het verstandig om een onderscheid te maken tussen een hoge-snelheidslijn (HSL) en een hoge-snelheidstrein (HST). Met de hoge-snelheidslijn wordt de infrastructuur bedoeld, waarop een trein met hoge snelheid (meer dan 200 km/u) kan rijden. De hoge-snelheidstrein zelf bestaat uit een treinstelcombinatie volgens het Train à Grande Vitesse-principe, waarmee snelheden tot 300 kilometer per uur kunnen worden bereikt.

**Tabel 4.1**    Overzicht van de rapporten m.b.t. de hoge-snelheidslijn

| jaar | internationale rapporten                          | ationale rapporten                            |
|------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1977 |                                                   | Amrobel studie                                |
| 1979 |                                                   | Structuurschema Verkeer en Vervoer I, deel d  |
| 1984 | Missing Links, Roundtable of Industrialists       |                                               |
| 1986 | Rapport van commissie van de Europese Gemeenschap |                                               |
|      | Rapport van Internationale Werkgroep              |                                               |
| 1987 |                                                   | MER-startnotitie en richtlijnen               |
| 1988 | Rapport van de spoorweg-maatschappijen            |                                               |
| 1990 |                                                   | Structuurschema Verkeer en Vervoer II, deel d |
| 1991 |                                                   | HSL-nota                                      |

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste gebeurtenissen in de jaren tachtig met betrekking tot de (planologische) besluitvorming omtrent de HSL chronologisch worden weer-

gegeven. Daarbij worden de belangrijkste nationale en internationale rapporten als leidraad gebruikt.

De belangrijkste nota's zijn de Amrobel-studie uit 1977 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1977), het Structuurschema Verkeer en Vervoer I uit 1979 (Tuijnman, 1979), het haalbaarheidsrapport van de internationale werkgroep uit 1986 (Rapport van de Internationale werkgroep, 1986), de MER-startnotitie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987), het richtlijnen-rapport voor een MER uit 1987 (Commissie voor de milieu-effectrapportage, 1987), het gezamenlijke rapport van de spoorwegmaatschappijen uit 1988 (Rapport van de Spoorwegmaatschappijen, 1988), het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1990 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990) en de HSL-nota (ontwerp-PKB / tracénota / milieu-effectrapportage) die in maart 1991 is uitgekomen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991).

De ontwikkelingen ten aanzien van de introductie van de HSL in Nederland worden nu achtereenvolgens op Europees niveau (paragraaf 4.2) en voor Nederland (paragraaf 4.3) beschouwd. Dit beslaat de periode tot aan de introductie van de HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991). Met het uitkomen van de HSL-nota start het feitelijke besluitvormingsproces. De fase van beleidsontwikkeling is dan afgerond.

#### **4.2 Europese ontwikkelingen met betrekking tot de HSL Amsterdam - Brussel - Parijs**

In verschillende Europese landen vormt het bereiken van hogere snelheden voor treinen en het uitbreiden van het netwerk van spoorlijnen, geschikt voor hogere snelheden, een belangrijk streven. Frankrijk ging hierin voorop met de ontwikkeling van een nieuwe concept, namelijk de TGV (Train à Grande Vitesse: zeer snelle trein), waarvan een prototype in 1972 de 300 km per uur overschreed op een klassieke lijn.

In 1981 openden de Fransen een nieuwe hoge-snelheidslijn tussen Parijs en Lyon, namelijk de TGV-Sud. Op deze lijn wordt met een dienst snelheid gereden van 270 km per uur (maximum 350 km per uur). Deze lijn is zowel in vervoerstechnisch als economisch opzicht een enorm succes. De TGV-Sud-Est bereikte in 1986 de uitzonderlijk hoge bezettingsgraad van tweeënzeventig procent. De luchtvaartmaatschappijen constateerden tegelijkertijd een afname van hun vervoer tussen deze steden. De reistijd per trein tussen het hart van deze agglomeraties is dan ook maar ongeveer twee uur.

Het commerciële welslagen van deze eerste HSL was voor de SNCF, de Franse spoorwegmaatschappij, aanleiding om tot een verdere uitbouw van het net te komen. Een tweede traject voor een hoge-snelheidstrein verbindt Parijs met Le Mans. Als gevolg van deze successen begon men al snel na te denken over een Europees netwerk van supersnelle treinen.

Overigens moet vermeld worden dat Frankrijk niet het enige Europese land is dat snelle spoorverbindingen ontwikkelt. Al vanaf de jaren dertig wordt in Italië gewerkt aan snellere lijnen (Wissing, 1991). Tussen 1930 en 1939 werd tussen Rome en Napels de Direttissima-lijn aangelegd, gevolgd door de snelle lijn Rome-Florence (192 km). Deze is aangelegd tussen 1960 en 1991 en is berijdbaar met een snelheid tussen de 200 en 250 km per uur. In de Bondsrepubliek Duitsland werd de tegenhanger van de TGV ontwikkeld, de ICE (Intercity Express). Deze bereikt een snelheid van 300 km per uur.

De infrastructuur die men voor dergelijke snelheden nodig heeft, is in technisch opzicht nauwelijks verschillend van de al bestaande infrastructuur. De hoge-snelheidstreinen waarom het op dit moment draait (TGV, ICE) kunnen zonder veel problemen (alleen het verschil in voltages tussen de landen levert een technisch probleem) op de huidige rails rijden. Om echt hoge snelheden te bereiken zullen echter wel aanpassingen in de infrastructuur nodig zijn. Er moeten veel ruimere boogstralen worden toegepast en er moet rekening worden gehouden met flauwere hellingen. Bovendien moet, ter bevordering van de veiligheid, het hoge-snelheidstraject kruisingvrij worden aangelegd. Dat betekent dat voor de aanleg van een net voor hoge snelheden de bouw van grotendeels nieuwe lijnen vereist is.

Voor Nederland, en de Randstad in het bijzonder, is vooral de TGV-nord van belang. Dit is het hoge-snelheidstraject tussen Parijs, Brussel, Amsterdam, Keulen en Londen. De beleidsvorming over dit traject zal hieronder eerst in chronologische volgorde behandeld worden.

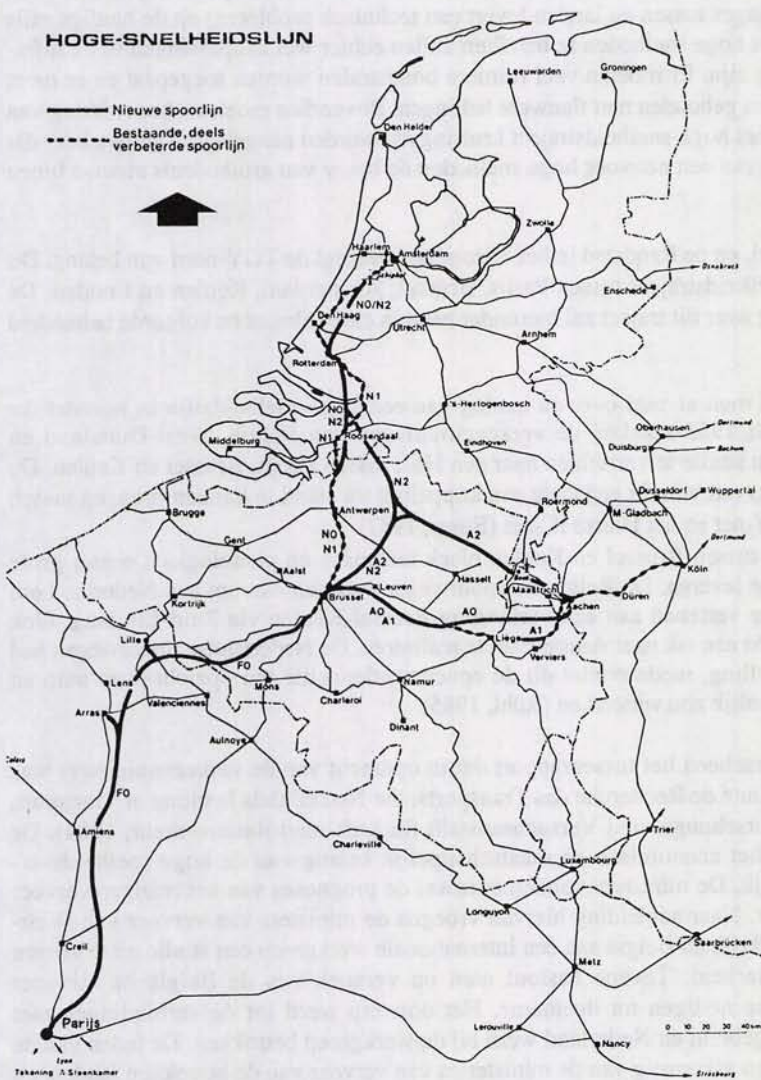
In Parijs dacht men al snel over de aanleg van een hoge-snelheidslijn in noordelijke richting. In juli 1983 spraken de verkeersministers van België, West-Duitsland en Frankrijk af een studie te verrichten naar een HSL tussen Parijs, Brussel en Keulen. De achtergrond hiervan was de gedachte een koppeling tot stand te kunnen brengen tussen het Franse TGV-net en het Duitse IC-net (Euser, 1987).

De verbinding tussen Brussel en Keulen bleek technisch en planologisch echter grote problemen op te leveren. De Belgische spoorwegen vroegen daarom aan Nederland om medewerking te verlenen aan een verbinding Brussel-Keulen via Zuid-Limburg. Ook werd voorgesteld een tak naar Amsterdam te realiseren. De Nederlandse Spoorwegen had grote belangstelling, mede omdat dit de concurrentiepositie ten opzichte van auto en vliegtuig aanzienlijk zou versterken (Rühl, 1985).

In juli 1984 verscheen het tussenrapport dat in opdracht van de verkeersministers was opgesteld (Institute de Recherche des Transports, the Netherlands Institute of Transport, en Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumverkehr, 1984). De studie maakte het economisch en maatschappelijk belang van de hoge-snelheidsverbinding duidelijk. De ministers vonden evenwel de prognoses van het reizigersvervoer nog te summier. Naar aanleiding hiervan vroegen de ministers van vervoer van West-Duitsland, Frankrijk en België aan een internationale werkgroep een studie uit te voeren naar de haalbaarheid. Tevens besloot men op verzoek van de Belgische minister Nederland uit te nodigen tot deelname. Het ontwerp werd tot de verbindingen met Amsterdam uitgebreid en Nederland werd bij de werkgroep betrokken. De leden van de werkgroep waren afkomstig van de ministeries van vervoer van de betrokken landen, en van de spoorwegmaatschappijen van deze landen. De haalbaarheidsstudie werd opgezet rond een viertal (tracé-)varianten, die zijn vergeleken met een referentievariant. De studie was erop gericht na te gaan of deze varianten economisch haalbaar zouden zijn.

In november 1984 werd in Parijs een wereldcongres over hoge-snelheidslijnen georganiseerd. Vele landen bleken belangstelling te hebben voor een HSL op hun grondgebied. Het Frans-Britse akkoord om in 1993 de Kanaaltunnel te voltooiën gaf het project nog meer inhoud, en versnelde voor Parijs de aanleg van een HSL in noordelijke richting. Door deze 50 kilometer lange tunnel, die Groot-Brittannië met het vasteland van Europa

**Amsterdam - Brussel - Parijs**



bron: Internationale werkgroep, 1986

gaat verbinden, zullen niet alleen pendeltreinen voor autovervoer rijden. Het is de bedoeling dat ook een doorgaande dienst Londen - Parijs en Londen - Brussel met speciale hoge-snelheidstreinen door de tunnel wordt ingesteld.

Een aantal Europese topindustriëlen, verenigd in de Roundtable of Industrialists, bracht in december 1984 een rapport (The Roundtable of European Industrialists, 1984) uit, waarin werd gepleit voor een samenhangend programma van hechtere landverbindingen, over de weg en per rail, tussen Europese landen. In dit rapport, 'Missing Links' geheten, werd kritiek geuit op de gebrekkige landgrensoverschrijdende verbindingen. De Europese industriëlen schoven drie projecten naar voren: de Kanaaltunnel, de verbinding tussen Scandinavië en Noord-Duitsland en het Europese net van hoge-snelheidstreinen. Bovendien vroegen zij aandacht voor het vervoer door de Alpenlanden.

Het lange-afstandvervoer per trein is volgens de industriëlen een kansrijke ontwikkeling. Zeer snelle treinen zouden de grote Europese steden in een gebied met in totaal honderd miljoen inwoners op een reisafstand van ten hoogste drie uur bij elkaar kunnen brengen. De sterk verbeterde reistijden zijn - zeker als men rekening houdt met de wachttijden op vliegvelden - goed concurrerend met het Europese vliegverkeer. In drie fasen zou het Europese netwerk van hoge-snelheidslijnen tot ontwikkeling moeten komen. Een verbinding naar Nederland komt in deze fasering niet voor.

Later verschijnen van hun hand de rapporten "Keeping Europe Mobile" (1988) en "Need for Renewing Transport Infrastructure in Europe" (1989). In beide rapporten wordt de TGV genoemd.

In juni 1986 verscheen een rapport van de commissie van de Europese gemeenschappen, waarin men zich uitsprekt over een Europees hoge-snelheidsnetwerk. De Randstad is daarbij eveneens aangesloten op dit netwerk. Door een drietal onderzoeksinstituten (Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt, het Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut en het Institut de Recherche des Transports) is in de periode 1984-1986 onderzoek verricht naar het toekomstig gebruik van dit netwerk.

In december 1986 verscheen het verslag van de internationale werkgroep (Rapport van de internationale werkgroep, 1986) over de snelle verbinding tussen Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam (kortweg het PBK/A-rapport). Deze haalbaarheidsstudie vormde een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van het hoge-snelheidsnet. Op 22 december 1986 werd dit rapport door de transportministers besproken. De minister van het Verenigd Koninkrijk, vanwege de mogelijkheid van een verbinding via de Kanaaltunnel, en de minister van Luxemburg, als waarnemer waren hierbij aanwezig.

De ministers waren enthousiast over de hoge-snelheidstrein. Afgesproken werd om opnieuw een werkgroep in te stellen voor een gedetailleerder rapport, waarbij met name verbetering van de rentabiliteit moet worden onderzocht, en in oktober 1987 een keuze te doen over het optimale tracé en over de financieel-juridische structuur van het project.

Verder valt op te merken dat in de haalbaarheidsstudie verschillende scenario's voor de financieel-juridische structuur zijn uitgewerkt. Een beslissing hieromtrent werd echter niet genomen.

Ten aanzien van de alternatieven uit de haalbaarheidsstudie verdient volgens de Nederlandse Spoorwegen (Openbaar Vervoer nr.19, 1986) het alternatief A2-N2 de voorkeur. Het A2-N2-alternatief bestaat uit een rechtstreekse verbinding over nieuwe tracés van Schiphol, langs Rotterdam, via Herentals en Beek naar Aken. België en Duitsland uiten bezwaren tegen dit alternatief.

Op het ministersoverleg in oktober 1987 werd duidelijk dat de financiering van de aanleg en exploitatie van het traject Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam een belangrijk knelpunt zou gaan vormen. Wel was men het erover eens dat een hoge-snelheidsnet hoge prioriteit heeft.

In september 1988 werd een ander belangrijk internationaal document gepubliceerd met betrekking tot een hoge-snelheidsnetwerk. Het was het rapport van de vier spoorwegmaatschappijen (Deutsche Bundesbahn, Nederlandse Spoorwegen, Société Nationale des Chemins de fer Belges en de Société Nationale des Chemins de fer Français) die betrokken zijn bij de realisering van het gedeelte van het project Parijs - Brussel - Keulen - Frankfurt - Amsterdam/Londen. Met dit rapport (Rapport van de Spoorwegmaatschappijen, 1988) wilden zij het belang onderstrepen van het project voor de spoorwegen en de Europese samenleving.

In dit rapport werd de rentabiliteit van met name de lijngedeeltes ten noorden en oosten van Brussel nauwkeuriger vastgesteld. Uit de analyses bleek, dat de Belgische en Nederlandse spoorwegen niet zonder belangrijke overheidsbijdragen zouden kunnen om het project te realiseren.

Men schatte, dat de bijdrage aan de Nederlandse Spoorwegen tussen 92% en 67% van de aanlegkosten van de in 1995 in dienst te stellen infrastructuur zou moeten zijn.

Op 20 oktober 1988 bespraken de verkeersministers van Frankrijk, België, de Bondsrepubliek Duitsland en Groot-Brittannië in Frankfurt, in aanwezigheid van hun Luxemburgse collega en een Nederlandse delegatie, opnieuw de hoge-snelheidsverbinding tussen Parijs en Brussel met een aansluiting naar Keulen, Frankfurt en Amsterdam. De ministers onderstreepten de noodzaak het hele project zo snel mogelijk te realiseren.

Een struikelblok vormde de financiering. Naar aanleiding van de ongelijke rentabiliteit van het project voor de verschillende landen, met name Nederland en België, werd door beide landen voorgesteld een aparte exploitatiemaatschappij op te richten. Op deze wijze konden rentabiliteitsverschillen worden opgevangen. Frankrijk voelde hier niets voor. Op deze ministersconferentie werd voorts besloten om het tijdschema voor het project, de economische en financiële voorwaarden, evenals het materieelconcept, nauwkeuriger te omschrijven.

Voorgesteld werd het project in drie fasen te verwezenlijken. In 1993, bij de opening van de Kanaaltunnel, zouden de lijnen tussen Parijs en Brussel enerzijds en naar de Kanaaltunnel anderzijds, evenals de uitbreiding Aken-Keulen in dienst moeten worden gesteld. De nieuwbouw- en aanpassingsplannen in België ten oosten en noorden van Brussel en Keulen - Frankfurt moeten in 1995 worden opgeleverd. De lijn van de Belgisch-Nederlandse grens tot Rotterdam is voor 1998 geprojecteerd. Het baanvak Rotterdam - Amsterdam zal stap voor stap in nationaal verband worden uitgebreid, aldus de aanvulling op het rapport van de spoorwegen uit januari 1989.

In januari 1989 deden de Europese spoorwegmaatschappijen, verenigd in de Union Internationale des Chemins de Fer (UIC) een gezamenlijk voorstel hoe het hoge-snelheidsnet er in de toekomst moet uitzien. In "proposals for a European High-Speed network" (Community of European Railways, 1989) gaven de spoorwegen aan op welke relaties er in de toekomst snel moeten kunnen worden gereden. Met het rapport wilde men een eerste aanzet geven voor een samenhangende Europese visie op het netwerk van

hoge-snelheidsverbindingen. De verbindingen Amsterdam - Brussel - Parijs en Amsterdam - Utrecht - Keulen maakten daarvan ook deel uit. Het rapport was echter niet meer dan een voorstel. Men realiseerde zich dat de besluitvorming lag bij de nationale overheden en bij de Europese Gemeenschap.

In het rapport worden drie scenario's ontwikkeld, waarin de nationale plannen zijn samengebracht. Deze scenario's geven een overzicht van de plannen, bieden een basis voor het bepalen van de effecten van dit netwerk en geven een eerste idee van het rendement op de investering. De drie scenario's onderscheiden zich van elkaar in de streefdatum.

Het eerste scenario is gericht op 1995. Dan moeten de fundamenteën van het hoge-snelheidsnetwerk zijn gelegd. Daarbij behoren ook de Kanaaltunnel en het traject Parijs - Brussel - Keulen/Amsterdam.

Het tweede scenario richt zich op het jaar 2005 wanneer alle nationale plannen grotendeels moeten zijn gerealiseerd. In West Europa is dan inmiddels sprake van een op elkaar aangesloten hoge-snelheidsnetwerk. Het is echter nog slecht aangesloten op Noord-Italië en Zuidoost Europa.

Het derde scenario schetst de verre toekomst met een volledig en geïntegreerd hogesnelheidsnet. Ook de 'missing links', zoals de alpenpassages, een doorbraak door de Pyreneeën en verbindingen met Scandinavië, moeten dan tot stand zijn gebracht. Dat netwerk zou dan uit 30.000 km spoorlijn moeten bestaan, waarvan 19.000 km geschikt voor snelheden boven de 200 kilometer per uur.

Ook de spoorwegen waren zich ervan bewust dat de financiën het belangrijkste probleem zijn om tot een dergelijk netwerk van hoge-snelheidslijnen te komen. Men schatte de totale kosten van een Europees netwerk, volgens het derde scenario op zo'n negentig miljard ecu (prijsspeil 1985). In het rapport van de UIC werd daarom wederom benadrukt, dat een deel van de kosten gedekt zou moeten worden uit regionale, nationale en Europese middelen.

In november 1989 namen de ministers van transport een besluit over de wijze waarop Nederland zal worden aangesloten op een TGV-noord en het bijbehorende tijdschema.

Het rapport van de gezamenlijke spoorwegmaatschappijen voor de aanleg van een hoge-snelheidsnet tussen Parijs - Brussel - Keulen/Frankfurt, Amsterdam en Londen werd door de betrokken ministers besproken. Het werd aanvaard als basis voor verdere uitwerking van dit onderdeel van het Europese net. De fasering was ook onderwerp van gesprek.

Op een symposium van de Kamer van Koophandel van Amsterdam (1990) werd de overeengekomen fasering door de technisch directeur van de Nederlandse Spoorwegen, de heer Regtuijt, toegelicht. In 1993 zal er een hoge-snelheidsverbinding zijn van Parijs naar Brussel en van Londen naar Brussel. In 1995 zal er nieuwe infrastructuur zijn aangelegd van Lille naar Brussel en van Aken naar Keulen. In Nederland zal, aldus de hoofddirecteur, op zijn vroegst pas in 1998 een gedeelte van een hoge-snelheidslijn gerealiseerd kunnen zijn, namelijk tussen Antwerpen en Rotterdam. Een verbeterde of misschien nieuwe infrastructuur tussen Amsterdam en Keulen zal pas ver na het jaar 2000 in aanmerking komen.

Op 21 november 1989 vond onder leiding van minister Maij-Weggen een internationale bijeenkomst over de HSL plaats. De desbetreffende vakministers van Frankrijk,

Duitsland, België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, in aanwezigheid van hun Luxemburgse collega, hebben daarbij het volgende besloten. Er dienen zo spoedig mogelijk verbindingen voor hoge-snelheidstreinen tussen Amsterdam, Brussel, Frankfurt, Keulen, Londen en Parijs aangelegd te worden onder het voorbehoud dat nationale procedures dit toelaten. Deze verbindingen zullen de eerste etappe vormen in de verwezenlijking van het Europese hoge-snelheidsnet en bijdragen tot een vermindering van de negatieve effecten voor het milieu van sommige andere wijzen van vervoer.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat denkt aan een etappegewijze realisering waarbij als nieuwe verbinding voorrang wordt gegeven aan het grensoverschrijdende traject Rotterdam-Antwerpen om dat maximaal te benutten. Indien de hoge-snelheidslijn tussen Brussel en de Franse grens op tijd gereed komt, zal er in 1995 een zomerdienst zijn met hoge-snelheidstreinen op de verbinding Amsterdam, Brussel en Parijs. Deze gaat dan grotendeels over bestaande lijnen, waarbij eerst het stuk Amsterdam-Rotterdam zal zijn aangepast, zodat een snelheidsverhoging tot 200 kilometer per uur mogelijk is tussen Schiphol en Warmond. Tussen Warmond en Den Haag zal 160 kilometer per uur de maximale snelheid zijn. Verwacht kan worden dat de Willemsspoortunnel gereed is. Dit zijn de plannen die al onderdeel uitmaken van het bereikbaarheidsplan en de versnelling van Rail 21. Het is de bedoeling dat in 1998 de hoge-snelheidslijn tussen Rotterdam en Antwerpen gereed komt, onder voorbehoud van nationale procedures.

De oost-west lijn is volgens het ministerie van Verkeer en Waterstaat pas zinvol als in Duitsland de ICE-treinen gaan rijden. Dit zal tussen Keulen en Frankfurt/Main pas het geval zijn in 1998. In dat jaar moet volgens Rail 21 ook de aanpassing van de bestaande lijnen Amsterdam/Rotterdam via Utrecht en Arnhem naar de grens klaar zijn. Daarbij moet men denken aan snelheden van 200 kilometer per uur.

Op 5 december 1989 besluit de Raad van de Europese Gemeenschappen dat vóór 31 december 1990 een Europees structuurschema voor hoge-snelheidsspoorverbindingen zal worden opgesteld. De Commissie heeft inmiddels een ontwerp aan de Raad overhandigd. Binnen afzienbare tijd zal de Raad van de Europese Gemeenschappen het Structuurschema voor Europese hoge-snelheidsverbindingen vaststellen.

Uit een voorlopige raming van de Directoraat Generaal Vervoer van de EG blijkt dat het netwerk van Europese hoge-snelheidslijnverbindingen als volgt is opgebouwd (Wissing, 1991):

|   |                       |               |           |
|---|-----------------------|---------------|-----------|
| - | nieuwe spoor          | 9.000         | km        |
| - | aangepast spoor       | 5.000         | km        |
| - | link-lines            | <u>1.200</u>  | <u>km</u> |
|   | Totaal hoge-snelheid  | 25.200        | km        |
| - | HST-compatibel        | <u>26.300</u> | <u>km</u> |
|   | Totaal HST-berijdbaar | 52.000        | km        |

De Deutsche Bundesbahn, alsmede de SNCF hebben reeds nieuwe plannen aangekondigd.

De HSL-plannen worden vervolgens op nationale schaal verder uitgewerkt. In Nederland wordt een HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) uitgewerkt. Na de verschijning in maart 1991 blijkt dat de voorkeustracé voor het grensoverschrijdende deel een compromisvoorstel betreft tussen Nederland en België. Enkele europarle-

mentariërs<sup>1</sup> stellen dat afstemming tussen de Nederlandse en Belgische plannen ontbreekt. In het Europe Parlement wordt gepleit voor een gezamenlijke grensoverschrijdende aanpak.

#### 4.3 Ontwikkeling van de HSL in Nederland

Al in 1973 werd door het Directoraat-Generaal van het Verkeer de Werkgroep tracéstudie hoge-snelheidslijn Amsterdam-Rotterdam-Belgische grens (AMROBEL) ingesteld. Deze werkgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van de DGV, de Nederlandse Spoorwegen, en de RPD. In een later stadium werden vertegenwoordigers van de planologische diensten van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant bij de studie betrokken.

Het doel van deze werkgroep was te komen tot een voorstel voor een tracé voor een hoge-snelheidslijn tussen Amsterdam, Rotterdam en de Belgische grens, als onderdeel van het Europees net van hoge-snelheidsspoorlijnen. Er had nog geen bestuurlijk overleg met provincies en gemeenten plaats gehad over de wenselijkheid en de tracering van de lijn. Het rapport had ook niet de bedoeling om een antwoord te geven op de vraag of deze lijn al dan niet aangelegd zou moeten worden.

In het rapport (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1977), dat in april 1977 verscheen, werd alleen globaal een aantal spoorwegtracés verkend. Men kwam tot de conclusie dat de aanleg van een HSL mogelijk was, ook '... al zullen hier en daar maatregelen, soms van ingrijpende aard, nodig zijn om de negatieve gevolgen voor het natuurlijk milieu en/of het leefmilieu tot een minimum te beperken'.

In het Amrobel-rapport werd slechts een globale verkenning gegeven van de nog bestaande ruimtelijke mogelijkheden voor de bepaling van een tracé. Daartoe werd een aantal tracé-varianten bestudeerd.

Het Amrobel-rapport was vooral van belang om een eventuele aanleg van de hoge-snelheidslijn niet ruimtelijk onmogelijk te maken. Op een eventuele komst van een hoge-snelheidstrein werd ook in het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (Tuijnman, 1979) ingegaan. In de regeringsbeslissing van het structuurschema, dat is vastgesteld in 1979, werd de mogelijkheid opgehouden om Nederland aan te sluiten op internationale spoorwegen voor zeer hoge snelheden, zowel in de richting België als in de richting Duitsland. De regering vond toen al de aansluiting op een net van hoge-snelheidsspoorwegen van groot belang. Men wilde in ieder geval voorkomen dat de aanleg in de toekomst planologisch onmogelijk werd gemaakt. Men vroeg de provincies daarom om bij de opstelling en toetsing van ruimtelijke plannen de mogelijkheden voor aanleg van deze verbinding fysiek open te houden. Daarbij konden de provinciale diensten de resultaten en alternatieve tracés van de Amrobel-studie gebruiken.

<sup>1</sup> De europarlementariër P. Cornelissen (Nieuwsblad Transport, 16 juli 1991) constateert dat de studies en discussies in België en Nederland onafhankelijk van elkaar plaatsvinden. België opteert voor aanpassing van bestaande lijnen, maar ziet wel mogelijkheden voor een traject langs de Havenweg vanuit Antwerpen naar Bergen op Zoom. Nederland daarentegen ziet niets in dit traject. Nederland ziet wel iets in een bundeling met de A16/E19, wat door België niet wordt aanvaard. België gaat uit van een gemiddelde snelheid van 160 km/uur. Nederland denkt aan 300 km/uur. Cornelissen pleit in het belang van de beste keuze voor een evenwichtige benadering door het hele TGV-project als één geheel te beschouwen.

De aankondiging van een milieu-effectrapportage naar de hoge-snelheidslijn in de Staatscourant van 11 juni 1987.

## Milieu-effectrapportage Hogesnelheidsspoorlijn

De Minister van Verkeer en Waterstaat deelt, gelet op de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (Regelen met betrekking tot milieu-effectrapportage) mee, dat ten behoeve van de besluitvorming over een mogelijk aan te leggen Hogesnelheidslijn in Nederland een studie zal worden uitgevoerd, waarbij een milieu-effectrapport zal worden opgesteld.

Het betreft het gedeelte tussen Amsterdam, Rotterdam en de Belgische grens en een gedeelte in Limburg.

Een startnotitie met informatie over het project ligt van 12 juni tot en met 31 juli 1987 ter inzage. Een ieder kan tot 1 augustus reageren op die notitie. Mede op basis van de binnengekomen reacties zullen richtlijnen voor het te maken milieu-effectrapport worden opgesteld.

De startnotitie ligt op de volgende plaatsen ter inzage:

- In het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, afdeling Voorlichting, Plesmanweg 1-6 te Den Haag;
- In de Bibliotheken van de provinciehuizen van de provincies Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht;
- In de kantoren van de Rijksverkeersinspectie te Breda, Rotterdam, Diemen en Roermond;
- In het kantoor van het Directoraat-Generaal van de Milieuhygiëne, afdeling documentatie en bibliotheek, Dr. van der Stamstraat 2, Leidschendam;
- In de kantoren van de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening te Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven.

Reacties dienen te worden gestuurd aan: het Directoraat-Generaal van het Verkeer, kamer 2108, postbus 20901, 2500 EX Den Haag.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
voor deze,  
de Directeur-Generaal van het Verkeer,  
ir. H. A. de Groot.

Tenslotte werd in het Structuurschema (Tuijnman, 1979) de volgende passage opgenomen: "Het uitvoeren van de hoge-snelheidslijn Amsterdam-Rotterdam-België zonder het gedeelte Amsterdam-Rotterdam is mogelijk, maar zowel uit economisch belang voor de Amsterdamse agglomeratie als vanuit het oogpunt van de betekenis van Amsterdam voor het internationale spoorwegvervoer niet wenselijk. Het verwachte reistijdverschil van een kwartier op de drie uur op de relatie Amsterdam-Parijs mag dan wel niet indrukwekkend zijn, op de relatie van Amsterdam met Rotterdam en met Antwerpen en Brussel is het reistijdverschil wel van betekenis. Bovendien wordt de druk op de oude lijn in de relatie Amsterdam-Rotterdam verminderd. Het is derhalve van belang de mogelijkheid van aanleg van het hoge-snelheidslijngedeelte Amsterdam - Rotterdam niet uit te sluiten. Wanneer de aanleg van dit gedeelte zal worden overwogen, zal door middel van een afweging in de meest ruime zin tussen nut en offers moeten blijken of hier sprake is van een onaanvaardbare aantasting van het 'groene hart'."

Naar aanleiding van de besprekingen op Europees niveau, bereidt het ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1987 de procedure van de milieu-effectrapportage (mer) voor. Volgens de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (WABM) is het aanleggen van een nieuwe spoorweg immers een mer-plichtige activiteit.

Op 12 juni 1987 kwam de zogenaamde startnotitie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987) uit, waarin de initiatiefnemer van het project inzake de hoge-snelheidslijn (HSL), de minister van Verkeer en Waterstaat, meldt dat hij een mer-plichtige activiteit wil uitvoeren. Dit is de eerste stap in de procedure van de milieu-effectrapportage. Voor de vraag omtrent het principe en de vorm van de verbinding wordt de procedure van een planologische kernbeslissing gevolgd. De HSL wordt immers van algemeen belang voor het nationaal ruimtelijk beleid geacht. Voor de vaststelling van het tracé wordt de tracé-procedure gevolgd. Zowel de planologische kernbeslissing als de tracékeuze zijn mer-plichtig, dat wil zeggen: er dient voorafgaand aan de besluitvorming een milieu-effectrapport te worden opgesteld.

De eerstgenoemde beslissing zal worden genomen door de Ministerraad, de tweede door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze treedt ook op als coördinator voor de verschillende procedures.

Om deze beslissingen mogelijk te maken zal een nota worden opgesteld (de zogenaamde HSL-nota), waarin opgenomen zijn het beleidsvoornemen voor de planologische kernbeslissing, de tracénota en het milieu-effectrapport. De mer-procedure, de PKB-procedure en de procedure voor de tracé-vaststelling zullen geïntegreerd worden doorlopen. De initiatiefnemer voor de tracénota is de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze is tevens het bevoegd gezag.

In de startnotitie MER-HSL werd een tijdschema voor de procedures voor de hoge-snelheidslijn gegeven. Volgens dit tijdschema zou de HSL-nota, het belangrijke document waarin het beleidsvoornemen voor de PKB, de tracénota en het milieu-effectrapport samengebundeld wordt, omstreeks mei 1988 moeten verschijnen. In maart 1989 zou zowel de regeringsbeslissing over de PKB worden genomen als de behandeling en goedkeuring door de Tweede Kamer. In mei 1989 zou goedkeuring door de Eerste Kamer en tracévaststelling door de minister van Verkeer en Waterstaat plaatsvinden. Deze planning is ernstig vertraagd.

Na het vooroverleg verschijnen in november 1987 de richtlijnen van het bevoegd gezag voor de inhoud van het MER (Commissie voor de Milieu-effectrapportage, 1987). Deze richtlijnen geven aan hoe de HSL-nota eruit moet gaan zien.

In juni 1988 verscheen het toekomstplan van de Nederlandse Spoorwegen voor de lange termijn, namelijk Rail 21 (Nederlandse Spoorwegen, 1988). Onder de slogan 'Sporen naar een nieuwe eeuw' werd het toekomstige beleid met betrekking tot het reizigersvervoer uiteengezet. De Nederlandse Spoorwegen stelt zich in dit plan tot doel de vervoersomvang te verdubbelen naar 18 miljard reizigerskilometers in 2015 en een verbeterd produkt te leveren dat meer is afgestemd op de wensen van de klant. In Rail 21 wordt vermeld dat de hoge-snelheidstreinen in aantocht zijn. Algemeen wordt erkend dat Nederland en vooral de Randstad moet worden aangesloten op het Europese hoge-snelheidsnet. Het is van groot economisch belang, dat de Nederlandse havens, industrie en dienstverlening goede en snelle verbindingen met het Europese achterland krijgen. Daarbij is voor de Nederlandse Spoorwegen van belang dat de hoge-snelheidstreinen en -lijnen ook een funktie krijgen voor de nationale vervoersmarkt.

De belangrijkste van de internationale relaties voor Nederland zijn Amsterdam - Brussel - Parijs/Londen, Amsterdam - Keulen en verder naar Bazel, München en Milaan. Bij de aanleg van hoge-snelheidslijnen moet een goed evenwicht worden bepaald tussen een minimumvariant (snelle treinen over bestaande infrastructuur) en een maximumvariant (nieuwe hoge-snelheidslijn). De Nederlandse Spoorwegen heeft ten zuiden van Rotterdam, gelet op het bestaande spoorwegtracé tussen Roosendaal en Rotterdam, een voorkeur voor een nieuwe hoge-snelheidslijn, die geschikt is voor snelheden van meer dan 200 kilometer per uur. Ten noorden van Rotterdam wordt als eerste fase gestreefd naar bundeling met de bestaande infrastructuur. Een hoge-snelheidslijn tussen Amsterdam en de Bondsrepubliek Duitsland is wenselijk als onderdeel van een Europees net. Voor het traject Utrecht-Arnhem ligt een bundeling van de hoge-snelheidslijn met het bestaande gestrekte tracé voor de hand (Nederlandse Spoorwegen, 1988).

Op 30 november 1988 verschijnt het beleidsvoornemen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1988). In de tekst van de planologische kernbeslissing wordt gesteld dat Nederland moet worden aangesloten op het in ontwikkeling zijnde Europese net van hoge-snelheidslijnen, om niet in een geïsoleerde positie te raken. Het tot stand brengen van een snelle verbinding tussen de belangrijkste steden in ons land met het buitenland is één van de streefbeelden in het SVV II. Ook wordt gerept over de invoering van snelle goederentreinen (met snelheden van 120 à 160 km per uur) in Nederland.

In het SVV II, deel a, gaat men ervan uit dat in de periode 1990-2010 in totaal 12,4 miljard zal worden geïnvesteerd in de openbaar-vervoerinfrastructuur. Hieraan wordt toegevoegd, dat indien geen externe financiering voor aanleg van nieuwe infrastructuur voor de hoge-snelheidslijn wordt gevonden, de verbeteringen van de infrastructuur alleen zullen worden uitgevoerd voorzover ze passen in het investeringsprogramma van het SVV. Ook in dat geval is evenwel een doorgaande verbinding Parijs-Amsterdam met TGV-treinen mogelijk die aanzienlijk sneller is dan de huidige. Uitgangspunt is dat de extra kosten van TGV-materieel tenminste worden goedgemaakt door de extra inkomsten uit het verbeterde internationale produkt.

In de zomer van 1989 verschijnen een groot aantal adviezen over het beleidsvoornemen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (Ministerie van Verkeer en

Waterstaat, 1989). In vele adviezen (Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Sociaal Economische Raad, Raad voor de Waterstaat) wordt het belang van de aansluiting met internationale ontwikkelingen op het gebied van de HSL onderstreept.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) vindt dat in het SVV II de snelle railverbinding van de Randstad met het Ruhrgebied en Zuid-Duitsland niet voldoende uitgewerkt wordt. De Raad vindt een verbetering van deze verbinding, gelet op de zwaarte van de economische relaties met Duitsland, van minstens zo groot belang als de route naar het Zuiden. Ook de voorlopige Raad voor Verkeer en Waterstaat benadrukt het belang van een snelle verbinding met het centraal-europese achterland.

De RARO constateert dat voor een HSL richting België over het gehele Nederlandse traject de mogelijkheid van een nieuwe verbinding opengehouden wordt.

Treumann, directeur Europese Investeringsbank, op het symposium van de Kamer van Koophandel (Kamer van Koophandel en Fabrieken Amsterdam, 1990) in Amsterdam op 26 februari 1990: "De fasering is als volgt: in 1995 zal de trein over het bestaande tracé naar Amsterdam rijden. Vanaf 1998 deels op een nieuwe en deels op een aangepaste baan. Bij de eerste stap, in 1995, moeten reeds aanpassingen plaats vinden.

Dat zal dus betekenen dat men met de grootst mogelijke urgentie zaken als tracékeuzen, inspraak, milieuraapportage, bestemmingsplannen, onteigening en gereedmaking van terreinen zal moeten aanpakken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal zich daar optimaal voor moeten inzetten. Eén en ander betekent dat uiterlijk oktober 1991 de tracé-vestiging moet plaatsvinden en in april 1994 met de aanleg moet worden begonnen. In mei 1995 als Brussel - Rijssel klaar is, zal met de TGV-treinen naar Amsterdam gereden worden en in 1998 moet de eigen baan gereed zijn.

Ik denk een uiterst ambitieus tijdsprogramma, dat sterk afhankelijk is van de besluitvorming in en met België. En dan wordt er tussen Amsterdam en Rotterdam nog met halve snelheid gereden via de bestaande baan, aangepast en wel. Brussel - Rijssel - Parijs in 1995 gereed, wordt wel gehaald maar of bijvoorbeeld in 1998 de speciale spoorwegtunnel onder Antwerpen gereed zal zijn, is voor mij hoogst onzeker. De vraag doet zich dan natuurlijk voor of en hoe dit proces op tijd kan verlopen en zo mogelijk versneld kan worden."

Treumann heeft grote twijfels bij de rentabiliteit van het project in macro-economische zin. "Zelfs als men van positieve veronderstellingen uitgaat is Amsterdam - Brussel nauwelijks tot niet rendabel." De Europese Investeringsbank heeft echter verplichtingen aangegaan.

De regeringsbeslissing van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer kwam in juni 1990 uit. Het beleid van deel a wordt aangescherpt. Voor het openbaar vervoer betekent dit, dat de plannen uit deel a versneld worden uitgevoerd. Dat leidt tot een aanzienlijk hogere investering in de planperiode tot 2010, namelijk 20 miljard in plaats van 12,4 miljard. Voor de versnelde uitvoering van Rail 21 is tot 2010 circa 14 miljard beschikbaar. Nederland wordt op kwalitatief hoogwaardige wijze aangesloten op het Europese hoge-snelheidsnet. Aansluiting van de Randstad naar het zuiden geschiedt via een nieuwe tracé en naar het oosten via het bestaande tracé (Amsterdam - Utrecht - Arnhem en verder). Het bestaande tracé wordt aangepast om te kunnen rijden met snelheden tot 200 km/u. Een nieuw traject Rotterdam - Belgische grens kan volgens planning in 1998 in gebruik komen; voor het traject Amsterdam (Schiphol) - Rotterdam wordt dit

## Aankondiging van de inspraakprocedure omtrent de nota hoge-snelheidsspoorverbinding Amsterdam - Brussel - Parijs in de Staatscourant van 3 april 1991.

### INSpraak NOTa HOGE Snelheidsspoorverbinding AMSTERDAM-BRUSSEL-PARIJS

In Europa wordt hard gewerkt aan het tot stand brengen van een netwerk van snelle treinverbindingen. In de Nota Hoge Snelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs (HSL-Nota) wordt aangegeven of en zo ja op welke wijze Nederland moet worden aangesloten op het Europese net van hoge snelheidslijnen.

Het beleidsvoornemen van het Kabinet is gericht op aansluiting van Nederland op het Europese net door een grote deel van de lijn aan te leggen hoge snelheidslijn. Van Amsterdam tot Schiphol zal over de bestaande spoorlijn gereden worden; van Nieuw Venneep tot Rotterdam CS en vanaf Rotterdam Lombardijen tot aan de Belgische grens over een nieuwe lijn.

Globaal aangeduid zijn ten noorden van Rotterdam twee nieuwe tracés mogelijk: van Rotterdam naar Nieuw Venneep ten oosten van Zoetermeer (tracé A) of ten westen van Zoetermeer (tracé B). Ten zuiden van Rotterdam is het tracé gelegen tussen Rotterdam Lombardijen en Essen (Belgische Grens) ten westen van Roosendaal (tracé H).

De HSL-Nota doorloopt gelijktijdig de procedure voor de Planologische Kernbeslissing (PKB), de tracéprocedure en de procedure voor de milieueffectrapportage (MER). Deze procedures zijn tot één procedure samengevoegd.

In het kader van deze procedure wordt een ieder in de gelegenheid gesteld haar/zijn visie over de HSL-Nota met de daarin opgenomen ontwerp-PKB en het MER kenbaar te maken.

#### Terinzagelegging:

De HSL-Nota alsmede een samenvatting van de Nota, liggen daartoe vanaf **3 april tot 1 juni 1991** gedurende de normale openingstijden voor een ieder ter inzage bij:

- alle provinciehuizen
- de gemeentehuizen van Alkemade, Amsterdam, Amstelveen, Barendrecht, Bergen op Zoom, Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek, Binnenmaas, Bleiswijk, Breda, Breukelen, Capelle a.d. IJssel, Cromstrijen, Dinteloord/Prinsenland, Dordrecht, Fijnaart en Heijningen, Gouda, 's-Gravendeel, 's-Gravenhage, Haarlemmermeer, Halsteren, Harmelen, Hooge- en Lage Zwaluwe, Jacobswoude, Klundert, Leiden, Leiderdorp, Leidschendam, Moerhuizen, Nieuwerkerk a.d. IJssel, Nieuw-Vossemeer, Noordorp, Oostflakke, Oostendrecht, Oudersbosch, Oud en Nieuw Gastel, Ouderkerk a.d. IJssel, Pijnacker, Prinsenbeek, Rieuwijk, Reimerswaal, Rijnsbergen, Roosendaal/Nispen, Rotterdam, Rucphen, Rijnveld, Standaardbuiten, Steenbergen, Strijen, Terheijden, Tholen, Vieuvent/de Meern, Vlist, Willemstad, Woensdrecht, Woerden, Wouwe, Zevenbergen, Zoetermeer, Zoeterwoude, Zundert en Zwijndrecht
- de hoofdsteden van de openbare bibliotheken in bovengenoemde gemeenten
- de kantoren van de Rijkswaterstaat directies Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.

Na 1 juni 1991 blijft de HSL-Nota voor inzage beschikbaar bij de Rijkswaterstaat directies Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.

#### Aanvragen samenvatting van de Nota:

De samenvatting van de HSL-Nota is op schriftelijke aanvraag gratis verkrijgbaar bij de Directie Voorlichting Verkeer en Waterstaat, Postbus 20901, 2500 EX Den Haag.

#### Bestellen HSL-Nota:

De volledige HSL-Nota (prijs f. 180,-) kan worden besteld bij de SDU Uitgeverij (tel.: 070-3789880) of via de boekhandel (ISBN 90 3990041 8).

#### Voorlichtingsbijeenkomsten:

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal over de HSL-Nota voorlichting geven op:

|                                                                                                   |                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>maandag 8 april,</b><br><b>Amsterdam,</b><br>RAI-congrescentrum,<br>Forumzaal, Europaplein     | <b>dinsdag 16 april,</b><br><b>Zoetermeer,</b><br>Prins Willem Alexandercentrum,<br>Oostwaarts 23, wijk 11 |
| <b>dinsdag 9 april,</b><br><b>Hoofddorp,</b><br>Raadhuis gemeente Haarlemmermeer,<br>Nieuweweg 70 | <b>maandag 22 april,</b><br><b>Mijnheerenland,</b><br>De Vijf Schelpen,<br>Laan van Westmolen 117          |
| <b>woensdag 10 april,</b><br><b>Roosendaal,</b><br>De Kring,<br>Kerkstraat 1                      | <b>dinsdag 23 april,</b><br><b>Berkel en Rodenrijs,</b><br>Kerkelijk Centrum de Ark,<br>Oranjestraat 2     |
| <b>vrijdag 12 april,</b><br><b>Fijnaart,</b><br>Dorpshuis, de Witte Roos,<br>Kon. Enmstraat 53    | <b>donderdag 25 april,</b><br><b>Rotterdam,</b><br>Mercatus-college,<br>Spinozaweg 400                     |
| <b>maandag 15 april,</b><br><b>Leiderdorp,</b><br>Sporthal de Does,<br>Hoogmadeseweg 54-A         | <b>donderdag 2 mei,</b><br><b>Barendrecht,</b><br>Bethelkerk,<br>Kerkweg 2/Schaatsbaan 1                   |

Aanvang van de bijeenkomsten 20.00 uur. Zalen geopend om 19.30 uur om het publiek de gelegenheid te geven kennis te nemen van het beschikbare informatiemateriaal.

#### Informatie:

Voor eventuele verdere inlichtingen over de HSL-Nota dan wel de inspraakprocedure kunt u zich wenden tot de Directie Voorlichting Verkeer en Waterstaat, tel.: 070-3517120.

#### Waar moeten de reacties naar toe?

Degenen die van de inspraak gebruik willen maken en hun mening over de HSL-Nota kenbaar willen maken, dienen dit schriftelijk te doen en hun reacties uiterlijk **1 juni 1991** te richten aan:

**Inspraak Nota Hoge Snelheidsspoorverbinding,**  
**Postbus 97611**  
**2509 GA Den Haag.**

Zij die opmerkingen indienen kunnen verzoeken hun persoonlijke gegevens niet bekend te maken.

#### Hoorzittingen:

Degenen die in hun schriftelijke reactie daarom hebben verzocht, worden in de gelegenheid gesteld hun standpunt tot te lichten in één van de begin september 1991 te houden openbare hoorzittingen. Plaats en datum van de hoorzittingen zullen nog nader bekend gemaakt worden.

#### Inzage ingekomen reacties:

De ingekomen reacties zullen vanaf 8 juli 1991 tot aan de te houden hoorzittingen gedurende de normale openingstijden ter inzage liggen bij de provinciale griffies van Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant resp. te Haarlem, Den Haag en 's-Heerengenbosch, alsmede bij de secretarie van de gemeenten Amsterdam, Leiden, Rotterdam en Roosendaal.

pas na 2000 voorzien. Nieuwe trajecten voor de TGV worden ook in ons land in principe geschikt gemaakt voor een snelheid van circa 300 km per uur.

In deel d treffen we ook een opmerking over de financiering van de HSL aan. Onderzocht zal worden of gedeeltelijke private financiering dan wel financiering via de kapitaalmarkt mogelijk is. Daarbij wordt voorshands uitgegaan van 50% overheidsfinanciering à fonds perdu

Inmiddels is de procedurele wetgeving over infrastructuurprojecten in beweging. Uit het SVV II, deel d (juni 1990) wordt duidelijk dat de regering heeft besloten om een wettelijke regeling voor de tracévaststellingsprocedure aan de Staten-Generaal voor te leggen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990). De nieuwe ontwerp-tracéwet voorziet in een procedure om in nauw overleg met de betrokken lagere overheden zowel de sectorale als de ruimtelijke afweging in samenhang te betrekken.

In de begroting van Verkeer en Waterstaat voor 1991 (Tweede Kamer, 1990) wordt gemeld, dat de kosten van het traject Belgische grens - Rotterdam op ongeveer 2.5 miljard worden geraamd

Maart 1991 wordt de lang verwachte Hogesnelheidslijnnota (HSL-nota) in de Ministerraad behandeld (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991). Men besluit de PKB-procedure te starten. Met de HSL-nota wordt een drietal procedures doorlopen, namelijk de PKB-procedure, en een combinatie van Tracé- en MER-procedure. Deze procedures zijn samengevoegd tot één te doorlopen procedure. In de HSL-nota worden acht tracé-varianten voorgesteld.

De nota zal ter inzage worden gelegd, waarna particulieren en organisaties opmerkingen kunnen maken en hun standpunten over de plannen kunnen mededelen. Vervolgens geeft de Commissie voor de Milieu-effectrapportage haar oordeel over het MER, waarna de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening advies uitbrengt over de PKB, en de Raad van de Waterstaat over de PKB en de tracévoorstellen. Binnen negen maanden na het ter inzage leggen moet dan het Kabinetsstandpunt van de PKB ter goedkeuring aan het Parlement worden aangeboden. Na aanvaarding van de PKB door het Parlement stelt de Minister van Verkeer en Waterstaat het tracé vast, waarna, indien de financiering rond is, de aanlegconcessie kan worden verleend. Het tracé moet dan nog nader worden uitgewerkt tot een voor uitvoering gereed plan, dat ook in streek- en bestemmingsplannen kan worden opgenomen. Daarnaast is een aantal vergunningen nodig. Naar verwachting zal in 1995 met de feitelijke aanleg van de HSL worden begonnen. De aanvang van de exploitatie zal dan in 1998/1999 mogelijk zijn.

Het rijk wil maximaal de helft van de totale kosten (drie miljard gulden) betalen. De rest dienen beleggers voor te financieren. De financiering moet daarom voor het kabinetsbesluit rond zijn.

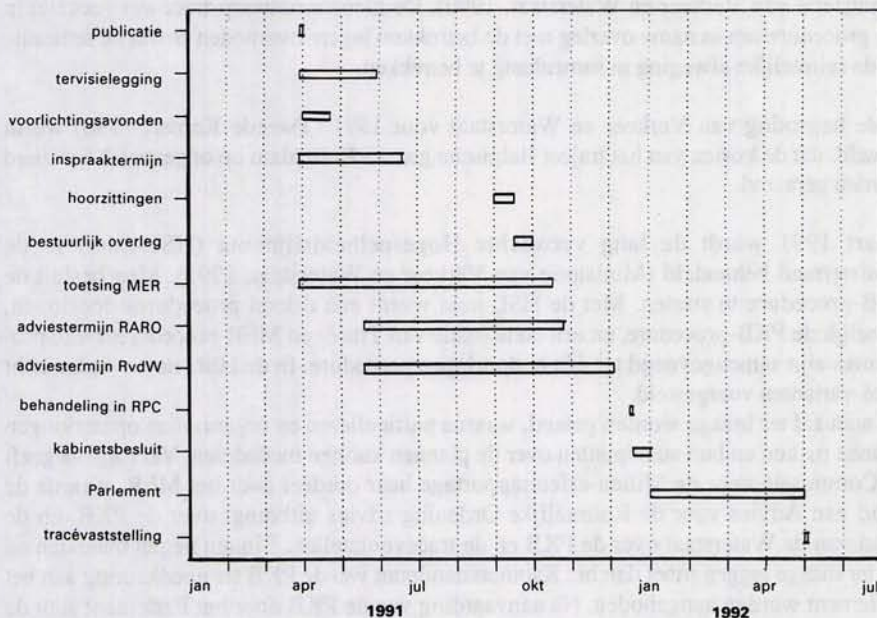
Duidelijk is dat een nieuwe verbinding tussen Rotterdam en de Belgische grens, namelijk ten westen van Roosendaal, de voorkeur verdient. De tracé's via Bergen op Zoom en Breda worden afgeraden. De tracévarianten, via Bergen op Zoom en via Breda zijn respectievelijk voor Nederland en voor België onbepreekbaar.

De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben tevens voorkeur voor een nieuwe verbinding tussen Rotterdam en Schiphol en wel ten oosten of ten westen van Zoetermeer.

Eind 1991 wordt de behandeling van de Wet Railwegen en de Tracéwet in de Tweede Kamer verwacht. Beide wetten zijn van groot belang voor de besluitvorming rond toekomstige grootschalige infrastructuurprojecten, mogelijk ook nog voor de HSL.

Begin 1992 wordt een kabinetsstandpunt verwacht over de gehele HSL (deel 3 van de PKB). Na deze standpuntbepaling volgt de parlementaire behandeling en kan medio 1992 het tracébesluit worden genomen.

#### Afb. 4.2 Tijdschema HSL-nota



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991

#### 4.4 Conclusies

In juli 1983 spraken de verkeersministers van België, West-Duitsland en Frankrijk af een studie te verrichten naar een HSL tussen Parijs, Brussel en Keulen. Met het voorstel tot de ontwikkeling van een hoge-snelheidslijnverbinding Parijs, Brussel en Keulen wordt de eerste stap gemaakt naar een Europees hoge-snelheidsnetwerk. Voorheen was de ontwikkeling van hoge-snelheidslijnverbindingen een nationale aangelegenheid.

In juli 1984 volgde de tussenrapportage, waarin het economische en het maatschappelijk belang van deze hoge-snelheidslijnverbinding duidelijk werd gemaakt. Ondertussen werd ook Nederland betrokken bij de plannen. Men dacht aan een verbinding naar de Randstad. In december 1986 verscheen het eindverslag van deze studie. Uit de studie bleek dat met name de financiering een struikelblok zal vormen. Bepaalde delen van de verbinding zouden niet rendabel te exploiteren zijn. Tussentijds verschenen diverse

publicaties, waaronder van de Roundtable of European Industrialists (1984), de Commissie van de Europese Gemeenschappen (1986) en vier spoorwegmaatschappijen (1988) waarin wordt gepleit voor een Europees hoge-snelheidsspoorlijnnetwerk.

Uit de beschrijving van de ontwikkelingen op internationaal vlak blijkt duidelijk dat tijdens het overleg en de studies op internationaal niveau de basis voor de tracévarianten voor de HSL in Nederland is gelegd.

Verschillen in voorkeur tussen Nederland en België ten aanzien van het gewenste tracé bij de Belgische grens leggen beperkingen op ten aanzien van de tracévarianten in de HSL-nota. Het aansluiten op het bestaande tracé tussen de Belgische grens en Antwerpen krijgt uiteindelijk de voorkeur. Echter, een afstemming tussen beide plannen lijkt te ontbreken.

Ondanks de omstandigheid dat al vanaf 1973 in Nederland wordt nagedacht over de ontwikkeling van een hoge-snelheidsaansluiting, is Nederland pas vanaf 1984 betrokken in de internationale overlegstructuren. In 1987 is er op Europees niveau voldoende overeenstemming bereikt dat Nederland start met de uitwerking van tracé-varianten voor het Nederlands grondgebied. Het is dan al min of meer zeker dat er een hoge-snelheidstrein dient te komen. De vraag is alleen in welke vorm deze er komt (over bestaande lijn of over een nieuwe lijn) en hoe deze wordt gefinancierd. De startnotitie voor de hoge-snelheidslijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987), waarin kenbaar wordt gemaakt dat men een MER-plichtige activiteit wil ondernemen, komt in juni 1987 uit. In november 1987 worden door de Commissie voor de Milieu-effectrapportage (1987) de richtlijnen voor de MER uitgevaardigd. De uitwerking van tracé-varianten neemt aanzienlijk meer tijd in beslag dan was voorzien. De HSL-nota verschijnt pas in maart 1991, waarna de noodzakelijke procedures kunnen worden doorlopen.

De financiering en de planologische procedures zijn op dat moment nog de enige belemmeringen voor de realisatie van het voorkeurstacé van het kabinet.

### **5.1 Inleiding**

Na de chronologische beschouwing van de diverse nationale en internationale plannen ten aanzien van de hoge-snelheidslijn tussen Amsterdam en Brussel wordt nu nader ingegaan op de meer beleidsanalytische aspecten, zoals het doel dat men voor ogen had, en de uitwerking van alternatieven. Achtereenvolgens zullen de volgende aspecten aan bod komen:

- probleemformulering (paragraaf 5.2)
- alternatieven (paragraaf 5.3)
- effecten en afwegingsmethoden (paragraaf 5.4).

Nagegaan zal worden in hoeverre de verschillende aspecten van de beleidsanalytische aanpak in de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van de HSL te herkennen zijn, en in hoeverre er veranderingen in de loop van het beleidsontwikkelingsproces zijn opgetreden ten aanzien van de hiervoor genoemde beleidsaspecten. Hierbij wordt aan de hand van de beschrijving van de beleidsanalytische benadering (hoofdstuk 3) ingegaan op eventueel geconstateerde gebreken ten aanzien van de uitwerking van deze beleidsaspecten in de HSL-nota.

Een belangrijk aspect is voorts de relatie van het HSL-project met het beleid van de overheid op het terrein van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieubeheer. In paragraaf 5.5 wordt onderzocht in hoeverre er relaties zijn.

### **5.2 Probleemformulering in de beleidsdocumenten**

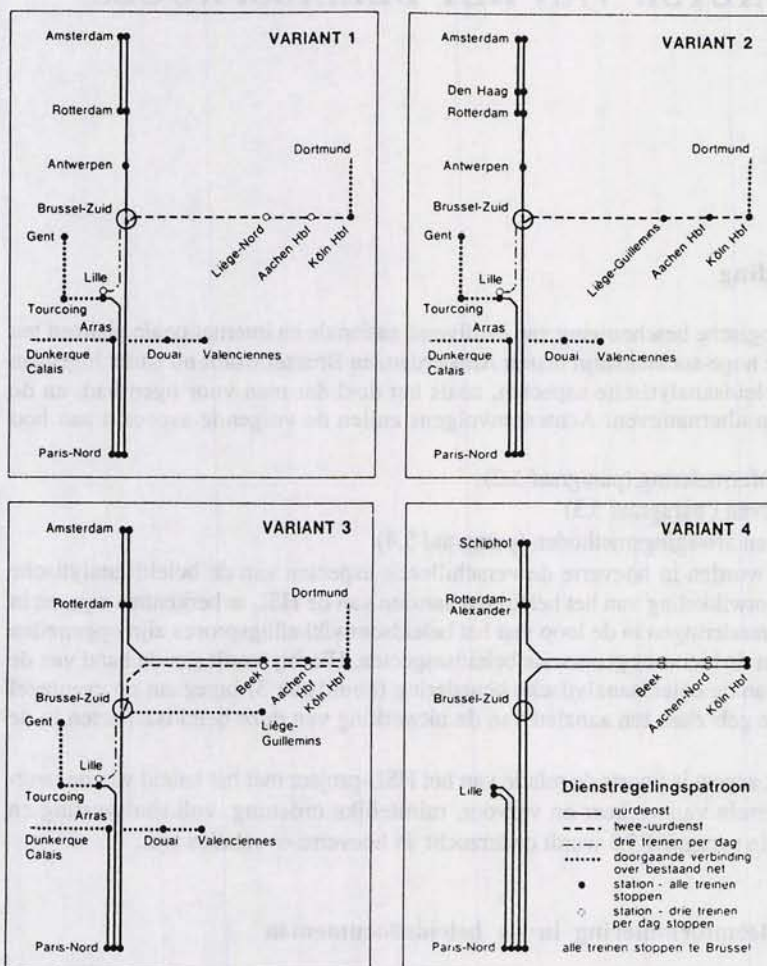
Probleem- of doelformulering houdt in dat men de gestelde problemen definieert en tracht aan te geven op welke wijze men deze problemen tracht op te lossen.

Bij beschouwing van de diverse nationale en internationale rapporten, met uitzondering van de rapporten van de Commissie MER, blijkt dat nauwelijks aandacht wordt besteed aan probleem- of doelformulering. Te snel wordt in termen van oplossingen gedacht. Alleen de m.e.r. schrijft voor, dat een duidelijke beschrijving van de probleemstelling en van de doelen gegeven moet worden als onderbouwing van het voornemen om het Nederlandse gedeelte van een nieuwe verbinding tot stand te brengen.

In het AMROBEL-rapport (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1977) ontbreekt een duidelijke probleemformulering. Het betrof in eerste instantie een globale uitwerking van tracé's om met behulp van het SVV de benodigde ruimte te reserveren.

In de internationale studies als het 'Missing links'-rapport (The Roundtable of European Industrialists, 1984) en de haalbaarheidsstudie van de internationale werkgroep (Rapport

## Afb. 5.1 Alternatieven voor de verbinding Amsterdam/Keulen, Brussel - Parijs



Tekeningen: Bas Schenk

Bron: Internationale werkgroep, 1986.

van de internationale werkgroep, 1986) staat het aantonen van de rentabiliteit van een hoge-snelheidsnetwerk voorop. Onderliggende motieven zijn in de kantlijn te vinden.

De haalbaarheidsstudie (1986) geeft als motieven voor de ontwikkeling van een HSL het verkrijgen van een groter aandeel van het spoorvervoer in de mobiliteit (ofwel verschuiving in de modal split), de opwaardering van het spoorweggebeuren, en het voorkomen van de negatieve effecten als gevolg van het ontbreken van een HSL-verbinding. Bijkomende motieven vormen voor Nederland de positie van Nederland als internationaal handelscentrum, de meerwaarde voor het intercontinentale vliegverkeer via Schiphol, de verbetering van de vestigingsplaatsfactoren in de Randstad en andere uitstralingseffecten.

In de startnotitie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1987) wordt als doel van het HSL-project geformuleerd: "De verbetering van de kwaliteit van de treinverbindingen tussen Nederland en Brussel, Parijs en Keulen door een aanzienlijke verkorting van de reistijd. Bijkomend doel is verkorting van de reistijd tussen plaatsen in Nederland."

In de HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) wordt uiteindelijk de doelstelling uitgebreid tot: "het leveren van een Europees aanbod van snelle reismogelijkheden over langere afstanden, met een veilig en schoon systeem, dat zuinig is met ruimte en energie. Hierdoor wordt het mogelijk een verschuiving van het gebruik van het vliegtuig over korte afstand (tot duizend kilometer) naar het gebruik van de trein te bewerkstelligen."

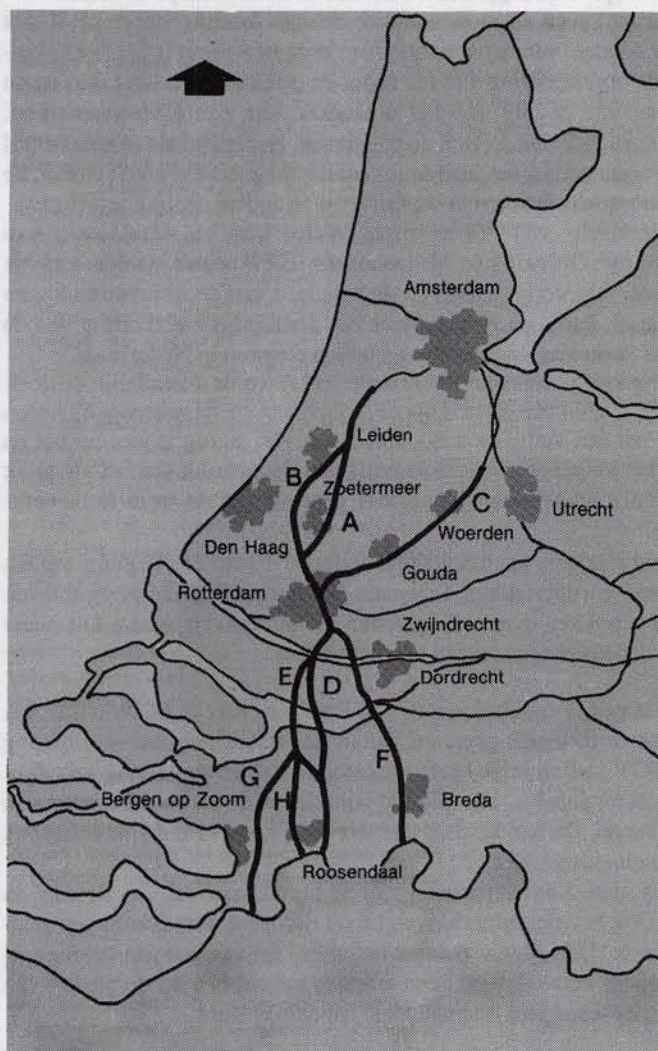
De hoge-snelheidstrein zal reizigers aantrekken die anders per auto of vliegtuig zouden gaan. Voor zover bij deze vervoertakken congestie bestaat, zullen de overgebleven gebruikers van deze vervoertakken over het algemeen vlotter kunnen reizen. Dit effect wordt in de HSL-nota gezien als een neven doel van het project.

Uit de voorgaande studies valt te concluderen dat op Europees niveau de ontwikkeling van een hoge-snelheidsnetwerk wordt gestuurd vanuit de technologische vooruitgang (technology push). De TGV in Frankrijk heeft aangetoond dat de toepassing van deze technologie succes heeft en rendabel is. Het blijkt te voorzien in de vervoersbehoefte van personen op de langere afstand. Dit kan als drijfveer worden gezien voor de ontwikkeling van een Europees hoge-snelheidsnetwerk.

Voor Nederland geldt als motief het verbeteren van de bereikbaarheid van Brussel en Parijs vanuit Nederland. Ook het niet achterblijven bij de Europese ontwikkelingen geldt als belangrijk motief voor de HSL. Men vreest dat het uitblijven van een aansluiting van de Randstad op het Europees netwerk negatieve effecten zal hebben op de positie van Nederland in Europa en in de wereld als internationaal handelscentrum.

De doel- of probleemformulering bestaat in de beleidsanalytische aanpak tevens uit de bepaling van de doelstellingen van betrokken actoren (Nederlandse Spoorwegen, omwonenden, het bedrijfsleven, e.d.) in het beleidsveld. Het ontbreken van de doelstellingen van betrokken actoren in de HSL-nota is geen aanwijzing dat een dergelijke bepaling niet heeft plaatsgevonden. Een dergelijke actorbenadering is meestal niet in beleidsnota's terug te vinden. Wat wel als een punt van kritiek kan worden aangemerkt is dat in de HSL-nota onvoldoende wordt aangegeven voor welke doelgroep de HSL bedoeld is, voor de zakelijke reiziger die op Schiphol aankomt c.q. van Schiphol vertrekt, de woon-werkforens, of het bedrijfsleven in Rotterdam. Voorts is het niet duidelijk, in hoeverre de HSL van betekenis zou kunnen zijn voor het goederenvervoer. Hierover zwijgen de diverse nota's.

Afb. 5.2 De tracévarianten in de HSL-nota



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991.

Een laatste onderdeel van de doel- of probleemformulering in de beleidsanalytische aanpak vormt de formulering van randvoorwaarden. In de HSL-nota worden globale financiële en milieu-randvoorwaarden aangegeven. Zo zal met het project bij een positief besluit pas worden begonnen als de financiering rond is. Hierbij wordt uitgegaan van deels private financiering. De Rijksoverheid zal voor ongeveer vijftig procent van de aanlegkosten voor het deel van de verbinding tussen Rotterdam en de Belgische grens bijdragen. Oorspronkelijk was als voorwaarde gesteld dat het HSL-project bedrijfseconomisch rendabel dient te zijn. Uit berekeningen tijdens de haalbaarheidsstudie (1986) bleek het rendement per deeltraject (tussen Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam) sterk te variëren. Het rendement van het Nederlandse en Belgische deel van de HSL was te laag. Aan deze voorwaarde kon dus niet worden voldaan<sup>1</sup>.

Milieu vormt eveneens een belangrijke randvoorwaarde. Het vormt een van de criteria voor de vergelijking van de tracé-varianten.

De belangrijkste randvoorwaarde is echter de drie-uursgrens voor de verbinding Schiphol - Parijs. De voorwaarde is gesteld dat Parijs vanaf Schiphol in ongeveer drie uur reistijd bereikt moet kunnen worden met behulp van de hoge-snelheidslijnverbinding. Aan deze randvoorwaarde kan worden voldaan als het tracé voldoende recht is, als het tracé alleen voor hoge-snelheidstreinen wordt gebruikt en als de afstand tussen de stations voldoende groot is. Met de in de HSL-nota gepresenteerde varianten wordt de reistijd-randvoorwaarde niet gehaald. De kortste reistijd, namelijk 3 uur en tien minuten wordt alleen met alternatief 1, de aanleg van een nieuwe tracé, zowel ten noorden als ten zuiden van Rotterdam, behaald.

Naast de toetsing van het HSL-project aan de beleidsanalytische benadering, zal nu meer inhoudelijk ingegaan worden op punten van commentaar ten aanzien van het doel van het HSL-project. Een punt van kritiek kan zijn dat weliswaar wordt beweerd dat een project bijdraagt tot de oplossing van een probleem, maar dat in werkelijkheid echter geen sprake is van enig succes, omdat of de doelstelling geen relatie heeft met het probleem of omdat een verkeerde inschatting van het effect heeft plaatsgevonden<sup>2</sup>. Een punt van kritiek is ook vaak dat een project wel bijdraagt tot de in het beleid gestelde doelen, maar dat de relatie indirect is. De gemeente Den Haag (1991) constateert bijvoorbeeld dat de hoge-snelheidstrein (en niet zozeer de hoge-snelheidslijn) slechts een van de voorwaarden is om tot een substitutie van vliegverkeer te komen.

Ten aanzien van de mate waarin de gekozen varianten een bijdrage zouden leveren aan de in de HSL-nota geformuleerde doelstelling, wordt door andere milieu-bewegingen, betrokken gemeenten en belangengroepen kritiek geuit. Zo zal de gemiddelde snelheid van de hoge-snelheidstrein op het Nederlandse deel van de HSL nauwelijks hoger zijn dan snelheden die in het buitenland over klassieke lijnen gehaald worden (200 km/uur). De topsnelheid van 300 km/uur kan op het Nederlandse deel niet worden gehaald. De afstanden zijn hiervoor te kort. Het is daarom de vraag of de ontwerpeis van snelheden van 270 km/u of 300 km/u moet worden gehandhaafd en niet uitgegaan kan worden van een lagere snelheid van bijvoorbeeld 180 km/u. Dit biedt de mogelijkheid dat

<sup>1</sup> Weliswaar is overeenstemming bereikt omtrent een verdeling van extra-opbrengsten over minder rendabele trajecten, volgens het Franse voorstel «*rétrocession des avantages*». Dit leidt echter nog niet tot bedrijfseconomische rentabiliteit van het Nederlandse HSL-traject.

<sup>2</sup> De aanleg van nieuwe infrastructuur hoeft niet te leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van een regio. Een verbetering van de bereikbaarheid kan onder bepaalde omstandigheden leiden tot leegloop (zie Visser, 1988).

meer oplossingen binnen handbereik zijn<sup>1</sup>. Bijvoorbeeld de uitvoering van het plan Rail 21 in de Randstad zal met de invoering van de door de Nederlandse Spoorwegen geplande eurocity's en interciti's een vergelijkbare dienstverlening kunnen bereiken. Verder wordt onderstreept dat het belang niet zo zeer ligt bij de hoge-snelheidslijn maar meer bij de komst van de hoge-snelheidstrein (gemeente Den Haag, 1991).

Een tweede punt van kritiek betreft de mate van 'milieu-vriendelijkheid' van de HSL. Met name het ruimtegebruik bij de aanleg van een nieuw tracé wordt onaanvaardbaar geacht. Eveneens wordt getwijfeld of de HSL per saldo voor het milieu een positief effect zal opleveren. Het substitutie-effect van de HSL is bijvoorbeeld beperkt. Van de HSL wordt verwacht dat deze een deel van de lange-afstandverplaatsingen per auto of vliegtuig tussen Nederland en Brussel/Parijs zal vervangen. Tegelijkertijd streeft men naar een toename van het intercontinentaal luchtverkeer van en naar Schiphol door de komst van de hoge-snelheidstrein naar Schiphol.

Een laatste aspect in relatie tot het doel van een hoge-snelheidslijnverbinding betreft het feitelijke gebruik van de HSL. De HSL is bestemd voor het lange afstandverkeer. Beschouwt men de te verwachten vervoersomvang dan blijkt dat tweënvijftig procent van de te verwachten vervoersomvang binnenlands vervoer betreft. Tussen Amsterdam en Rotterdam is dat ongeveer tachtig procent. Bij de prognoses zijn de consequenties van het nieuwe verkeers- en vervoersbeleid nog niet meegenomen. Duidelijk is dat de HSL met name voor het binnenlandse personenvervoer per trein in de relatie Amsterdam - Rotterdam van groot belang is.

### 5.3 Alternatieven

In principe is het ontwerpen van alternatieven een creatieve bezigheid, waarbij systematisch variaties in kenmerken van een concept worden aangebracht. Ten aanzien van hoge-snelheidstreinverbindingen kunnen kenmerken als voertuigtechniek (TGV-treinen, ICE-treinen, of Alta Velocita-treinen), halteplaatsen (Amsterdam, Schiphol, Utrecht, Den Haag, of Rotterdam), bestemming (Aken of Parijs), nieuwe verbindingen of bestaande verbindingen, boven- of ondergrondse verbindingen, of andersoortige vervoerssystemen (snelbus, 'schone' vliegtuig), variabel worden gesteld.

Bij de beschouwing van de varianten in de diverse rapporten blijkt dat vanaf het AMROBEL-rapport (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1977) tot en met de HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) een ontwikkeling heeft plaatsgevonden ten aanzien van de alternatieven. Deze alternatieven bestonden voornamelijk uit verbindingsvarianten voor de verbinding Amsterdam - Brussel - Parijs.

De eerste verbindingsvarianten zijn ontwikkeld in de AMROBEL-studie van 1977. Het betrof een globale verkenning van een aantal nieuwe spoorwegtracés.

De haalbaarheidsstudie van de internationale werkgroep over de snelle verbinding tussen Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam (1986) is opgezet rond een viertal varianten (drie railvarianten en een magneetbaanvariant). Deze zijn vergeleken met een referentievariant. De onderzochte varianten waren in feite tracé-varianten, hoewel in het kader van deze studie nog geen definitief tracé zou worden vastgelegd. Dat zou in een volgende fase van het

<sup>1</sup> Dit betreft een voorstel van W.J. Grondelle van de Stichting Natuur en Milieu in Trouw van 4 april 1991.

project gebeuren. Een keuze van een globaal tracé vormt echter een onlosmakelijk onderdeel van een haalbaarheidsstudie. De keuze van een tracé legt, in combinatie met een bedieningspatroon, een groot aantal elementen van een hoge-snelheidsverbinding vast. Zo worden de bediende stations c.q. steden, de rijtijd en de omvang van het benodigde materieel al in belangrijke mate bepaald. Bovendien legt de keuze van een tracé vast waar nieuwe lijnen nodig zijn en waar van bestaande lijnen gebruik kan worden gemaakt. Hierdoor worden de aanlegkosten voor een groot deel bepaald.

Voor alle varianten is hetzelfde nieuwe tracé tussen Parijs en Brussel verondersteld. De verschillen liggen ten noorden en ten oosten van Brussel. Voor het Nederlandse deel is een viertal varianten ontwikkeld. Variant 1 loopt in Nederland vrij rechtstreeks van Amsterdam over Rotterdam naar België en bevat grotendeels een nieuwe lijn. Variant 2 maakt in Nederland geheel van (verbeterde) bestaande lijnen gebruik en kan daardoor ook in Den Haag stoppen. Variant 3 verloopt vrijwel op identieke wijze als variant 1, maar biedt door de driehoek bij Herentals in België ook een verbinding van de Randstad naar Zuid-Limburg (en verder naar Aken en Keulen). Voor Nederland is deze variant uit het oogpunt van reizigersomvang en kosten het meest aantrekkelijk. Zowel in België als in Duitsland bestaat echter bezwaar tegen deze variant. In alle varianten wordt in Schiphol gestopt. Daarnaast is er nog variant 4, waarin toepassing van de magneet-railtechniek wordt verondersteld. Voor deze techniek is een speciale baan nodig, die niet met bestaande lijnen valt te combineren. Deze vierde variant wordt in de volgende rapporten niet meer meegenomen.

De startnotitie MER (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987) omvat een negental alternatieven (zie Van Huut, 1987). Belangrijke verschillen tussen deze alternatieven zijn te vinden in het wel of niet aanleggen van nieuwe verbindingen in de Randstad, en het wel of niet stoppen in Den Haag, Schiphol of Antwerpen.

In de richtlijnnnota MER (Commissie voor de milieu-effectrapportage, 1987) wordt de uitwerking van zeven alternatieve verbindingen voorgesteld. Tevens worden een nulalternatief en een nulplusalternatief onderscheiden. In het nulalternatief komen de treinverbindingen volgens het huidige patroon over het bestaande net tot stand. De reistijden komen overeen met de huidige. Er rijden geen speciale hoge-snelheidstreinen in Nederland. Het nulplusalternatief bestaat uit een twee-uursdienst met klassieke treinen Parijs-Brussel-Amsterdam met een reistijd zo mogelijk nog iets sneller dan de huidige eurocity-verbindingen. Dit kan worden bereikt door bijv. verbetering van baanvakken, baanvakverdubbelingen, aanpassing van stations, aanleg van kleine stukken nieuwe lijn, verhoging baanvaksnelheid. Vervolgens wordt een zevental alternatieven bestaande uit verbindingen met hoge-snelheidstreinen onderscheiden.

Het belangrijke verschil met de startnotitie is dat de alternatieven, waarbij Antwerpen geen stopplaats wordt, zijn komen te vervallen. Toegevoegd is het alternatief waarbij Rotterdam het eindstation wordt.

In de HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) gaat het om acht tracé-varianten, namelijk drie tracé's in de Randstad en vijf tracé's in Noord-Brabant. De samenstelling van de tracé-varianten is in vergelijking met de vorige nota's dus gewijzigd. Het gaat nu om een keuze van twee tracé-varianten, namelijk een tracé voor de verbinding tussen Amsterdam en Rotterdam en een tracé voor de verbindingen van Rotterdam naar de Belgische grens. Deze tracévarianten kunnen worden samengesteld tot de alternatieve verbindingen uit de richtlijnnnota (tabel 5.1). Het nulplusalternatief en alternatief 7, waarbij Rotterdam eindpunt van de HSL is, ontbreken in de HSL-nota. De alternatieven 3 en 6, namelijk de alternatieven waarbij Schiphol geen stopplaats krijgt, worden wel

**Tabel 5.1 Alle mogelijke alternatieven uit de richtlijnennota in relatie tot de onderzochte tracé's uit de HSL-nota (onderstreept)**

| Alternatief volgens Richtlijnen | Beschrijving van alternatieven                                                                                                                                                             | Combinaties van alternatieven met tracé's                       |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Nul                             | Gloobaal handhaven van huidige treindienst over bestaande lijn                                                                                                                             |                                                                 |
| Nul-plus                        | Snelheid van huidige eurocitytrein verhogen over bestaande lijn                                                                                                                            |                                                                 |
| 1                               | HSL: A'dam CS-Schiphol over bestaande lijn, Nieuw-Vennep-R'dam CS over nieuwe lijn, R'dam Lombardijen- Belgische grens over nieuwe lijn                                                    | 1AD, 1AE, 1AF, 1AG, <u>1AH</u> , 1BD, 1BE, 1BF, 1BG, <u>1BH</u> |
| 2                               | HSL: A'dam CS-Schiphol-Den Haag-R'dam CS-Belgische grens over bestaande lijn                                                                                                               | 2                                                               |
| 3                               | HSL: A'dam (A'dam Amstel)-Harmelen over bestaande lijn, Harmelen-R'dam Alexander over nieuwe lijn, (via R'dam CS) Rdam Lombardijen-Belgische grens over nieuwe lijn. NB: niet via Schiphol | 3CD, 3CE, 3CF, 3CG, 3CH                                         |
| 4                               | HSL: A'dam CS-Schiphol-Den Haag- R'dam CS over bestaande lijn, R'dam Lombardijen-Belgische grens over nieuwe lijn                                                                          | 4D, 4E, 4F, 4G, <u>4H</u>                                       |
| 5                               | HSL: A'dam CS-Schiphol over bestaande lijn, Nieuw-Vennep-R'dam CS over nieuwe lijn, R'dam CS-Belgische grens over bestaande lijn                                                           | <u>5A</u> , <u>5B</u>                                           |
| 6                               | HSL: A'dam CS (A'dam Amstel)-Harmelen over bestaande lijn, Harmelen-R'dam Alexander over nieuwe lijn, R'dam CS-Belgische grens over bestaande lijn. NB: niet via Schiphol                  | 6C                                                              |
| 7                               | HSL gaat niet tot A'dam CS maar tot R'dam CS, waarvan R'dam Lombardijen-Belgische grens over nieuwe lijn                                                                                   | 7D, 7E, 7F, 7G, 7H                                              |

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991

**Tabel 5.2 De tracévarianten in de HSL-nota**

| Tracé's | Beschrijving                                                            |
|---------|-------------------------------------------------------------------------|
| A       | Nieuw-Vennep-Rotterdam, ten oosten van Zoetermeer                       |
| B       | Nieuw-Vennep-Rotterdam, ten westen van Zoetermeer                       |
| C       | Harmelen-Rotterdam                                                      |
| D       | Rotterdam-Belgische grens, ten oosten van Roosendaal                    |
| E       | Rotterdam-Belgische grens via Hellegatsplein, ten oosten van Roosendaal |
| F       | Rotterdam-Breda-Belgische grens, langs A16/E19                          |
| G       | Rotterdam-Bergen op Zoom-Belgische grens via Hellegatsplein             |
| H       | Rotterdam-Belgische grens via Hellegatsplein, ten westen van Roosendaal |

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991

**Tabel 5.3 Bedrijfseconomische interne rentevoet**

|           |      |
|-----------|------|
| Variant 1 | 3.7% |
| Variant 2 | 4.2% |
| Variant 3 | 3.8% |
| Variant 4 | 2.3% |

Opn.: Varianten van de Internationale werkgroep, 1986.

Bron: Euser, 1987.

genoemd, maar worden niet op hun effecten beschouwd. Hetzelfde geldt min of meer van alternatief 2, HSL over bestaande (verbeterde) tracé's. Het aantal serieuze tracé-varianten wordt in feite nog beperkt doordat de ministerraad zich tegenstander heeft getoond van de keuze voor een tracé door het Groene Hart. Tevens blijken de tracé's langs Bergen op Zoom (tracévariant G) en langs Breda (tracé F) onbespreekbaar. De nulvariant wordt in de HSL-nota als referentievariant beschouwd. Deze variant komt verder niet in aanmerking voor uitvoering.

Bij vergelijking van de ontwikkeling in alternatieve verbindingen komen de verschillende keuzen naar voren die men tussentijds gemaakt heeft. De magneettrailvariant wordt na 1986 niet meer beschouwd, evenals de variant waarbij Antwerpen geen stophalte is en een verbinding via Beek in Limburg naar Keulen en Aken wordt nagestreefd. Den Haag wordt bij de startnotitie als halteplaats opgevoerd, maar in de HSL-nota verdwijnt deze mogelijkheid weer. In de startnotitie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987) zijn de alternatieve verbindingen niet concreet aangegeven. In de richtlijnennota (Commissie voor de milieu-effectrapportage, 1987) en de HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) zijn deze wel concreet aangegeven. Er is wel enig verschil te constateren. Van de negen alternatieven in de richtlijnennota zijn slechts vijf alternatieven uitgewerkt. De alternatieven waarbij Schiphol niet wordt aangedaan, zijn in de HSL-nota niet meer beschouwd. Het nulplus-alternatief is evenmin uitgewerkt.

De Planologische Kernbeslissing inzake de hoge-snelheidsverbinding, omvat het voornemen om een nieuwe hoge-snelheidsverbinding te verwezenlijken volgens tracé H voor de verbinding Rotterdam - Belgische grens en tracé A of B tussen Schiphol en Rotterdam.

De ontwikkeling van varianten beperkt zich voornamelijk tot verbindingsvarianten. Slechts eenmaal, namelijk in de haalbaarheidsstudie (Rapport van de internationale werkgroep, 1986), wordt als variant een andere voertuigtechniek, enwel de magneetrail-techniek, beschouwd. Bij de tracévarianten gaat het om varianten wat betreft het wel of niet aanleggen van nieuwe tracé's en de lokatie van de stophaltes.

Wellicht was denkbaar geweest om ook op basis van andere criteria tot varianten te komen, bijvoorbeeld andersoortige hoge-snelheidstreinen, zoals bijvoorbeeld ICE-treinen of het gebruik van treinstellen, uitgevoerd volgens het kantelbakstelsel. Treinstellen, uitgevoerd met het kantelbakstelsel hebben het voordeel dat minder hoge eisen worden gesteld aan de infrastructuur. Hierdoor is het mogelijk met beperkte aanpassing van de bestaande infrastructuur hogere snelheden te bereiken. Voorbeelden zijn het Italiaanse Fiat-Pendolino stelsel, het ABB-treintype X2 in Zweden en de TSE2000 in Japan (Hondius, 1990). Met betrekking tot de bestemming konden eveneens varianten worden uitgewerkt, bijvoorbeeld het Neptunusconcept<sup>1</sup> (Bierman en Benjaminse, 1988). Eveneens is een (gedeeltelijke) ondergrondse HSL-variant niet nader onderzocht. De Rijksgeologische dienst heeft dit in een vroeg stadium als een variant voorgesteld.

De kritiek richt zich met name op deze aspecten. Als kritiek wordt aangevoerd dat de aandacht volledig gericht wordt op slechts bepaalde voorkeurtacé's. Een verdere uitwerking van onder andere de nulplusvariant, dat wil zeggen de verhoging van de snelheid van huidige eurocitytreinen over bestaande spoorlijnen, ontbreekt.

<sup>1</sup> Inmiddels is komen vast te staan dat de ICE-verbinding naar Duitsland er zal komen en over bestaande railverbindingen zal lopen.

**Tabel 5.4 Maatschappelijk-economische interne rentevoet**

|           |      |
|-----------|------|
| Variant 1 | 8.7% |
| Variant 2 | 9.8% |
| Variant 3 | 9.1% |
| Variant 4 | 7.4% |

Opm.: Varianten van de Internationale werkgroep, 1986.

Bron: Euser, 1987.

**Tabel 5.5 Beschouwde alternatieve verbindingen in de HSL-nota**

| Alternatieve verbinding | Beschrijving                                                                               |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alternatief 0           | Geen HSL-verbinding                                                                        |
| Alternatief 1           | Amsterdam CS - Rotterdam: nieuwe lijn<br>Rotterdam CS - Belgische grens: nieuwe lijn       |
| Alternatief 2           | Amsterdam CS - Rotterdam: bestaande lijn<br>Rotterdam CS - Belgische grens: bestaande lijn |
| Alternatief 3           | -                                                                                          |
| Alternatief 4           | Amsterdam CS - Rotterdam: bestaande lijn<br>Rotterdam CS - Belgische grens: nieuwe lijn    |
| Alternatief 5           | Amsterdam CS - Rotterdam: nieuwe lijn<br>Rotterdam CS - Belgische grens: bestaande lijn    |

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

**Tabel 5.6 Globale berekening van het resultaat van de HSL in het jaar 2000, per alternatief in miljoenen gulden**

| Alternatief                                                    | 1   | 2   | 4   | 5   |
|----------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| Opbrengsten reizigers in HS-treinen                            |     |     |     |     |
| - in internationaal verkeer                                    | 112 | 80  | 109 | 97  |
| - in nationaal verkeer                                         | 46  |     |     | 46  |
| Overdracht netto voordelen                                     | 13  |     | 13  |     |
| Totaal ontvangsten HS-verkeer, geschat                         | 171 | 80  | 122 | 143 |
| Exploitatiekosten HST/HSL                                      | 60  | 40  | 43  | 55  |
| Kapitaallasten in rollend materieel*                           | 28  | 30  | 22  | 34  |
| Totaal uitgaven HS-verkeer                                     | 88  | 70  | 65  | 89  |
| Saldo ontvangsten/uitgaven                                     | 83  | 10  | 57  | 54  |
| Opbrengstderving klassiek (saldo derving/besparing)            | -42 | -22 | -24 | -39 |
| Netto resultaat HS-verkeer excl. kapitaallasten infrastructuur | 41  | -12 | 33  | 15  |

\* toerekening aantal treinstellen voor Nederlandse Spoorwegen geschat op basis van rijtijden: 9,5 (alternatief 1), 10,2 (alternatief 2), 8 (alternatief 4) en 11,7 (alternatief 5)

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

Verschillende tracé-varianten blijken onbespreekbaar (nationaal als internationaal), ondanks het feit dat de onwenselijkheid op basis van objectieve criteria onvoldoende wordt aangevoerd. Dit betreft de tracévarianten C (via Woerden), F (via Breda) en G (via Bergen op Zoom). De argumentatie omtrent de keuze van de halteplaatsen ontbreekt. De varianten waarbij Schiphol niet wordt aangedaan, zijn in de HSL-nota, ondanks de aankondiging in de richtlijnennota, niet beschouwd.

Wissing (1991) constateert op basis van ontwikkelingen in Frankrijk en Duitsland dat meervoudig gebruik van de hoge-snelheidslijnen en het verkorten van de afstanden tussen stations mogelijk zijn. De Duitse en Franse plannen laten een verdichting zien van het TGV- en ICE-netwerk. Eveneens wordt snel vrachtvervoer mogelijk gemaakt. Zijn conclusie is dan ook dat de HSL Parijs-Brussel-Antwerpen zeker in Breda, Rotterdam en Den Haag stations moet hebben. Al zou deze er niet stoppen. Hierbij kan gedacht worden aan altemeer<sup>1</sup> stoppen. De hoge-snelheidslijnen moeten ook als sporen voor de Eurocitytreinen van Rail 21 fungeren. Zij moeten tevens geschikt zijn voor snelle goederentreinen, bijvoorbeeld tussen Schiphol en Parijs ter substitutie van trucking tussen beide luchthavens. Tenslotte verdient de voorkeur een dichter net van HSL-lijnen "nieuwe stijl" op te zetten. Wissing (1991) stelt een aantal mogelijke tracés voor.

#### 5.4 Effecten en vergelijkingsmethoden

De mogelijke consequenties van een alternatief ten aanzien van de mate van het bereiken van geformuleerde doelen, kosten en milieu- en andere effecten vormen de basis voor de vergelijking van de alternatieven. Het bepalen van deze effecten is een belangrijk onderdeel in de beleidsanalytische aanpak.

De eerste evaluatie in de haalbaarheidsstudie (1986) betrof een bedrijfseconomische evaluatie. Voor elke variant werd een balans opgesteld, waarin de bedrijfseconomische kosten tegenover de bedrijfseconomische opbrengsten stonden. Op deze wijze werden de economische gevolgen van het project voor de spoorwegmaatschappijen duidelijk. Tevens leverde deze evaluatie inzicht in de rentabiliteit van het gehele project.

Voor elke variant is een absolute balans opgesteld en een differentiële balans. In de absolute balans verschenen alleen de kosten en opbrengsten die betrekking hebben op de HSL. Kosten en opbrengsten die elders in het spoorwegnet worden gemaakt of wegvallen, blijven buiten beschouwing. In de differentiële balans verschijnen wel de meerkosten en -opbrengsten van de HSL, en wel ten opzichte van de zogenaamde referentievariant. De referentievariant is gedefinieerd als een variant van het treinverkeer in 1995 zonder het HSL-project. De referentievariant bevat wel verbeterde lijnen en de bijbehorende exploitatieprogramma's.

Als veronderstellingen golden dat het project in 1995 gereed is en dat de hoge-snelheidstrein dan kan rijden. De exploitatieperiode betrof twintig jaar, namelijk 1995-2015. Als rekenjaar werd het jaar 1984 gehanteerd.

De beschouwde kosten bestonden uit investeringskosten, namelijk de aanlegkosten van de infrastructuur en de aanschaffkosten van hoge-snelheidstreinen, en exploitatiekosten.

<sup>1</sup> Dat wil zeggen dat om en om wordt gestopt, bijv. de ene keer in Rotterdam, de volgende keer in Den Haag.

**Tabel 5.7 Reisduur per alternatief, inclusief stoptijd**

| Alternatief           | Thans | 0    | 1    | 2    | 4    | 5    |
|-----------------------|-------|------|------|------|------|------|
| Amsterdam - Antwerpen | 2u14  | 2u08 | 1u10 | 1u54 | 1u30 | 1u34 |
| Amsterdam - Brussel   | 2u55  | 2u49 | 1u45 | 2u29 | 2u05 | 2u09 |
| Amsterdam - Parijs    | 5u28  | 5u22 | 3u10 | 3u54 | 3u30 | 3u34 |
| Rotterdam - Antwerpen | 1u12  | 1u06 | 0u32 | 0u56 | 0u32 | 0u56 |
| Rotterdam - Brussel   | 1u53  | 1u47 | 1u07 | 1u31 | 1u07 | 0u56 |
| Rotterdam - Parijs    | 4u26  | 4u20 | 2u32 | 2u56 | 2u32 | 2u56 |

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

**Tabel 5.8 Gemiddelde winst in reistijd per reiziger met de HST in relaties van Nederland met België en Frankrijk ten opzichte van nulalternatief, per alternatief in minuten**

| Alternatief                     | 1   | 2  | 4   | 5   |
|---------------------------------|-----|----|-----|-----|
| Amsterdam - Brussel             | 64  | 20 | 44  | 40  |
| Rotterdam - Brussel             | 40  | 16 | 40  | 16  |
| Gemiddeld Nederland - België    | 52  | 18 | 42  | 28  |
| Amsterdam - Parijs              | 132 | 88 | 112 | 108 |
| Rotterdam - Parijs              | 108 | 84 | 108 | 84  |
| Gemiddeld Nederland - Frankrijk | 120 | 86 | 110 | 96  |

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

**Tabel 5.9 De te verwachten vervoeromvang (aantal reizigers) over de HSL\* voor het jaar 2000 per etmaal per alternatief, voor een aantal belangrijke relaties met België en Frankrijk en in totaal**

| Relatie                      | 0    | 1    | 2    | 4    | 5    |
|------------------------------|------|------|------|------|------|
| Amsterdam - Brussel          | 500  | 810  | 610  | 720  | 710  |
| Amsterdam - Parijs           | 690  | 1420 | 1180 | 1360 | 1350 |
| Den Haag - Brussel           | 420  | 650  | 550  | 760  | 490  |
| Den Haag - Parijs            | 340  | 650  | 600  | 780  | 590  |
| Rotterdam - Brussel          | 160  | 260  | 210  | 260  | 210  |
| Rotterdam - Parijs           | 100  | 220  | 190  | 220  | 190  |
| Totaal Nederland - België    | 3280 | 4820 | 4020 | 4710 | 4090 |
| Totaal Nederland - Frankrijk | 2330 | 4070 | 3690 | 3970 | 3870 |

\* hoge-snelheidstreinen en klassieke treinen

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

**Tabel 5.10 Voordelen voor de reizigers met de HST in de relaties van Nederland met België en Frankrijk, per alternatief in duizenden guldens**

| Alternatief           | 1     | 2    | 4    | 5    |
|-----------------------|-------|------|------|------|
| Nederland - België    | 52.9  | 24.0 | 51.7 | 24.4 |
| Nederland - Frankrijk | 100.3 | 74.5 | 97.9 | 95.4 |

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

De opbrengsten zijn bepaald op basis van prognoses<sup>1</sup> omtrent het internationale reizigersvervoer in het jaar 2000. Als criterium gold de interne rentevoet.

De tweede evaluatie in de haalbaarheidsstudie was de maatschappelijk-economische evaluatie. Deze leverde voor elke variant een balans op, waarin de maatschappelijke kosten tegenover de maatschappelijke baten stonden. Hierbij werd gestreefd naar een kwantificering van de positieve en negatieve effecten. De referentievariant vormde ook voor deze evaluatie de vergelijkingsbasis.

Een groot aantal gevolgen bleek slechts voor afzonderlijke groepen te gelden en niet voor de samenleving als zodanig. In deze gevallen worden de gevolgen niet in de balans opgenomen, maar werden wel vermeld. Dit betrof onder meer de gevolgen voor luchtvaartbedrijven, autobusbedrijven, voor internationaal reizigersvervoer en voor nationale overheden.

Als maatschappelijke baat voor reizigers werd de reistijdwinst nader gekwantificeerd en in geld uitgedrukt<sup>2</sup>. Niet nader gekwantificeerde gevolgen voor de samenleving waren werkgelegenheid, regionale ontwikkeling, Europese integratie, het milieu en energieverbruik. Deze belangrijke aspecten konden niet in de balans worden meegenomen. Als criterium voor de maatschappelijke rentabiliteit gold de interne rentevoet.

In de HSL-nota (1991) vindt de feitelijke vergelijking plaats. Dit gebeurt op basis van verschillende effecten. Aandacht is besteed aan de financiële consequenties, de tijdswinst voor de reizigers, de effecten op ruimtelijke ordening en economie, de milieu-effecten en de vervoerskundige aspecten, zoals reisduur en vervoeromvang. De in de HSL-nota geïnventariseerde effecten vormen een selectie van de meest duidelijke effecten van zowel de introductie van een hoge-snelheidslijnverbinding in Nederland, als de effecten van specifieke tracéverbindingen. Dit laatste geldt met name voor de milieu-effecten. De uitwerking van de milieu-effecten in de HSL-nota is gebaseerd op de richtlijnen uit de richtlijnennota (CMER, 1987).

Ten aanzien van de milieu-effecten wordt in de HSL-nota onderscheid gemaakt in:

- de gevolgen voor het menselijk leefmilieu, waaronder geluidshinder;
- de gevolgen voor de ecologische kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden die op nationaal en internationale schaal van betekenis zijn;
- de gevolgen voor het landschap als geheel: schaal, samenhang, identiteit.

Bij de vergelijking van de tracévarianten op basis van de verschillende effecten is deels uitgegaan van de vergelijking van deze tracévarianten, namelijk bij de vergelijking van de milieu-effecten, en deels wordt uitgegaan van de vergelijking van vier alternatieve verbindingen tussen Amsterdam en de Belgische grens. Deze vier alternatieven worden vergeleken met het nul-alternatief. Dit is het geval bij de vergelijking van tijdswinst, kosten en dergelijke.

De verschillende alternatieven worden onder andere op hun financiële consequenties beschouwd. In de financiële beschouwing worden de opbrengsten, alsmede de exploitatielasten en de kapitaallasten van de varianten aangegeven (zie tabel 5.6).

<sup>1</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van vervoersmodellen. Elk land kent eigen modellen. Het bleek niet haalbaar te zijn om voor één model te kiezen. Op een enkele uitzondering na is voor elk land apart een prognose gemaakt voor het binnenlands en grensoverschrijdend vervoer.

<sup>2</sup> De reistijdwinst bij zakelijke reizen werd gesteld op 11 ECU per uur. Voor de reistijdwinst bij andere reizen werd 2 ECU per uur aangehouden. Tevens werd verondersteld dat deze door de economische groei jaarlijks met 2% zou toenemen.

**Tabel 5.11 Effecten van de aanleg van de HSL op andere vervoerwijzen in de verbinding Amsterdam - Rotterdam (reizigers per etmaal)**

| Verbinding                          | Amsterdam - Rotterdam |
|-------------------------------------|-----------------------|
| HST-reizigers                       | 9230                  |
| waarvan:                            |                       |
| - uit klassiek (traditionele trein) | 7940                  |
| - uit auto                          | 1030                  |
| - nieuw vervoer                     | 260                   |

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

**Tabel 5.12 Te verwachten modal split van het verkeer tussen Nederland en België na aanleg van de HSL, per alternatief in aantal reizigers per etmaal**

| Alternatieven         | 0     | 1     | 2     | 4     | 5     |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| HST-reizigers         | nvt   | 4190  | 2950  | 4110  | 3020  |
| waarvan:              |       |       |       |       |       |
| - uit klassieke trein | nvt   | 2640  | 2210  | 2670  | 2210  |
| - uit auto            | nvt   | 880   | 440   | 900   | 450   |
| - uit vliegtuig       | nvt   | 0     | 0     | 0     | 0     |
| - nieuw vervoer       | nvt   | 660   | 300   | 540   | 360   |
| Trein klassiek        | 3280  | 640   | 1070  | 610   | 1070  |
| Trein totaal          | 3280  | 4820  | 4020  | 4720  | 4090  |
| Auto                  | 26980 | 26100 | 26540 | 26080 | 26530 |
| Vliegtuig             | 60    | 60    | 60    | 60    | 60    |
| Vervoer totaal        | 30320 | 30980 | 30620 | 30860 | 30680 |

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

**Tabel 5.13 Te verwachten modal split van het verkeer tussen Nederland en Frankrijk na aanleg van de HSL, per alternatief in reizigers per etmaal**

| Alternatieven         | 0    | 1    | 2    | 4    | 5    |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| HST-reizigers         | nvt  | 4070 | 3690 | 3970 | 3870 |
| waarvan:              |      |      |      |      |      |
| - uit klassieke trein | nvt  | 2330 | 2330 | 2330 | 2330 |
| - uit auto            | nvt  | 860  | 800  | 810  | 800  |
| - uit vliegtuig       | nvt  | 320  | 220  | 270  | 270  |
| - nieuw vervoer       | nvt  | 560  | 340  | 560  | 470  |
| Trein klassiek        | 2330 | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Trein totaal          | 2330 | 4070 | 3690 | 3970 | 3870 |
| Auto                  | 3730 | 2870 | 2930 | 2920 | 2930 |
| Vliegtuig             | 1350 | 1030 | 1130 | 1080 | 1080 |
| Vervoer totaal        | 7410 | 7970 | 7750 | 7970 | 7880 |

Bron: Ministerie van V en W, 1991.

Daarnaast is de reisduur bij de verschillende alternatieven voor de reiziger vergeleken. In tabel 5.7 is aangegeven wat de reisduur is per alternatief vanaf Amsterdam en Rotterdam. Op basis van de gegevens omtrent de reisduur kan de gemiddelde winst in reistijd per reiziger worden berekend. Dit is voor Rotterdam, Amsterdam en voor heel Nederland bepaald. De alternatieven zijn hierop vergeleken (tabel 5.8).

Met behulp van een schatting van de vervoersomvang (tabel 5.9) is in de HSL-nota een vergelijking gemaakt van kostenbesparingen (tabel 5.10) als gevolg van de reistijdwinst. De vervoersomvang is geschat voor het binnenlandse vervoer met behulp van het Landelijk Model van de Dienst Verkeerskunde (Rijkswaterstaat) en voor het internationaal vervoer met behulp van het Lange Afstanden Model. De reistijdwaardering is gebaseerd op adviezen van de Commissie voor Beleidsanalyse omtrent de waardering van reistijdwinst in guldens bij zakelijk en niet-zakelijk personenverkeer.

Ten aanzien van de algemene economische effecten wordt ingegaan op de consequenties van het wel of niet realiseren van een HSL. Er wordt gepleit voor het belang van een kwalitatief hoge railverbinding ten behoeve van Amsterdam als toplocatie en in relatie tot het groeiende toerisme en congresbezoek. Tevens wordt het belang van de HSL voor de mainportfunctie van Schiphol aangeduid. Dit is niet nader kwantitatief onderbouwd.

Het substitutie-effect vormt in de HSL-nota eveneens een aandachtspunt. Zowel voor het binnenlands vervoer als het internationaal vervoer is een 'voorzichtige' schatting gemaakt van de substitutie- en de vervoergenererende effecten van de HSL (zie tabel 5.11 en 5.12 en 5.13). Men verwacht dat door de sterke kwaliteitsverbetering van de aangeboden treinverbindingen het substitutie- en generatie-effect groter zal zijn dan waarvan in de prognoses van wordt uitgegaan. Men wijst daarbij op de ervaringen in Frankrijk. De meeste HST-reizigers zullen naar verwachting uit de 'klassieke' internationale treinen komen. Uit de tabellen 5.12 en 5.13 blijkt dat de verschuiving van vliegtuig en auto naar de hoge-snelheidstrein naar verwachting slechts zeer beperkt zal plaatsvinden.

In relatie tot de effecten op de ruimtelijke structuur zijn de verbindingsalternatieven op kwalitatieve wijze met elkaar vergeleken. De volgende criteria zijn gehanteerd:

- a. De structuur van hoogwaardige infrastructurele verbindingen op het niveau van de Randstad. Gestreefd wordt naar een zo goed mogelijke aansluiting van Nederland op het Europese net van hoge-snelheidsverbindingen.  
In de HSL-nota komt men tot de volgende voorkeurvorgorde:
  1. Alternatief 1
  2. Alternatief 4
  3. Alternatief 5
  4. Alternatief 2, nulalternatief en nul-plus-alternatief
- b. De structuur van hoogwaardige openbaar-vervoerverbindingen op het niveau van delen van de Randstad en de stedenring. Gestreefd wordt naar een zo groot mogelijk bijdrage van de hoge-snelheidsverbinding aan de ruimtelijke structuur van de Randstad en de structuur van de zogeheten Stedenring Centraal Nederland.  
De volgende volgorde in voorkeur ontstaat:
  1. Alternatief 4
  2. Alternatief 2
  3. Alternatieven 1 en 5
  4. Nul-alternatief en nul-plus-alternatief

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991.

Tabel 5.14 Vergelijking van tracé's op milieu-effecten

| Milieu-aspecten                                        | A           | A+          | B           | B+          | C           | C+          | D           | D+          | E           | E+          | F           | F+          | G           | G+          | H           | H+          |
|--------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Lengte tracé in kilometers:</b>                     | <b>37,0</b> | <b>37,0</b> | <b>40,0</b> | <b>40,0</b> | <b>33,0</b> | <b>33,0</b> | <b>47,1</b> | <b>47,1</b> | <b>48,8</b> | <b>48,8</b> | <b>42,8</b> | <b>42,8</b> | <b>62,4</b> | <b>62,4</b> | <b>49,4</b> | <b>49,4</b> |
| - Tracé door stedelijk gebied                          | 3,0         | 3,0         | 9,0         | 9,0         | -           | -           | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         | -           | -           | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         |
| - Tracé door landelijk gebied                          | 29,0        | 29,0        | 23,0        | 23,0        | 26,0        | 26,0        | 40,1        | 40,1        | 41,8        | 41,8        | 35,8        | 35,8        | 47,4        | 47,4        | 39,4        | 39,4        |
| - Op overgang stad/platteland                          | 5,0         | 5,0         | 8,0         | 8,0         | 7,0         | 7,0         | 6,0         | 6,0         | 6,0         | 6,0         | 7,0         | 7,0         | 14,0        | 14,0        | 9,0         | 9,0         |
| - Verdiept tracé; tunnel                               | -           | 0,3         | 1,0         | 0,3         | 0,2         | 0,2         | 6,5         | 7,5         | 5,5         | 6,0         | 3,5         | 6,0         | 5,5         | 6,0         | 5,5         | 6,0         |
| - Verdiept tracé; tunnelbak                            | 1,3         | 4,5         | 2,3         | 4,5         | 4,7         | 4,7         | 1,4         | 7,0         | 0,9         | 6,0         | 5,0         | 11,0        | 5,0         | 10,0        | 1,5         | 6,0         |
| - Op of iets boven maaiveld                            | 4,0         | 5,0         | 1,0         | 1,0         | 18,0        | 18,0        | 5,0         | -           | 5,0         | -           | 10,0        | 10,0        | 20,0        | 13,0        | 18,0        | -           |
| - Verhoogd tracé; spoordijk                            | 30,5        | 25,0        | 34,5        | 31,0        | 9,0         | 8,0         | 33,5        | 29,5        | 36,5        | 35,0        | 23,5        | 13,5        | 35,0        | 31,5        | 23,5        | 35,0        |
| - Verhoogd tracé; viaductspoor                         | 1,0         | 2,0         | 1,0         | 3,0         | 1,0         | 2,0         | 1,0         | 3,0         | 1,0         | 2,0         | -           | 1,5         | 1,0         | 2,0         | 1,0         | 2,5         |
| - Verhoogd tracé; (lange) brug                         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,2         | 0,1         | 0,1         | 0,1         | -           | 0,1         | -           | 1,2         | 1,1         | 0,2         | -           | 0,2         | -           |
| - Bundeling met infrastructuur                         | 1,0         | 1,0         | 16,0        | 16,0        | 6,0         | 6,0         | 7,0         | 7,0         | 14,0        | 14,0        | 28,5        | 28,5        | 30,0        | 30,0        | 22,0        | 22,0        |
| <b>LANDSCHAP*</b>                                      |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Aantasten herkenbaarheid en samenhang: negatief effect | 7,5         | 3,0         | 9,5         | 5,0         | 8,0         | 7,0         | 13,0        | 13,0        | 8,0         | 8,0         | 13,0        | 11,0        | 8,0         | 6,0         | 8,0         | 8,0         |
| Idem: zeer negatief effect                             | 1,5         | -           | 1,0         | -           | 10,0        | 8,0         | 5,5         | 1,5         | 4,5         | 2,0         | 5,0         | -           | 11,0        | 7,0         | 8,0         | 4,0         |
| Restruimtes en overhoeken                              | 3,5         | 3,5         | 11,0        | 8,0         | 16,0        | 13,0        | 5,0         | 2,0         | 6,0         | 2,0         | 4,0         | 4,0         | 10,0        | 6,0         | 7,0         | 3,0         |
| <b>BODEM EN WATER</b>                                  |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Doorsnijden van geobjecten*                            | 0,4         | 0,4         | 1,8         | 1,8         | -           | -           | 1,4         | 1,4         | 1,4         | 1,4         | 0,9         | 0,9         | 1,3         | 1,3         | 1,1         | 1,1         |
| Doorsnijden vervuilde locaties**                       | 5           | 5           | 9           | 9           | 19          | 19          | 6           | 6           | 2           | 2           | 7           | 7           | 5           | 5           | 3           | 3           |
| <b>ECOLOGIE*</b>                                       |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Doorsnijden weidevogelgebieden                         | 3,0         | 3,0         | 4,0         | 4,0         | 4,0         | 4,0         | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           |
| Tracé langs weidevogelgebieden                         | 5,0         | 5,0         | 12,0        | 12,0        | 2,5         | 2,5         | -           | -           | -           | -           | 1,0         | 1,0         | -           | -           | -           | -           |
| Doorsnijden ganzengebieden                             | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 22,0        | 22,0        | 24,0        | 24,0        | 10,0        | 10,0        | 33,0        | 33,0        | 28,0        | 28,3        |
| Tracé langs ganzengebieden                             | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 4,0         | 4,0         | -           | -           | 3,0         | 3,0         |
| Doorsnijden internationaal belangrijke wetlands        | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 3,5         | 3,5         | 3,5         | 3,5         | 2,5         | 2,5         | 3,5         | 3,5         | 3,5         | 3,5         |
| Tracé langs internationaal belangrijke wetlands        | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1,5         | 1,5         | -           | -           |
| Doorsnijden natuurgebieden                             | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1,0         | 1,0         | 0,5         | 0,5         | 1,5         | 1,5         | 1,0         | 1,0         | 0,5         | 0,5         |
| Tracé langs natuurgebieden                             | -           | -           | -           | -           | 2,0         | 8,0         | 0,5         | 0,5         | -           | -           | 1,0         | 1,0         | 2,5         | 2,5         | -           | -           |
| Doorsnijden locaties voor natuurontwikkeling           | 4,0         | 4,0         | 12,0        | 12,0        | 8,0         | 8,0         | 2,0         | 2,0         | 1,0         | 1,0         | 4,0         | 4,0         | 7,5         | 7,5         | 1,0         | 1,0         |
| Tracé langs locaties voor natuurontwikkeling           | 4,0         | 4,0         | -           | -           | 5,0         | 5,0         | -           | -           | -           | -           | 1,0         | 1,0         | 5,0         | 5,0         | -           | -           |
| <b>GELUID**</b>                                        |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Verlies ha stilgebieden***                             | 1500        | 1500        | 300         | 300         | 2000        | 2000        | 2500        | 2500        | -           | -           | -           | -           | 350         | 350         | 50          | 50          |
| Woningen in zone 50-57 dB(A)                           | 226         | 226         | 330         | 330         | 324         | 324         | 89          | 89          | 83          | 83          | 484         | 484         | 162         | 162         | 113         | 113         |
| Woningen in zone 57-70 dB(A)                           | 181         | 181         | 270         | 270         | 176         | 176         | 173         | 173         | 242         | 242         | 369         | 369         | 381         | 381         | 269         | 269         |
| Woningen < 70 dB(A) saneren                            | 5           | 5           | 35          | 35          | 10          | 10          | 10          | 10          | 10          | 10          | 10          | 10          | 15          | 15          | 10          | 10          |
| <b>LEEFMILIEU</b>                                      |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Doorsnijden openbare ruimte*                           | 2,0         | 2,0         | 4,0         | 4,0         | 1,0         | 1,0         | 3,0         | 3,0         | 4,0         | 4,0         | 2,0         | 2,0         | 12,0        | 12,0        | 3,0         | 3,0         |
| Doorsnijden lindorpen**                                | 4           | 4           | 5           | 5           | 8           | 8           | 5           | 5           | 6           | 6           | 4           | 4           | 5           | 5           | 8           | 8           |

\* in kilometers

\*\* in aantallen

\*\*\* verlies hectare stiltegebieden doordat geluid HSL &gt; 30 dB(A)

c. De structuur van de landelijke gebieden. Gestreefd wordt naar het zo goed mogelijk inpassen van de HSL in de structuur van de landelijke gebieden. Met betrekking tot het deel ten noorden van Rotterdam komt men tot de volgende volgorde:

1. Alternatieven 2 en 4, nulalternatief en nul-plus-alternatief
2. Alternatieven 1 en 5

Voor het deel ten zuiden van Rotterdam heeft men de volgende voorkeursvolgorde:

1. Alternatieven 2 en 5, nulalternatief en nul-plus-alternatief
2. Alternatieven 1 en 4

Met betrekking tot de effecten op de ruimtelijke structuur in landelijk en stedelijk gebied op micro-niveau worden tracé's vergeleken (i.p.v. alternatieve verbindingen). Hierbij blijft de vergelijking echter beperkt tot een onderlinge vergelijking van de tracé's A en B ten noorden van Rotterdam en beschouwing van de effecten van tracé H ten zuiden van Rotterdam.

De milieu-effecten worden per tracé-variant beschouwd. Bij deze beschouwing wordt eveneens het effect van te nemen milieu-maatregelen per tracé betrokken.

Milieu-effecten die nader worden geïnventariseerd betreffen:

- Leefmilieu, namelijk geluidshinder.
- Ecologische gevolgen, d.w.z. verontrusting en verstoring van dieren in natuurterreinen en andere ecologisch belangrijke gebieden, barrièrewerking, verandering van de waterhuishouding en verandering van de waterkwaliteit.
- Landschap, waarbij wordt ingegaan op de visuele en functionele aspecten van het landschap

In de (kwantitatieve) vergelijking van de milieu-effecten (tabel 5.14) ontbreken echter de effecten van de HST op bestaande verbindingen.

Men komt tot de conclusie dat de milieu-effecten van tracé B (ten westen van Zoetermeer) minder groot zijn dan van tracé A (ten oosten van Zoetermeer). Voorts dat variant H (westelijk van Roosendaal) ten aanzien van milieu-effecten gunstiger scoort dan de andere tracé's ten zuiden van Rotterdam.

Vanwege het ontbreken van gegevens omtrent de milieu-consequenties van de HSL voor bestaande verbindingen is het niet mogelijk een kwantitatieve vergelijking te maken van de alternatieve verbindingen (alternatieven 0, 1, 2, 4 en 5). In de HSL-nota blijft het dan ook bij een kwalitatieve vergelijking van de alternatieve verbindingen. Hierbij wordt uit milieu-oogpunt de voorkeur uitgesproken voor alternatief 1 (Ten noorden van Rotterdam de tracé's A of B en ten zuiden van Rotterdam tracé H).

Om te kunnen beoordelen of de HSL-nota volledig is in de uitwerking van effecten dient een toetsingskader voorhanden te zijn. Belangrijke aandachtspunten in de beschouwing van effecten zijn volledigheid, nauwkeurigheid en betrouwbaarheid. De richtlijnnnota (CMER, 1987) vormt ten aanzien van de milieu-effecten een toetsingskader. Voor de overige effecten ontbreekt een concreet toetsingskader.

De MER-procedure voorziet in een toetsing van de milieu-effecten (zie tijdschema, afb. 4.2). Vooruitlopend op deze toetsing is na de presentatie van de HSL-nota door betrokkenen commentaar geleverd. Ten aanzien van de milieu-effecten wordt geconstateerd dat de HSL-nota onvolledig is. In de HSL-nota wordt al aangegeven dat er met name op het gebied van de bepaling van de geluidbelasting kennisleemten bestaan. Met name de gevolgen op de omgeving van de productie van zeer hoge en zeer lage geluidsfrequenties

bij een hoge-snelheidstrein zijn onbekend. De bepaling van de geluidbelasting in de HSL-nota is uitgevoerd aan de hand van de geluidbelasting van een traditionele trein bij een snelheid van 140 km per uur. Bij de meting wordt geen rekening gehouden met mogelijke verschillen in frequentie en geluidsspectrum en het gevolg hiervan voor de geluidsoverlast. Ten gevolge van Dopplereffect is het frequentiespectrum van een TGV breder dan van de referentietrein. Geconstateerd<sup>1</sup> is dat de TGV op volle snelheid een hinderlijke hoge toon produceert. Daarnaast worden op een hoog volume zeer lage tonen geproduceerd door de electromotoren, door het contact dat de wielen maken met de rails en als gevolg van de luchtverstoring onder de trein en de terugwervelende wind achter de treinstellen. De effecten van deze geluidsfrequenties voor de mens zijn nooit uitvoerig onderzocht. Bij de berekening van de geluidsproductie wordt ook geen rekening gehouden met het feit dat op sommige plaatsen de geluidsproductie op 11 meter boven het maaiveld plaatsvindt.

Eveneens wordt geconstateerd dat de HSL-nota een te positief beeld schept van de milieu-effecten. Dit betreft de schade aan bebouwing<sup>2</sup> en aan plassen<sup>3</sup>. Dit heeft mede tot consequentie dat de aanlegkosten mogelijk hoger zullen zijn dan wordt geraamd.

Een belangrijk aspect bij de vergelijking van mogelijke effecten is de beschouwing van de veranderende omstandigheden. De vraag is dan: in hoeverre kunnen omstandigheden veranderen en welke gevolgen hebben deze. Met name ten aanzien van de HSL zijn ontwikkelingen in de reizigersomvang van belang. In de HSL-nota wordt al aangegeven dat grote onzekerheden aanwezig zijn ten aanzien van de voorspelling van de te verwachten vervoersomvang. Dit heeft betrekking op mogelijke gevolgen op het reizigersgedrag van Europa '92, de openstelling van de Kanaaltunnel, en dergelijke. Voorts zijn effecten van nieuwe beleidsmaatregelen, voorzien in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Vierde Nota Extra en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus niet beschouwd.

Ten aanzien van de vergelijking van de alternatieven in de HSL-nota kunnen enkele conclusies worden getrokken. De vergelijking in de HSL-nota is gebaseerd op het vergelijken van een aantal alternatieve verbindingen Amsterdam - Belgische grens (de alternatieven 1, 2, 4 en 5, zie tabel 5.5) op basis van kosten, reistijdwinstsubstitutie en inpassing in de ruimtelijke structuur. Dit betreft deels een kwalitatieve en deels een kwantitatieve toetsing. Daarnaast zijn de milieu-effecten vergeleken<sup>4</sup>. Dit vond plaats op basis van kwantitatieve informatie per milieu-effect voor de verschillende tracés (A t/m H). In de beschouwing van de milieu-effecten ontbreekt echter de informatie omtrent de milieu-gevolgen van de HST op bestaande tracés. Hierdoor wordt een vergelijking van de alternatieve verbindingen, zoals bij de economische en substitutie-effecten is gebeurd, niet mogelijk.

Dit beperkt ook de mogelijkheid om met behulp van vergelijkingsmethoden, zoals multicriteria analyse de voorkeur voor een bepaald alternatief te argumenteren. Dit is in de HSL-nota dan ook niet gebeurd.

<sup>1</sup> Brabants Nieuwsblad, 22 juni 1991.

<sup>2</sup> De schade aan de bebouwing van bijvoorbeeld Leiderdorp door de aanleg van de HSL is veel groter dan in de HSL-nota is aangegeven (Leidsch Dagblad, 20 juni 1991). Als gevolg van de te slappe ondergrond zullen funderingen in Leiderdorp worden aangetast.

<sup>3</sup> Volgens het Leidsch Dagblad (20 juni 1991) is bij het ontwerp van tracé B geen rekening gehouden met de Put van Leiderdorp.

<sup>4</sup> Zie bijlage 4, paragraaf 7 van de HSL-nota (Ministerie van V en W, 1991).

## 5.5 De hoge-snelheidslijn in relatie tot het overheidsbeleid

Een belangrijke vraag is in hoeverre een grootschalig inrichtingsproject aansluit bij het beleid van de overheid ten aanzien van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, en milieubeheer. Grootschalige (infrastructuur-)projecten staan vaak op zichzelf. De relatie met het desbetreffende beleid, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening ontbreekt. Meestal speelt de lange looptijd van dergelijke projecten daarbij een rol. Bij het HSL-project kan dan ook de vraag gesteld worden in hoeverre deze aansluit bij het beleid van de overheid.

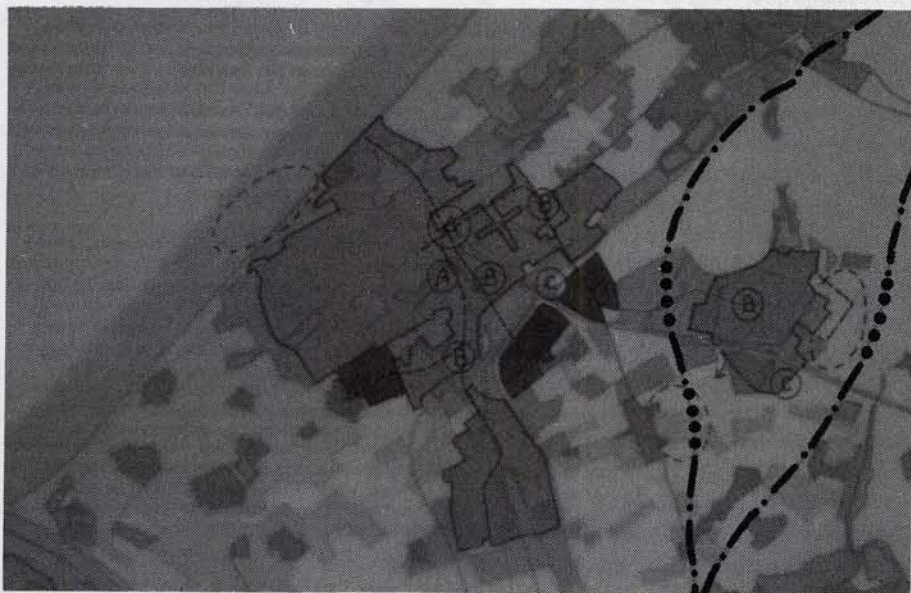
De HSL wordt genoemd in het SVV II deel d (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990). Hoge-snelheidsverbindingen sluiten aan bij de doelstelling van het verbeteren van de bereikbaarheid van de Randstad voor het lange-afstandsverkeer voor het personenvervoer. De HSL speelt geen rol van betekenis in relatie tot de verbetering van de bereikbaarheid van de Randstad voor het goederenvervoer. Althans deze relatie wordt in het SVV II en de HSL-nota niet gelegd. In België wordt echter wel het goederenvervoer in ogenschouw genomen in de HSL-plannen.

De HSL leidt tot enige mate van substitutie van het personenvervoer per auto op de relatie Amsterdam, Rotterdam - Parijs en sluit dus aan op de mobiliteitsdoelstelling uit het SVV II. Met name voor de relatie Amsterdam - Rotterdam is de HSL van belang. Een belangrijk deel van de hoge-snelheidstreinreizigers zal reizen tussen Amsterdam en Rotterdam (en niet verder). De HSL kan hier een belangrijke bijdrage leveren tot verhoging van de kwaliteit van het railvervoersysteem in de Randstad en kan dus een verbetering van de concurrentiepositie van het openbaar vervoer tot gevolg hebben. Het Randstedelijk deel van de HSL past dan ook in het Rail 21-concept van de Nederlandse Spoorwegen. Een voorwaarde is wel dat een belangrijk deel van de projecten uit Rail 21 wordt uitgevoerd.

De relatie tot het ruimtelijk beleid en het milieubeleid is duidelijk complexer. Bij de beschouwing van de effecten van de HSL op de ruimtelijke structuur op Europees niveau en nationaal niveau (blz. 64-65, HSL-nota, 1990) wordt een relatie gelegd met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Tussentijds is omtrent de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) een kabinetsstandpunt (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991) geformuleerd. In vergelijking met de ontwerp-PKB VINEX (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990) is ten aanzien van de HSL het een en ander veranderd. Het kabinetsstandpunt (1991) gaat uit van een net van hoge-snelheidsverbindingen. In de ontwerp-PKB (1990) wordt nog uitgegaan van hoge-snelheidslijnen. Dit betekent in principe dat uit het oogpunt van het ruimtelijk beleid het realiseren van hoge-snelheidsverbindingen ook met behulp van bestaande (aangepaste) railverbindingen kan plaatsvinden. Voor de verbinding met Brussel en Parijs wordt in het kabinetsstandpunt omtrent VINEX (1991) echter een nieuwe spoorlijn voor het Randstedelijk deel en het Brabantse deel van de hoge-snelheidsverbinding als uitgangspunt gekozen.

Bezie men in het kabinetsstandpunt omtrent VINEX (1991) het ontwikkelingsperspectief voor de Randstad, dan zijn enige conflictpunten te constateren. Het ontwikkelingsperspectief voor de Randstad gaat onder meer uit van het verbeteren van het internationaal concurrerend vestigingsmilieu in de Randstad en het veiligstellen van de bereikbaarheid van de vier grote steden en de mainports. De ontwikkeling van hoge-snelheidsverbindingen past hierin. Tegelijkertijd streeft men naar een benutting van de ontwikkelingsmogelijkheden van het Groene Hart. De voorgestelde tracé-varianten tasten echter in meer of in mindere mate wel het Groene Hart aan. De HSL is daardoor strijdig met het Plan voor

**Afb. 5.3    Conflictpunten nabij Den Haag en Rotterdam in relatie tot  
VINEX deel III**  
**Gewest Den Haag**



**Gewest Rotterdam**



**LEGENDA**

— . — . — . = Tracévoorstellen

● ● ● ● ● ● = Conflictgedeelte

Aanpak voor het Groene Hart<sup>1</sup>. Dit wordt in de HSL-nota ook geconstateerd: "... het nationale ruimtelijke beleid (voor het Groene Hart) is gericht op het voorkomen van nieuwe doorsnijdingen met infrastructuur. Een nieuwe lijn zal niet alleen leiden tot barrièrewerking, landschappelijke aantasting en geluidshinder, maar kan mogelijk ook aanleiding zijn tot bundeling van andere nieuwe infrastructuurelementen. Verstedelijking rondom deze bundel kan hiervan het gevolg zijn, hetgeen haaks staat op het beleid ten aanzien van het Groene Hart...". Verder worden in het kabinetsstandpunt omtrent VINEX (1991) mogelijke woningbouwlocaties voor de periode 1995-2005 en de periode na 2005 aangegeven. Verschillende HSL-tracé-varianten doorsnijden tal van plannen voor woningbouwlocaties, zowel in de Randstad<sup>2</sup> als in Noord-Brabant<sup>3</sup>.

In relatie tot het ruimtelijk beleid zoals dat in VINEX is verwoord, kunnen een aantal knelpunten worden gesignaleerd. De volgende knelpunten worden gesignaleerd met betrekking tot het tracé ten oosten van Zoetermeer (tracé A):

- doorsnijding toekomstige bouwlocatie tussen Berkel en Bergschenhoek (= VINEX-locatie Noordrand II)
- doorsnijding van het vestigingsgebied voor glastuinbouw in de B-driehoek
- schamping van de stadsuitbreiding Zoetermeer-oost
- doorsnijding van het Groene Hart tussen Benthuizen en de A11 en ter plaatse van de polder Achthoven.

In relatie tot het tracé ten westen van Zoetermeer (tracé B) worden eveneens knelpunten gesignaleerd:

- doorsnijding van de bouwlocatie Berkel-Noord (=VINEX-locatie Noordrand)
- doorsnijding van het glastuinbouwgebied Middenweg ten oosten van Pijnacker (tevens eventueel in de toekomst te verstedelijken zone)
- doorsnijding groengebied tussen Leizo en Zoetermeer
- schamping van het Groene Hart
- passage door Leiderdorp
- doorsnijding van het Groene Hart ter plaatse van de Veender- en Lijkerpolder

Het voornaamste knelpunt ten aanzien van het tracé via Woerden (tracé C) vormt de forse doorsnijding van het Groene Hart.

Het tracé ten zuiden van Rotterdam en ten westen van Barendrecht doorsnijdt potentiële bouwlocaties voor woningen (o.a. de bouwlocatie Barendrecht/Smitshoek) en bedrijventerreinen in het desbetreffende gebied.

Het HSL-project ondersteunt wel VINEX in relatie tot het verbeteren van de concurrentiepositie van de Randstad. Al benadrukt de gemeente Den Haag terecht, dat het niet aandoen van de gemeente Den Haag (1991) onvoldoende in overeenstemming is met het streven naar de verbetering van de concurrentiepositie van de Randstad.

De komst van de hoge-snelheidstrein naar de luchthaven Schiphol wordt van evident belang geacht. Voor de luchthaven vormt de hoge-snelheidslijnverbinding een van de voorwaarden om tot mainport te kunnen uitgroeien. Vandaar dat in de HSL-nota aandacht wordt besteed aan de relatie met het plan van Aanpak van Schiphol. In de HSL-nota wordt onderzoek van de Hague Consulting Group aangehaald, waaruit blijkt dat een substitutie mogelijk is van 5 à 10 miljoen passagiers (11 à 18%) van luchtverkeer naar

<sup>1</sup> Algemeen Dagblad van 5 maart 1991.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld de woningbouwlocatie Noordrand II tussen Berkel en Bergschenhoek bij tracé A en de locaties Noordrand III en Pijnacker Oost bij tracé B.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld de woningbouwlocatie Vroenhout van de gemeente Roosendaal.

railverkeer. Tot 2003 zal slechts een beperkte substitutie van 3 tot 5% (1 à 2 miljoen pas-sagiers) mogelijk zijn. Hiervoor is wel in de periode 1990-2003 een aantal maatregelen nodig, waaronder het realiseren van snelle overstapmogelijkheden tussen vliegtuig en HSL, het realiseren van een geïntegreerd bagage-afhandelingssysteem, tariefafstemming tussen vervoer per vliegtuig en per trein, een uniform reserveringssysteem en korte en herkenbare looproutes.

Een punt van kritiek kan zijn dat een dergelijk project onvoldoende bijdraagt tot de doelen die op het desbetreffende beleidsterrein zijn gesteld. Zo wordt ten aanzien van de HSL gesteld dat de HSL onvoldoende bijdraagt tot het oplossen van de problemen ten aanzien van de automobilititeit en de bereikbaarheid in Nederland. Hetzelfde geldt ten aanzien van de milieudoelstellingen. De HSL zal onvoldoende bijdragen tot vermindering van de belasting van het leefmilieu. De kritiek is dan ook dat er projecten aan te wijzen zijn die met minder financiële middelen een grotere bijdrage leveren tot het oplossen van de desbetreffende beleidsproblemen<sup>1</sup>.

## **5.6 Conclusies met betrekking tot de beleidsvorming omtrent de hoge-snelheidslijn**

In dit hoofdstuk zijn achtereenvolgens de ontwikkelingen ten aanzien van probleem-formulering, alternatieven en bepaling van effecten ten aanzien van de hoge-snelheidslijn in Nederland beschreven. Aan de hand van de beleidsanalytische benadering is gepoogd de besluitvorming rond de HSL te evalueren. Hierbij is nagegaan in hoeverre de beleids-ontwikkeling rond de HSL overeenstemt met de beleidsanalytische benadering en in hoe-verre de HSL aansluit bij het huidige beleid van de overheid. Tevens is aandacht besteed aan punten van commentaar van betrokken partijen als gemeenten en milieugroepen. De bevindingen worden nu kort samengevat.

Uit de analyse blijkt dat de probleemformulering tot het moment van de milieu-effectrap-portage nauwelijks tot uitdrukking is gekomen. Het accent lag sterk bij het aantonen van de financiële haalbaarheid. Op basis van dat criterium zijn dan ook op internationaal niveau de alternatieven vergeleken. Pas ten behoeve van de besluitvorming op nationaal niveau ten aanzien van de vraag of een HSL-verbinding moet worden aangelegd en de vaststelling van het tracé wordt uitgebreider aandacht besteed aan genoemde zaken.

De HSL-nota omvat de ontwerp-planologische kernbeslissing, de tracé-nota en de milieu-effectrapportage, en vormt het basisdocument voor de desbetreffende procedures. Deze procedures zijn tot één gecombineerde tracé/MER-procedure samengevoegd. Deze HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) blijkt volledig volgens de beleidsana-lytische benadering te zijn opgebouwd. Dit geldt voor de probleemformulering, de ont-wikkeling van alternatieven en het vergelijken op basis van effecten. Dit is het gevolg van het feit dat een tracénota en een MER volgens de beleidsanalytische aanpak worden opgesteld.

Uit de doelstelling, geformuleerd in de HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) blijkt dat er aan de HSL geen direct probleem ten grondslag ligt. Het betreft de

---

<sup>1</sup> Gemeente Den Haag (1991) wijst bijvoorbeeld op de Rail 21-projecten van de Nederlandse Spoorwegen.

ontwikkeling van een nieuw railvervoersysteem, dat aanmerkelijke voordelen oplevert in vergelijking met het huidige railvervoersysteem. Wel wordt een relatie gelegd met problemen als de milieuproblematiek en de concurrentiepositie van de Randstad.

Als manco in de doelformulering van het HSL-project wordt gezien het ontbreken van een doelgroepformulering. Ten aanzien van de gehanteerde randvoorwaarden, blijkt dat de eis van rentabiliteit gedurende het HSL-project wordt losgelaten. Hetzelfde geldt min of meer voor de drie-uursgrens voor de verbinding Schiphol - Parijs. Slechts één alternatief benadert deze grens. Het milieu-aspect vormt een belangrijke randvoorwaarde. Deze speelt als criterium voor de beoordeling van de verschillende alternatieven een belangrijke rol.

In de loop van het beleidsproces zijn diverse alternatieven ontwikkeld. Onder andere zijn de mogelijkheden van een magneetrailbaan onderzocht. Al vrij snel liggen een aantal zaken vast, namelijk dat het een TGV moet zijn, en dat deze tussen Amsterdam en Brussel dient te stoppen in Rotterdam en Antwerpen. In de richtlijnennota (CMER, 1987) worden de uit te werken alternatieven opgenoemd. De varianten in de HSL-nota worden om tal van redenen beperkt tot een drietal tracé-varianten, namelijk twee tracévarianten voor de Randstad en een tracé voor het Brabantse deel. De varianten, waarbij Schiphol geen halteplaats vormt, worden in de HSL-nota (1991) in het geheel niet uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor het nul-alternatief, het nulplus-alternatief en alternatief 2, een hogesnelheidstrein over bestaande (verbeterde) tracé's.

Bij de beschouwing van de verschillende effecten is aandacht besteed aan bedrijfseconomische aspecten, maatschappelijk economische effecten, verkeers- en vervoerseffecten, alsmede milieu-effecten en ruimtelijke aspecten. Een evaluatie van de diverse alternatieve verbindingen is, door het ontbreken van gegevens omtrent milieu-effecten bij het gebruik van bestaande verbindingen, niet mogelijk.

Een groot verschil tussen de beleidsanalytische aanpak en de daadwerkelijke besluitvormingsprocedure is dat in de beleidsanalytische aanpak wordt uitgegaan van de gelijkwaardigheid van alternatieven, d.w.z. de alternatieven krijgen een gelijke kans, de waardering op basis van de gekozen criteria vormt de basis voor de beslissing. In deze case blijkt het aantal te kiezen alternatieven beperkt.

Een tweede verschil is dat de beleidsanalytische aanpak tracht door middel van bijvoorbeeld kosten-batenmethode of multicriteriamethoden alternatieven te ordenen. In de HSL-nota wordt wel een voorkeur uitgesproken ten aanzien van de gekozen tracé's. Er wordt niet aangegeven welke methodiek is gehanteerd om tot deze voorkeur te komen.

Bij beschouwing van de diverse beleidsnota's van de Rijksoverheid blijkt dat de HSL duidelijk een plaats heeft gekregen in het beleid. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening is met name in VINEX deel III (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991) een plaats voor de HSL ingeruimd. In de HSL-nota wordt duidelijk aansluiting gezocht bij het huidige beleid. Het beperken van de automobiliteit, substitutie van het luchtverkeer, verbetering van de internationale bereikbaarheid en het verbeteren van het internationaal concurrerend vestigingsmilieu in de Randstad vormen niet voor niets aandachtspunten in de HSL-nota. Toch zijn er conflictpunten te constateren, met name met betrekking tot het ruimtelijk beleid. De ontwikkeling van een nieuwe verbinding voor de hoge-snelheidstrein doet een aanslag op een deel van het Groene Hart van de Randstad. Verder is in het kabinetsstandpunt omtrent VINEX (Ministerie van

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991) een aantal bouwlokaties aangegeven, die door een of meer tracévarianten worden doorsneden.

De punten van kritiek richten zich met name op de relatie met de huidige doelen van het ruimtelijk, milieu- en verkeers- en vervoersbeleid. De HSL draagt slechts in beperkte mate bij tot het oplossen van de huidige problemen op de desbetreffende beleidsterreinen, met name bereikbaarheid en leefbaarheid.

De kritiek ten aanzien van de HSL-alternatieven richt zich vooral op de beperkte uitwerking hiervan. Met name de keuze voor zowel een nieuw tracé in de Randstad als een nieuw tracé ten zuiden van Rotterdam wordt gekritiseerd.

Ten aanzien van de beschouwde effecten wordt de kritiek geleverd dat de positieve effecten - met name de macro-economische effecten en de substitutie-effecten - overschat worden, terwijl de negatieve effecten onvolledig zijn.

## DE HOGE-SNELHEIDSTREIN IN DE RANDSTAD

### 6.1 De diverse tracévarianten in de Randstad

In deze paragraaf zullen de varianten in relatie tot de Randstad nader worden belicht. In de verschillende tracévarianten uit de HSL-nota zijn keuzen te vinden ten aanzien van tracé en halteplaatsen (Schiphol, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag).

In 1977 was men in het AMROBEL-rapport al van mening, dat het tracé voor de HST niet via Den Haag kon lopen. Het karakter van de HSL zou geweld worden aangedaan, indien Den Haag aan het HSL-net zou worden verbonden. Er zou immers een tracé ontstaan dat door te krappe boogstralen ongeschikt zou zijn voor hoge snelheden. Indien het hart van de agglomeratie bereikt zou moeten worden, dan zou men al snel tot een combinatie met de oude lijn Leiden - Den Haag - Rotterdam komen. Men concludeerde dat dit tracé niet geschikt is voor hoge snelheden.

Drie van de vier varianten in de haalbaarheidsstudie van 1986 gaan uit van een nieuwe rechtstreekse verbinding tussen Amsterdam en Rotterdam. Alleen bij variant twee, waarbij uitgegaan wordt van verbetering van de bestaande verbindingen, sluit ook Den Haag aan op het HSL-net. De voorkeur van de Minister gaat echter uit naar variant drie vanwege de mogelijkheid tot een verbinding naar Zuid-Limburg.

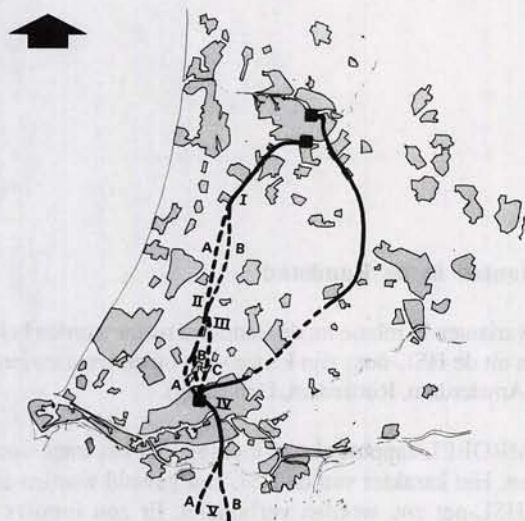
In de periode voorafgaand aan het uitkomen van de startnotitie MER zijn nog tracémogelijkheden onderzocht, waarbij Rotterdam geen HSL-station wordt, namelijk via Breda of Lage Zwaluwe (Korteweg, 1987). Deze varianten bleken minder wenselijk.

De startnotitie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987) omvat tracévarianten, waarbij in drie varianten Schiphol niet wordt aangedaan, maar een nieuwe verbinding wordt voorgesteld tussen Harmelen en Rotterdam. Drie varianten gaan uit van een nieuwe rechtstreekse verbinding tussen Schiphol en Rotterdam en drie varianten gaan uit van de bestaande verbinding tussen Amsterdam en Rotterdam via Den Haag. Rotterdam wordt in alle varianten als halteplaats opgenomen.

De verschillen in de zeven varianten uit de richtlijnennota (CMER, 1987) zijn te vinden in het wel of niet aanleggen van een nieuwe verbinding tussen Amsterdam en Rotterdam, via Schiphol en wel of niet via Den Haag, of via Breukelen. De samenstelling van de varianten is gewijzigd. Echter, ten aanzien van de Randstad is alleen de variant, waarbij Rotterdam de eindhalte vormt, erbij gekomen.

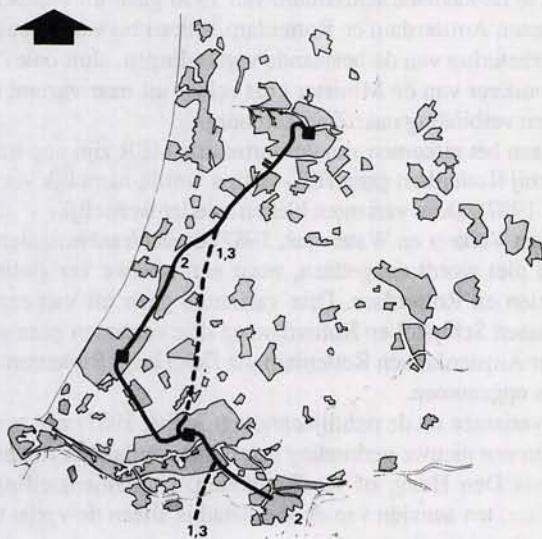
Uit de HSL-nota blijkt uiteindelijk Den Haag geen halteplaats te worden. Rotterdam is bij beschouwing van de varianten van een halteplaats verzekerd, evenals Amsterdam. Bij de tracé's die de voorkeur hebben van het kabinet, blijft de variatie beperkt tot de wijze

**Afb. 6.1 Alternatieve HSL-verbindingen in de Randstad, zoals voorgesteld in de Amrobel studie in 1977**



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1977.

**Afb. 6.2 Alternatieve HSL-verbindingen in de Randstad uit het rapport van de Internationale Werkgroep in 1986**



Bron: Rapport van de Internationale Werkgroep, 1986.

waarop de HSL Zoetermeer passeert. Het doorsnijden van het Groene Hart, dit is het geval bij één variant, wordt niet wenselijk geacht door het kabinet.

## 6.2 Winnaars en verliezers in de Randstad

Bij de beschouwing van de consequenties van de komst van de HSL in de Randstad is het van belang aan te geven wie de 'vruchten' plukt en wie met de 'gebakken peren' zit, oftewel het definiëren van de winnaars en verliezers. Op verschillende schaalniveaus zijn winnaars en verliezers aan te wijzen. Internationaal zullen bij de ontwikkeling van een Europees hoge-snelheidslijnnennet Frankrijk, en in het bijzonder Parijs, maar ook Brussel<sup>1</sup> winnaars zijn. Binnen Nederland vormt de Randstad de winnaar. In deze beschouwing beperken we ons tot de winnaars en verliezers in de Randstad.

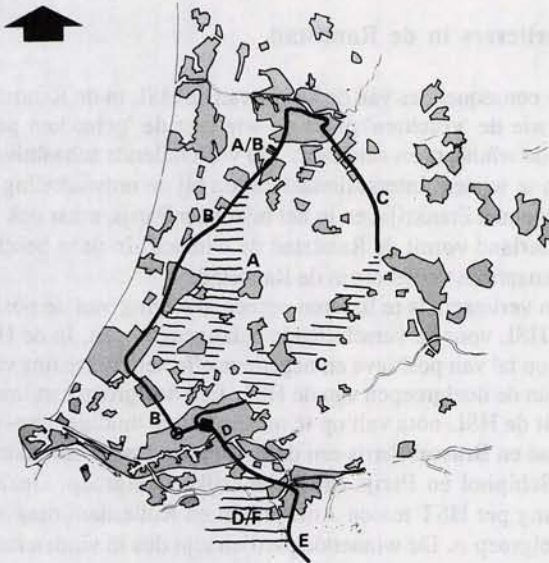
De indeling in winnaars en verliezers is te baseren op een afweging van de positieve en negatieve effecten van de HSL voor de verschillende belangengroepen. In de HSL-nota wordt uitgebreid ingegaan op tal van positieve en negatieve effecten. Enigszins vaag blijft de HSL-nota ten aanzien van de doelgroepen van de HSL. Een doelgroep kan immers een potentiële winnaar zijn. Uit de HSL-nota valt op te maken dat de huidige auto- en treinreizigers tussen de Randstad en Brussel/Parijs een doelgroep vormen. Daarnaast vormen de luchtreizigers tussen Schiphol en Parijs een belangrijke doelgroep. Gezien de te verwachten reizigersomvang per HST tussen Amsterdam en Rotterdam mag verwacht worden dat dit ook een doelgroep is. De winnende partijen zijn dus te vinden nabij de de halteplaatsen, en wel Amsterdam, Schiphol en Rotterdam.

De vraag mag gesteld worden waaruit het winnen bestaat. De voordelen van een HSL dienen hiervoor het aanknopingspunt te vormen. De introductie van de HSL leidt tot tijdswinsten voor de reizigers op de relatie Amsterdam/Schiphol, Rotterdam, Antwerpen, Brussel en Parijs en verder. De bereikbaarheid van de genoemde plaatsen per trein wordt hierdoor internationaal gezien, vergroot. Dit zal kunnen leiden tot verbetering van het (internationale) productie- en vestigingsmilieu in de Randstad. Een groot aantal factoren bepaalt de kwaliteit van het productie- en vestigingsmilieu van een regio. Hierdoor is niet direct aan te geven in welke mate een verbetering zal optreden. Nationaal gezien versterkt het de concurrentiepositie van de Randstad bij het aantrekken van internationaal opererende bedrijven. Internationaal gezien, betreft het een poging tot handhaving/voorkoming van een mogelijke verslechtering van de concurrentiepositie. Nederland zal niet in die mate als Frankrijk en in het bijzonder Parijs, kunnen profiteren van de hoge-snelheidstrein. Niet meedoen met de hoge-snelheidstrein betekent echter dat de kans op een achterstand ten opzichte van de rest van Europa wordt vergroot.

Verbetering van het productiemilieu schept gunstige voorwaarden voor reeds gevestigde bedrijven, met name internationaal opererende bedrijven in de zakelijke dienstverlening. Verbetering van het vestigingsmilieu is met name gunstig voor de aanbieders van grond en (kantoor-)ruimte (gemeenten, de vastgoedwereld), en heeft bepaald uitstralingseffecten (toelevering, en dergelijke). Als gevolg van de hoge kwaliteit van de reeds aanwezige vervoersvoorzieningen alsmede door de ontwikkeling van telematica dienen de verwachtingen niet al te hoog gespannen te zijn. In de literatuur wordt geconstateerd dat de

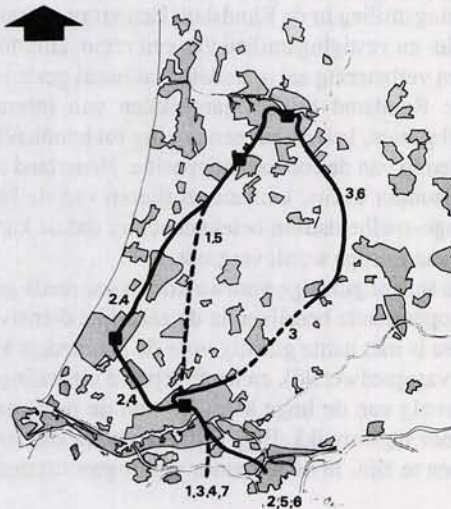
<sup>1</sup> Bruinsma en Rietveld (1991) vergeleken aan de hand van bereikbaarheidsindexen het effect van een Europees hoge-snelheidslijnnennet op de bereikbaarheid van 42 agglomeraties in Europa. Parijs behoudt zijn dominante positie. Brussel wint daarentegen relatief het meest en neemt een tweede plaats in. Frankfurt, Lyon en Zurich behoren eveneens tot de winnaars.

**Afb. 6.3 Alternatieve HSL-verbindingen in de Randstad volgens de MER-startnotitie uit 1987**



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987.

**Afb. 6.4 Alternatieve HSL-verbindingen in de Randstad volgens de Richtlijnennotitie in 1987**



Bron: Commissie voor de milieu-effectrapportage, 1987.

invloed van nieuwe infrastructuur op de economische ontwikkeling van een regio steeds kleiner wordt.

De potentiële invloed van een halteplaats in Amsterdam en Rotterdam zal mogelijk verder reiken dan de gemeentegrenzen. Het is echter de vraag of de delen van de Randstad buiten de stadsgewesten Rotterdam en Amsterdam enige positieve invloed van de HSL zullen ervaren.

De HSL is voor de luchthaven Schiphol van bijzondere betekenis. Als gevolg van de komst van de HSL wordt Schiphol een multimodaal vervoersknooppunt voor intercontinentaal en continentaal vervoer. Dit vormt een voorwaarde voor Schiphol om zich tot mainport te kunnen ontwikkelen. De HSL fungeert voor het grensoverschrijdende vervoer en natransport van de luchthaven<sup>2</sup>. Het verkrijgen van de mainportstatus wordt als een voorwaarde gezien om te kunnen groeien.

De verliezers zijn te vinden bij de grote gemeenten die geen HSL-halteplaats krijgen, en wel Utrecht, Den Haag, en bij de delen van de Randstad die nadelige gevolgen onderkennen, doordat doorsnijding plaatsvindt, geluidhinder en andere milieu-effecten optreden of doordat bepaalde bouwplannen niet doorgaan. De gemeenten over wier grondgebied de HSL zal lopen, kunnen aangemerkt worden als verliezers.

In tegenstelling tot de positieve effecten van de HSL zijn de negatieve effecten wel concreet aan te geven. De milieu-effecten staan in het MER-deel van de HSL-nota uitvoerig beschreven. Door de desbetreffende gemeenten zijn ten aanzien van de HSL-nota standpunten ingenomen en ingebracht tijdens de inspraakronde in de periode maart - juni 1991.

In de afgelopen periode zijn de standpunten van de verschillende overheidsorganen in de Randstad naar voren gebracht. Deze standpunten zijn bij diverse gelegenheden gepresenteerd. Allereerst zal worden ingegaan op het standpunt van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht.

In het bestuurlijk overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat van 1 juli 1987 heeft het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland een voorlopig standpunt ingenomen (Interdienstelijk werkverband HSL Zuid-Holland, 1987). Dit voorlopig standpunt luidt als volgt:

- Aansluiting van de Randstad op een Europees net voor hoge-snelheidstreinen is gewenst, waarbij Rotterdam en zo mogelijk Den Haag moeten worden aangedaan.
- Een nieuw tracé ten zuiden van Rotterdam is bespreekbaar onder voorwaarde dat doorsnijding van uit natuur- en landschappelijk oogpunt waardevolle gebieden, met name het Oude Land van Strijen, wordt voorkomen en de provincie wordt betrokken bij de tracé-uitwerking. Een tracé gebundeld met de A29 heeft daarbij de voorkeur.
- Voor het traject ten noorden van Rotterdam bestaat een nadrukkelijke voorkeur voor benutting van het bestaande tracé en daarmee voor het aandoen van Den Haag. Mocht toch tot een nieuwe lijn besloten worden, dan is een tracering door het

<sup>2</sup> Het gewest Den Haag stelt in de inspraakreactie van 20 juni 1991 dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat reizigers op Schiphol zullen landen en vervolgens per trein door zullen reizen naar hun plaats van bestemming (buiten Nederland).

Groene Hart ten oosten van Zoetermeer onaanvaardbaar. Een bundeling met de A4 heeft dan de voorkeur.

- De komst van een hoge-snelheidsspoorlijn mag niet ten koste gaan van het bestaande openbaar vervoer-voorzieningsniveau en mag niet leiden tot vertraging in het opheffen van knelpunten in de bestaande railinfrastructuur.
- Het overleg tussen de ministers van de betrokken landen mag niet tot meer leiden dan principe-standpunten, zodat alle varianten volwaardig in de nationale procedures kunnen meedingen.

Naar aanleiding van deze opstelling van de provincie Zuid-Holland heeft de Minister met de Nederlandse Spoorwegen besloten een nadere verkenning te laten verrichten van het tracé ten westen van Zoetermeer en langs de A4.

In de commissievergadering van 14 juni 1991 heeft de provincie Zuid-Holland een definitief standpunt besproken. Dit komt overeen met het voorlopig standpunt, in zoverre dat de voorkeur minder ligt bij de benutting van het bestaande tracé.

De provincies Noord-Holland en Utrecht staan positief tegenover de komst van een hoge-snelheidslijn. De provincie Noord-Holland stelt als enige voorwaarde dat Schiphol en Amsterdam worden aangedaan. De Provincie Utrecht accepteert dat het geen directe aansluiting zal krijgen maar verlangt wel een hoogwaardige verbinding tussen Utrecht en Schiphol.

De gemeente Rotterdam zal volgens de HSL-nota een halteplaats krijgen. Vanaf het Amrobelrapport in 1977 is Rotterdam een halteplaats gegund. De alternatieven waarbij Rotterdam niet wordt aangedaan, komen te vervallen. De internationale betekenis van Rotterdam is reden geweest om deze stad een halteplaats te gunnen. Gemeente Rotterdam is een groot voorstander, al verwacht men dat de komst van de HSL negatieve gevolgen zal hebben voor de reizigersomvang van de luchthaven Zestienhoven.

Zowel ten noorden als ten zuiden van Rotterdam zijn er in de periode veranderingen in de tracémogelijkheden aangebracht. De uiteindelijke tracékeuze heeft belangrijke gevolgen voor de omliggende gemeenten. Met name de gemeenten in de Hoekse Waard zijn tegenstander van de komst van de HSL.

De gemeente Den Haag deelt de mening van de rijksoverheid niet. De gemeente vindt dat Den Haag een halteplaats verdient. In de periode 1995-1998, als de hoge-snelheidstrein over bestaande spoorlijn rijdt, bestaat in principe de mogelijkheid dat Den Haag een halteplaats zal krijgen. Indien een nieuw tracé wordt aangelegd, bestaat deze mogelijkheid na 1998 niet meer. Den Haag (1991) geeft een aantal argumenten waarom deze gemeente een stophalte verdient, enwel:

- Den Haag is het regeringscentrum en dient daardoor een verbinding te krijgen met de andere Westeuropese regeringscentra.
- Den Haag is een stad van internationale instellingen (ambassades en dergelijke).
- In Den Haag zijn (internationaal opererende) bedrijven, met name in de zakelijke dienstverlening gevestigd. Den Haag heeft met betrekking tot de totale werkgelegenheid het hoogste aandeel van de zakelijke dienstverlening in Nederland.
- Het is tevens qua aantal buitenlandse deelnemers de belangrijkste internationale congresstad van Nederland.
- Het is het tweede toeristencentrum van Nederland, wat betreft hotelgasten en -overnachtingen.

Het Gewest Den Haag is min of meer dezelfde mening toegedaan. In de inspraakreactie van 20 juni 1991 wordt de voorkeur gegeven voor de aanpassing van het bestaande spoorwegtracé. De punten van commentaar ten aanzien van de voorgestelde tracé's zijn als volgt samen te vatten:

- Het HST-net moet geen duplicaat worden van het luchtnet maar een net van hart-op-hartverbindingen van metropolen.
- De nadruk wordt ten onrechte gelegd op het belang van de HST voor doorgaande reizigers en als dagrandverbinding.
- Qua substituerend effect is er geen significant verschil tussen de bestaande lijn en een nieuw tracé.
- De nadelige effecten op lokaal en regionaal niveau worden ten onrechte gedegradeerd tot inpassingsproblemen.
- De HST moet in het regeringscentrum van Nederland stoppen.

De huidige tracé-varianten zijn mede uit dit oogpunt maar ook uit milieu-oogpunt voor de gemeente Den Haag en omliggende gemeenten, zoals Zoetermeer ongunstig. Men vreest voor een aantasting van dit deel van het Groene Hart.

De gemeente Utrecht heeft al in een vrij vroeg stadium kenbaar gemaakt dat men geen bezwaar zal aantekenen tegen de voorgestelde tracé's voor de HSL. Deze gemeente kan niet als een echte verliezer worden gezien. Utrecht krijgt immers een ICE-aansluiting. De ICE-verbinding naar Duitsland zal vanuit Amsterdam, via Utrecht en Arnhem over aangepaste verbindingen naar Duitsland lopen. Op de ICE-verbindingen zullen snelheden tot 200 km/u mogelijk zijn.

De regio Amsterdam is verzekerd van twee halteplaatsen, Schiphol en Amsterdam Centraal. Het station Amsterdam Centraal is als eindstation voorgesteld vanwege de betekenis van Amsterdam als belangrijk financieel centrum in Europa. Daarnaast wordt een halte in Amsterdam voor het toerisme en voor de congressector van belang geacht. Amsterdam wordt tevens het eindstation voor de ICE-aansluiting van Nederland met Duitsland. De aanwezigheid van beide aansluitingen biedt voor Amsterdam perspectieven. Binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam zal de HST over bestaande tracé's gaan. Hierdoor ondervindt de gemeente Amsterdam nauwelijks nieuwe nadelige gevolgen van de HSL.

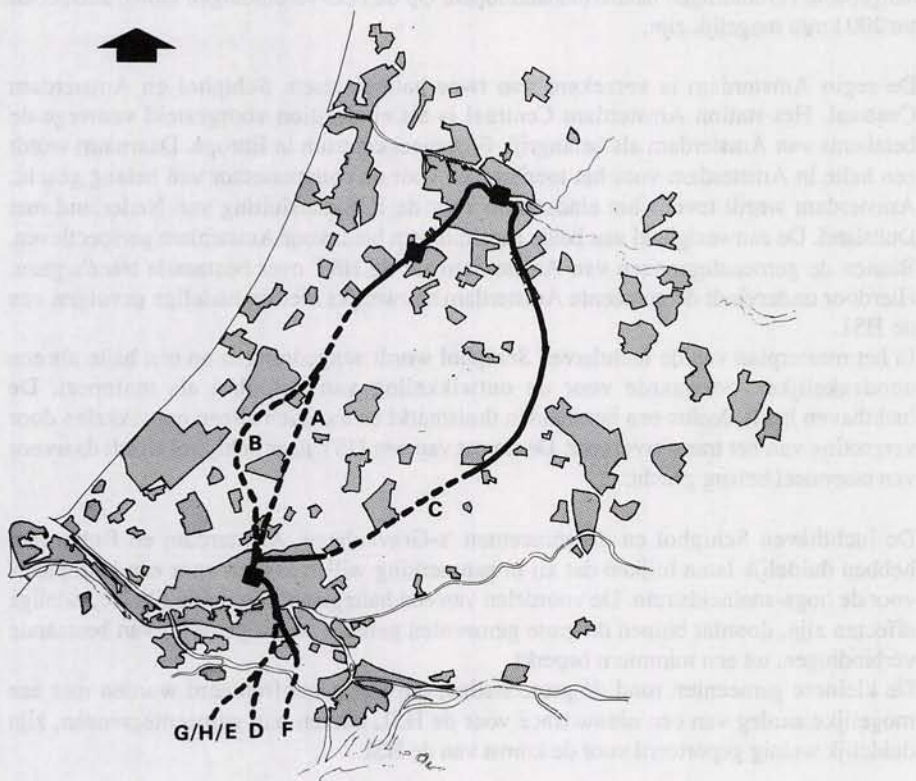
In het masterplan van de luchthaven Schiphol wordt aangedrongen op een halte als een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van Schiphol als mainport. De luchthaven heeft slechts een bescheiden thuismarkt en kan zich alleen ontwikkelen door vergroting van het transferverkeer. De komst van een HST naar Schiphol wordt daarvoor van essentieel belang geacht.

De luchthaven Schiphol en de gemeenten 's-Gravenhage, Amsterdam en Rotterdam hebben duidelijk laten blijken dat zij in aanmerking willen komen voor een halteplaats voor de hoge-snelheidstrein. De voordelen van een halteplaats zijn duidelijk. De nadelige effecten zijn, doordat binnen de grote gemeenten gebruik wordt gemaakt van bestaande verbindingen, tot een minimum beperkt.

De kleinere gemeenten rond de grote steden, die wel geconfronteerd worden met een mogelijke aanleg van een nieuw tracé voor de HSL binnen hun gemeentegrenzen, zijn duidelijk weinig geporteerd voor de komst van de HSL.

De positie van de gemeente 's-Gravenhage binnen de Randstad is bijzonder. Van de vier grote gemeenten is deze de enige gemeente die geen aansluiting zal krijgen op een hoge-snelheidsverbinding (HSL of ICE). Het standpunt van de gemeente ten aanzien van de HSL is goed beargumenteerd. De argumenten voor een aansluiting van 's-Gravenhage op een hoge-snelheidsnetwerk doen zeker niet onder voor de argumenten van de andere gemeenten voor een aansluiting. Argumenten voor een halteplaats in Den Haag zijn zeker niet alleen te vinden in de positie van Den Haag als belangrijk centrum. Ook het commentaar van het gewest Den Haag op de voorgestelde tracé's pleit voor een aansluiting. Het huidige voorstel ten aanzien van een HSL in de Randstad kent een aantal bezwaren, namelijk hoge snelheden worden in de Randstad niet bereikt, de drie-uursgrens wordt niet gehaald, en er treden nadelige milieu-effecten op. Tevens sluit het slechts gedeeltelijk aan bij de behoefte aan snellere railverbindingen tussen de vier grote gemeenten in de Randstad. Een aansluiting van Den Haag, bijvoorbeeld door gebruik te maken van bestaande 'aangepaste' spoorverbindingen, betekent een versterking van de Randstedelijke stedenring, en een verbetering van de concurrentiepositie van de Randstad, maar leidt vooral tot een evenwichtige verdeling van de baten over de vier grote gemeenten in de Randstad.

**Afb. 6.5 Alternatieve HSL-verbindingen voor de Randstad in de HSL-nota in 1991**



Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991.

### **7.1 Terugkoppeling naar de probleemstelling van het onderzoek**

In dit onderzoek staat het maken van keuzen, en de voorbereiding daarvan met betrekking tot grootschalige Randstedelijke projecten centraal. Het beleidsproces van een groot-schalig ruimtelijk inrichtingsproject in de Randstad vormde hiervoor onderwerp van studie. In dit kader is gekozen voor de uitwerking van een case-studie, namelijk het beleid omtrent de hoge-snelheidsspoorlijn in de Randstad.

Deze studie had niet tot doel een oordeel te vellen omtrent het gevoerde beleid met betrekking tot de hoge-snelheidsspoorlijn in Nederland. Evenmin wordt de vraag beantwoord of een hoge-snelheidslijn in de Nederlandse situatie wenselijk is of niet. De studie richtte zich op het verloop van het besluitvormingsproces rond de hoge-snelheidsspoorlijn (HSL), met name voor het deel in de Randstad, de wijze waarop besluitvorming en beleidsontwikkeling zijn verweven, de mate waarin het beleidsproces voldoet aan de beleidsanalytische benadering, in hoeverre de aanleg van de HSL nog aansluit bij het huidige beleid ten aanzien van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en milieu, welke doorwerkingseffecten optreden en wie er uiteindelijk tot de winnaars en de verliezers kunnen worden gerekend.

In de hoofdstukken vier, vijf en zes trachten wij een antwoord te geven op deze vragen. Het beleid en de besluitvorming omtrent de HSL is daarvoor vanuit verschillende invalshoeken benaderd. In hoofdstuk vier is een beschrijving gegeven van het beleidsproces op internationaal en nationaal niveau. De HSL is immers een project met duidelijke internationale dimensies. Het betreft een chronologische opsomming van feiten en gebeurtenissen aangaande de HSL. Vervolgens werd in hoofdstuk vijf aandacht besteed aan de probleem- of doelformulering, de uitwerking van alternatieven en de bepaling van effecten in het beleidsproces. Hierbij is een relatie gelegd met het ruimtelijk, milieu-, en verkeers- en vervoersbeleid van de overheid. Er werd ingegaan op zowel de mate waarin de HSL aansluit op het gevoerde beleid, als op de vraag, in hoeverre rekening wordt gehouden in het beleid met de komst van de HSL. In hoofdstuk zes werden de winnaars en verliezers in de Randstad bij de komst van de HSL aangegeven.

Elk hoofdstuk is afgesloten met enkele conclusies. De conclusies brengen een aantal onvolkomenheden aan het licht. Dit biedt voorts de mogelijkheid om lering te trekken en om enkele beleidsaanbevelingen te formuleren.

## 7.2 Samenvattende conclusies

In juli 1983 spraken de verkeersministers van België, West-Duitsland en Frankrijk af een studie te verrichten naar een HSL tussen Parijs, Brussel en Keulen. In juli 1984 volgde de tussenrapportage, waarin het economische en het maatschappelijk belang van deze hoge-snelheidslijnverbinding duidelijk werd gemaakt. Ondertussen werd ook Nederland betrokken bij de plannen. Men dacht aan een verbinding naar de Randstad. In december 1986 verscheen het eindverslag van deze studie. Uit de studie bleek dat met name de financiering een struikelblok vormde. Bepaalde delen van het verbinding zouden niet rendabel te exploiteren te zijn. In de tussenliggende periode verschenen diverse publicaties, waaronder van de Roundtable of European Industrialists (1984), de Commissie van de Europese Gemeenschappen (1986) en vier spoorwegmaatschappijen (1988) waarin wordt gepleit voor een hogesnelheidsspoorlijnnetwerk. December 1989 besluit de Raad van de Europese Gemeenschappen dat een Europees structuurschema voor hoge-snelheidsspoorverbindingen zal worden opgesteld.

Al vanaf 1973 wordt in Nederland nagedacht over de ontwikkeling van een hoge-snelheidsaansluiting. Vanaf 1984 is Nederland betrokken in de internationale overlegstructuren. In 1987 is er op Europees niveau voldoende overeenstemming bereikt dat Nederland start met de uitwerking van tracé-varianten voor het Nederlands grondgebied. Het is dan al min of meer zeker dat er een hoge-snelheidstrein dient te komen. Nadere besluiten dienen dan nog genomen te worden omtrent de vorm (over bestaande lijn of over een nieuwe lijn) en de financiering. De startnotitie voor de hoge-snelheidslijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987), waarin kenbaar wordt gemaakt dat men een MER-plichtige activiteit wil ondernemen, komt in juni 1987 uit. In november 1987 worden door de Commissie voor de Milieu-effectrapportage (1987) de richtlijnen voor de MER uitgevaardigd. De HSL-nota verschijnt in maart 1991. Vervolgens wordt een start gemaakt met de noodzakelijke procedures. De financiering en de planologische procedures zijn op dat moment nog de enige belemmeringen voor de realisatie van de HSL.

De HSL-nota omvat de ontwerp-planologische kernbeslissing, de tracé-nota en de milieu-effectrapportage, en vormt het basisdocument voor de desbetreffende procedures. Deze procedures zijn tot één gecombineerde tracé/MER-procedure samengevoegd. Deze HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) blijkt volledig volgens de beleids-analytische benadering te zijn opgebouwd. Dit geldt voor de probleemformulering, de ontwikkeling van alternatieven en het vergelijken op basis van effecten. Dit is het gevolg van het feit dat een tracénota en een MER in het algemeen volgens de beleidsanalytische aanpak worden opgesteld. Wel zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

Uit de doelstelling, geformuleerd in de HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991), blijkt dat aan de HSL geen direct probleem ten grondslag ligt. Het betreft de ontwikkeling van een nieuw railvervoersysteem, dat aanmerkelijke voordelen oplevert in vergelijking met het huidige railvervoersysteem. Wel wordt een relatie gelegd met problemen als de milieuproblematiek en de concurrentiepositie van de Randstad.

Als manco in de doelformulering van het HSL-project wordt gezien het ontbreken van een doelgroepformulering. Ten aanzien van de gehanteerde randvoorwaarden, blijkt dat de eis van rentabiliteit gedurende het HSL-project wordt losgelaten. Hetzelfde geldt min of meer voor de drie-uursgrens voor de verbinding Schiphol - Parijs. Slechts één alternatief bena-

dert deze grens. Het milieu-aspect vormt een belangrijke randvoorwaarde. Deze speelt als criterium voor de beoordeling van de verschillende alternatieven een belangrijke rol.

In de loop van het beleidsproces zijn diverse alternatieven ontwikkeld. Onder andere zijn de mogelijkheden van een magneetrailbaan onderzocht. Al vrij snel ligt een aantal zaken vast, namelijk dat het een TGV moet zijn, en dat deze tussen Amsterdam en Brussel dient te stoppen in Rotterdam en Antwerpen. In de richtlijnennota (CMER, 1987) worden de uit te werken alternatieven opgenoemd. De varianten in de HSL-nota worden om tal van redenen beperkt tot een drietal tracé-varianten, namelijk twee tracévarianten voor de Randstad en een tracé voor het Brabantse deel. De varianten, waarbij Schiphol geen halteplaats vormt, worden in de HSL-nota (1991) in het geheel niet uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor het nul-alternatief, het nulplus-alternatief en alternatief 2, een hoge-snelheidstrein over bestaande (verbeterde) tracé's.

Bij de beschouwing van de verschillende effecten is aandacht besteed aan bedrijfseconomische aspecten, maatschappelijk economische effecten, verkeers- en vervoerseffecten, alsmede milieu-effecten en ruimtelijke aspecten. Een evaluatie van de diverse alternatieve verbindingen is, door het ontbreken van gegevens omtrent milieu-effecten bij het gebruik van bestaande verbindingen, niet mogelijk.

De kritiek van belangengroepen richt zich met name op de relatie met de huidige doelen van het ruimtelijk, milieu- en verkeers- en vervoersbeleid. De HSL draagt onvoldoende bij tot het oplossen van de huidige problemen op de desbetreffende beleidsterreinen, met name bereikbaarheid en leefbaarheid.

De kritiek ten aanzien van de HSL-alternatieven richt zich vooral op de beperkte uitwerking hiervan. Met name de keuze voor zowel een nieuw tracé in de Randstad als een nieuw tracé ten zuiden van Rotterdam wordt gekritiseerd.

Ten aanzien van de beschouwde effecten wordt de kritiek geleverd dat de positieve effecten, met name de macro-economische effecten en de substitutie-effecten, overschat worden, terwijl de negatieve effecten onvolledig zijn.

Bij beschouwing van de diverse beleidsnota's van de Rijksoverheid blijkt dat de hoge-snelheidsspoorlijn duidelijk een plaats heeft gekregen in het beleid. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening is met name in VINEX deel III (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991) een plaats voor de HSL ingeruimd.

In de HSL-nota wordt duidelijk aansluiting gezocht met meer algemene beleidsdoelen. Het beperken van de automobiliteit, substitutie van het luchtverkeer, verbetering van de internationale bereikbaarheid en het verbeteren van het internationaal concurrerend vestigingsmilieu in de Randstad vormen niet voor niets aandachtspunten in de HSL-nota. Toch zijn er conflictpunten te constateren, met name met betrekking tot het ruimtelijk beleid. De ontwikkeling van een nieuwe verbinding voor de hoge-snelheidstrein doet een aanslag op een deel van het Groene Hart van de Randstad. Verder is in het kabinets-standpunt omtrent VINEX (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991) een aantal bouwlocaties aangegeven, die door een of meerdere tracé-varianten worden doorsneden.

De komst van de hoge-snelheidslijn in de Randstad heeft duidelijke voor- en nadelen. De voordelen zijn te vinden in een grotere internationale bereikbaarheid per spoor. Deze kan

leiden tot een verbetering van het internationaal concurrerende vestigingsmilieu. De nadelen zijn te vinden in het ruimtegebruik, doorsnijding en milieuhindereffecten als gevolg van de aanleg en het gebruik van de HSL.

De voor- en nadelen zijn ongelijk verdeeld. De HSL zal voordelen bieden aan de gemeenten die een HSL-halteplaats zullen krijgen, namelijk de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. De luchthaven Schiphol zal naar verwachting eveneens een positieve invloed ondervinden van een HSL-aansluiting.

De gemeenten in de Randstad die geen HSL-aansluiting krijgen zullen in mindere mate profiteren van de komst van de hoge-snelheidstrein. Dit betreft met name de gemeente 's-Gravenhage. Duidelijke nadelen ondervinden de gemeenten over wier grondgebied het tracé voor de HSL zal lopen.

### 7.3 Beleidsaanbevelingen

De ontwikkeling van een Europees stelsel van hoge-snelheidsspoorlijnverbindingen lijkt om meer dan een reden een onafwendbare ontwikkeling. In verschillende Europese landen worden met hoge snelheid hoge-snelheidsverbindingen per spoor gerealiseerd. Het tot stand komen van een Europees netwerk door middel van grensoverschrijdende verbindingen wordt door de Europese Gemeenschap noodzakelijk geacht. Het ondersteunt immers de Europese gedachte, Europa 1992. Een Europees hoge-snelheidsnetwerk kan bijdragen tot een verdere integratie in Europa. Gezien de hieruit te verwachten groei van de mobiliteit op Europese schaal is het daarom zaak een infrastructuur te ontwikkelen die minder milieu-belastend is en kan bijdragen tot substitutie van de huidige intra-europese verplaatsingen door de lucht<sup>1</sup>. Binnen afzienbare tijd zal dan ook een Europees structuurschema voor een Europees hoge-snelheidslijnnetwerk worden gepresenteerd.

In deze studie is slechts een van de hoge-snelheidverbindingen beschouwd, namelijk de verbinding Parijs - Brussel - Amsterdam en in het bijzonder het Randstedelijk deel van de verbinding. Het beleidsproces is tot oktober 1991 is op zijn merites bekeken. Uit het onderzoek komen enkele opmerkelijke zaken aan het licht.

Allereerst refereren wij aan het internationale aspect van de besluitvorming. De ontwikkeling van beleid en de besluitvorming omtrent de HSL heeft zich grotendeels op internationaal niveau afgespeeld. Men kan spreken van een top-downbenadering. In een latere fase is op nationaal niveau het plan verder uitgewerkt. Het overleg en de studies op internationaal niveau hebben de basis gelegd voor de tracévarianten voor de HSL in Nederland. Verschillen in voorkeuren tussen Nederland en België ten aanzien van de wenselijkheid van tracé's bij de Nederlands-Belgische grens hebben bijvoorbeeld beperkingen opgelegd ten aanzien van geselecteerde tracévarianten. Deze gang van zaken heeft ertoe geleid dat enkele gebreken zijn te constateren in het beleidsproces van de HSL bij hantering van de beleidsanalytische benadering als toetsingskader.

Naast het internationale karakter is ook het besluitvormingsproces zelf bijzonder te noemen. De besluitvorming<sup>2</sup> is zodanig ingericht dat aan de hand van één nota, namelijk de HSL-nota (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991) de besluiten worden genomen.

<sup>1</sup> Hierbij dient niet alleen gedacht te worden aan substitutie van zakelijke verplaatsingen door de lucht, maar ook aan de intra-europese vliegvakanties.

<sup>2</sup> Volgens de stand van zaken in september 1991.

De openstaande vragen kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Dient er wel of geen hoge-snelheidsverbinding tussen de Randstad en Parijs te komen?
- Wegen de voordelen tegen de nadelen op?
- Waar stopt de hoge-snelheidstrein?
- Dient er een nieuwe spoorverbinding te worden aangelegd?
- Waar komt het tracé precies te liggen?

Een aantal zaken is reeds op Europees niveau besproken en besloten. Een besluit op nationaal niveau is echter niet genomen. Het is bij dergelijke grootschalige infrastructuurprojecten voorgeschreven om een drietal procedures te doorlopen, namelijk de Planologische Kernbeslissing, de milieu-effectrapportage procedure en de tracéprocedure. Deze drie procedures zijn in dit verband gecombineerd tot één procedure, waarbij één document, namelijk de HSL-nota ter discussie ligt. Door middel van het combineren van procedures kunnen aanmerkelijke tijdswinsten in de besluitvorming worden geboekt. De besluitvorming omtrent infrastructurele projecten is immers zeer tijdrovend. Een bezwaar is wel, en dat bleek tijdens de inspraakrondes, dat de plannen veel weerstand opwekken. Als gevolg van de koppeling van besluiten wordt de vraag wel of geen HSL direct gekoppeld aan de voor- en nadelen van een voorgesteld tracé. Argumenten voor of tegen een tracé worden gebruikt bij argumenteringen voor of tegen de HSL. Dit maakt de discussie extra ingewikkeld.

Een betere strategie was geweest om eerst op nationaal niveau besluiten te nemen omtrent de wenselijkheid van hoge-snelheidstreinen en omtrent de financiële en milieuraandoorwaarden, die gesteld moeten worden aan het voor te stellen concept. De financiële randvoorwaarden dienen niet alleen af te hangen van het beschikbare budget maar ook van de prioriteitstelling binnen het beleid. De volgende stap zou dan bestaan uit het nemen van besluiten omtrent het traject of delen ervan. De gedachtengang hierbij is dat hoge-snelheidstreinen een integraal onderdeel horen te vormen van het gehele railsysteem. In plaats van een abrupte stap richting hoge-snelheid, dient een geleidelijke ontwikkeling gevolgd te worden, waarbij het bestaande railnetwerk uitgroeit, al of niet met spoorverdubbelingen en nieuwe verbindingen, tot een geïntegreerd, gelaagd en sneller railsysteem, zoals in Rail 21 (Nederlandse Spoorwegen, 1988) is beschreven. Hierbij moet gestreefd worden naar meervoudig gebruik van spoorverbindingen waarbij de subsystemen zo min mogelijk elkaar hinderen.

Weliswaar wordt met een fasering van de besluitvorming geen directe tijdswinst geboekt, maar de kans op een vertraging als gevolg van de complexe besluitvorming is minder groot. Indien een vergelijkbare situatie zich opnieuw voordoet, kan het voorgaande als aanbeveling worden meegenomen.

De besluitvorming omtrent de HSL brengt ook een nieuw fenomeen aan het licht, namelijk de Lokale Effecten Rapportage (LER). Verschillende gemeenten, zoals de gemeente Leiderdorp, hebben naar aanleiding van de HSL-plannen een onderzoek laten verrichten naar de lokale effecten van een HSL over hun grondgebied. De inventarisatie van gevolgen blijft niet beperkt tot lokale milieu-effecten, maar richt zich ook op effecten voor ontsluiting van gebieden, de agrarische sector en de ruimtelijke structuur van een gebied. De inventarisatie gaat veelal verder dan de inventarisatie in de HSL-nota. De LER's vullen de HSL-nota aan en bieden voor de lokale bestuurders een basis om een standpunt ten aanzien van de HSL in te nemen.

Er is een aantal argumenten aan te voeren waarom het HSL-project veel weerstand oproept. Samengevat zijn de argumenten<sup>3</sup>:

- In de HSL-nota wordt onvoldoende aangetoond dat een hoge-snelheidstrein over bestaande (verbeterde) spoorlijn geen beter alternatief is dan het voorgestelde alternatief. Er ontbreken tot nu toe gegevens omtrent de negatieve en positieve effecten omtrent het gebruik van bestaande spoorverbindingen.
- Een zorgvuldige afweging bij de keuze van de HSL-halteplaatsen ontbreekt. De keuze tot het niet stoppen in Den Haag wordt geheel niet onderbouwd.
- De offers (financieel en uit milieu-oogpunt) die moeten worden gebracht en de noden elders in het openbaar-vervoersnetwerk zijn dusdanig hoog dat de aanleg van een HSL, vanwege het beperkte gebruik, onvoldoende kan worden gerechtvaardigd.
- De voorgestelde HSL-tracé's zijn strijdig met de uitgangspunten en opties in de Vierde Nota Extra (Groene Hart, eventuele bebouwing van het tussengebied).
- Er treedt een ongelijke verdeling op van kosten en baten over de verschillende actoren.
- Er is een onevenwichtigheid in de verwachting omtrent effecten van de HSL (veel en harde milieu-effecten versus zachte economische effecten). De onzekerheden omtrent de werkelijke uitwerking van de positieve effecten van de HSL zijn vrij groot. Men verwacht bijvoorbeeld een verbetering van de concurrentiepositie van de Randstad. Het is echter de vraag of dit zo is en welk effect dit heeft.
- Er ontbreekt in de HSL-nota een afwegingskader, waarin het belang van de positieve effecten afgewogen kan worden tegen het belang van de negatieve effecten.

Om een bredere steun te verkrijgen voor de HSL-plannen zal in het vervolgtraject van het besluitvormingsproces nadere aandacht moeten worden besteed aan de bovengenoemde punten. Het inmiddels genomen besluit tot onderzoek naar het benutten van bestaande tracé's, kan daaraan bijdragen.

Bij beschouwing van de verschillende nota's, die gedurende het beleidsproces zijn opgesteld, blijkt het beleidsproces duidelijk kenmerken te dragen van de beleids-analytische benadering. De MER-procedure en de tracé-procedure schrijven dit ook voor. Er zijn in de loop van het proces alternatieven ontwikkeld en op basis van criteria vergeleken. Het commentaar op het beleidsproces richt zich met name op de doelformulering, de beperkte creativiteit bij het ontwikkelen van alternatieven en de onderbouwing van de diverse consequenties van bepaalde beslissingen tijdens het beleidsproces.

De formulering van de doelstelling in de HSL-nota is, ondanks de omstandigheid dat er geen concreet probleem aan ten grondslag ligt, vrij ruim van opzet. Het leveren van een Europees aanbod van snelle reismogelijkheden over langere afstanden, met een veilig en schoon systeem, dat zuinig is met ruimte en energie laat tal van vrijheden open in de keuze van alternatieve wijzen om aan deze doelstelling te voldoen. Aan de HSL-nota is echter een lang proces voorafgegaan, waardoor deze vrijheid onvoldoende is gebruikt. Een groot deel van de mogelijke alternatieven is nooit beschouwd. Het is zeker een gemis dat de alternatieven met betrekking tot bestaand spoor (nulalternatief, nulplusalternatief en alternatief 2, namelijk HSL over verbeterd bestaand spoor) niet verder zijn uitgewerkt. Wissing (1991) geeft eveneens aan dat het TGV-concept als gevolg van gewijzigde randvoorwaarden aan verandering onderhevig is. Meervoudig gebruik en verdichting van de

<sup>3</sup> Dit betreft een samenvatting van argumenten, zoals die in diverse krantenartikelen en inspraakreacties worden aangevoerd.

verbindingen zijn niet onmogelijk. Het aantal te beschouwen alternatieven is hierdoor groter. Voor Nederland is met name de integratie van de HSL-verbindingen in het toekomstig spoornet, met name het Eurocitynet, van belang. Dit betekent dat nieuwe verbindingen intensiever gebruikt kunnen worden en dat een bijdrage wordt geleverd aan de verbetering van het binnenlandse personenvervoer en het internationale goederenvervoer per spoor. De stelling is danook dat de HSL in het toekomstig railnetwerk moet worden geïntegreerd.

De HSL-nota omvat een uitvoerige inventarisatie van milieu-effecten van de verschillende tracé's. Toch worden nog gebrekenesignaleerd. Effecten zijn te laag geschat of niet meegenomen. Het is duidelijk dat een besluit omtrent de vraag wel of geen HSL op hoofdlijnen wordt genomen. Een preciese effecteninventarisatie is hiervoor niet nodig. Bij de beslissing omtrent een definitief tracé is een exacte effecteninventarisatie wel nodig. In de besluitvorming zijn beide besluiten geïntegreerd. Dit betekent dat ten behoeve van de besluitvorming de hoofdlijnen duidelijk moeten zijn.

Het is eveneens zonneklaar dat voor beide beslissingen andere effecten dienen te worden beschouwd. Wat ontbreekt is bijvoorbeeld een analyse van de te verwachten langetermijnschade voor de agrarische sector als economische kostenpost. Er ontbreekt tevens een analyse van de meerwaarde van de alternatieve tracé's voor het gehele railvervoersysteem. De HSL wordt op dit moment alleen beschouwd op zijn betekenis voor de verbinding Amsterdam/Rotterdam - Brussel/Parijs. Het is zinvoller om ook de bijdrage tot verbetering van de kwaliteit van het railnetwerk en/of het openbaar vervoersysteem in ogenschouw te nemen. Dit kan tot gevolg hebben dat een ander tracé-alternatief de voorkeur kan hebben dan het optimum bij een geïsoleerde beschouwing van de verbinding Amsterdam - Brussel - Parijs.

Men zal tevens aandacht moeten hebben voor de wijze waarop de nadelige effecten die verschillende gemeenten ondervinden, kunnen worden gecompenseerd. Het probleem doet zich voor dat ten behoeve van de aanleg van een tracé bestemmingsplannen moeten worden gewijzigd. Zonder aanwijzingsbevoegdheid is men afhankelijk van de bereidwilligheid van gemeenten om tot bestemmingsplanwijziging over te gaan. Een gemeente die nagenoeg alleen nadelige effecten ondervindt, zal al het mogelijke doen om de besluitvorming te vertragen. De kosten die daaruit voortvloeien kunnen excessief zijn. Daarom moet worden overwogen of en in hoeverre compensatiemaatregelen genomen moeten worden.

Bij het hanteren van een maatschappelijk kosten-batenvergelijking als afwegingskader voor alternatieven horen dergelijke compensatiekosten te worden meegenomen.

Voor de verdere besluitvorming omtrent de hoge-snelheidslijn is het in ieder geval noodzakelijk aandacht te besteden aan de genoemde zaken, met name de argumenten die de aanleiding vormen voor de groeiende weerstand tegen de HSL. De alternatieven moeten daarbij opnieuw in overweging worden genomen. Allereerst verdient de keuze van halteplaatsen de nodige aandacht. De argumenten van Den Haag voor een halteplaats doen niet onder voor de argumenten van Amsterdam en Rotterdam. Ten tweede is het wenselijk dat andere alternatieven, zoals het rijden over bestaand spoor of mogelijk een (deels) ondergrondse verbinding, alsnog serieuze aandacht krijgen.

Ten derde moet in de alternatieven uitdrukkelijker aandacht besteed worden aan het meervoudig gebruik van verbindingen. Indien nieuwe verbindingen kunnen bijdragen tot het

voorzien in de binnenlands personenvervoerbehoeften of internationaal goederenvervoerbehoeften, dan zijn de baten van een dergelijk alternatief veel hoger. Een aandachtspunt hierbij vormt het korte-afstandvervoer met de HSL in de Randstad. De hoofdmoot van het HSL-gebruik in de Randstad betreft bij de huidige plannen het binnenlands personenvervoer tussen Amsterdam en Rotterdam. Mogelijk moet wat betreft het Randstedelijk deel van de HSL de prioriteit gelegd worden bij de behoefte aan snelle railverbindingen tussen de nationale centra (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) in de Randstad. Dit kan door bijvoorbeeld een integratie te bewerkstelligen tussen de hoge-snelheidsnetwerk en het in Rail 21 aangekondigde Eurocity-/Intercitynet (Nederlandse Spoorwegen, 1988). In dit verband zou kunnen worden overwogen om met de infrastructurele aanpassingen ten behoeve van snellere railverbindingen te beginnen in de Randstad. Wat betreft kosten-effectiviteit<sup>4</sup> is dit een gezond uitgangspunt. Bij de afweging moeten dergelijke meerwaarden van een verbinding nadrukkelijker worden meegenomen.

<sup>4</sup> De benodigde investering in een nieuw tracé in de Randstad (1 à 1,3 mld gulden) is beduidend lager dan de benodigde investering in het Brabantse deel (2,1 mld gulden), terwijl het gebruik in de Randstad aanzienlijk hoger is. In bijlage A wordt nader ingegaan op de verhouding van kosten en baten.

## LITERATUUR

---

Aanvulling op het rapport van de groep van de spoorwegen, 1989, **Parijs - Brussel - Keulen - Frankfurt/Amsterdam**, Aanvulling op het rapport van de groep van de spoorwegen van september 1988.

Becker, H.A., 1987, Ex ante-evaluatie: consequentianalyses, in: P. Lehning en J.B.D. Simonis (eds.), **Handboek beleidswetenschap**, Boom, Meppel.

Bentvelsen, T.G.M., 1990, **Naar een inrichtingsplan voor de Randstad, een inventarisatie van actuele voorstellen**, Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde, Delft.

Bierman, M., en P. Benjaminse, 1988a, Proeve van een internationaal ruimtelijk-strategisch antwoord: het Neptunus concept als voorbeeld, in: **Plan**, 7-8, 1988, blz.16-23.

Bierman, M., en P. Benjaminse, 1988b, Van toevallige trajecten naar conditie-scheppend netwerk, in: **Openbaar Vervoer**, jaargang 21, nr. 5, blz.130-133.

Bik, C. et al, 1987, **Hogesnelheidslijn in Nederland**, procedures en milieu-aspekten, Rijksakademie Nieuw Rollecate, milieukunde.

Boeckhout, I.J., en S.A. Romkema, 1989, **Verschuiving van economische zwaartepunten in Noordwest-Europa: fictie of realiteit?**, onderzoek t.b.v. de Rijksplanologische Dienst, Stichting het Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, september.

Bruin, W. de, H. van Helden en R. Kuiper, 1987a, **Hogesnelheidsspoorlijnen**, een studie naar de wenselijkheid en mogelijkheden van de aanleg van hogesnelheidsspoorlijnen in Nederland, Vakgroep Planologie, Landbouwniversiteit Wageningen, februari.

Bruin, W. de, H. van Helden en R. Kuiper, 1987b, Hoge snelheids Trein schiet stations voorbij, in: **Openbaar Vervoer**, jaargang 20, nr. 3, blz. 76.

Bruinsma, F.R., en P. Rietveld, nog te verschijnen, **Stedelijke agglomeraties in Europese infrastructuurnetwerken**, Stedelijke Netwerken, Amsterdam.

Buren, R. van, 1988, **Hoge snelheidstrein voor Nederland?**, doctoraalscriptie, Universiteit van Twente.

Community of European Railways (UIC), 1989, **Proposals for a European High-Speed Network**, Parijs.

Commision of the European Communities, 1986, **Towards a European high-speed rail network**, Brussel.

Commissie voor de milieu-effectrapportage, 1987, **Advies voor richtlijnen milieu-effectrapport Hoge Snelheidsspoorlijn Parijs - Brussel - Keulen/Amsterdam**, Utrecht.

Duenk, F.H.J., en F.A.M. Hobma, 1987a, **Rijkswegentracering: Coördinatie van meersporige besluitvorming**, Technisch-Bestuurskundige Verkenningen 1, Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde, Delft.

Duenk, F.H.J., en F.A.M. Hobma, 1987b, **Delfstoffenwinning: coördinatie van meersporige besluitvorming**, Technisch-Bestuurskundige Verkenningen 2, Delftse Universitaire Pers, Delft.

Duenk, F.H.J., en F.A.M. Hobma, 1988, **Luchtvaartterreinen en geluidszonering, coördinatie van meersporige besluitvorming**, Technisch-Bestuurskundige Verkenningen 3, Delftse Universitaire Pers, Delft.

Dijksterhuis Amersfoort, R., 1988, Traject TGV in Nederland: discussie komt nu op gang, in: **Openbaar Vervoer**, jaargang 21, nr. 2, blz. 58-59.

Eitjes, H., en B. Fit, 1988, **Hogesnelheidstreinen in de lage landen**, effecten op natuur en milieu, wetenschapswinkel Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.

Euser, L., 1987, De haalbaarheid van een hoge-snelheidslijn, in: **Openbare Uitgaven**, nr. 3, blz. 98-105.

Friend, J.K., J.M. Power, and C.J.L. Yewlett, 1974, **Public planning: the intercorporate dimension**, London.

FNV, 1988, **Investeren in de toekomst**, een FNV-programma voor de economische infrastructuur, Amsterdam.

Gemeente 's-Gravenhage, Dienst Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling, 1991, **Den Haag, de HST kan er niet omheen!**, 's-Gravenhage.

Glasbergen, P., 1984, **Visies op beleid**, sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid, Kobra, Amsterdam.

Grondelle, W.J. van, 1987, Flitsend door Nederland, prestigeprojekt of welkome verbetering?, in: **De Reiziger**, nr.1, blz. 16-18.

Hagen, M. van, en M.J. de Vries, 1986, **De ruimtelijk-economische gevolgen van een TGV-net/Kanaaltunnel voor het kerngebied van Noordwest-Europa**, Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht.

Hagen, M. van, 1989, **TGV: Bedreiging of kans voor Schiphol?**, Schiphol.  
Hague Consulting Group, 1990, **The potential for substitution between Schiphol air traffic and high speed rail**, 's-Gravenhage.

Hanenbergh, H., 1986, Hoge Snelheidsnet in Europa krijgt vorm, in: **Openbaar Vervoer**, jaargang 19, nr. 3, blz. 64-65.

Hondius, H., 1990, Met 250 km/h en meer door Europa, in: **De Ingenieur**, nr. 9, blz. 28-33.

Huut, H.R., 1987, Randstad moet niet aan 'doodlopende' lijn komen, in: **Openbaar Vervoer**, jaargang 20, nr. 5, blz. 116-118.

Huut, H.R. van, 1989, Spoorwegen in Europa, in: **Ruimtelijke Verkenningen**, Rijksplanologische Dienst, blz. 96-107.

Institute de Recherche des Transports, the Netherlands Institute of Transport, en Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumverkehr, 1984, **A study on the development of a high speed rail network in the European community**.

Institute National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, the Netherlands Institute of Transport, en Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumverkehr, 1986, **A study on the development of a high speed rail network in the European community, synthesis report**.

Interdienstelijk werkverband HSL Zuid-Holland, 1987, **In een vloek en een zucht van A'dam naar Parijs (als de Belgen het goed vinden)**, informatie-notitie over een hoge snelheidsspoorlijn, provincie Zuid-Holland, 's-Gravenhage.

Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam, 1988, **Rapport over de noodzaak en urgentie van een hogesnelheidsspoorlijn van de Randstad Holland - Rijn/Ruhr in het kader van de Rijnas**, gepresenteerd door de Werkgroep hogesnelheidsspoorlijn Randstad Holland - Rijn/Ruhr (Kamers van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam, Arnhem, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Rotterdam en Utrecht alsmede de Nederlands-Duitse Kamer van Koophandel), Amsterdam/Duisburg.

Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam, 1990, **Met hoge snelheid naar bereikbaarheid**, symposium over de aansluiting van de Noordvleugel van de Randstad op het Europees net van hogesnelheidslijnen, georganiseerd door de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam op 26 februari 1990.

- Klaassen, L.H., 1987, **De effectiviteit van een hoge snelheidsspoorlijn als instrument van regionale politiek**, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam.
- Korteweg, A.L., 1987, Ruim baan voor de supertrein, in: **De ingenieur**, nr 2 (februari), blz.50-51.
- Lehring, P.B., en J.B.D. Simonis (red.), 1987, **Handboek beleidswetenschap**, Boom, Meppel.
- Maarse, J.A.M., 1984, Analyse en evaluatie van beleidsprocessen, in: H.J. Blommenstein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (eds.), **Handboek beleidsevaluatie**, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1977, **Amrobel**, globale verkenning van tracés voor een Hoge Snelheidslijn Amsterdam - Rotterdam - Belgische grens, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1987, **Startnotitie voor de Milieu-effectrapportage betreffende het Nederlandse deel van de Hoge Snelheidsspoorlijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam**, 's-Gravenhage.
- Minister van Verkeer en Waterstaat en de Ministerraad, 1987, **Richtlijnen milieu-effectrapport als onderdeel van de studie naar het nederlandse deel van de hoge snelheidsspoorlijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam**, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1988, **Tweede Struatuurschema Verkeer en Vervoer; deel a: beleidsvoornemen**, Tweede Kamer 1988-1989, 20922 nrs. 1-2, SDU, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1988b, **Tweede Struatuurschema Verkeer en Vervoer; deel c: adviezen**, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Hoofddirectie van de Waterstaat, 1989, **Handleiding Projektnota's**, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990, **Tweede Struatuurschema Verkeer en Vervoer; deel d: regeringsbeslissing**, Tweede Kamer 1989-1990, 20922 nrs. 15-16, SDU, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991, **Nederlands deel hoge-snelheidsspoorverbinding Amsterdam - Brussel - Parijs, ontwerp-PKB/tracénota/milieu-effectrapportage**, SDU, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1972, **Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1988, **Vierde nota over de ruimtelijke ordening**, Tweede Kamer 1987-1988, 20.490, nrs. 1-2, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990, **Vierde Nota Extra deel I: Ontwerp-planologische kernbeslissing**, Tweede Kamer 1990-1991, 21.879 nrs. 3-4, SDU, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990, **Vierde Nota Extra deel III: Kabinetsstandpunt**, Tweede Kamer 1990-1991, 21.879 nr. 5, SDU, Den Haag.

Miser, H.J., and E.S. Quade (eds.), 1985, **Handbook of systems analysis, overview of uses, procedures, applications, and practice**, John Wiley & Sons, Chichester.

Nederlandse Spoorwegen, 1988, **Rail 21, Sporen naar een nieuwe eeuw**, Utrecht.

Nederlandse Spoorwegen, 1990, **Voortvarend en Zorgvuldig**, Utrecht.

N.N., 1987, Flitsend door Nederland, illusie of werkelijkheid, in: **De Reiziger**, 1987, nr 4, blz. 12-14.

N.N., 1986, NS: Europees hogesnelheidsnet als één geheel beschouwen, in: **Openbaar Vervoer**, 19, 1986, 6, blz. 126-128.

N.N., 1986, **Nota aan de ministers over de stand van de werkzaamheden bij de tweede fase in de studie van de snelle verbinding Parijs - Brussel - Keulen/Amsterdam**, werkgroep.

N.N., 1987, Flitsend door Nederland, Nederland blijft uitloper, in: **De Reiziger**, 1987, nr.5, blz. 14-15.

Noordanus, P.G.A., 1988, Publiek-private samenwerking: een typologie, in: **Bouwrecht**, nr 9, blz. 629-633.

Nijkamp, P., H.E. van der Veen, en P. Winkel (red.), 1981, **Milieu-effectrapportering**, Van Gorcum, Assen.

Peeters, M., 1990, TGV: Eerste grensperikelen, in: **Openbaar Vervoer**, januari/februari, blz. 23.

Puts, B.H.C.M., 1988, De Nederlandse plannen voor supersnelle treinen en de akoestische consequenties, in: **Geluid en omgeving**, maart, blz.14-18.

Rapport van de Afdeling Beleidsanalyse van het Ministerie van Financiën, 1984, **Evaluatiemethoden, een introductie**, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

- Rapport van de internationale werkgroep, 1986, **Hogesnelheidspoorlijn Parijs - Brussel - Keulen/Amsterdam**, overzichtsnota.
- Rapport van de Spoorwegmaatschappijen, 1988, **Parijs - Brussel - Keulen - Frankfurt/Amsterdam**, rapport van de Spoorwegmaatschappijen SNCF, B, DB en NS.
- Regtuijt, T., 1988, Keuze voor nieuwe lijn Schiphol-Rotterdam vrijwel onontkoombaar, in: **Openbaar Vervoer**, jaargang 21, nr. 2, blz. 53-57.
- Rietveld, P., en J. Rouwendal, 1987, Hoge-snelheidstreinen in Nederland, in: **ESB**, 1 juli, blz. 615-619.
- Rosenthal, U., 1988, **Bureaupolitiek en bureaupolitisme, om het behoud van een competitief overheidsbestel**, inaugurele rede, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Rubenstein, A.A., en C.J. Haberstroh (red.), 1965, **Some theories of Organization**, Richard D. Irwin, Homewood, Ill.
- Rühl, A., 1985, De hoge snelheidsspoorlijn in Nederland, in: **Openbaar Vervoer**, jaargang 18, nr. 5, blz. 104.
- Rühl, A., 1987, Hoge-snelheidsspoorlijn Parijs - Brussel - Keulen/Amsterdam, in: **Op de rails**, nr. 3, blz. 72-76.
- Rühl, 1991, Financial relations between European railways for their international services, in: **Transportation Research**, vol. 25A, nr. 4, blz. 203-207, Pergamon Press, Oxford.
- Simon, A.H., 1960, **The New Science of Management Decision**, Harper and Brothers, New York.
- Snel, E., en J. van der Veen, 1990, Invloedsstrategieën van bureaucratische organisaties, over de besluitvorming rondom Rijksweg 19, in: **Beleid & Maatschappij**, nr. 2, blz. 69-79.
- Stokkum, R. van, 1987, Nederland maakt zich op voor hoge-snelheidstrein, in : **Openbaar Vervoer**, jaargang 20, nr. 2, blz. 44-45.
- Stokkum, R. van, 1989, Supersnelle trein in aankomst, in: **Openbaar Vervoer**, mei, blz. 16-21.
- Teisman, G.R., en R.J. in 't Veld, 1990, Vervoerregio's als nieuwe autoriteit? Beslissen over infrastructuur, in: **Binnenlands Bestuur**, 30 november, blz. 37-43.
- Teisman, G.R., en R.J. in 't Veld, 1990, **Beslissen over stedelijke infrastructuur, een onderzoek naar interorganisatorische besluitvormingsprocessen**, Rotterdam.

- Terlouw, J.C., 1987, Snellere treinen in Europa, in: **ESB**, 25 maart, blz. 280-283.
- The Roundtable of European Industrialists, 1984, **Missing Links**, upgrading Europe's Transborder Ground Transport Infrastructure, Brussel.
- The Roundtable of European Industrialists, 1988, **Keeping Europe Mobile**, Brussel.
- The Roundtable of European Industrialists, 1989, **Need for renewing transport infrastructure in Europe**, Brussel.
- Tuijnman, D.S., 1979, **Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: regeringsbeslissing**, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14.390, nrs. 10-12, 's-Gravenhage.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, **Rijksbegroting 1991, Hoofdstuk XII Verkeer en Waterstaat**, kamerstuk 21.800 nr. 2, 's-Gravenhage.
- Twijnstra Gudde n.v., 1987, **Handleiding Milieu-effectrapportage**, in opdracht van Min. VROM en L. en V., Vermande.
- Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 1987, **Themanummer HSL**, 1987, 23/3, blz. 239-358.
- Vakgroep Ruimtelijke Economie, 1987a, **Hoge Snelheidstreinen in Nederland**, Symposium van de Vakgroep Ruimtelijke Economie, Economische Faculteit, Vrije Universiteit Amsterdam, informatiebundel, Amsterdam.
- Vakgroep Ruimtelijke Economie, 1987b, **Hoge Snelheidstreinen in Nederland**, Symposium van de Vakgroep Ruimtelijke Economie, Economische Faculteit, Vrije Universiteit Amsterdam, gehouden inleidingen, Amsterdam.
- Verslag van de internationale werkgroep, 1986, **Snelle verbinding Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam**.
- Visser, J.G., 1988, **Materiële infrastructuur, trendrapport**, Stedelijke Netwerken werkstukken 6, Zoetermeer.
- Wissing, W., 1988, Grootschalig spoorzoeken in het Europa na 1992, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, juni, blz. 219-225.
- Wissing, W., 1991, Naar een Europees netwerk van snelle treinen?, in: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, oktober, blz. 29-31.

## BIJLAGE A

### KOSTEN-BATENVERHOUDING

In de navolgende berekening is gepoogd na te gaan op basis van de kosten-baten-verhouding wat het meest aantrekkelijke alternatief is indien de mogelijkheid bestaat dat voorlopig alleen in de Randstad of alleen in Brabant om bijvoorbeeld financiële redenen een nieuw tracé wordt aangelegd. De te verwachten tijdwinsten en de te verwachten reizigersomvang staan in tabel A.1 en A.2 weergegeven.

**Tabel A.1 Te verwachten tijdwinsten, in minuten**

| Verbinding             | Aanpassing bestaande spoortracé | Nieuw spoortracé |
|------------------------|---------------------------------|------------------|
| Amsterdam - Rotterdam  | 4                               | 24               |
| Rotterdam - Roosendaal | 10                              | 34               |

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991.

**Tabel A.2 Te verwachten vervoersomvang voor het jaar 2000 per etmaal**

|                                   | Bestemming<br>binnenlands | Bestemming<br>Brussel | Bestemming<br>Parijs | Totaal |
|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------|--------|
| Amsterdam - Rotterdam             |                           |                       |                      |        |
| nieuwe lijn ten zuiden van R'dam  | 9230                      | 720                   | 1360                 | 11310  |
| nieuwe lijn tussen A'dam en R'dam | 9230                      | 710                   | 1360                 | 11300  |
| Den Haag/Rotterdam - Parijs       |                           |                       |                      |        |
| nieuwe lijn ten zuiden van R'dam  | 0                         | 1020                  | 1000                 | 4100   |
| nieuwe lijn tussen A'dam en R'dam | 0                         | 700                   | 780                  | 3550   |

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1991.

Op basis van de reistijdwinst per traject, de reizigersomvang en de kosten per traject is na te gaan wat de verhouding is tussen de kosten (benodigde investeringen) en de baten (totale tijdwinst). Hieruit blijkt dat het alternatief met een nieuw tracé in de Randstad (alternatief 5) gunstiger is.

**Tabel A.3 Kosten/batenverhouding voor het alternatief bestaand tracé in de Randstad en nieuw tracé in Noord-Brabant (alternatief 4) en het alternatief een nieuw tracé in de Randstad en bestaand tracé in Noord-Brabant (alternatief 5)**

|                         | Alternatief 4 (bestaand - nieuw) | Alternatief 5 (nieuw - bestaand) |
|-------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Baten: tijdwinst (min.) |                                  |                                  |
| Randstedelijk deel      | 45.240                           | 271.200                          |
| Brabants deel           | 139.400                          | 35.500                           |
| Totaal                  | 184.640                          | 306.700                          |
| Kosten (mln gulden)     | 2.065                            | 1.100                            |
| Baten/kostenverhouding  | 89                               | 278                              |

---

## REEDS VERSCHENEN UITGAVEN IN DEZE SERIE

- deel 1      **Infrastructuur, Transport & Logistiek: profilering van universitair onderzoek.**  
auteur: Kerngroep Infrastructuur, Transport & Logistiek  
(P. Nijkamp et al.)
- deel 2      **Infrastructuur: Netwerk en Interactie.**  
naar een onderzoeksagenda  
auteur: ir A.G.M. van den Hanenberg
- deel 3      **Ruimtelijke Dynamiek en Megatrends.**  
naar een onderzoeksagenda  
auteur: ir E. Kreutzberger
- deel 4      **Technische Ontwikkeling en Mobiliteit.**  
naar een onderzoeksagenda  
auteur: drs W.J. Stam
- deel 5      **Doorvoer via Entrepot.**  
Een verkennend onderzoek naar de betekenis van entrepots voor  
de Nederlandse internationale distributiefunctie  
auteur: drs E. Louw
- deel 6      **Ruim baan voor infrastructuur?**  
auteurs: F. Bruinsma, A. Perrels, J. Rouwendal (red.)
- deel 7      **Infrastructuur en ruimtelijk beleid in België.**  
auteur: drs F.H.J. Duenk
- deel 8      **Het infrastructuurbeleid van de Europese Gemeenschap.**  
auteur: drs F.H.J. Duenk
- deel 9      **Sturingssystemen voor infrastructuur en mobiliteit.**  
naar een onderzoeksagenda  
auteurs: drs E. Louw, prof. dr P. Nijkamp, prof. dr ir H. Priemus

- deel 10      **Duurzame ontwikkeling, mobiliteit en bereikbaarheid.**  
naar een onderzoeksagenda  
auteurs: drs J.M. Vleugel, drs H.A. van Gent
- deel 11      **Ontwikkelingen in het goederenvervoer in Europees perspectief**  
Een inventarisatie van knelpunten  
auteur: drs J.W. Konings
- deel 12      **Capaciteit en benutting van infrastructuur**  
Randvoorwaarden van de infrastructuurbenutting in het wegvervoer, railvervoer, luchtvervoer en de binnenvaart  
auteurs: ir E. Kreutzberger, drs J.M. Vleugel (binnenkort te verschijnen)
- deel 13      **De hogesnelheidslijn in de Randstad**  
Beleid en besluitvorming omtrent een grootschalig infrastructuurproject  
auteurs: ir J.G.S.N. Visser, drs T.G.M. Bentvelsen

De ontwikkeling van een Europees stelsel van hoge-snelheidsspoorverbindingen lijkt om meer dan een reden een onafwendbare ontwikkeling. In verschillende landen worden met hoge snelheid hoge-snelheidsverbindingen per spoor gerealiseerd. Het totstandkomen van een Europees netwerk door middel van grensoverschrijdende verbindingen wordt door de Europese Gemeenschap noodzakelijk geacht. Het ondersteunt immers de Europese gedachte, Europa 1992.

In deze studie is slechts een van de hoge-snelheidsverbindingen beschouwd, namelijk de verbinding Parijs - Brussel - Amsterdam en in het bijzonder het Randstedelijk deel van de verbinding. Het beleidsproces is tot oktober 1991 op zijn merites bekeken.

De studie richtte zich met name op het verloop van het besluitvormingsproces rond de hoge-snelheidsspoorlijn (HSL), de wijze waarop besluitvorming en beleidsontwikkeling zijn verweven, de mate waarin het beleidsproces voldoet aan de beleidsanalytische benadering, in hoeverre de aanleg van de HSL nog aansluit bij het huidige beleid ten aanzien van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en milieu, welke doorwerkingseffecten optreden en wie er uiteindelijk tot de winnaars en de verliezers kunnen worden gerekend.

Ten tijde van het onderzoek was de besluitvorming omtrent de hoge-snelheidslijn nog in volle gang. In principe kan het onderzoek daarom niet als afgerond worden beschouwd. Aangezien de besluitvorming omtrent de hoge-snelheidslijn in een belangrijke fase is gekomen, namelijk de advisering, leek het ons van belang te rapporteren omtrent onze bevindingen.



ONDERZOEKSIONSTITUUT VOOR TECHNISCHE BESTUURSKUNDE  
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT