

D. Huitema

Nimby's of mismanagement?

D. Huitema werkt bij het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente (UT). De auteur van dit artikel won de scriptieprijs 1994 van de Vereniging voor Bestuurskunde. Hij bedankt Hans Bressers, Bas Deniers, Michiel Herweijer, Josée Ligteringen en Ton van Snellenberg voor hun zeer bruikbare commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Vanaf het begin van de jaren tachtig wordt er door de Nederlandse regering gewerkt aan verandering van wetten die de locatiekeuze en vergunningverlening van infrastructurele werken bepalen. Men veronderstelt hierbij dat de participatie van derden de tijdsduur van procedures verlengt. In een recent rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt deze veronderstelling weersproken. De WRR zoekt de oorzaak voor trage procedures in het 'mismanagement' van projecten. Dit artikel gaat in op de procedures voor rioolwaterzuiveringsinstallaties in Nederland en Alabama en probeert beide verklaringen voor de tijdsduur te toetsen. ¹ De Nederlandse procedures blijken in de onderzochte gevallen langer te duren dan vergelijkbare Amerikaanse procedures. Derden speelden hierbij echter nauwelijks een rol. De aanpak van Nederlandse waterschappen voldoet aan het door de WRR geschetste beeld van 'mismanagement' van procedures, maar opmerkelijk genoeg leidt ook dat niet tot een extra lange tijdsduur.

Nimby's: een probleem?

Sinds de jaren tachtig is er veel veranderd in de Nederlandse wetgeving die betrekking heeft op besluitvorming over de locatie en vergunningen voor infrastructurele werken. Te denken valt aan de introductie van de Tracéwet en de zogenaamde Nimby-wet, die de

rijksoverheid aanzienlijk grotere bevoegdheden geeft om lagere overheden te dwingen mee te werken aan snelle besluitvorming. Nimby betekent Not in my backyard, wat refereert aan de neiging van burgers en overheden om hun eigen belang boven het algemene belang te stellen wanneer er een besluit moet worden genomen over een bepaald project. Vooral projecten met een ongelijke verdeling van baten en lasten over de bevolking zijn onderwerp van het Nimby-syndroom. Voorbeelden zijn afvalverwerkingsinstallaties, spoorlijnen en zuiveringsinstallaties. De genoemde wetswijzigingen gaan ervan uit dat de lange duur van procedures verband houdt met een afnemende bereidheid om lasten te dragen voor het collectief. Dit zou resulteren in een toenemend gebruik van juridische mogelijkheden tot verzet. De wetswijzigingen zijn erop gericht de procedures te versnellen door het verminderen van de mogelijkheden tot participatie.

De vraag die hier gesteld wordt is of de lange duur van besluitvorming in Nederland daadwerkelijk veroorzaakt wordt doordat burgers en overheden hun wettelijke bevoegdheden benutten. Een recent rapport van de WRR biedt opmerkelijke conclusies. De doorlooptijd van 'grote projecten' in Nederland is weliswaar lang, maar loopt internationaal gezien niet uit de pas. De WRR vroeg, ruw samengevat, veel meer aandacht voor het 'mismanagement' van grote projecten, waarbij bedoeld wordt op de gewoonte om projecten in besloten kring voor te bereiden en pas daarna een discussie aan te gaan (WRR, 1994). Er is dus sprake van twee, deels overlappende, probleemanalyses die samengevat worden onder de titel 'Nimby's of mismanagement?'. Om het inzicht in deze kwestie te vergroten werd onderzoek gedaan naar de besluitvorming rondom een aantal 'kleine projecten', namelijk zuiveringsinstallaties in Nederland en de Verenigde Staten. Omdat de Amerikaanse wetgeving minder mogelijkheden tot participatie in de besluitvorming biedt is het interessant om te zien of dit verschil met Nederland zich vertaalt in snellere besluitvorming.

Het onderzoek had betrekking op vijf cases in Nederland, alle in de provincie Overijssel, en zes cases in de Verenigde Staten, alle in de staat Alabama. Er zijn interviews met betrokkenen gehouden en er heeft uitgebreid archiefonderzoek plaatsgevonden. In dit artikel volgt eerst achtergrondinformatie over het waterkwaliteitsbeheer in beide landen. Ook de relevante wetgeving wordt beschreven. Daarna wordt de duur van de procedures in de onderzochte cases besproken. Ter afronding wordt een aantal conclusies geformuleerd.

Afvalwaterzuivering in Overijssel en Alabama

In Overijssel is afvalwaterzuivering de taak van het Zuiveringschap West-Overijssel en het

Waterschap Regge en Dinkel. ² Het bouwen van zuiveringsinstallaties door waterschappen kreeg met name in het begin van de jaren zeventig een krachtige impuls met de introductie van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). De aanleg van zuiveringsinstallaties in de jaren tachtig en begin jaren negentig, waar we ons hier op richten, was grotendeels ter vervanging van al bestaande installaties, of ter uitbreiding en verbetering van de zuiveringscapaciteit.

De Amerikaanse Clean Water Act uit 1972 betekende een impuls voor de bouw van zuiveringsinstallaties. Gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de waterzuivering, kregen met de introductie van de wet een federaal subsidieprogramma voor de bouw van zuiveringsinstallaties. Het verstrekken van vergunningen voor de lozing van afvalwater werd een bevoegdheid van de staten, die ook het subsidieprogramma van de federale overheid konden gaan uitvoeren. De staat Alabama nam beide bevoegdheden ter hand. In de jaren tachtig werd sterk bezuinigd op het subsidieprogramma. Ook werden nieuwe deadlines gesteld voor het voldoen aan waterkwaliteitsnormen. Beide ontwikkelingen leidden ertoe dat een aantal gemeenten in Alabama zich tot de private sector wendde voor financiering (zie Heilman en Johnson, 1992). We hebben in ons onderzoek daarom niet alleen zuiveringsinstallaties bestudeerd die met federaal geld zijn gebouwd, maar ook installaties die met private financiering tot stand zijn gekomen.

Relevante wetgeving

In Nederland en in Alabama zijn diverse regelingen van toepassing op de bouw van zuiveringsinstallaties. We bespreken ze in twee delen. Eerst gaan we in op de locatiekeuze, daarna op de vergunningverlening. We beschrijven de regelgeving die in de jaren tachtig en begin jaren negentig van toepassing was.

Locatiekeuze

De keuze voor een locatie ligt in Nederland in eerste instantie bij het waterschap en in Amerika bij de gemeente. Diverse argumenten spelen hierbij een rol; deze zijn technisch, financieel, milieukundig en bestuurlijk van aard. Van belang hierbij zijn twee wettelijke procedures: de onteigenings- en de bestemmingsplanprocedure.

Onteigening is zowel in Nederland als in Amerika mogelijk voor de bouw van een zuiveringsinstallatie. In beide landen wordt hierbij de waarde van het te onteigenen bezit door de rechter bepaald. Opmerkelijk is dat in Alabama niet getoetst wordt of onteigening

in het algemeen belang is, tenzij de eigenaar daar nadrukkelijk om vraagt. In Nederland gebeurt deze toetsing altijd. Een ander verschil in procedure is dat de eigenaar in Alabama om juryrechtspraak mag vragen. Juryrechtspraak houdt voor de gemeente een groot risico in, omdat de sympathie van het gemiddelde jurylid in het algemeen bij de landeigenaar ligt. Een overeenkomst tussen beide landen is dat de procedures zeer lang kunnen duren, al snel twee jaar.

Bij het aanpassen van het bestemmingsplan treden aanmerkelijke verschillen op tussen Nederland en Alabama (VS). In beide 'landen' worden zuiveringsinstallaties bij voorkeur in het buitengebied gebouwd, omdat daar de minste personen hinder (stank-, geluid- en vogeloverlast) zullen ondervinden van de installatie. In Nederland betekent dit dat het waterschap een wijziging van het bestemmingsplan moet aanvragen bij de gemeente. In de procedure voor die wijziging zijn sterke bezwaar- en beroepsmogelijkheden aanwezig voor een wijde kring van derden, die op de hoogte moeten worden gebracht van de voorgenomen herziening.

In Alabama daarentegen mogen bestemmingsplannen in verband met wetgeving van de staat niet voor het buitengebied vastgesteld worden. Daarom was in de onderzochte gevallen ook geen bestemmingsplanwijziging nodig.

Vergunningverlening

Er zijn diverse aspecten aan de bouw en het functioneren van een zuiveringsinstallatie die een vergunning kunnen vereisen. Het gaat om de lozing van gezuiverd afvalwater, mogelijke vormen van hinder bij het functioneren van de installatie, het wegpompen van grondwater bij de bouw van de installatie en de bouw op zich. Zowel in Nederland als in Alabama bestaan er diverse regelingen die betrekking hebben op deze aspecten; de regelingen verschillen echter in hun toepasbaarheid en in de aard van de procedures. [3](#) Tabel 1 zet ze op een rijtje.

Tabel 1: Relevante regelgeving

	<i>Nederland</i>	<i>Alabama</i>
Lozing gezuiverd afvalwater	Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo)	Clean Water Act
Hinder	Hinderwet	National Environment Policies Act
Wegpompen grondwater bij de bouw	Grondwaterwet	National Environmental Policies Act
Bouw	Woningwet	Southern Standard Building Code

In Nederland bleken alle genoemde wetten toepasbaar voor zuiveringsinstallaties, en uit alle wetten vloeide de verplichting voort een vergunning aan te vragen. Alleen een grondwateronttrekkingsvergunning was niet in alle gevallen verplicht, omdat de onttrekking niet altijd groot was. In Alabama is de toepasbaarheid van genoemde regelingen anders. De in de Southern Standard Building Code vastgelegde bevoegdheid een bouwvergunning te eisen, beperkt zich tot de bebouwde kom. Dat betekende dat voor geen enkele onderzochte installatie een bouwvergunning hoefde te worden aangevraagd, want ze waren alle buiten de bebouwde kom gepland. De National Environmental Policies Act (NEPA) schrijft voor dat voor projecten met een significant effect op het milieu, waaronder de bouw van zuiveringsinstallaties, een Environmental Impact Document gemaakt moet worden, vergelijkbaar met een Milieu Effect Rapport in Nederland. In het Environmental Impact Document, bij zuiveringsinstallaties facilities plan genaamd, worden ook mogelijke hinder en effecten van grondwateronttrekking aan de orde gesteld. De verplichting tot het schrijven van een facilities-plan geldt in Alabama alleen wanneer er een federale subsidie met de bouw van de installatie gemoeid is. Dit betekent dat particulier gefinancierde installaties vrijgesteld zijn van de procedure. De Clean Water Act ten slotte, vereist een vergunning voor het lozen van gezuiverd afvalwater. Deze wet was wel in alle onderzochte Amerikaanse gevallen van toepassing.

Het resultaat van deze configuratie is dat in Nederland drie of vier vergunningverleningsprocedures doorlopen moesten worden, terwijl het aantal procedures in Alabama zich beperkte tot twee voor publiek, en slechts één voor privaat gefinancierde installaties.

Een tweede verschil tussen de Nederlandse en Amerikaanse situatie ligt in de aard van de te voeren procedures. In Nederland biedt elke procedure mogelijkheden voor inspraak, bezwaar en beroep. De kring van participanten is hierbij ruim. Zo kon in de procedure voor de Hinderwet- en de lozingsvergunning letterlijk iedereen participeren. Het nemen van besluiten door vergunningverleners is aan duidelijke termijnen gebonden. De beroepsgang bij de administratieve rechter is dat echter niet.

De procedures in Alabama zijn duidelijk minder liberaal. De mogelijkheid tot participatie voor burgers bij het schrijven van het Environmental Impact Document beperkt zich tot inspraak op hoorzittingen. Het uiteindelijke document wordt beoordeeld door het milieuministerie van Alabama, ADEM en het federale milieu-agentschap, EPA. Besluiten deze organisaties het document goed te keuren, dan is geen bezwaar of beroep meer mogelijk. De procedure voor de lozingsvergunning in Alabama is liberaler opgezet, en kent naast de mogelijkheid tot inspraak ook bezwaar- en beroepsrechten. Het recht tot bezwaar en beroep is echter beperkt tot belanghebbenden. Opvallend is het ontbreken van duidelijke termijnen voor besluiten door het bevoegd gezag. Er gelden echter wel informele deadlines. Ook in Alabama is de beroepsgang op de rechter na indiening van het beroep nauwelijks aan termijnen onderhevig. Daarmee is voor beide landen niet vast te stellen hoe lang de procedures maximaal kunnen duren. Dit relativeert het in de discussie vaak gebruikte begrip vertraging. Hier richten we ons alleen op de absolute duur van procedures. In de volgende paragraaf gaan we in op de tijdsduur van de procedures in de onderzochte gevallen. Zowel vanwege het aantal procedures dat van toepassing is als vanwege de aard van de procedures is te verwachten dat de procedures in Alabama sneller verlopen dan in Nederland.

Geconstateerde duur van de procedures

Tabel 2 vat de duur van de procedures in de onderzochte gevallen samen. Tussen haakjes staan de minimum- en maximumwaarden. De tijdsduur wordt vermeld in maanden. [4](#)

Tabel 2: Duur van processen

<i>Nederland</i>		<i>Alabama</i>	<i>Publiek</i>	<i>Alabama</i>	<i>Privaat</i>
<i>Proces</i>	<i>Duur (min/ max)</i>	<i>Proces</i>	<i>Duur (min/ max)</i>	<i>Proces</i>	<i>Duur (min/ max)</i>
Locatie vinden en aankopen	65 (50/90) (n=3)	Locatie vinden en aankopen	9 (7/14) (n=3)	Locatie vinden en aankopen	7 (4/20) (n=2)
Bestemmings- planwijziging	20 (5/38+) (n=4)	Bestemmings- planwijziging	n.v.t. (=0)	Bestemmings- planwijziging	n.v.t. (=0)
Wvo	17 (12/22) (n=2)	Clean Water Act	14 (3/34) (n=3)	Clean Water Act	14 (13/15) (n=3)
Hinderwet	21+ (11,5/34 +) (n=5)				
Grondwaterwet	11 (6/23) (n=4)	Facilitiesplan	66 (54/77) (n=3)	Facilitiesplan	n.v.t. (=0)
Woningwet	5 (2,5/6,5)				
Totaal gemiddeld	80 (n=5)/ 109 (n=3)		90 (n=3)		18 (n=3)

Voorzichtigheid is gepast bij het interpreteren van de gemiddelden. De gegevens zijn gebaseerd op een zeer klein aantal gevallen, waarbij de verschillen tussen de minimum- en de maximumwaarden sterk uiteenlopen. Bovendien is het 'facilities'-plan deels ook gericht op een aantal zaken die we in Nederland onder het 'ontwerpen' van de installatie rangschikken, waardoor de vergelijking met vergunningverleningsprocedures niet helemaal opgaat.

Het snelst verliepen de procedures voor de privaat gefinancierde installaties in Alabama:

gemiddeld deed men er 18 maanden over. Deze snelheid werd echter verklaard door het feit dat bepaalde procedures achterwege werden gelaten. Daarmee vervalt de mogelijkheid om iets te zeggen over het belang van participatie van burgers in die procedures, want er waren simpelweg nauwelijks procedures. De enige vergunning die wel aangevraagd moest worden was de lozingsvergunning. Zie voor een bespreking verderop. Ook in Nederland werden niet in alle gevallen alle procedures doorlopen. Vooral omdat in twee gevallen geen locatie meer hoefde te worden gezocht, bleef de gemiddeld benodigde duur op 80 maanden steken. Voor de drie gevallen waarin wél een locatie gevonden moest worden, ligt de gemiddelde benodigde tijd op 109 maanden. Dit laatste cijfer vormt een betere basis voor vergelijking met Alabama. Vergeleken met de 90 maanden die voor publieke installaties in Alabama nodig waren, is 109 maanden aan de lange kant.

De meeste tijd in Nederland ging zitten in het vinden van een locatie. Waterschappen opereren hierbij op een manier die aan 'mismanagement' doet denken. Ze zien het bouwen van een zuiveringsinstallatie als een technisch project dat grotendeels intern wordt voorbereid, inclusief het kiezen van een aantal mogelijke locaties. Zelfs ging men in één geval zover dat een locatie werd verworven zonder overleg met de betrokken gemeente, met de bedoeling de gemeente voor het blok te zetten. Na de voorlopige selectie van een aantal locaties overlegt men echter meestal met de betrokken gemeenten. In twee gevallen bleken de gemeente en het waterschap op één lijn te zitten omdat afbraak van een oude installatie mogelijkheden voor woningbouw schiep. Betrokkenheid van anderen is er in dit stadium niet. Burgers of actiegroepen speelden in geen enkel geval een rol bij het zoeken naar een locatie. Een aantal andere factoren lijkt de toch lange tijdsduur te verklaren. Waterschappen gaan al vroeg op zoek naar een goede locatie. De haast om een locatie te vinden is dan niet groot.

Ten tweede is het aantal beschikbare locaties klein door intensief grondgebruik. Daarbij heeft, door de garanties voor de eigenaar, de mogelijkheid tot onteigenen een beperkte waarde. Omdat de kosten van de benodigde grond maar een klein deel van de totale kosten vormen, kunnen zowel waterschappen als Amerikaanse gemeenten verzet goed afkopen.

Ten derde valt te wijzen op een spanning tussen het ruimtelijk beleid van de provincie en een aantal gemeenten. De provincie heeft een voorkeur voor de situering van zuiveringsinstallaties op industrieterreinen. Gemeenten geven echter vaak de voorkeur aan het buitengebied. Op veel industrieterreinen staan bovendien woningen. Daardoor is vestiging op een industrieterrein strijdig met de eis dat de installatie op minstens 250 meter van woonhuizen moet liggen. In één geval duurde de zoektocht naar een locatie

zeven jaar. Een buurgemeente wilde de installatie graag op haar bedrijfsterrein hebben en dwarsboomde de procedures in de gemeente waarmee het waterschap zaken deed. In die zin was er niet zozeer sprake van een Nimby-probleem, maar meer van een Yimby (Yes in my backyard-)probleem, waarbij men de installatie wél in z'n achtertuin wil. Als laatste speelt informatiegebrek soms een rol. In een geval wist men niet waar een nieuwe weg zou komen te liggen.

In Alabama bleek het vinden en het aankopen van een geschikte locatie geen groot probleem; voor zowel de private als de publieke installaties was gemiddeld minder dan een jaar nodig. Dit ligt aan de overvloed aan ruimte in het buitengebied. Ook hier bleek het recht tot onteigenen van beperkte waarde. Verzet van grondeigenaren liep uit op het betalen van een hoge prijs voor de benodigde grond. De kosten voor grondverwerving zijn echter marginaal ten opzichte van de totale projectkosten.

In Nederland kostte het veranderen van de bestemmingsplannen gemiddeld 20 maanden. Pas in dit stadium traden waterschap en gemeente met hun voornemen naar buiten. De vlotte procedures zijn vooral veroorzaakt doordat waterschappen zich verzekeren van de instemming van de betreffende gemeente. Dit resulteerde in soms zeer actieve medewerking, waarbij burgers van bezwaren afgehouden werden en de benodigde grond via de gemeente verkregen werd. De gemeente ging daarmee een rol spelen in de verdediging van het genomen besluit. In geen van de gevallen is sprake geweest van een strategisch gebruik van rechten door burgers. Hierbij speelde de communicatie met betrokkenen een grote rol. In een geval organiseerde het waterschap een tochtje naar een al bestaande installatie. Bezwaarschriften werden hierdoor niet omgezet in beroepschriften. De busreis was zowel in educatief als in relationeel opzicht een slimme tactiek. Burgers konden zich een realistisch beeld vormen van een zuiveringsinstallatie. Bovendien was de open houding van het waterschap vertrouwenwekkend. Het veranderen van het bestemmingsplan bleek in Alabama niet noodzakelijk.

Twee Nederlandse vergunningen bleken Amerikaanse equivalenten te hebben: de bouwvergunning en de lozingsvergunning. In de VS werd echter in geen van de onderzochte cases een bouwvergunning geëist. In Nederland bleken de bouwvergunningen redelijk snel te worden afgegeven, maar er was toch sprake van overschrijding van termijnen. Dat de procedures langer dan twee maanden duurden, kwam doordat tweemaal om anticipatie op de bestemmingsplanwijziging werd gevraagd. In één geval was verder nog sprake van een bezwaar tegen de installatie. Dat werd uiteindelijk niet omgezet in een beroep en zorgde niet voor vertraging. Gemeenten beschikten over voldoende personeel

om de aanvragen snel te behandelen.

Bij de lozingsvergunning werd slechts in twee van de vijf Nederlandse cases daadwerkelijk een vergunning afgegeven. De drie installaties van het Waterschap Regge en Dinkel draaiden zonder vergunning. Het waterschap liep door personeelsgebrek achter met de vergunningverlening en besloot dat de eigen installaties ook zonder vergunning wel gebouwd konden worden. Deze opzet slaagde omdat het waterschap zelf vergunningverlener en handhaver tegelijk is. In de twee andere gevallen duurde de vergunningverlening 17 maanden, een duidelijke overschrijding van de voorgeschreven zeven maanden. Alle installaties in Alabama beschikten over een vergunning van de staat; gemiddeld gesproken kostte de vergunningverlening 13 maanden. Er was wat de duur van de vergunningverlening betreft geen duidelijk verschil tussen de geprivatiseerde en publieke cases. Burgers hebben geen affiniteit met waterzuivering. Participatie van derden was afwezig. De tijdsduur in Nederland en Alabama werd met name bepaald door een gebrek aan personeel. Ook het feit dat de installaties van Regge en Dinkel zonder vergunning functioneerden, werd hieraan geweten. De andere Nederlandse vergunningen, de hinderwetvergunning en de grondwateronttrekkingsvergunning, hebben geen Amerikaanse equivalenten. De hinderwetprocedure duurde gemiddeld 21 maanden. Was hier dan veel participatie? Het lijkt er niet op. Slechts in twee van de vijf gevallen was sprake van bezwaren tegen de aanvraag. In andere gevallen waren er geen bezwaren, maar was toch sprake van een overschrijding van wettelijk voorgeschreven termijnen. In één geval ging het om een bezwaar dat onmiddellijk ongegrond verklaard had kunnen worden, omdat de bezwaren geen betrekking hadden op de mogelijke hinder. Toch duurde het meer dan 34 maanden voordat de vergunning werd afgegeven. Het adviesbureau van het waterschap weet dit aan het feit dat de gemeente niet beschikte over voldoende opgeleid personeel. Men zou hebben willen zien hoe de situatie zich ontwikkelde, alvorens een vergunning af te geven. Overigens hanteerde men ook hier een slimme voorlichtingstactiek. Men koos voor een voorlichting op een vertrouwde locatie, en men maakte de gevolgen grafisch inzichtelijk met behulp van een zogenaamde stankcirkel, die geurconcentraties weergeeft. Bij de Hinderwetvergunningen moet de lange duur van procedures eerder in een achterstand in de vergunningverlening gezocht worden dan in een opeenhoping van bezwaren. Vergunningverlening volgens de Hinderwet vereist veel overleg en informatieoverdracht. Het schrijven van een vergunning voor een zuiveringsinstallatie bleek voor veel gemeenten een moeilijk karwei, waarvoor men eigenlijk de kennis ontbeerde.

Bij de grondwateronttrekkingsprocedure, zien we dat de benodigde tijd onder het wettelijke maximum van 12 maanden uitkomt. Ironisch genoeg was juist hier sprake van een stevige

publieke participatie. Driemaal werd een hoorzitting aangevraagd en eenmaal werd beroep bij de Raad van State aangetekend. Er was sprake van een wraakactie van een landeigenaar, die graag zijn land had willen verkopen aan het waterschap; een duidelijk geval van strategisch gebruik van beroepsrechten. Net als bij de locatiekeuze in Genemuiden, spelen hier dus eigenlijk Yimby-overwegingen een rol. Het waterschap ging akkoord met het van te voren betalen van een vergoeding voor schade aan het gewas. Daarop trok de landeigenaar zijn beroep in.

Het planningsproces in de VS duurde gemiddeld maar liefst 67 maanden. Er was weinig betrokkenheid van de bevolking bij het planningsproces. De informatieavonden werden wel bezocht, maar volgens een ambtenaar waren die bijeenkomsten in zijn gemeente vergelijkbaar met een theebransje. Er zijn andere factoren die de lengte van de procedure verklaren. De hoeveelheid werk die verzet moet worden voor het schrijven van een facilities-plan is enorm. Ten tweede zien gemeenten in Alabama vaak op tegen de bouw van zuiveringsinstallaties, omdat zij ondanks de federale subsidie nog steeds zelf aanzienlijk moeten bijdragen. Gedurende het planningsproces wordt men niet beboet voor overtredingen van lozingsvergunningen door al in gebruik zijnde installaties en daarom rekte men het planningsproces liever. Een derde factor was het gebrek aan personeel bij ADEM. Een voormalige ADEM-werknemer herinnerde zich nog de stapels met plannen van gemeenten die hij moest controleren.

Conclusies

Procedures in Nederland kunnen voor kleine projecten als een zuiveringsinstallatie lang duren. Een aantal opmerkingen kan hierbij gemaakt worden. In de eerste plaats komt uit ons onderzoek het beeld naar voren dat Nederlandse procedures ook in vergelijking met de publiek gefinancierde installaties in Alabama redelijk lang duren. Ten tweede wijst ons onderzoek uit dat de rol van Nimby-protest bij het verklaren van de duur van de procedures beperkt is. Het vinden van een locatie kost in Nederland de meeste tijd. De verklaring hiervoor ligt in de geringe haast van waterschappen en in het intensieve grondgebruik in Nederland. Opvallend is dat bij de installatie waarvoor het langst gezocht moest worden naar een locatie, Yimby-overwegingen een grote rol speelden. In één geval speelde een gebrek aan informatie over plannen voor de aanleg van een weg een rol. Verzet van grondeigenaren uit zich in het betalen van een hoge prijs voor de grond, en niet zozeer in een lange procedure. Wijzigingen van bestemmingsplannen lokten nauwelijks

verzet uit en werden redelijk snel afgehandeld.

Bij de vergunningverlening wordt de duur van procedures niet door publieke participatie gedomineerd. De maximumtermijn voor de lozingsvergunning wordt in Nederland aanzienlijk overschreden, zonder dat er enige participatie optreedt. Bij de grondwateronttrekkingsvergunning treedt aanzienlijke participatie op, maar blijft men binnen de wettelijke termijnen. In Alabama zijn de participatiemogelijkheden voor burgers bij het schrijven van een 'facilities'-plan zeer gering te noemen; toch duurt dit deel van de procedure het langst. Deels komt dit door een geringe haast bij de gemeenten, deels door de grote hoeveelheid werk die verricht moet worden. Het overheersende beeld is dat er een kwantitatief en kwalitatief gebrek aan personeel bij vergunningverlenende overheden is. De snelle afhandeling van de bouwvergunningsprocedures, waarvoor gemeenten wel genoeg mankracht bezitten, bevestigt dit beeld.

De manier waarop Nederlandse waterschappen opereren in de procedures lijkt op de door de WRR geschetste manier van 'mismanagement' van procedures. Het project wordt grotendeels in eigen kring voorbereid, waarbij men de betrokken gemeente pas op de hoogte stelt als men al een voorlopige keuze voor een locatie gemaakt heeft. In één geval lukte het een waterschap een gemeente te 'overvallen' met de aankoop van de locatie. Burgers worden zelfs in een nog later stadium in de procedure betrokken. Opvallend genoeg leidt dit niet tot vertraging van de processen, zoals op basis van het WRR-rapport mag worden verwacht. Dat een dergelijke aanpak succesvol kan zijn, heeft drie oorzaken. In de eerste plaats bleken de belangen van gemeenten gelijkgericht te zijn met de belangen van het waterschap. De steun van de gemeente bleek essentieel in de procedures. In de tweede plaats blijken waterschappen 'nieuwe' vormen van communicatie met burgers te hanteren, die vertrouwenwekkend en helder zijn. In de derde plaats is het onderscheid tussen grote en kleine projecten cruciaal. De hinder van een zuiveringsinstallatie is niet te vergelijken met die van de Betuwelijn. Bovendien gaat het om een geconcentreerde voorziening, waarvoor een relatief klein oppervlak gevonden moet worden.

Dit onderzoek wijst voorts op een kwalitatieve en kwantitatieve onderbezetting van het vergunningverlenende apparaat bij vergunningprocedures als oorzaak voor de lange duur, en niet in de richting van Nimby's of mismanagement. Versterking van dit apparaat vindt plaats in de vorm van gemeentelijke samenwerking en het beschikbaar komen van meer middelen. De duur van de vergunningverlening zou daarmee moeten afnemen. Het vinden van een locatie zal, gezien de toenemende intensiteit van het grondgebruik, niet

makkelijker worden, maar de duur van dit proces moet in de onderzochte gevallen toegeschreven worden aan andere factoren dan aan participatie van burgers.

Een fundamentele vraag die gesteld kan worden is of de burgers van Alabama nu slechter af zijn bij het achterwege laten van een aantal procedures. De respondenten oordeelden van niet. Dat is logisch, gezien de overvloedig beschikbare ruimte in Alabama. Dat bestemmingsplannen niet hoeven te worden gewijzigd en dat geen bouwvergunning nodig was voor zuiveringsinstallaties vond men de normaalste zaak van de wereld. Het schrijven van een facilities-plan achtte men overbodig in Alabama. Er heerste meewarigheid over het gebrek aan flexibiliteit in de federale wetgeving. De achterkant van de medaille is dat in landen waar wel sprake is van een intensief grondgebruik, dergelijke wetgeving wel nuttig kan zijn. De conclusie dat burgers zonder procedures niet slechter af zijn, kan daarom niet rechtstreeks naar Nederland vertaald worden.

Noten

1. Het afstudeeronderzoek dat hier is samengevat werd begeleid door prof. dr. J.Th.A. Bressers (UT), prof. G. W. Johnson (Auburn University), drs. S.M.M. Kuks (UT) en dr. R.W. Künneke (UT).
2. We gebruiken de term waterschap voor zowel waterschappen als zuiveringschappen, omdat de schappen dezelfde juridische status hebben.
3. De Wet Milieubeheer was nog niet in werking getreden.
4. (a) Het aantal cases waarbij een bepaalde procedure werd doorlopen is niet altijd gelijk aan het totaal aantal onderzochte cases. In Nederland hoefde slechts in drie gevallen een geheel nieuwe locatie gezocht te worden, was een bestemmingsplanwijziging slechts in vier gevallen nodig en was maar vier keer een grondwateronttrekkingsvergunning nodig. Voor één geval waren de gegevens over de bouwvergunning nog niet beschikbaar. Hoewel in alle gevallen een Wvo-vergunning aangevraagd had moeten worden, werd dat slechts twee keer gedaan. In Nederland werd twee keer de locatie van de oude installatie die vervangen werd, gebruikt. In Alabama was in één geval al een locatie beschikbaar en gekocht, (b) De gemiddelde totale tijdsduur komt niet overeen met de optelsom van de gemiddelde duur van individuele procedures. Dit komt door overlap van procedures en door afronding, (c) Eén Nederlandse installatie was al in gebruik voor de Hinderwetvergunning werd verleend.

Literatuur

Nimby's of mismanagement?

Tuscaloosa, 1992.

Huitema, D., *Any objections?*, Enschede, 1993 (scriptie).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag, 1994.

Copyright - auteursrecht voorbehouden. Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de uitgever die daartoe door de auteur(s) met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk gemachtigd is.