

TOUWTREKKEN OP HET STADHUIS

De rol van het Rotterdamse ambtelijk topkader op de besluitvorming van Plan 2000+



Remelie van Elden

Touwtrekken op het stadhuis

De rol van het Rotterdamse ambtelijk topkader op de besluitvorming van Plan 2000+

Masterthesis: Remelie van Elden
Contact: remelie_van_elden@hotmail.com
Studentnummer: 343616

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit ESHCC
Master Maatschappijgeschiedenis

Eerste begeleider: prof. dr. Paul van de Laar
Tweede begeleider: dr. Els van den Bent

Augustus 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
1 Inleiding	1
2 Theoretisch Kader	6
2.1 <i>Het Weberiaans model</i>	7
2.2 <i>Het bureaucratisch model nader beschouwd</i>	8
2.3 <i>Over Nederlandse ambtenaren</i>	10
2.4 <i>Publieke Opinie en de agendasetting van het besluitvormingsproces</i>	13
2.5 <i>Operationalisering</i>	15
3 Context	17
3.1 <i>De gemeente Rotterdam anno 1969</i>	17
3.1.1 <i>De Rotterdamse Gemeenteraad</i>	18
3.1.2 <i>Burgemeester Thomassen, wethouder van de havenportefeuille</i>	19
3.1.3 <i>Openbaar Lichaam Rijnmond</i>	20
3.1.4 <i>Het ambtelijke topkader</i>	21
3.2 <i>Rotterdam Werkstad – De Wederopbouw</i>	23
3.3 <i>Kantelende kaders</i>	25
3.3.1 <i>De Haven</i>	25
3.3.2 <i>Luchtverontreiniging en leefmilieu</i>	27
3.3.3 <i>De Regio</i>	28
3.4 <i>Deelconclusie</i>	29
4 Havenplannen	30
4.1 <i>De Zeehavennota</i>	30
4.2 <i>De regenboogboekjes</i>	34
4.3 <i>Het gele boekje: Plan 2000+</i>	38

5	Wie trekt er aan het langste eind?	43
5.1	<i>Wat vooraf ging</i>	45
5.1.1	Publieke opinie	45
5.1.2	Ambtelijk topkader	48
5.1.3	College van B&W	52
5.1.4	Gemeenteraad	55
5.1.5	Deelconclusie	56
5.2	<i>Februari 1969 – de publicatie van het Plan 2000+</i>	56
5.2.1	Publieke Opinie	56
5.2.2	College van B&W, Ambtelijk topkader en Gemeenteraad	58
5.3	<i>Verschuiving in de verhoudingen?</i>	60
5.3.1	Publieke Opinie	60
5.3.2	College van B&W	64
5.3.3	Ambtelijk topkader	65
5.3.4	Gemeenteraad	66
6	Conclusie	70
	Bijlage	75
	Bronnen	76
	<i>Archivalia</i>	76
	<i>Internetbronnen</i>	76
	<i>Krantenartikelen</i>	77
	<i>Overige bronnen</i>	78
	<i>Secundaire literatuur</i>	79
	<i>Verantwoording afbeeldingen</i>	81

Voorwoord

Daar zat ik dan, terug in de schoolbanken. Ingesteld op een jaar van afzien om die felbegeerde mastertitel te halen. Tot mijn eigen verbazing kijk ik krap een jaar later terug op een geweldig jaar. Een jaar vol inspirerende discussies en interessante gesprekken waardoor studeren zomaar leuk bleek te zijn. Of het nu kwam doordat mijn oud-collega's het onderwerp van mijn masterthesis zijn geworden of door de maatschappelijke benadering van geschiedenis waar de Erasmus Universiteit bekend om staat, het resultaat is een jaar waarvan ik heb genoten. Het onderzoek doen naar Rotterdamse ambtenaren, me verdiepen in de invloed van de publieke opinie op het functioneren van de overheid en me de soms complexe bestuurskundige theorievorming eigen maken, het is allemaal de moeite waard geweest. Dat was niet mogelijk geweest zonder de begeleiding en steun die ik dit jaar heb mogen ontvangen.

Allereerst wil ik prof. dr. Paul van de Laar bedanken voor het enthousiasme dat hij vanaf het allereerste moment voor mijn 'ambtenaren' heeft gehad. Dankzij onze inhoudelijke discussies en zijn praktische aanwijzingen heb ik deze scriptie tot een goed einde weten te brengen. Daarnaast dank ik dr. Els van den Bent die mij op het juiste moment uit de inhoud haalde en prof. dr. Maria Grever die mij stimuleerde om aan mijn onderwerp vast te blijven houden.

Hoewel je een afstudeerscriptie zelf moet schrijven, heb ik daarbij van vele kanten steun gekregen. De discussies, kritieken en waardevolle inzichten die we dit jaar in de RWS klas deelden, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan dit eindresultaat. In het bijzonder wil ik daarbij Pieter bedanken voor alle fijne gesprekken, scriptie en niet-scriptie gerelateerd. Voor inspiratie kon ik terecht in de flat van mijn oom en tante, waar ik kijkend over de Rotterdamse haven tot nieuwe inzichten kwam. Ook wil ik al mijn vrienden en oud-collega's bedanken die met me meegeleefd hebben, er waren wanneer ik ze nodig had en de beslissing na al die jaren terug naar de universiteit te gaan hebben gesteund. Het jaar is omgevlogen dankzij mijn ouders, zusje en schoonfamilie, die mij hebben aangemoedigd alle kansen aan te pakken die zich voordeden en me hebben bijgestaan met kruisbessen en klessebessen. Ten slotte is daar Bart; Ik bewonder je stalen zenuwen en je vermogen mij te relativeren. Bedankt voor je onvoorwaardelijke steun en begrip.

Remelie van Elden
Delft, augustus 2012

1 Inleiding

Een bekend Nederlands grapje stelt: ‘Wat hebben mensen toch tegen ambtenaren? Die mensen doen toch niets?’ De politieagent op straat, de onderwijzer voor de klas en de medewerker op het gemeentehuis, allemaal zijn het ambtenaren. Het lijkt er op dat het die laatste groep is waar iedereen aan denkt als het woord ambtenaar valt. Iemand met de spreekwoordelijke negen-tot-vijf mentaliteit die betaald wordt van ‘onze dure belastingcenten’ en zijn tijd doorkomt met een spelletje patience op de computer. Het grapje lijkt onschuldig genoeg, tegelijkertijd illustreert het dat wij een bepaald beeld van de rol van ambtenaren hebben. Dit beeld slaat zowel op de ambtenaren die we in het dagelijks leven tegenkomen in hun functie als bijvoorbeeld loketbediende op het gemeentehuis als op de hooggeplaatste professionals. Hoewel politieke besluitvorming uiteraard de verantwoordelijkheid van gekozen bestuurders is, spelen de uitvoerders van deze besluiten, de ambtenaren, op de achtergrond wel degelijk een belangrijke rol. Zij schrijven immers de plannen waar het bestuur zich op baseert en voeren die besluiten met een zekere mate aan vrijheid uit. In tegenstelling tot het grapje, doen ambtenaren dus wel degelijk iets.

Maatschappelijke discussie over het functioneren van de overheid ontstaat meestal naar aanleiding van specifieke besluitvorming. De aandacht wordt op zulke momenten gericht op de relatie tussen de gekozen bestuurders en het publiek.¹ De rol van de ambtenaar wordt meestal buiten beschouwing gelaten. Dit terwijl er wel degelijk een relatie bestaat tussen de wijze waarop een deel van het publiek tegen de overheid aankijkt en de wijze waarop ambtenaren invulling geven aan hun werkzaamheden. Na een periode van aandacht voor de positie en de rol van ambtenaren binnen het politieke stelsel begin jaren zeventig en een korte opleving aan het begin van dit millennium is er in Nederland momenteel weinig aandacht voor. De vraag wie ambtenaren zijn, wat hen beweegt en hoe de relatie met bestuurders van invloed is op de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd, houdt mij bezig sinds de dag dat ik als uitzendkracht bij de Gemeente Rotterdam binnenstapte. Dit heeft geleid tot een masterthesis waarin de groep ambtenaren centraal is gesteld die op basis van hun kennis en hiërarchische positie invloed zouden kunnen uitoefenen op politieke besluitvorming. De groep professionals die wordt aangeduid als het ambtelijk topkader.

¹ Zie bijvoorbeeld: M.R. Rutgers & W.J. van Noort, *Bestuur en maatschappelijke omgeving* (Bussum 2008) of het populair wetenschappelijke: Gerard van Westerloo, *Niet praten met de bestuurder* (Amsterdam 2003).

In tegenstelling tot de positie die het ambtelijk topkader formeel bekleedt als uitvoerder van het bestuur, verwacht ik dat ambtenaren bepalend kunnen zijn in politieke besluitvorming. Hiertoe heb ik onderzoek verricht naar een casus waarin de rol van een ambtelijk topkader en een gemeentebestuur nauw met elkaar verbonden zijn; het zogeheten Plan 2000+. De gemeente Rotterdam presenteerde in 1969 een toekomstvisie waarin zij haar ideeën over de ontwikkeling van stad en haven uit de doeken deed.² Dit Plan 2000+, opgesteld door de hiervoor samenwerkende diensten Gemeentewerken, Havenbedrijf en Stadsontwikkeling, betrof een herinrichting van wat in deze regio de Noordelijke Delta heet. De inhoud had onder andere betrekking op de uitbreiding van de Maasvlakte, havens op Voorne, het toewijzen van verschillende industrieën aan onder andere de Hoekse Waard en de bouw van een nieuwe woonlocatie, ‘Grevelingenstad’.³ Zowel in de kranten uit 1969 als door verschillende auteurs is het Plan 2000+ wel afgedaan als een ‘plan van megalomane professionals’.⁴ Bij de bestudering van het plan zelf, en dat zal later wel blijken, is een verdenking van grootheidswaanzin zeker niet onterecht. De samenleving zou zich dan ook massaal tegen de plannen keren wat uiteindelijk implicaties bleek te hebben voor de bestuurders die verantwoordelijk waren. Dit is de reden om naast de interactie tussen bestuur en ambtelijk topkader ook de publieke opinie te betrekken bij dit onderzoek. Het Plan 2000+ vormt in dit onderzoek daarmee ook de schakel tussen de samenleving aan de ene kant en verschillende groepen actoren binnen de overheid aan de andere kant. Het toekennen van een centrale positie van de rol van het ambtelijk topkader, gecombineerd met mijn hypothese dat deze groep een doorslaggevende rol zou kunnen spelen binnen politieke besluitvorming heeft uiteindelijk geleid tot een onderzoeksvraag die zich op de casus Plan 2000+ richt:

Welke rol speelde het ambtelijk topkader in de planvorming van Plan 2000+, in hoeverre werden de beleidsinitiatieven van dit topkader ingebed in de politieke besluitvorming en in hoeverre is de publieke opinie hierop van invloed geweest?

De vraag binnen welke context het Rotterdams ambtelijk topkader ten tijde van de publicatie van het plan 2000+ opereerde en hoe dit plan vervolgens op de politieke agenda werd gezet is voor de beantwoording van deze vraag net zo belangrijk als de

² Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 503 – 504.

³ Gemeente Rotterdam, *Ontwikkeling noordelijke delta, plan 2000+* (Rotterdam 1969).

⁴ M. Bartelsman, *Een salighe sotternie van de see* (Rotterdam 1969).

theoretische modellen die aan het functioneren en de werkzaamheden van de betrokkenen ten grondslag liggen. Er bestaat dan ook een duidelijke onderscheid tussen het theoretisch kader waarbinnen dit onderzoek heeft plaatsgevonden en het onderzoek naar de casus zelf. Dit betekent ook dat mijn masterthesis zich deels op het werkveld van bestuurskundigen, deels op het veld van historici bevindt. Immers, bestuurskundigen bieden een antwoord op de vraag hoe overheidsorganen omgaan met elkaar en hoe deze organen organisatorisch in elkaar zitten. Historici zijn eerder geneigd de context waarbinnen maatschappelijke ontwikkelingen plaatsvonden centraal te stellen.⁵ Door de besluitvorming rondom het Plan 2000+ vanuit een ambtelijk perspectief te bestuderen en de rol van de publieke opinie hierop te betrekken, verwacht ik het beeld dat er over deze periode in de Rotterdamse geschiedenis bestaat te kunnen nuanceren.

Op basis van empirisch onderzoek naar deze bijzondere periode in de Rotterdamse geschiedenis toets ik het opgestelde theoretisch kader dat in hoofdstuk 2 wordt uitgewerkt. De basis van dit theoretisch kader wordt gevormd door het werk van de beroemde Duitse socioloog Max Weber over ambtelijke bureaucratie.⁶ Het concept bureaucratie betreft daarbij een hiërarchische organisatiestructuur waar procedures, regels en een strikte verdeling van verantwoordelijkheden deel van uitmaken.⁷ Volgens Max Weber zou de positie van de ambtenaar die van een uitvoerend medewerker van het bestuur moeten zijn.⁸ De ambtenaar voert ‘domweg’ uit wat besloten is. De werkelijkheid is weerbarstiger. Met de bloei van de welvaartsstaat na de Tweede Wereldoorlog is zowel het takenpakket van de overheid als het aantal ambtenaren exponentieel gegroeid.⁹ Het ambtelijk topkader heeft daarbij steeds vaker de rol van voorbereider van besluiten gekregen. Het bestuur van een grote stad als Rotterdam is zeer afhankelijk van de professionele kennis en kunde van de ambtenaar. Kortom, de balans tussen bestuurder en ambtenaar is verschoven waarbij een zeker spanningsveld is ontstaan. Dit neemt niet weg dat Webers werk voor velen nog altijd de basis vormt voor het denken over de functie en rol van het ambtelijk apparaat. Naast deze algemene theorievorming, zal ik gebruik maken van inzichten die betrekking hebben op de Nederlandse situatie. De discussie

⁵ William H. Sewell jr., *Logics of history* (Chicago 2005) 3.

⁶ Max Weber, ‘Politics as vocation’ in: Hans H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York 1946) 77-128.

⁷ Barrie Axford e.a., *Politics, an introduction* (herz. ed.; Londen 2002) 461-462.

⁸ Mark Rutgers, *Grondslagen van de bestuurskunde* (Bussum 2004) 158-160.

⁹ Pieter Wagenaar, *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland* (Bussum 2011) 284.

hierover zal vervolgens worden verbonden aan theorievorming over de publieke opinie. Zonder hier in te willen gaan op de discussie over de vraag wie een publiek vormen en wat een opinie precies is, bestaat er een zekere consensus dat het als concept betrekking heeft op de meningsvorming van personen en/of groepen over die onderwerpen die openstaan voor openbare discussie.¹⁰ Deze discussie kan onder andere betrekking hebben op politieke besluitvorming. Aangezien de media in veel gevallen het forum bieden waar een dergelijke publieke discussie wordt gevoerd, zal ook hier aandacht aan worden besteed.

Bij historisch onderzoek draait het allereerst om de vraag hoe iets heeft plaats gevonden. Het staven of weerleggen van theorievorming, is daarbij minder van belang.¹¹ De context waarin het naoorlogse Rotterdam zich bevond wordt in hoofdstuk 3 uit de doeken gedaan. Voor de analyse van de Rotterdamse praktijk heb ik gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid literatuur die in de loop der jaren over de stad is verschenen. Onder andere het basiswerk *Stad van formaat* door Paul van de Laar¹² en de dissertatie *Geen woorden, maar daden* door Ferry de Goey¹³ hebben mij van belangrijke inzichten met betrekking tot de stad Rotterdam voorzien. De nadruk die in mijn werk op het overheidsoptreden ligt, sluit aan op het onlangs verschenen *Proeftuin Rotterdam* door Els van den Bent.¹⁴ Het hoofdstuk zelf zal nader ingaan op het specifiek Rotterdamse lokaal politiek klimaat. Het concept lokaal politiek klimaat komt voort uit theorievorming over politieke cultuur. Waar het bij dit laatste draait om het identificeren van verschillende modellen op basis waarvan een samenleving zich inricht, betreft het lokaal politiek klimaat de wijze waarop landen of, in mijn geval gemeenten, hun eigen invulling geven aan eenzelfde inrichtingsmodel.¹⁵ Daarnaast gaat het hoofdstuk kort in op de rol die milieubewustzijn in deze periode bij het publiek speelde en de positie van de Rotterdamse zeehaven binnen Rotterdam. Aangezien Rotterdam en haar haven onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en het plan betrekking had op de inrichting van de haven, gaat hoofdstuk 4 nader in op eerdere beleidsstukken en inrichtingsplannen met betrekking tot de zeehaven.

¹⁰ Zie onder andere: Vincent Price, *Public Opinion* (Newbury Park 1992) en: Connie de Boer en Harm 't Hart, *Publieke Opinie* (Utrecht 2007).

¹¹ William H. Sewell jr., *Logics of history* (Chicago 2005) 3-4.

¹² Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000).

¹³ Ferry de Goey, *Geen woorden, maar daden* (Rotterdam 1986).

¹⁴ Els van den Bent, *Proeftuin Rotterdam* (Rotterdam 2011).

¹⁵ Ferry de Goey, *Geen woorden, maar daden* (Rotterdam 1986) 49.

Op basis van deze achtergrond wordt de inhoud van het Plan 2000+ besproken waarna in hoofdstuk 5 het empirisch onderzoek naar deze periode volgt. Allereerst is er uiteraard aandacht voor hetgeen zich op het stadhuis tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk apparaat heeft afgespeeld. Het Plan 2000+ zelf en de ambtelijke en bestuurlijke notulen die over dit plan bewaard zijn gebleven vormen de basis voor dit deel van het onderzoek. Deze documenten zijn aangevuld met notities, brieven en ander materiaal waarin sprake is van ofwel het Plan 2000+ ofwel veranderende relaties tussen de betrokken partijen. Vervolgens wordt het debat in de publieke opinie ontrafeld waarbij aandacht is voor verschillende groepen die zich in het publieke debat hebben gemengd. Krantenartikelen uit 1969 zijn voor dit gedeelte het belangrijkste bronmateriaal.

Weinig nog is er teruggekeken naar bestuurskundige processen, hoewel hier zowel voor bestuurskundigen als voor historici een schat aan extra informatie te verkrijgen is. Voor bestuurskundigen zou historisch vergelijkingsmateriaal tot nieuwe inzichten kunnen leiden met betrekking tot de vraag hoe bestuurskundige modellen zich door de tijd heen ontwikkelen. Voor historici zou het betrekken van stukken die door het ambtelijk topkader voorafgaand aan een bestuurlijk traject worden opgesteld, kunnen bijdragen aan een beter begrip van de wijze waarop de overheid haar taken uitoefent. In de conclusie zal het theoretisch kader worden getoetst aan de uitkomsten van het onderzoek naar de casus Plan 2000+. Kortom, dit onderzoek gaat in op de wijze waarop bij een groot infrastructureel project publiek en overheid in de praktijk op elkaar hebben gereageerd. Hierdoor verwacht ik een bijdrage te kunnen leveren aan de actuele discussie over de vraag hoe het overheidshandelen bij grote infrastructurele projecten moeten worden bestudeerd.

2 Theoretisch Kader

Meerdere theoretische modellen kunnen bij historisch onderzoek naar politieke besluitvorming een rol spelen. Mijns inziens bestaan er daarbij twee onderzoeksterreinen die hierin zeker een plaats verdienen. Dit betreft allereerst de theorievorming die zich richt op de overheid in haar totaliteit en ten tweede het onderzoek dat zich richt op de publieke opinie. In dit onderzoek vormt het Plan 2000+ de casestudy die als schakel fungeert tussen de verschillende actoren die een plaats hebben binnen de verschillende theoretische modellen op het gebied van politieke besluitvorming. Dit zijn enerzijds de betrokkenen binnen de overheid zelf: de wetgevende macht, de uitvoerende macht en het ambtelijk apparaat. Anderzijds betreft dit de meningsvorming van het publiek over de politieke besluitvorming van die overheid.

Nog steeds grijpen wetenschappers terug op het werk van Charles de Montesquieu om het huidige staatsbestel te duiden. *Zijn trias politica* vormt nog altijd de basis voor onze scheiding van machtscentra. De Montesquieu onderscheidde in *l'esprit des lois* de ook nu nog gebruikte verdeling tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.¹⁶ Begin twintigste eeuw wees de socioloog Max Weber (1864-1920) – die binnen de bestuurskunde als een van de meest invloedrijke theoretici op het gebied van bureaucratie en politiek wordt beschouwd – op een tekortkoming in het model van De Montesquieu. Weber observeerde dat de uitvoerende macht steeds meer mensen in dienst nam om besluiten uit te kunnen voeren. Binnen de triasleer was echter geen rekening gehouden met een toename van het ambtelijk apparaat.¹⁷ Weber stelde dat het daarom van belang was scheiding aan te brengen tussen het politieke debat dat door de uitvoerende macht moest worden gevoerd en de daadwerkelijke uitvoering daarvan door medewerkers van dat bestuur.¹⁸ Dit ambtelijk apparaat mocht volgens Max Weber dus niet verwickeld raken in de politieke machtsstrijd aangezien ambtenaren “zonder vooroordeel moeten oordelen en handelen”.¹⁹ De eenvoud van Webers ideaaltypische model, ook wel het Weberiaans model genoemd, bleek na implementatie in de praktijk niet het gewenste effect te hebben. Invloeden van buitenaf ondermijnden enerzijds de positie van het

¹⁶ Robert Palmer, *A history of the modern World* (9e editie 2002; Boston 1950) 301-302.

¹⁷ Max Weber spreekt in de Duitse versie van *Politik als Beruf* over *Der Verwaltungsstab* en de *Fachbeamte*. In de Engelse vertaling wordt dit vertaald als de *administrative staff*. In Nederland wordt dit binnen theorievorming wel vertaald als *administratie* in plaats van het meer gangbare ambtelijk apparaat.

¹⁸ Max Weber, ‘Politics as vocation’ in: Hans H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York 1946) 96.

¹⁹ Mark Rutgers, *Grondslagen van de bestuurskunde* (Bussum 2004) 158.

bestuur en anderzijds de voorspelbaarheid en de positie van het ambtelijk apparaat. Het ambtelijk apparaat vormt volgens René Crinice le Roy, een van Nederlands eerste hoogleraren in de bestuurskunde, dan ook de vierde macht naast de door De Montesquieu geformuleerde drie machten.²⁰ Naast de relatie met het ambtelijk apparaat onderhoudt de uitvoerende macht ook een relatie met het publiek. Het verband dat tussen politiek en de publieke opinie bestaat, wordt door Barrie Axford uitgelegd in *Politics an introduction*.²¹ Hij definieerde hierin publieke opinie als een middel waarmee het publiek haar mening en wensen aan het bestuur kenbaar maakt.²² Dit betekent dat de publieke opinie, althans in een democratie, op zijn minst op de lange duur het handelen van de overheid bepaalt. Dit hoofdstuk gaat nader in op de verbintenissen tussen deze verschillende partijen welke in de slotparagraaf aan elkaar verbonden zullen worden.

2.1 Het Weberiaans model

Het theoretisch model waarin Max Weber de wenselijke positie van een ambtenaar beschreef, gaat in op de ideaaltypische wijze waarop een organisatie waarbinnen een ambtelijke functie wordt uitgevoerd zou moeten functioneren, namelijk de bureaucratie. Aanleiding voor Weber om een dergelijk model te willen ontwikkelen was de groei van het aantal overheidstaken eind negentiende eeuw. Waar het volgens Weber voor een bestuurder aankwam op leidinggevende kwaliteiten bij het innemen van standpunten en het maken van keuzes, moest de ambtenaar objectief en professioneel zijn en het vermogen hebben zichzelf dienstbaar op te stellen ten opzichte van het bestuur.²³ Anders dan de bestuurder voert de ambtenaar zijn werk uit binnen een bureaucratische werkomgeving, waarmee Weber doelde op een rationele organisatie waarbinnen werkzaamheden op een efficiënte en effectieve manier worden uitgevoerd. Daarbij maakte hij onderscheid tussen verschillende typen van bureaucratieën waarbij het legaal-rationeel model – “*de bureaucratie als ‘uitingsvorm’ van de legale gezagsuitoefening*” – de voorkeur genoot.²⁴ Binnen een dergelijke bureaucratie bestaat er volgens Weber geen ruimte voor persoonlijk gewin of een persoonlijke visie: het primaat van het stelsel ligt

²⁰ René Crinice le Roy, *De vierde macht* (Den Haag 1969) 15.

²¹ Barrie Axford, ‘Parties, Interest groups and public opinion’ in: Barrie Axford e.a., *Politics, an introduction* (herz. ed.; Londen 2002) 358 – 407.

²² Ibidem, 358, 404.

²³ Max Weber, ‘Politics as vocation’ in: Hans H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York 1946) 96.

²⁴ Frits van der Meer en Laurens Roborgh, *Ambtenaren in Nederland* (Alphen a/d Rijn 1993) 32-33.

bij de politiek.²⁵ Het betreft dan ook een ideaaltypisch model, gebaseerd op regels en procedures waar zorgvuldige uitvoering, consistentie en voorspelbaarheid uit voortvloeien.²⁶

Sinds de publicatie van het Weberiaans model worden er twee belangrijke debatten gevoerd. De eerste betreft de implementatie van dit model in de praktijk. De tweede betreft de discussie over de vraag hoeveel invloed het ambtelijk apparaat heeft en mag hebben. Deze laatste discussie kent verschillende invalshoeken en richt zich onder andere op de vraag hoe een bestuur kan voorkomen dat ambtenaren zijn beleid doorkruisen. Onderzoek hiernaar is meestal uit politieke motieven ingegeven. De vraag welke processen ten grondslag liggen aan de wederzijdse verstandhouding tussen ambtenaren en bestuurders betreft de tweede discussie. Onderzoek hiernaar wordt veelal vanuit bestuurskundige invalshoek verricht. Aangezien mijn onderzoek zich richt op de vraag in hoeverre beleidsinitiatieven vanuit het ambtelijk kader binnen de politieke besluitvorming worden ingebed valt dit onderzoek binnen de laatste categorie waarbij een ambtelijke in plaats van de meer gebruikelijke bestuurlijke insteek is gekozen. Daarbij is het van belang in het achterhoofd te houden dat het publiek zich Webers idealen heeft eigen gemaakt. Zo bevestigde Abraham Jan Steijn (2006) tijdens zijn oratie dat bij het publiek nog altijd een “Weberiaans beeld” bestaat over de wijze waarop het ambtelijk apparaat zijn taak zou moeten uitvoeren.²⁷

2.2 Het bureaucratisch model nader beschouwd

Een bureaucratie heeft als neutraal concept en fenomeen betrekking op een hiërarchische organisatiestructuur waar procedures, regels en een strikte verdeling van verantwoordelijkheden deel van uitmaken.²⁸ In de praktijk heeft het woord bureaucratie in Nederland al sinds lange tijd een negatieve connotatie. Zo wees Aris van Braam al in 1957 op de “onsympatieke bijgedachte” van het woord doordat er een tegenstelling bestond tussen het Weberiaans model en het daadwerkelijke optreden van het ambtelijk apparaat.²⁹ Een uitwerking van deze tegenstelling werd geboden door de Amerikaanse socioloog Robert K. Merton (1957). Hij achtte twee zaken van belang. Ten eerste bestond er een discrepantie tussen de ideaaltypische bureaucratie en de persoonlijke belangen van

²⁵ Mark Rutgers, *Grondslagen van de bestuurskunde* (Bussum 2004) 158.

²⁶ Pieter Wagenaar e.a., *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland* (Bussum 2011) 21-22.

²⁷ Abraham Jan Steijn, *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak* (Rotterdam 2006) 3.

²⁸ Frits van der Meer en Laurens Roborgh, *Ambtenaren in Nederland* (Alphen a/d Rijn 1993) 27-29.

²⁹ Aris van Braam, *Ambtenaren en bureaukratie in Nederland* (Den Haag 1957) 13.

individuele werknemers. Ten tweede bestonden er tegengestelde belangen tussen de verschillende ambtelijke departementen.³⁰ Daarbij staan de onderlinge machtsverhouding binnen de bureaucratische organisatie eerder dan de machtsverhouding tussen bestuur en ambtelijk apparaat ter discussie. Het bureaucratische concept kende volgens Merton dan ook tekortkomingen en moest worden herzien.³¹ Inhoudelijk kritiek op het bureaucratisch model volgde ook door James Q. Wilson (1989), een vooraanstaand Amerikaans politiek wetenschapper. Hij richtte zich op de schijnbare willekeur die bureaucratische instanties kan hinderen en het gebrek aan efficiëntie van dergelijke organisaties. Het hoge bureaucratische gehalte van overheidsorganen lag in zijn ogen overigens niet aan de mensen die hun functie daar uitoefenen, maar aan de wens van het publiek en de politici iedere kans op willekeur uit te sluiten.³²

Michel Crozier (1964), die zich na zijn studie bedrijfskunde tot een van de bekendste sociologen van Frankrijk ontwikkelde, sprak zich minder negatief uit. Hij adviseerde een bureaucratie te onderzoeken in termen van *culturele context*.³³ Crozier benadrukte dat cultureel bepaalde normen en waarden van invloed zijn op de wijze waarop hiërarchische verhoudingen worden nageleefd. De kans van slagen van een dergelijke organisatie wordt in zijn ogen hier in grote mate door beïnvloed.³⁴ Zijn advies was binnen een bureaucratische organisatie te kijken naar de wijze waarop niet de formele structuur maar de sociale aspecten bepalend zijn voor het slagen van de organisatie.³⁵ De aandacht werd daarmee gericht op de interne machtsverhoudingen en niet op de relatie tussen bestuur en ambtelijk apparaat. Guy Peters (1995) gaat in *The politics of bureaucracy* nader in op verschillende motieven die in de afgelopen decennia zijn gebruikt om tot hervormingen van het ambtelijk apparaat te komen.³⁶ De wens tot hervorming meer nog dan de verschillende motieven die daarvoor worden gebruikt - zij het een gebrek aan efficiëntie of de invloed die het ambtelijk apparaat uitoefent op beleidshervormingen - wijzen volgens Peters op algehele ontevredenheid met de huidige bureaucratische organisaties. Hervormingen zijn volgens hem echter alleen mogelijk

³⁰ John Turner, 'The policy process' in: Barrie Axford e.a., *Politics, an introduction* (herz. ed.; Londen 2002) 461.

³¹ Ibidem, 461-462.

³² Francis Rourke, 'James Q. Wilson's Bureaucracy' in: *Journal of Public Administration Research and Theory* (1991) 90-99.

³³ Pierre Grémion, 'Michel Crozier's long march' in: *Political Studies* (1992) 5-20.

³⁴ Guy Peters, *The politics of bureaucracy* (6e editie; Londen 1995) 158.

³⁵ Michel Crozier, *The bureaucratic phenomenon* (Chicago 1964) 1-9.

³⁶ Guy Peters, *The politics of bureaucracy* (6e editie; Londen 1995) 320-324.

wanneer politici dat willen. Het primaat van de politiek wordt hiermee wederom bevestigd.³⁷ Recent lijkt er verandering op te treden in de perceptie van een bureaucratie. Het in 2005 gepubliceerde *Maybe it's time to rediscover bureaucracy* door Johan Olsen, pleitte ervoor de bureaucratische bestuursorganen te analyseren op basis van de functie en plaats die zij in een maatschappij innemen en niet op basis van bedrijfskundige 'efficiency' modellen.³⁸ Paul Adler behandelde in zijn artikel *The sociological ambivalence of bureaucracy* niet alleen Olsen maar ook andere artikelen waarin gewezen wordt op de voordelen van een bureaucratische organisatie die door de aandacht voor onder andere efficiency en marktwerking verloren lijken te gaan.³⁹ Hij concludeerde dat bureaucratische organen wel degelijk van belang zijn in onze huidige samenleving. De benoeming van de voordelen van een bureaucratische werkwijze laat onverlet dat Ed van Thijn (2004) in *De informatieparadox* tot de conclusie kwam dat begin eenentwintigste eeuw niet alleen bij het publiek maar ook in de wetenschap een negatieve kijk op bureaucratie overheerst.⁴⁰

2.3 Over Nederlandse ambtenaren

Het debat over de positie en de macht van het ambtelijk apparaat werd in Nederland door René Crinice le Roy met één klap op zowel de politieke als de wetenschappelijke agenda geplaatst.⁴¹ In zijn inaugurele rede als lector in het bestuursrecht uit 1969 sprak Crinice le Roy zich uit over het gebrek aan controle op het door hem als *Vierde Macht* aangeduide ambtenarenapparaat.⁴² In zijn zogeheten *openbare les* besprak hij, alvorens in te gaan op de machtspositie van het ambtelijk apparaat, de verschillende instituties die naast de drie door De Montesquieu geformuleerde machten invloed uitoefenen op de samenleving.⁴³ Zijn voorstel om de gehele staatsrichting op procesmatige wijze in te richten opdat nieuwe machtsfactoren ingepast kunnen worden, heeft geen vervolg gekregen.⁴⁴ De conceptuele uitwerking van het ambtelijk apparaat als *vierde macht*, waarbij uitvoerig ingegaan werd op de gedelegeerde macht aan de ambtenaar door middel van

³⁷ Guy Peters, *The politics of bureaucracy* (6e editie; Londen 1995) 322.

³⁸ Johan Olsen, 'Maybe it's time to rediscover bureaucracy' in: *Journal of public administration research and theory* (2005) 1-24.

³⁹ Paul S. Adler, 'The sociological ambivalence of bureaucracy' in: *Organization Science* (2010) 244-266.

⁴⁰ Ed van Thijn en Teresa Cardoso Ribeiro, *De informatie paradox* (Utrecht 2004) 43-44.

⁴¹ Wijbrand Schaap, *De leermeester, bijpraten in het rookhok* (Utrecht 2002).

⁴² René Crinice le Roy, *De vierde macht* (Den Haag 1969) 15.

⁴³ Ibidem, 5-9.

⁴⁴ Ibidem, 21-27.

mandatering, is evenwel onderwerp van intensieve discussie geweest en heeft een vaste plaats binnen de verschillende debatten over het ambtelijk apparaat verworven.⁴⁵ Crinice le Roy was echter niet de eerste die zich over de plek van het ambtelijk apparaat heeft gebogen. In 1957 schreef Van Braam zijn dissertatie *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland*. Zijn bedoeling was begrip te wekken voor de ambtelijke wereld om zodoende bij te dragen aan een betere relatie tussen “ambtenaren en burgerij”.⁴⁶ Van Braam constateerde een gebrek aan empirische data over het ambtelijk apparaat, terwijl hier veel uitspraken over werden gedaan.⁴⁷ Zijn studie richtte zich dan ook op de omvang van het ambtelijk apparaat en de motivatie van het overheidspersoneel waarbij hij aan het eind van zijn dissertatie inging op het “bureaucratisch gedragspatroon”, oftewel de werkwijze van het ambtelijke apparaat.⁴⁸ Zijn epiloog beëindigde Van Braam met een aantal beschouwingen over de oorzaak van de soms slechte reputatie van het ambtelijk apparaat in de maatschappij. Met name zijn observering dat het ambtelijk apparaat volgens regels te werk gaat die voor buitenstaanders niet altijd goed te volgen zijn waardoor een gevoel van oneerlijke concurrentie ten opzichte van ‘deze “machtige” ambtenaar’ kan ontstaan bood aanknopingspunten nader in te gaan op de machtspositie van het ambtelijk apparaat.⁴⁹ Een analyse naar de verhoudingen tussen bestuurders en ambtenaren ontbrak echter in dit basiswerk.⁵⁰

Frits van der Meer en Laurens Roborgh constateerden in 1993 in de inleiding van hun gezamenlijk proefschrift dat er sinds de studie van Van Braam weliswaar sprake was geweest van een toename van zowel empirische als theoretische kennis, maar dat de gegevens op basis waarvan het debat gevoerd werd verouderd waren.⁵¹ In hun vervolgonderzoek gingen zij naast omvang en motivatie ook in op de verhouding tussen bestuur en ambtelijk apparaat.⁵² Op basis van dit onderzoek concludeerden zij dat het ambtelijk apparaat weliswaar omvangrijk was en een belangrijke rol vervulde, maar dat het zogeheten *primaat van de politiek* bevestigd werd door de kritische wijze waarop

⁴⁵ Wijbrand Schaap, *De leermeester, bijpraten in het rookhok* (Utrecht 2002).

⁴⁶ Aris van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland* (Den Haag 1957) 5.

⁴⁷ Ibidem, 3.

⁴⁸ Ibidem, 319.

⁴⁹ Ibidem, 357-358.

⁵⁰ Ibidem, 351-352.

⁵¹ Frits van der Meer en Laurens Roborgh, *Ambtenaren in Nederland* (Alphen a/d Rijn 1993) 6.

⁵² Representativiteit slaat bij deze auteurs op de discrepantie tussen de samenstelling van de bevolking en de samenstelling van het ambtelijk apparaat, zie: Frits van der Meer en Laurens Roborgh, *Ambtenaren in Nederland* (Alphen a/d Rijn 1993) 36.

bestuurders zich uit kunnen spreken over het eigen ambtelijk apparaat terwijl er aan de zijde van het ambtelijk apparaat geen ruimte bestaat zich te mengen in een maatschappelijk debat om zich tegen eventuele beschuldigingen te verdedigen.⁵³

De aandacht voor de machtspositie van het ambtelijk apparaat kwam met de inaugurele rede van Mark Bovens (2000) *De vierde macht revisited* opnieuw in de belangstelling te staan. Hij sprak daarin over de permanente spanning tussen ambtelijke expertise en een lekenbestuur.⁵⁴ Te weten het onderscheid tussen de ambtenaar die wordt aangenomen op basis van gespecialiseerde kennis op een bepaald terrein en de gekozen politiek bestuurder die niet noodzakelijkerwijs dezelfde inhoudelijke achtergrond heeft. Hij onderkende hiermee een spanning tussen de ambtelijke professional en het lekenbestuur. Overigens bevestigde Bovens tegelijkertijd dat het primaat van de politiek nog steeds gold en dat het ambtelijk apparaat zich dit primaat bovendien als ideaal heeft eigen gemaakt. Het lot van de politiek leider vormt volgens hem een belangrijke leidraad in de dagelijkse uitvoering van het ambt.⁵⁵ De spanning die voortkomt uit dit verschil aan kennis tussen verschillende partijen heeft geleid tot nieuw onderzoek. Hoewel het proefschrift van Guido van Enthoven *Hoe vertellen we het de Kamer?* uit 2011 nader ingaat op de informatierelatie tussen regering en Tweede Kamer wil dit niet zeggen dat op basis van zijn onderzoek niet iets te zeggen valt over het ambtelijk apparaat. Hij bespreekt meerdere mogelijkheden om de Tweede en Eerste Kamer op andere manieren van informatie te voorzien en zo hun informatiepositie te verbeteren. Zijn focus ligt daarbij op de rol die informatie speelt in politieke besluitvorming en de vraag wie daarbij de macht in handen heeft.⁵⁶ Hij concludeerde dat er een informatievoordeel ligt bij de bestuurder omdat deze eerder over alle informatie beschikt en een afweging kan maken hoe deze informatie aan de Tweede Kamer wordt gepresenteerd. Het informatievoordeel wordt bereikt door de wijze waarop de informatie vervolgens wordt gepresenteerd. Aangezien het ambtelijk apparaat het bestuur adviseert op basis van de professionele kennis, is het aannemelijk dat het topkader ook over een vergelijkbaar informatievoordeel beschikt en daarmee in theorie ook een zekere invloed uit kan oefenen.

⁵³ Frits van der Meer en Laurens Roborgh, *Ambtenaren in Nederland* (Alphen a/d Rijn 1993) 3.

⁵⁴ Mark Bovens, *De vierde macht revisited* (Utrecht 2000) 3.

⁵⁵ Ibidem, 8.

⁵⁶ Ibidem, 15-16.

2.4 Publieke Opinie en de agendasetting van het besluitvormingsproces

“To speak with precision of public opinion, is a task not unlike coming to grips with the Holy Spirit”, citeert Vincent Price in zijn overzichtswerk de beroemde Amerikaanse politicoloog Valdimer. O. Key.⁵⁷ Een algemeen geaccepteerde definitie van het begrip is er volgens Price niet. In het handboek *Publieke opinie* van Connie de Boer en Harm 't Hart, bevestigen de auteurs dat het begrip ook in Nederland uiteenlopende betekenissen heeft.⁵⁸ Desondanks bestaat er in zoverre overeenstemming dat publieke opinie in ieder geval de meningsvorming van personen en/of groepen betreft over die onderwerpen die te maken hebben met een maatschappelijke discussie, waaronder in sommige gevallen het functioneren van de overheid.

In de introductie kwam kort het werk van Barrie Axford (2002) aan de orde. In *Politics, an introduction* wordt de publieke opinie gedefinieerd als een middel waarmee het publiek zijn mening en wensen aan het bestuur kenbaar maakt.⁵⁹ Verkiezingen vormen volgens Axford slechts het formele moment waarop de samenleving zich uitspreekt over het werk van de gekozen vertegenwoordiging. Een verkiezingsuitslag betreft dan ook de momentopname van de stand van een voortdurende maatschappelijke discussie over het werk en de werkwijze van de overheid. Wanneer er echter onvoldoende aan de wensen van het publiek wordt voldaan wordt het bestuur bij volgende verkiezingen vervangen. Op de lange termijn bepalen verkiezingsuitslagen dan ook het handelen van de overheid, ook wel *public action* genoemd. Op de korte termijn kan een bestuur daarentegen tussentijdse aanwijzingen in de vorm van uitspraken in de publieke opinie naast zich neer kan leggen.⁶⁰

Het debat dat is gevoerd naar aanleiding van de publicatie van *agendasetting function of the mass media* van Maxwell McCombs en Donald Shaw (1972) is in de discussie over publieke opinie van groot belang gebleken. Deze studie richtte zich op de rol die de media spelen bij de vorming van een publieke opinie als wel als het verloop van de discussie in de publieke opinie.⁶¹ De schrijvers maakten inzichtelijk dat de media het forum bieden waar het debat tussen publiek en politiek gevoerd wordt.⁶² De door de

⁵⁷ Vincent Price, *Public Opinion* (Newbury Park 1992) 2.

⁵⁸ Connie de Boer en Harm 't Hart, *Publieke Opinie* (Utrecht 2007) 14.

⁵⁹ Barrie Axford, 'Parties, Interest groups and public opinion' in: Barrie Axford e.a., *Politics, an introduction* (herz. ed.; Londen 2002) 358, 404.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Maxwell McCombs, 'The agendasetting function of the mass media' in: *Public opinion quarterly* (1972) 176-185.

⁶² Connie de Boer en Harm 't Hart, *Publieke Opinie* (Utrecht 2007) 25-27.

schrijvers geïntroduceerde begrippen *agendasetting* en *framing* zijn inmiddels gemeengoed. Wanneer het gaat om de ordening van onderwerpen die door de media worden aangebracht en het belang dat het publiek vervolgens aan deze onderwerpen hecht, spreekt men over *agendasetting*.⁶³ Wanneer het gaat om de “wijze waarop een onderwerp door de media is gepresenteerd” spreekt men over *framing*.⁶⁴ De schrijvers gaven daarbij aan dat de media een normatieve rol kunnen spelen in een publiek debat door de keus voor een onderwerp of door de ruimte te bieden een bepaald argument naar buiten te brengen.⁶⁵

Met betrekking tot de relatie tussen het ambtelijk apparaat en de publieke opinie in Nederland is er nog weinig discussie geweest. In *Duizend jaar openbaar bestuur* drukken de auteurs zich gematigd uit wanneer zij schrijven dat de “politieke en publieke interesse in (...) het ambtenarenapparaat” sinds het begin van de twintigste eeuw aanwezig is.⁶⁶ De relatie tussen de publieke opinie en het werk van ambtenaren wordt door Van Braam al geduid wanneer hij schrijft: “de politieke opinie begeleidt iedere handeling, iedere beslissing van enig gewicht. Men [het ambtenarenkorps] tracht zich vooraf zoveel mogelijk (...) te dekken”.⁶⁷ Waar Crinice le Roy geen aanleiding ziet om over de relatie tussen de vierde macht en het publiek uit te weiden, signaleert Bovens dertig jaar later wel dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden. Het ambtelijk apparaat legt niet meer louter aan formele staatsinstellingen verantwoording af maar ook aan “actoren uit de civil society, zoals de media, belangengroepen of zelfs individuele burgers”.⁶⁸ Wel bestaat er, zoals in de introductie van dit hoofdstuk al naar voren kwam, volgens Steijn bij het publiek nog altijd een “Weberiaans beeld” over de wijze waarop het ambtelijk apparaat zijn taak zou moeten uitvoeren.⁶⁹

⁶³ Vincent Price, *Public Opinion* (Newbury Park 1992) 85.

⁶⁴ Connie de Boer en Harm 't Hart, *Publieke Opinie* (Utrecht 2007) 118.

⁶⁵ Ibidem, 96-98.

⁶⁶ Pieter Wagenaar, *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland* (Bussum 2011) 276.

⁶⁷ Aris van Braam, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland* (Den Haag 1957) 338.

⁶⁸ Mark Bovens, *De vierde macht revisited* (Utrecht 2000) 18.

⁶⁹ Abraham Jan Steijn, *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak* (Rotterdam 2006) 3.

2.5 Operationalisering

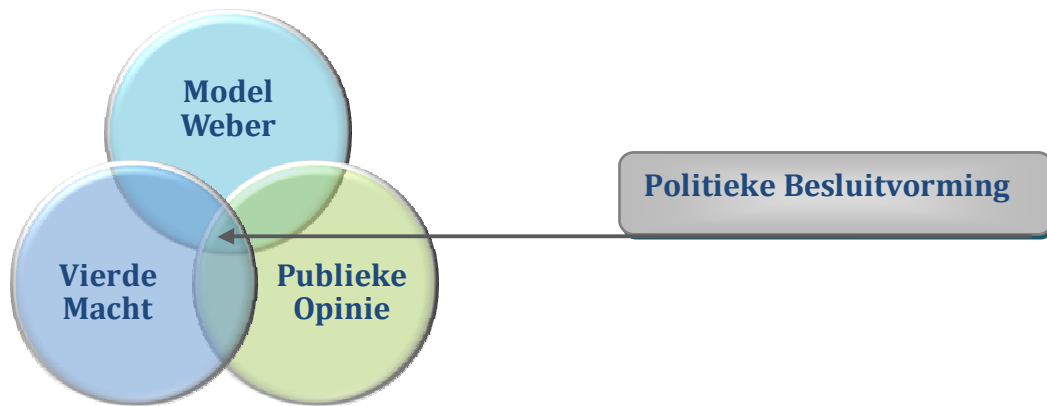
Het werk van Max Weber heeft grote invloed gehad op de discussie over de positie van de ambtenaar en de betekenis van een bureaucratie in een maatschappij waarin de overheid steeds meer taken toebedeeld heeft gekregen waarmee het in toenemende mate het publieke domein is gaan beheersen. Hij concludeerde dat het wenselijk zou zijn een scheiding aan te brengen tussen de gekozen politici en de aangestelde ambtenaren. Deze ambtenaren zouden gaan over de uitvoering van het werk dat door de overheid moest worden uitgevoerd en zouden geen eigen invloed mogen hebben. Om zorg te dragen voor een eerlijke uitvoering van deze werkzaamheden, ontwikkelde Weber het bureaucratisch model dat gericht was op een formeel verantwoordingsproces. Dit beeld waarbij de macht van ambtenaren via een bureaucratisch-hiërarchisch systeem wordt gereguleerd, wordt nog altijd als uitgangspunt genomen.

Het gevolg hiervan is dat empirisch onderzoek naar het functioneren van de overheid voornamelijk gericht is op het toetsen van Webers uitgangspunten. Hoewel het besef er inmiddels is dat het ambtelijk apparaat over meer dan alleen de uitvoering gaat, lijken onderzoekers nog steeds op zoek naar de verwezenlijking van dit ideaalbeeld binnen het huidige stelsel. Onderzoek is dan ook gericht op het vergaren van data (o.a. Van Braam en Van der Meer en Roborgh) of het vinden van oplossingen (o.a. Van Enthoven en Peters). Slechts weinigen willen daarbij naar een daadwerkelijk nieuwe indeling van het overheidsbestel zoals René Crinice le Roy heeft voorgesteld.

De invloed van de maatschappelijke discussie op het functioneren van de overheid vormt de link tussen de vierde macht en de publieke opinie. Immers, onder invloed van de theorievorming op het gebied van publieke opinie en agendasetting door de media zou via het bestuur het ambtelijk topkader beïnvloed moeten worden. Bij historisch onderzoek is het van belang al deze aspecten met elkaar in verband te brengen aangezien alleen dan een verantwoord beeld kan worden gepresenteerd. Onderzoek naar plannen die in het verleden door een overheid zijn gepresenteerd kunnen niet anders dan ingaan op de rol die ook het ambtelijk apparaat heeft gespeeld door de al dan niet gewenste invloed die het uitoefent. Daarbij moet de invloed van de publieke opinie betrokken worden aangezien daar het oordeel over het werk van de overheid geveld wordt. Het tegelijkertijd onderzoeken van zowel de invloed van de publieke opinie op de politieke besluitvorming als de invloed van het ambtelijk topkader op de besluitvorming is het resultaat. Bestuur, Publieke Opinie en de Vierde Macht vormen dan ook de scharnierpunten van mijn onderzoek. Kortom, er bestaat een onlosmakelijke verbintenis tussen theorievorming met

betrekking tot overheidsbestuur en theorievorming ten aanzien van publieke opinie. Dit betekent logischerwijs dat politieke besluitvorming zich bevindt op het snijvlak van

- 1) het theoretisch model van Max Weber,
- 2) een aanvulling in de vorm van 4^e Macht,
- 3) de theorievorming over publieke opinie.



Aan het einde zal getoetst worden hoe deze interactie plaats heeft gevonden aan de hand van de beantwoording van de volgende vragen;

- 1) In hoeverre kunnen we aan de hand van de casus 2000+ concluderen of er op basis van het model van Weber de ambtelijke commissie als een vierde macht heeft geopereerd.
- 2) In hoeverre heeft de publieke opinie een rol gespeeld in het oordeel of de ambtelijke top zich heeft gedragen als bestuurders en daarmee de politieke besluitvorming beïnvloed?

3 Context

3.1 De gemeente Rotterdam anno 1969

Bij de bestudering van het *Plan 2000+* is het van belang twee zaken vooraf in kaart te brengen. Dit betreft om te beginnen de politieke organen en de onderlinge relaties zoals deze ten tijde van de presentatie van het *Plan 2000+* bestonden, zodat de rol van de betrokken partijen in een later stadium geduid kan worden. Ten tweede betreft dit inzicht in de wijze waarop specifiek in Rotterdam besluitvorming tot stand kwam. De basale constatering dat op basis van hetzelfde theoretisch model de wijze waarop besluitvorming tot stand komt van land tot land, of in dit geval gemeente tot gemeente verschilt, heeft geleid tot complexe politieke modelvorming ten aanzien van ‘politieke cultuur’.⁷⁰ Met betrekking tot gemeenten heeft dit geleid tot theorievorming over het zogeheten lokaal politiek klimaat.⁷¹ Deze theorievorming blijft hier buiten beschouwing. Echter, de conclusie dat de wijze waarop overheidsorganen hun werkzaamheden inrichten van invloed is op lokale besluitvorming, vormt de reden voor het uitwerken van het specifiek Rotterdamse politieke klimaat.⁷²

Het hoogste bestuursgezag binnen gemeenten wordt gevormd door de gekozen volksvertegenwoordigers die zitting nemen in de gemeenteraad, de wettelijke macht. Uit deze groep volksvertegenwoordigers wordt een aantal mensen aangewezen dat zich bezighoudt met het dagelijks bestuur van de gemeente, de wethouders. De voorzitter van het dagelijks bestuur is de burgemeester die zijn aanstelling via de nationale regering ontvangt, iemand van wie verwacht wordt dat hij zijn taak politiek neutraal uitvoert. Het gezamenlijk bestuur is het college van Burgemeester en Wethouders (B&W).⁷³ Dit bestuur stelt mensen aan die het werk namens hen uitvoeren. Gezamenlijk vormt deze groep het ambtelijk apparaat.⁷⁴ Zoals in de inleiding aangegeven bestaat er binnen het ambtelijk apparaat weer een onderscheid tussen diegenen die zich met de uitvoering van werkzaamheden bezighouden, en diegenen die voorafgaand aan besluitvorming via een directe relatie het bestuur van informatie voorzien, het zogeheten ambtelijk topkader.

⁷⁰ Ben Rosamond, ‘Political Culture’ in: Barrie Axford e.a., *Politics, an introduction* (herz. ed.; Londen 2002) 358 – 407.

⁷¹ Ferry de Goey, *Geen woorden, maar daden* (Rotterdam 1986) 49.

⁷² Ben Rosamond, ‘Political Culture’ in: Barrie Axford e.a., *Politics, an introduction* (herz. ed.; Londen 2002) 111.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw* (Meppel 1995) 151.

Rotterdam had te maken met een complex politiek speelveld. Boven zich wist de gemeente uiteraard de landelijke regering en de provincie Zuid-Holland waar Rotterdam binnen valt. De aanwezigheid van een zich expanderende haven, die gezien de ligging en omvang een duidelijke stempel op de omgeving drukte, compliceerde de taakuitvoering. Daardoor hadden ook de provincies Noord-Brabant en Zeeland een aanzienlijk belang in de wijze waarop Rotterdam de havenontwikkelingen vorm gaf, zowel op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur als op het terrein van de werkgelegenheid.⁷⁵ Daarnaast was er in de regio kort tevoren het Openbaar Lichaam Rijnmond opgericht met onder andere de doelstelling het overleg over de haven tussen Rotterdam en naburige gemeenten te coördineren. Dit bijzondere orgaan stond in haar bevoegdheden deels boven, deels naast de gemeenten.⁷⁶ Ten slotte waren er tal van naburige gemeenten met eigen belangen die grensden aan het Rotterdamse havengebied. Hoewel zowel het Rijk als ook de provincies een eigen rol hebben gespeeld rondom de presentatie van de Rotterdamse plannen, zal ik in het onderstaande ingaan op die overheidsorganen die de meeste invloed op het plan hebben uitgeoefend. Enerzijds het Openbaar Lichaam Rijnmond en anderzijds de gemeente Rotterdam. Op basis van de uitkomsten van het theoretisch kader in hoofdstuk 2 wordt voor de Rotterdamse samenstelling ingegaan op de brede context waarbinnen politieke besluitvorming tot stand kwam: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders (B&W) en het ambtelijke topkader. Allereerst volgt hieronder een uitleg over de verschillende actoren die betrokken waren bij de besluitvorming van het Plan 2000+, vervolgens zal het lokale klimaat aan de hand van een stuk achtergrond nader in kaart worden gebracht. Ten slotte ga ik in op veranderingen in de publieke opinie die halverwege de jaren zestig zichtbaar werden.

3.1.1 De Rotterdamse Gemeenteraad

De gemeenteraad van Rotterdam telt sinds de invoering van de gemeentewet in 1851 vijfenveertig zetels.⁷⁷ Gemeenteraadsverkiezingen worden iedere vier jaar georganiseerd, waarbij 1946, het jaar van de eerste naoorlogse verkiezingen, als referentiejaar kan worden genomen.⁷⁸ Sinds de invoering van de *wet dualisering gemeentebestuur* per maart 2002, maken wethouders geen deel meer uit van de eigen fractie.⁷⁹ Hiermee heeft de

⁷⁵ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 12-13.

⁷⁶ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 500.

⁷⁷ Gebaseerd op: www.parlement.com, (9 juli 2012).

⁷⁸ Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 55-56.

⁷⁹ Gebaseerd op: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten, (9 juli 2012).

gemeenteraad tegenwoordig een duidelijk kaderstellend en controlerend karakter gekregen. Eind jaren zestig maakten wethouders deel uit van de eigen fractie waardoor de gemeenteraad, zolang wethouder en fractie het eens waren meer dan tegenwoordig het geval is, een verlengstuk vormde van het college van B&W. Wethouders liepen slechts een beperkt risico wanneer zij plannen vooraf niet duidelijk met de raad hadden gecommuniceerd.

Voor de samenstelling van de gemeenteraad in 1969 moet er logischerwijs naar de verkiezingsresultaten uit 1966 worden gekeken. Hoewel de Partij van de Arbeid (PvdA) met 18 zetels ruim de grootste werd, leverde zij op dat moment vijf zetels in ten opzichte van de periode daarvoor.⁸⁰ Nieuw in de gemeenteraad was de Boerenpartij die drie zetels behaalde.⁸¹ Voor de overige partijen gold dat de fracties gelijk van omvang bleven dan wel met één zetel stegen of daalden. In tabel 3.1, is de verdeling van de raadszetels in cijfers weergegeven.⁸²

Tabel 3.1, Verdeling gemeenteraadszetels Rotterdam 1966

Partij	PvdA	KVP	VVD	PSP	ARpartij	CHU	Boerenpartij	CPN	SGP	Totaal
Zetels	18	6	5	4	3	3	3	2	1	45

De rol van de Partij van de Arbeid in Rotterdam laat zich nauwelijks overschatten. Sinds de oprichting van de partij in 1946 heeft de PvdA tot 2002 deel uitgemaakt van het Rotterdamse stadsbestuur.⁸³ In 1969 zaten achttien PvdA'ers in de gemeenteraad. Hoewel dit geen meerderheid is, betrof het veruit de grootste partij in de stad, drie keer groter dan de op één na grootste partij, de KVP. Uit de PvdA fractie werden vier van de zeven wethouders geleverd.⁸⁴ Daarnaast was ook de burgemeester van die dagen, Wim Thomassen, een prominent PvdA'er die in de beginjaren als partijsecretaris de PvdA vorm had helpen geven.⁸⁵

3.1.2 Burgemeester Thomassen, wethouder van de havenportefeuille

Na eerder burgemeester van Zaandam en Enschede te zijn geweest, aanvaardde Wim Thomassen in 1965 zijn aanstelling als burgemeester van Rotterdam. Hoewel hij graag in Enschede was gebleven, beantwoordde hij de wens van het ministerie van Binnenlandse

⁸⁰ R.A.D. Renting ed, *Rotterdams Jaarboekje 1967* reeks 07, jaargang 05 (Rotterdam 1968) 34.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem.

⁸³ Els van den Bent, *Proeftuin Rotterdam* (Rotterdam 2011) 17-18.

⁸⁴ R.A.D. Renting ed, *Rotterdams Jaarboekje 1967* reeks 07, jaargang 05 (Rotterdam 1968) 34.

⁸⁵ H. van Hulst, *Dat was dan dat, W. Thomassen* (Rotterdam 1974) 50.

Zaken hem als ervaren PvdA-man aan te willen stellen. De havenportefeuille werd wegens het representatieve karakter en ondanks zijn persoonlijke bedenkingen daartegen, onderdeel van zijn takenpakket.⁸⁶ Hij was de man ernaar om zich vol overgave in dit nieuwe avontuur te storten en uiteindelijk zou hij zelfs zeggen, dat hij verliefd op de haven was geworden.⁸⁷ Dat hij in 1970, door veranderingen in het politieke klimaat, deze portefeuille af moest staan om een coördinerende taak te gaan vervullen, wordt later nader besproken. Naast het burgemeesterschap was Thomassen lid van de Eerste Kamer voor de Partij van de Arbeid. Waar hij in deze functie een voortrekkersrol zou vervullen als het om de belangen van het leefmilieu ging, had hij volgens sommigen louter aandacht voor economische belangen waar het Rotterdam betrof.⁸⁸

Om het verschil met de periode die volgde te benadrukken, worden de drie naoorlogse burgemeesters Oud, Van Walsum en Thomassen vaak in één adem genoemd. In tegenstelling tot zijn voorgangers had Thomassen een uitbundige persoonlijkheid. In het boekje *Dat was dan dat*, geschreven ter gelegenheid van zijn afscheid in 1975, omschrijven de drie gemeentesecretarissen die onder hem hebben gediend “Wim” als een bestuurder van formaat.⁸⁹ ‘Een man met humor, een wervelwind, een man met de meest onverwachte in- en uitvallen. Een man, die om zijn beeldspraak ons dikwijls deed daveren van de lach, maar door zijn impulsiviteit zichzelf en ons nogal eens aan de rand van de gevaren-zône bracht’.⁹⁰ Van der Mandele omschreef in een brief aan zijn zoon in 1969 het verschil tussen Thomassen en zijn voorgangers; Onder hen ging het “allemaal zo goed en zo rustig”.⁹¹

3.1.3 Openbaar Lichaam Rijnmond

Het Openbaar Lichaam Rijnmond (Rijnmond) werd in 1964 bij wet opgericht. Zij kreeg per wet een ‘planologische, een coördinerende, een potentiële uitvoerende en een adviserende’ taak.⁹² Een van de belangrijkste onderwerpen waar Rijnmond bij op zou treden was ‘de aanleg van havens en haventerreinen alsmede de vestiging van

⁸⁶ Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 128-129.

⁸⁷ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 4.

⁸⁸ Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 101.

⁸⁹ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 500.

⁹⁰ H. van Hulst, *Dat was dan dat, W. Thomassen* (Rotterdam 1974) 101.

⁹¹ Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 15.

⁹² Nationaal Archief, archiefinventaris: 3.17.18, *Inventaris van het archief van het Openbaar Lichaam Rijnmond* (2007) 22.

bedrijven'.⁹³ Door de inwoners van de vierentwintig tot de Rijnmond behorende gemeenten werd in 1965 via rechtstreekse verkiezingen de Rijnmondraad samengesteld.⁹⁴ Deze raad telde eenentachtig leden, waaruit zes gecommitteerden werden aangewezen voor het dagelijks bestuur. Rotterdam had in aanloop naar de oprichting van dit overheidsorgaan gepleit voor het delegeren van een substantieel deel van de gemeentelijke bevoegdheden waardoor de slagkracht van het orgaan voldoende groot zou zijn. Omliggende gemeenten hielden echter vast aan het behoud van een zekere mate van zelfstandigheid. De Rijnmondraad kreeg adviesbevoegdheden en het recht om streekplannen, voorafgaand goedgekeurd door Gedeputeerde Staten, vast te stellen. Toen in 1968 de functionaliteit werd doorgelicht bleken de bakens verzet. De voorzitter pleitte voor een grotere bevoegdheid op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, recreatie en milieu naast een grotere financiële onafhankelijkheid. Dit werd tegengehouden door burgemeester Thomassen. Hij had in 1967 geconstateerd dat gekozen vertegenwoordiging weliswaar heel democratisch lijkt, maar tot praktisch gevolg heeft 'dat de stem van de gemeenten en hun belangen zwak of niet wordt gehoord'.⁹⁵

Als alternatief ontwikkelde Thomassen de 'Groot Rotterdam' gedachte. In een nota van 1968, *Naar een intergemeentelijke corporatie voor Rijnmond*, pleitte B&W voor een conglomeratie waar verschillende buurgemeenten in op zouden gaan zodat de belangen van de gehele regio het best bediend zouden zijn. Dit zeer tegen het zere been van leden van de Rijnmondraad en de verschillende buurgemeenten. Zelf zag Thomassen de oorzaak van 'de vervreemding tussen Rijnmond en Rotterdam' in het feit dat de betrokken minister het voorzitterschap niet aan de gemeente Rotterdam had toegekend.⁹⁶ Het orgaan, opgericht om de samenwerking in de regio te vergemakkelijken, kende dus al voor 1969 grote meningsverschillen met de gemeente Rotterdam over bevoegdheden, geld en taken. De presentatie van het *Plan 2000+* dat betrekking had op het gehele Rijnmondgebied, dreef de onderlinge verhoudingen op de spits.

3.1.4 Het ambtelijke topkader

Het ambtelijk topkader in die dagen bestond om te beginnen uit de drie directeurs van de gemeentelijke diensten Gemeentewerken en Stadsontwikkeling en het gemeentelijk

⁹³ Nationaal Archief, archiefinventaris: 3.17.18, *Inventaris van het archief van het Openbaar Lichaam Rijnmond* (2007) 21-22.

⁹⁴ G.J. Brink, *Inventaris van het archief van het Openbaar Lichaam Rijnmond* (Den Haag 1987) 22.

⁹⁵ H. van Hulst, *Dat was dan dat, W. Thomassen* (Rotterdam 1974) 83-84.

⁹⁶ Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 138.

Havenbedrijf. Dit waren respectievelijk directeur ir. F. Posthuma van het Havenbedrijf, directeur ir. J.A.C. Tillema van Gemeentewerken en directeur ir. B. Fokkinga van de dienst Stadsontwikkeling. Deze drie diensten hadden zich bij uitstek ingezet voor de snelle wederopbouw en daar ook veel krediet voor kregen. De belangrijkste ambtenaar in de huidige tijd, de gemeentesecretaris, speelde in 1969 een wat ondergeschikte rol. Dhr. J. Knap had de functie van gemeentesecretaris net op 1 januari 1969 aanvaard en was daardoor een relatief nieuwe speler.

Het *Plan 2000+* werd binnen de gemeente als de ‘krachtige afscheidshanddruk’ van directeur Tillema van Gemeentewerken beschouwd.⁹⁷ 1969 was het jaar dat deze coryfee na meer dan twintig jaar directeur te zijn geweest van Gemeentewerken afscheid nam van de gemeente. Van deze *hoofddirecteur*, een eretitel die hem in 1953 werd toegekend voor zijn werk tijdens een ‘wel zeer bijzondere en voor de toekomst van Rotterdam bepalende periode’, werden zijn positie en invloed tijdens het eervol ontslag door de gemeenteraad, nogmaals benadrukt: 'zulks onder dankbetuiging voor de vele en gewichtige diensten onder moeilijke omstandigheden aan de gemeente bewezen'.⁹⁸ Tillema was als voorzitter van de commissie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het *Plan 2000+*. Zijn rol heeft zich echter beperkt tot het delegeren van werkzaamheden en het toetsen van de kwaliteit van de plannen.

Directeur Posthuma van het Havenbedrijf zou begin jaren zestig zowel in nationale als vooral ook internationale media bestempeld worden als de man aan wie Rotterdam de havenpositie te danken had.⁹⁹ Hoewel niet uitsluitend als gevolg van de weinig positieve reacties die de gemeente op het *Plan 2000+* heeft ontvangen, mag het als tekenend voor Frank Posthuma worden beschouwd dat hij in 1973, op eigen verzoek, afscheid nam als directeur van het dan net veertig jaar oude Havenbedrijf. 'Nederland studeert en praat teveel omdat men vlucht voor de verantwoordelijkheid'. 'In de stad Rotterdam zelf (...) is het enthousiasme over de havenontwikkeling ook omgeslagen en is

⁹⁷ A. van der Plas, 'Ir. J.A.C. Tillema', in: E. van den Bent ed., *Rotterdams Jaarboekje* Reeks 10, Jaargang 8, (2000) 155 – 162.

⁹⁸ Ibidem, 161.

⁹⁹ GAR, Toegangnummer 589.03, map 69, variatie aan artikelen van internationale pers waarin de belangrijke rol van Posthuma voor de groei van de haven in Rotterdam wordt besproken, o.a.: *How Rotterdam scooped the Pool*, Management Today, januari 1968, 86-89, 126; *Rotterdam-Europoort, Early Planning reaps results*, The Financial Times, 25 januari 1968; *Now that New York is just no. 2*, Holland Herald, februari 1968, 25-26; *Rotterdam plans a Big Future*, National Geographic, april 1968, 557-560; *Verkehrs-Standort in wachsendem Markt*, Wirtschaft Correspondent, 21 september 1968.

de haven bepaald niet populair meer'.¹⁰⁰ De man onder wiens gezag de Rotterdamse Haven uitgroeide tot grootste van de wereld, groter nog dan de haven van New York, was zijn enthousiasme duidelijk verloren, was wellicht zelfs teleurgesteld in de nieuwe prioriteiten die door de politiek werden gesteld. De haven, de economische motor van de stad waar hij zich zo hard voor had ingespannen liep tegen de grenzen van politieke wil aan. In het 'in memoriam' dat J. Bax na zijn overlijden voor het *Rotterdams Jaarboekje* schreef, beschrijft hij de strijd van Posthuma om de haven verder te laten groeien als 'een klemmend beroep op de Rotterdammers om door te zetten en niet nu al de vruchten van hard werken te willen genieten'.¹⁰¹

De in Rotterdam relatief onbekende ingenieur Fokkinga werd in 1964 directeur van de dienst Stadsontwikkeling.¹⁰² Als stedenbouwkundige was hij in oorlogstijd in Nijmegen aan de slag gegaan waar hij was opgeklommen tot een vergelijkbare positie in een stad die ook zeer gehavend uit de oorlogsjaren kwam. In Nijmegen was al in 1956, toen de wederopbouw van de stad zo goed als voltooid was, de aandacht verschoven naar de uitbreidingswijken. Een directeur met ervaring op dit terrein was voor het gemeentebestuur een grote aanwinst, daar Rotterdam in dat opzicht nog een flinke opgave voor de boeg had.¹⁰³ De kracht van Fokkinga lag dan ook in zijn visie op het toekomstig wonen van Rotterdammers. Hoewel van een directeur na vijf jaar mag worden verwacht dat deze goed is ingewerkt, was zijn positie enigszins ondergeschikt aan die van scheidend directeur Tillemans die door zijn rol tijdens de wederopbouw bijzonder veel krediet had verworven en zwaargewicht Posthuma die door met de groei van de haven veel krediet had verworven.

3.2 Rotterdam Werkstad – De Wederopbouw

Na het bombardement op de binnenstad van Rotterdam in mei 1940 begon wat later bekend zou worden als de wederopbouwperiode.¹⁰⁴ 260 hectare stadsgebied bleek in één keer weggevaagd als gevolg van de allesverwoestende branden die na de vergeldingsactie op het geboden verzet waren uitgebroken. 28.000 woningen en 7.000 bedrijfspanden, 24 kerken, 13 ziekenhuizen, 62 scholen, 25 openbare gebouwen, 12 bioscopen en 2 schouwburgen hadden plaatsgemaakt voor een lege vlakte waar het geraamte van de

¹⁰⁰ J. Bax, 'Ir. F. Posthuma', in: C.O.A. Schimmelpenninck van der Oije, *Rotterdams Jaarboekje* 1987, reeks 09, jaargang 05 (1988) 176.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Gebaseerd op: www.rotterdam.nl/tekst:fokkinga, (1 mei 2012).

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Gebaseerd op: www.rotterdam.nl/geschiedenis_van_gemeentewerken, (1 mei 2012).

Laurenskerk eenzaam overeind stond.¹⁰⁵ Daar bleef het niet bij, met een negatieve uitkomst in het vooruitzicht werd vanaf september 1944 de Rotterdamse haven door de Duitse bezetter systematisch leeggehaald en vervolgens vernietigd.¹⁰⁶ Kortom, de opgaaf waar Rotterdam zich na de Tweede Wereldoorlog voor geplaatst zag, was immens.

Al tijdens de oorlog kwam het zwaartepunt op herstel van de economische activiteiten te liggen, waarbij de nadruk op de haven lag. De eerste vier jaar na de oorlog stonden dan ook in het teken van het ruimen van scheepswrakken, het optrekken van loodsen, het herstel van overslagwerktuigen en het herstel van ruim acht kilometer kademuur.¹⁰⁷ Het herstel van de haven was eerste vereiste om werkgelegenheid en inkomsten te scheppen, nodig om de stad zelf te gaan herbouwen. Deze activiteiten waren geheel in overeenstemming met de statuten van de *Stichting Rotterdam 1940*, waarmee ondernemers en gemeentebestuur zich gezamenlijk hadden gecommitteerd aan ‘het herstel van de Gemeente Rotterdam, zulks in het bijzonder op commercieel gebied’ zoals Jan van den Oudenaarden in *Mannen van gezag* de statuten van deze stichting citeert.¹⁰⁸ Voorzitters waren burgemeester mr. P.J. Oud en de voorzitter van de Kamer van Koophandel te Rotterdam, mr. K.P. van der Mandele. De samenwerking tussen de Kamer en het gemeentebestuur werd bekrachtigd in het vaste maandagochtendoverleg tussen ondernemers en gemeentebestuur.¹⁰⁹ De nadruk kwam voor de gemeente te liggen op samenwerking met het bedrijfsleven dat de basis voor het economisch herstel kon leggen.

Waar het gemeentebestuur in haar samenwerking met ondernemers de basis legde voor het economisch herstel, werd voor het fysieke herstel gekeken naar de gemeentelijke diensten. Hierdoor werd de Gemeente Rotterdam een aantrekkelijke werkgever voor jonge ingenieurs van de naburige Technische Hogeschool Delft.¹¹⁰ Het ambtelijk apparaat professionaliseerde zich in die dagen dan ook mede door de uitdaging die de stad te bieden had.¹¹¹ De gemeenteraad stond in die eerste wederopbouwfase vierkant achter de plannen. Tegen de tijd dat Thomassen als burgemeester aantrad, plaatsten bestuur en gemeenteraad zich steeds meer tegenover elkaar in plaats van als verlengstuk van elkaar. De raad maakte steeds vaker aanspraak op haar positie als hoogste wettelijk orgaan van

¹⁰⁵ Gebaseerd op: www.rotterdam.nl/geschiedenis_van_gemeentewerken, (1 mei 2012).

¹⁰⁶ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 443.

¹⁰⁷ Gebaseerd op: www.rotterdam.nl/geschiedenis_van_gemeentewerken, (1 mei 2012).

¹⁰⁸ Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 13.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Voor zover ik heb kunnen nagaan waren de aan het plan 2000+ verbonden ingenieurs op één na opgeleid aan de TH Delft.

¹¹¹ Gebaseerd op: www.rotterdam.nl/geschiedenis_van_gemeentewerken, (1 mei 2012).

de gemeente. Deze verandering in het optreden van de gemeenteraad valt samen met een veranderende houding onder de Rotterdamse bevolking. Waar zij zich eerder volmondig achter de plannen hadden geschaard werden plannen nu afstandelijker bekeken. Behoeftes aan economisch herstel begon te veranderen in behoefte aan kwaliteit van leven.¹¹²

3.3 Kantelende kaders

In de eerste jaren na de oorlog kon het gemeentebestuur voor haar beleid rekenen op de steun van zowel haar ambtenaren als op de steun van de publieke opinie. Naarmate de stip op de horizon dichterbijkwam, nam de brede steun voor het beleid langzaam af. Voor een deel van het ambtelijk topkader, het stadsbestuur en zeker voor de ondernemers bleef de nadruk liggen op economische groei. Voor de burgers, een steeds groter deel van de gemeenteraad en zeker ook voor de media gold dat de bezwaren die met economische vooruitgang te maken hadden, steeds zwaarder begonnen te wegen.¹¹³ Ook buurgemeenten, waar de overlast van de zware industrieën en havens duidelijk merkbaar was terwijl de voordelen van de haven veel minder telden, begonnen zich steeds meer tegen de plannen van Rotterdam te keren.¹¹⁴ De samenwerking tussen gemeentebestuur en ondernemers nam af en de media die eerder iedere vorm van vooruitgang hadden bejubeld begonnen zich kritisch te tonen ten aanzien van deze ontwikkelingen. Het ambtelijk topkader dat zich nog steeds voornamelijk richtte op de ondernemers in de stad verwijderde zich langzaam van het bestuur dat naar de belangen van de burgers moest luisteren.¹¹⁵ De stip op de horizon waar iedereen met de wederopbouw mee begonnen was, bleek voor de een de haven en voor de ander het leefmilieu.

3.3.1 De Haven

Met de leuze *Rotterdam Ahoy* vierde de stad in 1950 groots het herstel van de haven.¹¹⁶ De havenpolitiek zoals het gemeentebestuur die in die jaren voerde was gericht op enerzijds uitbreiding van het havengebied en aanpalende industrie en anderzijds het binden van grote bedrijven aan de stad. Na het herstel volgde een snelle expansie van de haven tussen 1950 en 1973, waarbij achtereenvolgens de Botlek, Europoort en de Maasvlakte werden aangelegd.¹¹⁷ De Europoorthaven, gelegen aan de noordzijde van de

¹¹² Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 146-149.

¹¹³ Els van den Bent, *Proeftuin Rotterdam* (Rotterdam 2011) 17.

¹¹⁴ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 501.

¹¹⁵ Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 125-149.

¹¹⁶ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 466.

¹¹⁷ Ibidem, 493-498.

uitmonding, was bedoeld voor het zogeheten roll-on roll-off containervervoer. De Maasvlakte was bestemd voor de grote olieraffinaderijen zoals bijvoorbeeld Koninklijke Shell en chemische bedrijvigheid.¹¹⁸ Dat deze uitbreiding mogelijk was, is volgens Ferry de Goey gelegen in de samenwerking met lokale bedrijvigheid. Hij constateerde in zijn doctoraalscriptie *Geen woorden, maar daden* dat lokale bedrijven in de periode 1945-1960 ‘er goed in slaagden hun problemen en belangen kenbaar te maken aan de lokale overheid. Op haar beurt honoreerde deze de wensen van de bedrijven in een groot aantal gevallen. In termen van invloed kan men zeggen dat de bedrijven uit de haven van Rotterdam in de periode 1945-1960, feitelijke invloed hebben gehad op het havenbeleid van de overheid’.¹¹⁹

De waardering in het buitenland voor de groei van de Rotterdamse haven tot grootste ter wereld was algemeen. En ook in Nederland, zo stelde Hulst, ‘waren de woorden groei en expansie nog niet besmet’ toen Thomassen de havenportefeuille op zich nam.¹²⁰ Het duurde niet lang voor de steun in eigen land af begon te nemen en burgemeester Thomassen zich hardop afvroeg ‘wat het voor zin heeft je eigen Nederlandse haven, je eigen stad, te kleineren als daarbuiten de waardering algemeen is?’.¹²¹ Door sommigen is wat door Ferry de Goey ‘het primaat van de haven dat onder een deel van de gemeenschap leefde’ nogal negatief beoordeeld.¹²² Zo sprak Kees Boender van een ‘megalomane regentencultuur van de jonge naoorlogse zeehaven-industriestad’ wanneer het de positie van de haven binnen het Rotterdams gemeentebestuur betrof.¹²³ Dit primaat van de haven leefde voornamelijk onder de oude garde van bestuurders en ambtenaren die de crisisjaren voor de oorlog hadden meegemaakt. Door het besef dat economische voorspoed van korte duur kan zijn en dat de belangen die daarmee gepaard gaan bijzonder groot zijn, gold groei van de haven als absolute topprioriteit aangezien al het andere daarvan een afgeleide was.¹²⁴

¹¹⁸ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 485.

¹¹⁹ Ferry de Goey, *Geen woorden, maar daden* (Rotterdam 1986) 142.

¹²⁰ H. van Hulst, *Dat was dan dat, W. Thomassen* (Rotterdam 1974) 85.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ferry de Goey, *Geen woorden, maar daden* (Rotterdam 1986) 44.

¹²³ Kees Boender, ‘Wiebe de Jong: activist en onderzoeker in het Oude Westen’ in: Frans Spierings e.a. *Buurt en stad* (z.p. 2003) 19.

¹²⁴ Ferry de Goey ed, *Comparative Port History of Rotterdam and Antwerp* (Amsterdam 2004) 30-31.

3.3.2 Luchtverontreiniging en leefmilieu

Waar milieu en natuur tegenwoordig kunnen rekenen op grote maatschappelijke als ook politieke belangstelling, was dit in de jaren na de oorlog niet het geval. Voorop stond het economisch herstel van Nederland en de sociaaleconomische verbetering voor haar inwoners. Dit moest in belangrijke mate worden gerealiseerd door het creëren van voldoende werkgelegenheid.¹²⁵ Rotterdam en omstreken vormde in zekere zin het epicentrum van deze snelle industrialisering wat onder een deel van de bevolking tot onrust leidde. Kritiek op de snelle uitbreiding van de havenactiviteiten was dan ook tweeledig. Allereerst baarde de komst van met name petrochemische bedrijven en de vervuiling die dit teweeg bracht de omgeving zorgen. Ten tweede groeide de bestedingsruimte van mensen gestaag waarmee er behoefte aan recreatiemogelijkheden in de nabije omgeving ontstond, zo werd door het openbaar lichaam Rijnmond in 1968 gepleit voor een regionaal recreatiebeleid.¹²⁶

Protesten in de regio die betrekking hadden op de aantasting van het leefmilieu namen halverwege de jaren zestig toe. Hoewel politieke zorg voor het milieu pas na 1970 door de publicatie van het rapport *Limith to growth* van de club van Rome duidelijk op de agenda werd geplaatst, kreeg het onbehagen lokaal al duidelijk vorm.¹²⁷ Zowel in de regio Rotterdam als elders in het land, maakte men zich publiekelijk zorgen. Een van de eerste plaatsen waar deze ongerustheid tot onderzoek leidde, was Geleen in Limburg. In het Limburgs Dagblad verscheen op 3 december 1964 een artikel waarin bezorgdheid werd geuit over de relatie tussen luchtverontreiniging en de gezondheidstoestand.¹²⁸ Een rapport van T.N.O. gaf aan dat een duidelijke conclusie niet te trekken viel maar dat er wel sprake was van hinder. Ook in de regio Rotterdam, waar de komst van petrochemische bedrijvigheid een ruikbare invloed had, steeg de onrust. In 1964 werd in Rotterdam een onderzoek ingesteld naar de luchtverontreiniging door smog en zwaveldioxide (SO₂) binnen- en buitenshuis.¹²⁹ Uit dit onderzoek bleek een verband tussen waarden binnen- en buitenshuis, het zich binnenshuis ophouden bood volgens de onderzoekers dan ook geen algehele bescherming tegen blootstelling aan smog en SO₂. Daarnaast constateerden de onderzoekers een verband tussen hinder bij de ademhaling en

¹²⁵ Remieg Aerts, *Land van kleine gebaren* (herdruk 2003, Nijmegen 1999) 265-169.

¹²⁶ G.J. Brink, *Inventaris van het archief van het Openbaar Lichaam Rijnmond* (Den Haag 1987) 33-34.

¹²⁷ Victor Bekker e.a., *De virtuele lont in het kruisvat* (Rotterdam 2008) 71-72.

¹²⁸ 'Verband tussen gezondheid en verontreiniging niet bewezen' in: *Limburgs Dagblad*, 3 december 1964.

¹²⁹ H. de Graaf en K. Biersteker, 'Luchtverontreiniging in Rotterdam' in: *Nederlands tijdschrift geneeskunde* 109 (1965) 793 – 799.

de luchtvochtigheid. Het voldoende luchtvochtig houden binnenshuis werd dan ook aangeraden.¹³⁰ Hoewel dergelijke onderzoeken geen duidelijk verband tussen industrialisatie en de gezondheid aan het licht brachten, bleef het onbehagen bestaan. Onder gemeenteraadsleden en bestuurders nam de aandacht toe, onder andere door de aandacht die de Provobeweging wist te trekken met de verschillende ‘witte plannen’ waarmee aandacht voor een schoon milieu werd gevraagd.¹³¹ April 1968 resulteerde dit publieke onbehagen in politieke aandacht toen er in de Eerste Kamer kritiek op verdere uitbreiding van het havengebied werd geuit.¹³²

3.3.3 De Regio

Waar Rotterdam in voorgaande periodes steun kreeg bij annexaties wanneer daar door gebrek aan ruimte behoefte aan was - Charlois (1869), Delfshaven (1885), IJsselmonde (1869, 1894) en delen van Schiedam (1909, 1925) - was dit kort voor de oorlog veranderd. Het plan van Rotterdam uit 1927 om voor toekomstige uitbreiding van de haven een groot aantal gemeenten bij de stad te voegen en voor eens en altijd van de moeizame samenwerking en vervelende annexaties af te zijn, werd in 1929 door de provincie afgewezen.¹³³ Dit betekende dat de gemeente aangewezen was op samenwerking met de regio wanneer het op expansie van de haven aan kwam. Terwijl voor de burgemeesters Oud en Van Walsum de oplossing lag in de oprichting van een regionaal overheidsorgaan dat het havenoverleg kon coördineren, zou burgemeester Thomassen juist tegen de grenzen van het daartoe in 1964 opgerichte Openbaar Lichaam Rijnmond aanlopen.¹³⁴

Zoals geschetst had Rotterdam een bijzonder belang bij de uitbreiding van haven en industrie in de nabije regio. In de regio zelf werd in toenemende mate gehoord dat de voordelen niet tegen de nadelen opwogen. De wederopbouw van de haven mocht als geslaagd worden beschouwd, de expansie was nu ver genoeg gegaan. Een toekomst als Rotterdams ‘Roergebied’ zag men in de regio niet zitten.¹³⁵ In tegenstelling tot de Rotterdamse gemeenteraad die oude belangen behartigde, nam in de Rijnmondraad een

¹³⁰ H. de Graaf en K. Biersteker, ‘Luchtverontreiniging in Rotterdam’ in: *Nederlands tijdschrift geneeskunde* 109 (1965) 798-799.

¹³¹ Victor Bekker e.a., *De virtuele lont in het kruityvat* (Rotterdam 2008) 75.

¹³² Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 6.

¹³³ Nationaal Archief, archiefinventaris: 3.17.18, *Inventaris van het archief van het Openbaar Lichaam Rijnmond* (2007) 20.

¹³⁴ Jan Oudenaarden, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004) 18-19.

¹³⁵ A. van der Louw, *Als de dood voor Rijnmond* (Rotterdam 1985) 19.

nieuwe generatie politici zitting die zich opwierp als hoeder van de milieubelangen die haaks op de havenbelangen stonden.¹³⁶ Niet alleen Rijnmond, ook de omliggende gemeenten hadden minder belang bij verdere expansie van de haven. Hoewel Rotterdam spreiding van zowel de industriële als de havenactiviteiten voorstond, was het financieel belang voor omliggende gemeente beduidend kleiner. Het electoraat kende minder belang toe aan de haven en dat werd weerspiegeld in de houding van gemeenteraden. Door naburige gemeenten werden meerdere onafhankelijke onderzoeken ingesteld naar de gevolgen van zware industrie op het leefmilieu en de natuur.

3.4 Deelconclusie

Voor Rotterdam kan worden gesteld dat er een voor deze stad kenmerkend ‘lokaal politiek klimaat’ bestond. Ik onderschrijf de conclusie van Ferry de Goey uit zijn doctoraalscriptie *geen woorden, maar daden* dat in de periode 1945-1960 lokale (haven) bedrijvigheid grote invloed had op het havenbeleid van de lokale overheid.¹³⁷ Dit was mede het gevolg van de absolute prioriteit die er werd gehecht aan economische groei die door middel van de haven kon worden bereikt. In Rotterdam was de rol van het ambtelijk topkader in de wederopbouwperiode uitgegroeid tot een autonome factor die, gedreven door de wens het herstelwerk zo goed en snel mogelijk uit te voeren haar opdrachtgever, de gemeenteraad en het college van B&W enigszins uit het oog aan het verliezen was. Zeker voor de drie grootste diensten, het gemeentelijk havenbedrijf en de diensten gemeentewerken en stadsontwikkeling, gold dat zij enorme vrijheden hadden verworven door het werk dat zij in de wederopbouw verzet hadden. De Rotterdamse ondernemers die in de beginperiode een belangrijke rol hadden gespeeld, werd daarbij langzamerhand buiten spel gezet. Daar stond tegenover dat de waarde die bewoners in eerdere perioden aan economisch herstel en groei van de welvaart hadden gehecht plaats maakte voor aandacht voor de directe omgeving. Interesse in de gevolgen van de zware industrie voor de gezondheid zowel als interesse in de gevolgen hiervan op de natuur nam toe. Hoewel de regio voor haar werkgelegenheid een zeker belang had bij verdere expansie van de haven, had zij ook belang bij het behoud van de omgeving die door toeristen steeds aantrekkelijker wordt bevonden. Vandaar dat maatschappelijke veranderingen in het maatschappelijk debat eerst binnen de regio duidelijk werden. Dit betekent dat tegenover de machtige positie van het ambtelijk topkader, de regio geplaatst kan worden.

¹³⁶ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 501.

¹³⁷ Ferry de Goey, *Geen woorden, maar daden* (Rotterdam 1986) 142.

4 Havenplannen

Het Plan 2000+ heeft betrekking op een specifiek deel van de Rotterdamse gemeentepolitiek: de haven. Sinds de wederopbouw was eerst het herstel en vervolgens de expansie de eerste prioriteit van het gemeentebestuur en daarmee een beleidsspeerpunt. Dit betekent dat het Plan 2000+ een beleidsstuk is dat zijn plaats kent in een lange reeks aan plannen en notities over de zich expanderende haven. Naast het in kaart brengen van de betrokkenen en het lokaal politiek klimaat is het dan ook van belang het Plan 2000+ te bestuderen als voortzetting van eerder havenbeleid. Vandaar dat hier aandacht wordt geschonken aan de beleidscontext waarbinnen dit plan verscheen. Daarbij is niet alleen de houding van de lokale politiek maar juist die van de nationale regering en de regio van groot belang.

4.1 De Zeehavennota

Op 28 september 1966 verstuurde toenmalig Minister van Verkeer en Waterstaat, J.G. Suurhoff, de zogeheten *Zeehavennota* ter discussie aan de Tweede Kamer. Zoals hij in zijn begeleidend schrijven aangaf, betrof het “een nota inzake het zeehavenbeleid van de rijksoverheid, met de daarbij behorende bijlage van de Rijksplanologische Dienst inzake de raming van de behoefte aan zeehavenareaal in 1980”.¹³⁸ De nota werd zowel ondertekend door Minister Suurhoff, als de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Er kwam een storm van kritiek op gang na de publicatie van deze nota. Grootste punt van kritiek betrof het totale gebrek aan aandacht voor de economische belangen van Nederland terwijl onevenredig veel aandacht was besteed aan het spreidingsideaal. Het plan werd door verschillende partijen in de media als kortzichtig van de hand gewezen. Onder andere oud-wethouder van Rotterdam Jan van Tilburg, sprak als voorzitter van de Scheepvaart Vereniging Zuid vernietigende kritiek uit.¹³⁹ Op 13 oktober 1966 stond de Zeehavennota in de Tweede Kamer ter behandeling op de agenda. Hoewel er kort aan de plannen is gerefereerd heeft er geen inhoudelijke bespreking plaatsgevonden. Na afloop van de vergadering, die om geheel andere redenen de geschiedenis is ingegaan als de nacht van Schmelzer¹⁴⁰, was het kabinet Cals demissionair waardoor de Zeehavennota

¹³⁸ Gebaseerd op: resource.sgd.kb.nl/SGD/19661967/PDF/SGD_19661967_0001016.pdf, (9 juli 2012).

¹³⁹ J. van Tilburg, *Vernietigende kritiek*, Weekblad Elsevier, 15 oktober 1966.

¹⁴⁰ De nacht van Schmelzer is vernoemd naar de fractievoorzitter van de KVP, Norbert Schmeltzer die naar aanleiding van een dekkingstekort op de Rijksbegroting tijdens de behandeling daarvan op 13 oktober 1966 besloot een motie tegen de eigen regering in te dienen. De regering Cals besloot die nacht naar aanleiding van de aangenomen motie op te stappen.

niet door de Tweede Kamer is besproken.¹⁴¹

Terwijl het Rijk zich bezighield met andere vraagstukken, laaide de interesse op regionaal niveau op. Voor de Rotterdamse regio bood het in het de ogen van directeur Posthuma van het Rotterdamse Havenbedrijf een uitgelezen kans om zelf met planvorming aan de slag te gaan.¹⁴² Tijdens de conferentie van *Havenontwikkeling in Zuidwest Nederland* van 14 oktober vroeg hij alle deelnemende partijen om medewerking bij de ontwikkeling van een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van het Deltagebied in de regio.¹⁴³ Twee dagen later al ontving Posthuma van mr. W.H. Fockema Andreae, vertegenwoordiger namens de Kamer van Koophandel uit het district Rotterdam, een toezegging om namens deze ondernemers een bijdrage te leveren aan een dergelijke toekomstvisie. In het conferentieboekje dat na afloop werd uitgegeven zijn nog meer positieve reacties op dit idee te vinden. O.a. van de president-commissaris van N.V. Industriewatervoorziening J. Meijs: “Nationale grenzen niet mogen zien als muren” en een lid van de Rijnmondraad, A. Van der Veer, “(...) of in Beneluxverband niet de belangen van de gehele gemeenschap moeten worden vooropgesteld.”¹⁴⁴ Kortom, de ontwikkeling van een plan voor wat door Het Rijk als het Rijnmondhavengebied is aangeduid staat lokaal op de agenda.

Het antwoord op de vraag waarom de Zeehavennota door de regio Rotterdam als ontoereikend werd ervaren is deels gelegen in de samenstelling van de commissie die belast was met het opstellen van het plan. Het grootste deel van de commissie bestond uit ambtenaren van de Rijksplanologische Dienst, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Ruimtelijke Ordening en het ministerie Volkshuisvesting. Ambtenaren van Economische Zaken werden geconsulteerd maar hadden geen vaste plaats binnen de commissie. Vertegenwoordigers van verschillende provincies, een vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel uit het district Utrecht maar ook een vertegenwoordiger uit de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de burgemeester van Ooltgensplaat op Oostflakkee, vormden de andere helft van de commissie.¹⁴⁵ De gemeentes Amsterdam en Rotterdam hebben, ruim voor de presentatie van de plannen, gewezen op het gebrek aan

¹⁴¹ Gebaseerd op: www.statengeneraaldigitaal.nl, Handelingen Tweede Kamer 13 oktober 1966 (juli 2012).

¹⁴² GAR, Toegangnummer 589.03, map 30, speakernotes conferentie havenontwikkeling zuidwest Nederland.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ibidem, congresboekje, 27.

¹⁴⁵ Ibidem, Ministerie van Verkeer en Waterstaat perspublikatie No. 279.

deskundigen die de situatie ter plekke kenden.¹⁴⁶ De commissie zelf zag geen probleem deelde beide steden mee dat zij voldoende vertegenwoordigd waren via het lid van de VNG en dat van vertegenwoordigers van provincies werd verondersteld dat zij de situatie ter plekke voldoende kenden. Suggesties tot uitbreiding werden van de hand gewezen.¹⁴⁷

De plannenmakerij op rijksniveau werd in beide regio's nauwlettend en met enige vrees in de gaten gehouden. Voordat het plan aan de Tweede Kamer zou worden voorgelegd, werd het ter commentaar verzonden aan zowel enkele gemeenten als aan verschillende vertegenwoordigers van ondernemers, waaronder ook de Kamer van Koophandel district Rotterdam.¹⁴⁸ Het beeld dat bij betrokkenen al eerder was ontstaan werd bevestigd door de inhoud van het plan. Dit richtte zich op aspecten van ruimtelijke ordening en niet op het economisch belang dat Nederland bij deze havenactiviteit op dat moment al had. Reagerende partijen werd een week de tijd gegund om commentaar uit te brengen en de toekomstvisie op het eigen havengebied in 1980 bij te stellen. Directeur Posthuma van het gemeentelijke Havenbedrijf en Mr. Fockema Andreae als vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel zijn samen opgetrokken in het weerleggen van verschillende aannames die in de plannen werden gedaan waarna beide partijen vergelijkbare brieven aan de commissie hebben verzonden.¹⁴⁹

Gezien de samenstelling van de commissie was het niet verwonderlijk dat het voorgestelde beleid zich grotendeels richtte op spreiding van de havenactiviteiten zodat ook andere delen van het land zouden kunnen profiteren van de voordelen van een haven. Immers, het plan was opgesteld door functionarissen met een planologische achtergrond. De Rijksplanologische Dienst had op basis van cijfers uit 1960 berekend dat er in 1980 in totaal behoefte zou zijn aan 8.900 ha. zeehavenareaal. Een uitbreiding van 2.000 ha. ten opzichte van 1960. Dit zeehavenareaal werd in de plannen verdeeld over vier gebieden. Het grootste deel van het areaal bleef gevestigd in het Rijnmondhavengebied rondom Rotterdam en het IJmondhavengebied rondom Amsterdam. Daarnaast was het de bedoeling dat een deel van de havenactiviteit verplaatst zou worden. 'De belangen van de reeds zo volle Randstad Holland en die van de andere delen des lands, waar aan een stimulering van de economische groei een grote behoefte is, gaan hier hand in hand. De werken, die het Rijk nabij Vlissingen en ter verbetering van het Kanaal van Terneuzen

¹⁴⁶ GAR, Toegangnummer 589.03, map 30, briefwisseling met commissie CS-12-66.

¹⁴⁷ Ibidem, briefwisseling met commissie betreffende zeehavennota.

¹⁴⁸ Ibidem, begeleidend schrijven bij zeehavennota.

¹⁴⁹ Ibidem, overlegnotitie telefoongesprek Posthuma en Fockema Andreae.

heeft ondernomen, alsmede de werken in Delfzijl, dienen mede in dit licht te worden beschouwd'.¹⁵⁰ In de nota lag de nadruk op het gebied Harlingen/Delfzijl en het Scheldebekken waar de commissie ruimte voor uitbreiding voorzag, terwijl aan de bestaande havens rondom Rotterdam en Amsterdam nauwelijks aandacht werd besteed. Het plan volstond met de opmerking dat het geen ruimte voor verdere uitbreiding in de Rijnmond zag en schreef hierover; 'Men zal dus goed doen bij de uitgifte van de in dit gebied nog beschikbaar komende haventerreinen zeer selectief te werk te gaan ...'.¹⁵¹

Een voornaam punt van kritiek in de brieven van de Gemeente Rotterdam en de Rotterdamse Kamer van Koophandel betrof de berekeningen die aan de inrichting van de plannen ten grondslag lagen. Tweederde van de ruimte die het Rijk voor uitbreiding van de havens in het Rijnmondhavengebied had voorzien, bleek al in 1966 uitgegeven door de grote groei die de haven op dat moment doormaakte. De kritiek op de korte reactietermijn, die zeker gezien de tijd die het kost om ramingen opgesteld op basis van materiaal uit 1960 te corrigeren, lag hier nauw mee samen. Daarnaast wezen beide partijen op het economisch belang dat Nederland op dat moment al had bij een scherpe concurrentiepositie van de Rotterdamse zeehaven. Met de in het 'blauwe boekje' berekende prognose van de groei van de bijdrage aan het Bruto Nationaal Product van 3,7% in 1960 naar 17,7% in 1980, droeg de regio bovengemiddeld bij aan de groeiende welvaart van Nederland.¹⁵² Daar kwam nog bij dat er op dat moment een verandering van maatvoering in containerschepen plaatsvond welke vroeg om een directe uitbreiding van havens met een grotere diepgang. Wachten tot dergelijke havens en mogelijkheden voor vervolgottransport in het Scheldebekken zouden kunnen worden gerealiseerd, werd door zowel het Havenbedrijf als de ondernemers als funest voor de leidende positie van de Rotterdamse haven in Europa ervaren. Grote maatschappijen zouden tegen die tijd zeer waarschijnlijk hebben besloten om naar concurrerende havens als Antwerpen, Hamburg of de nieuw geplande haven in Bretagne over te stappen.¹⁵³ Hoewel de kritiek leidde tot gesprekken van de burgemeester Thomassen van Rotterdam met twee leden van het kabinet, minister Suurhoff en minister Den Uyl van Economische Zaken, zagen betrokkenen hun kritiek in de definitieve versie niet verwerkt.

¹⁵⁰ GAR, Toegangnummer 589.03, map 22, Zeehavennota, 71.

¹⁵¹ Ibidem, 70.

¹⁵² Gemeente Rotterdam, *Ontwikkeling noordelijke delta, plan 2000+* (Rotterdam 1969) 49-50.

¹⁵³ GAR, Toegangnummer 589.03, map 30, begeleidend schrijven zeehavennota.

Hoewel geboren uit een reactie op Rijksbeleid, illustreert de wijze waarop een toekomstvisie voor de Rotterdamse havens op de politieke agenda werd geplaatst duidelijk hoe de verhoudingen in 1966 lagen. De wijze waarop het Havenbedrijf en de Kamer van Koophandel samen optrokken in hun reactie op de Rijksplannen, reflecteert de manier waarop ondernemers en ambtenaren in de periode van wederopbouw gewend waren geraakt aan wederzijdse samenwerking. Maar ook de rest van de regio onderkende de urgentie om invloed op een eventueel nationaal zeehavenbeleid uit te oefenen. Het feit dat Fockema Andreae zich onmiddellijk achter de plannen van een gedeelde visie op de toekomst schaarde, bevestigt nogmaals de banden tussen deze partijen. De macht van het ambtelijk apparaat in deze periode wordt geïllustreerd door de rol die Posthuma als hooggeplaatste ambtenaar speelde bij het op de agenda plaatsen van een belangrijk onderwerp als een toekomstvisie op de havens van Rotterdam en omstreken en het gemak waarmee betrokkenen zich achter een dergelijke visie schaarden. Thomassen werd vervolgens op strategische momenten ingeschakeld om de gezamenlijk ervaren belangen van de stad te behartigen.

4.2 De regenboogboekjes

Zoals naar aanleiding van de bespreking van de Zeehavennota duidelijk mag zijn, bestond er in de regio een gezamenlijk belang bij het vormen van een toekomstvisie die gericht was op deze regio in plaats van op spreiding over het gehele land zoals de ministeries hadden beoogd. Het vormen van een visie die goed onderbouwd was, werd dan ook door alle betrokkenen als urgent ervaren. Maar een gezamenlijke wens om tot een gezamenlijke visie te komen, zegt nog niets over de wijze waarop dit uiteindelijke vorm krijgt. Hoewel niet veel later de voortrekkersrol van Rotterdam in dit geheel vrij nadrukkelijk naar voren kwam en op kritiek vanuit de regio zou stuiten, is dit gezamenlijke uitgangspunt cruciaal om van daar uit zowel de stukken die in de vorm van zogeheten ‘regenboogboekjes’ en andere nota’s die zijn verschenen als wel als de inhoud van deze beleidsnota’s achteraf te bestuderen.

De regenboogboekjes zijn zo genoemd naar de verschillende kleuren kaften die deze nota’s bij publicatie hebben meegekregen.¹⁵⁴ Het eerste rapport dat verscheen was het ‘groene boekje’ uit 1967 van de *Kleine Werkgroep “Delta”* door het *overlegorgaan*

¹⁵⁴ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 502.

zeehavenontwikkeling.¹⁵⁵ Het doel van de werkgroep was te komen met een advies voor het Rijk met betrekking tot het uitwerken van een zeehavenontwikkeling in de gehele regio, de *gouden delta* genoemd.¹⁵⁶ De reacties die zowel in de pers als door verschillende instellingen verschenen, vormden daarentegen een duidelijke opmaat van hetgeen de makers van vervolgpunten te wachten stond. De betrokkenheid bij, en het belang van 'het leefmilieu' kwam steeds duidelijker op de voorgrond te staan.

Naast het *groene boekje*, verschenen er ook het *blauwe*, *oranje*, *grijze* en *gele* boekje. Dit gele boekje is de geschiedenis ingegaan onder haar eigen naam, *Plan 2000+*. De andere boekjes worden meestal in een adem genoemd. Dit waren ten eerste een studie naar de ontwikkeling en het beheer van de haven in een studierapport door onderzoeksbureau Harris consulting engineers e.a. in het 'blauwe boekje' gepubliceerd op 16 mei 1968 in opdracht van de gemeente Rotterdam.¹⁵⁷ Ten tweede de studie naar de haven en haar werkgelegenheid door de commissie 'Ad Hoc' in het 'oranje boekje', gepubliceerd 15 januari 1969 in opdracht van de commissie van advies voor het havenbedrijf, ingesteld door de gemeente Rotterdam op voordracht van het Openbaar Lichaam Rijnmond in maart 1968.¹⁵⁸ Ten derde het 'grijze boekje', een studie door onderzoeksbureau Freeman e.a. naar vervoersstromen rondom de haven, welke ook in januari 1969 werd gepubliceerd in opdracht van Rotterdam en Rijnmond.¹⁵⁹ Het 'gele boekje', opgesteld in opdracht van de gemeente Rotterdam, werd nog weer een maand later gepubliceerd. Naast deze tot de verbeelding sprekende regenboogboekjes verscheen er nog een aantal rapporten in de regio. 'Het Oecologisch onderzoek Rijnmond' van maart 1968, 'Rotterdam en de Delta nu en morgen' van augustus 1968, Het 'Rapport professor Brasz' over de Hoeksche Waard, het 'Rapport Stork', het Rapport 'De Beukenhof' over de Hoeksche Waard, het 'Plan 2000 van de Beukenhof' en het veelvuldig genoemde rapport 'Voorne in de Branding'.¹⁶⁰ Kortom, de gehele regio heeft zich na het congres van 1966 drie jaar lang gestort op het vormen van een toekomstvisie op de haven en de wijze waarop deze in de toekomst een plek moest krijgen en/of behouden in deze regio. Het was de bedoeling dat al deze studies in de *beleidsnota haven*

¹⁵⁵ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 12.

¹⁵⁶ GAR, Toegangnummer 589.03, map 40, drukproef Rapport van de kleine werkgroep Delta, 2-4.

¹⁵⁷ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 12.

¹⁵⁸ GAR, Toegangnummer 589.03, map 41, Rapport commissie Ad Hoc, VII.

¹⁵⁹ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 13.

¹⁶⁰ Ibidem.

van 1970 zouden worden verwerkt en zo tot een gezamenlijk resultaat zouden leiden.¹⁶¹ De onenigheid over het *plan 2000+*, waarover in hoofdstuk 5 meer, zal duidelijk doen blijken dat de visie op de toekomst te veel verschillen vertoonde en dat een gezamenlijk product niet meer te verwachten was.

De instellingen en commissies die verantwoordelijk waren voor de productie van de verschillende regenboogboekjes en andere rapporten verschilden in samenstelling aanzienlijk van elkaar. Soms lag het voortouw bij de gemeente Rotterdam, in andere gevallen lag het voortouw bij het Openbaar Lichaam Rijnmond. Na verloop van tijd, toen het sommige partijen duidelijk werd dat lokale belangen minder duidelijk op de agenda geplaatst konden worden, kwam het initiatief bij de verschillende buurgemeenten en actiegroepen te liggen.¹⁶² Voor sommige studies werden deskundigen ingehuurd terwijl voor andere onderzoeken leden van de verschillende instellingen zelf zitting in onderzoekscommissies namen.

Een basis voor regulier havenoverleg binnen de gemeente Rotterdam zelf was reeds gelegd in 1962. Door de *commissie havenoverleg*, waarin de diensten Havenbedrijf, Gemeentewerken en Stadsontwikkeling bijeenkwamen, werden alle groten en kleine werken in de haven besproken.¹⁶³ Na het congres in Middelburg van 1966 werd besloten dat regelmatige besprekingen over de havens en daaraan gerelateerd beleid tussen vertegenwoordigers van de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant, uitgebreid met vertegenwoordigers van de Gemeente Rotterdam, het Openbaar Lichaam Rijnmond en het Rijk een noodzakelijkheid waren.¹⁶⁴ Het op 21 maart 1967 opgerichte *Overlegorgaan Zeehavenontwikkeling Zuid-West Nederland* had de opdracht, zoals het in de doelomschrijving zo mooi staat: ‘De havenontwikkeling in Zuid-West Nederland, in het bijzonder van zeehavens en daarmee in relatie staande industrieterreinen en voorzieningen’.¹⁶⁵ Uit dit overlegorgaan kwam de *kleine werkgroep “Delta”* voort die de ‘verkenning van enkele aspecten van de ontwikkelingsmogelijkheden voor zeehavens in het Deltagebied’ in de vorm van het ‘groene boekje’ uit zou geven. Burgemeester Thomassen zat namens de gemeente in het overlegorgaan zeehavenontwikkeling. De kleine werkgroep “Delta” was zaak van het ambtelijk apparaat, Posthuma zat de vergaderingen voor, ondersteund door

¹⁶¹ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 14.

¹⁶² Ibidem, 13.

¹⁶³ GAR, Toegangnummer 589.03, map 30, Ingestelde commissies i.v.m. havenontwikkeling/havenwerken.

¹⁶⁴ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 5.

¹⁶⁵ Ibidem.

onderdirecteur van het Havenbedrijf, drs. J. Hagenaar. Daarnaast waren van de Provincie Zeeland, Planologische Dienst Zuid-Holland, het Openbaar Lichaam Rijnmond, de Provinciale Planologische Dienst voor Noord-Brabant en het Economisch Technologisch Instituut voor Zeeland ambtelijke directeurs en staffunctionarissen afgevaardigd om hieraan medewerking te verlenen.¹⁶⁶ Daarnaast werd er in 1967 de Studiegroep rentabiliteit zeehavens ingesteld door de *Stichting Nederlands Economisch Instituut* ter bestudering van de ontwikkeling van de zeehavens in Nederland, en van Rijksweg de *Commissie Zeehavenoverleg*. Onder leiding van het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd overleg tussen Rijksoverheid, Havenbeheerders en bedrijfsleven opgestart. Dit naar aanleiding van de wensen die in reactie op de zeehavennota waren geuit.¹⁶⁷ Zowel Rijnmond als de gemeente Rotterdam wilde meer vaart achter de plannenmakerij dan het *Overlegorgaan Zeehavenontwikkeling* deed.¹⁶⁸ De commissie *Ad Hoc* werd ingesteld en kreeg de opdracht structuurwijzigingen in de haven te adresseren.¹⁶⁹ Voorzitter van de commissie *Ad Hoc* was oud havenwethouder van Rotterdam, Jan van Tilburg. Het betrof een brede commissie, met leden uit de Kamer van Koophandel, Scheepvaart Vereniging Zuid de Vervoersbonden en wetenschapper, maar ook met leden uit de politiek, o.a. drs. A.J. Lems fractievoorzitter PvdA en fractievoorzitter mr. Staab (VVD) en ambtenaren van de verschillende overheidsinstellingen. Vanuit de gemeente Rotterdam zaten zowel directeur Posthuma van het Havenbedrijf als zijn naaste medewerker Hagenaar in de commissie.¹⁷⁰

Ondanks de oprichting van al deze commissies en de publicatie van een keur aan rapporten ontstond in Rotterdam de indruk dat er onvoldoende aandacht was voor een daadwerkelijk langetermijnvisie.¹⁷¹ Om deze reden stelde het college van B&W in 1968 een *Commissie Havenontwikkeling* in, bestaande uit het Havenbedrijf, Gemeentewerken en Stadsontwikkeling.¹⁷² Hoewel deze instelling, zo bleek op de zitting van 8 februari 1968, enigszins gevoelig lag bij de gemeenteraad, maakte zij uiteindelijk geen bezwaar

¹⁶⁶ GAR, Toegangnummer 589.03, map 40, drukproef Rapport van de kleine werkgroep Delta, 1.

¹⁶⁷ Ibidem, map 11, Ingestelde commissies i.v.m. havenontwikkeling/havenwerken.

¹⁶⁸ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 5.

¹⁶⁹ GAR, Toegangnummer 589.03, map 41, Rapport commissie *Ad Hoc*.

¹⁷⁰ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11. Map met notulen van de commissie *Ad Hoc* waarbij ledenlijst.

¹⁷¹ GAR, Toegangnummer 444.02, map 232, Handelingen van de Gemeenteraad van Rotterdam 1968, 85-107.

¹⁷² Ibidem.

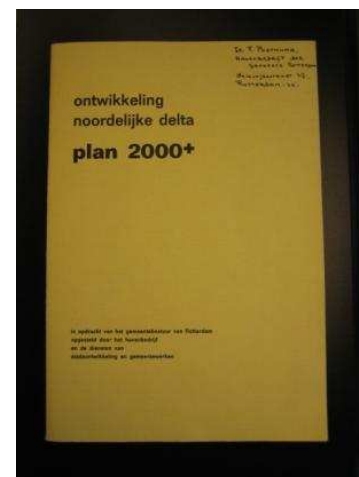
tegen deze commissie.¹⁷³ Daarnaast werd vooraf besloten dat ook de provincie een lid zou aandragen. Om de commissie van meer draagkracht te voorzien werd bij Rijnmond een aanvraag ingediend of zij nog leden wilden leveren. Dit werd geweigerd waardoor de commissie die het *Plan 2000+* ontwikkelen zou, van beperkte samenstelling bleef.¹⁷⁴ Het doel van deze commissie was de bestudering van verdere havenontwikkeling nabij Rotterdam op de lange termijn. Zoals het voorblad het zo mooi beschrijft; ‘Het plan 2000+, een harmonische ontwikkeling van haven- en industriegebieden en van recreatie-, natuur- en woongebieden in het noordelijk deel van de Delta’.¹⁷⁵

Het valt op dat zowel burgemeester Thomassen als directeur Posthuma van het Havenbedrijf in verschillende overlegorganen zaten waarin het zeehavenbeleid nadrukkelijk centraal stond. Na 1966 zijn beide heren dan ook vanuit meerdere hoeken bezig geweest met de toekomst van de haven. De visie die binnen andere instellingen op de toekomst bestond kan dan ook niet anders dan bij beiden bekend geweest zijn. Voorlopig concludeer ik dan ook dat het ‘gele boekje’ nadrukkelijk in samenhang met andere ‘regenboogboekjes’ moet worden gezien. De reacties die op dit plan verschenen, zouden dan ook in andere varianten voorafgaand aan publicatie bekend moeten zijn geweest.

4.3 Het gele boekje: Plan 2000+

Waaruit bestond nu precies dat veelbesproken *Plan 2000+*.

Deze toekomstvisie werd opgesteld in opdracht van het gemeentebestuur van Rotterdam door het havenbedrijf en de diensten Gemeentewerken en Stadsontwikkeling.¹⁷⁶ Deze opdracht om meer dan de voor de andere plannen aangehouden spanne van twintig jaar vooruit te zien, volgde op eerdere opdrachten die ofwel door de gemeente zelf ofwel in samenspraak met Rijnmond waren gegeven. Door



Afbeelding 1, Voorkaft Plan 2000+

¹⁷³ GAR, Toegangnummer 444.02, map 232, Handelingen van de Gemeenteraad van Rotterdam 1968, 85-107.

¹⁷⁴ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11. Map met notulen van de commissie Ad Hoc waarbij de notulen van het plan 2000+, zie 5^e vergadering van 21 maart 1968 de aanvraag, en 6^e vergadering van 4 april 1968 het negatieve antwoord vanuit Rijnmond.

¹⁷⁵ Gemeente Rotterdam, *Ontwikkeling noordelijke delta, plan 2000+* (Rotterdam 1969) Voorblad.

¹⁷⁶ Ibidem.

de publieke ophef die is ontstaan, waarover in het volgend hoofdstuk meer, zijn er meerdere studies naar juist dit plan verricht. Hoewel de regenboogboekjes daarbij wel degelijk genoemd worden, is dit al minder het geval voor de zeehavennota en de andere studies die binnen de regio werden verricht. Hierdoor is onevenwichtig veel nadruk op juist deze toekomstvisie en de daarin genoemde details komen te liggen. Zoals burgemeester Thomassen in zijn voorwoord bij het plan al schreef, werd het plan ontwikkeld als ‘mee-denken’ stuk, een stuk op basis waarvan een ‘gedachtenwisseling’ op gang zou moeten komen. Een stuk ook, dat wanneer de gemoederen zouden zijn bedaard, tot samenwerking zou aanzetten.¹⁷⁷

Hoofdstuk 1 wijdt zich aan enkele ten grondslag aan het plan liggende overwegingen. Hoofdstuk 2 gaat in op de planologische structuur van de Noordelijke Delta, zowel nu als in de toekomst. Hoofdstuk 3 is gericht op bewoners met een duidelijke nadruk op arbeid, een vervolg dus op het oranje boekje. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de vervoersstromen in de regio, waarin voortgebouwd wordt op de resultaten uit het grijze boekje. Hoofdstuk 5 beschrijft de waterstaatkundige aspecten en de kosten die met deze toekomstvisie samenhangen. Hoofdstuk 6 ten slotte, bespreekt de economische en financiële aspecten, een grijpt terug naar het blauwe boekje. Als bijlagen waren 16 kaarten toegevoegd waarop de plannen visueel inzichtelijk zijn gemaakt. Van belang is ook het ten geleide dat op pagina's II en III is afgedrukt. Hierin werd uitgelegd dat voor een eventuele realisatie van plannen in dit gele boekje, eerst een duidelijke discussie moet worden gevoerd over de resultaten die in het oranje en blauwe boekje zijn genoemd. Wanneer op basis van deze stukken voor een expansie in plaats van een consolidatiepolitiek zou worden gekozen bood het gele boekje aanknopingspunten over hoe deze expansie er in de toekomst uit zou kunnen gaan zien. Daarbij werd vooral de nadruk gelegd op het doen van reserveringen voor toekomstige uitbreiding van de haven. Een tekening waarop havens op Voorne worden getoond, zei volgens het ten geleide dus niets over hoe het er daadwerkelijk in de toekomst uit zou gaan zien. Het doel van de tekeningen was duidelijk te maken dat er in sommige delen reserveringen met het oog op de toekomst moesten worden gedaan. Op basis van dit plan hoopten de schrijvers dat ‘een constructief overleg (kon worden) ingeleid’.¹⁷⁸

Samengevat betrof het Plan 2000+ dus een samenvoeging van verschillende deelonderwerpen als wonen, werken, vervoer en financiën binnen de kaders van de

¹⁷⁷ Gemeente Rotterdam, *Ontwikkeling noordelijke delta, plan 2000+* (Rotterdam 1969) IV.

¹⁷⁸ Ibidem, III.

ruimtelijke ordening. Meer in detail bestond de visie in het plan uit een drietal grote ingrepen in de ruimtelijke ordening met de mogelijkheid tot een vierde. Ten eerste het centreren van woongelegenheid op het midden van het eiland Grevelingen, waar ter hoogte van Middelharnis een nieuwe stad met de voorlopige naam ‘Grevelingenstad’ werd ingetekend.¹⁷⁹ Ten tweede stond er in het plan een variantenstudie op de uitbreiding van de Maasvlakte voor de kust van Voorne.¹⁸⁰ Ten derde een plan voor het aanleggen van extra havengebied in de Hoekse Waard met inbegrip van het eiland Tien Gemeten en een deel van Voorne-Putten.¹⁸¹ Ten slotte het op dat moment al hoogst controversiële plan om ook bij Voorne op zijn minst voor de toekomst de mogelijkheid van nieuwe havengelegenheid in te plannen.¹⁸² In het financiële hoofdstuk stond vervolgens duidelijk vermeld dat deze planvorming niet door Rotterdam alleen gefinancierd kon worden waardoor een groot deel van de besluitvorming hierover nadrukkelijk voorbehouden was aan het Rijk.¹⁸³



Afbeelding 2, Overzichtskaart 5 uit het Plan 2000+

De uitbreiding van de Maasvlakte kent een bijzondere positie binnen de voorstellen die in het Plan 2000+ werden gepresenteerd. De aanleg van de Maasvlakte maakte deel uit van een in 1957 aangenomen plan voor de uitbreiding van en herinrichting van de havenmond, Europoort.¹⁸⁴ Op dat moment was de aanleg van een haventerrein voor de kust van Oostvoorne nog niet uitgewerkt. Op 21 juli 1964 werd door de regering een zogeheten demarcatielijn vastgesteld waarmee een scheiding werd getrokken tussen haven- en industriegebied en het duingebied van Voorne. Hiermee kon het agrarisch en toeristisch karakter van Voorne behouden worden.¹⁸⁵ Deze demarcatielijn was van invloed op de uiteindelijke grootte en locatie van de Maasvlakte. Kort na de besluitvorming over de demarcatielijn werd met de aanleg begonnen. Verdere uitbreiding van de Maasvlakte kwam echter direct weer op de agenda te staan. De Tweede Kamer

¹⁷⁹ Gemeente Rotterdam, *Ontwikkeling noordelijke delta, plan 2000+* (Rotterdam 1969) 9-10.

¹⁸⁰ *Ibidem*, 31.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ *Ibidem*, 3 en 53.

¹⁸⁴ Paul van de Laar, *Stad van formaat* (Zwolle 2000) 497.

¹⁸⁵ Fernande Hazenwinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 10.

zou begin 1969 verder spreken over de aanleg van een Tweede Maasvlakte.¹⁸⁶ Het opnemen van een uitbreiding van de Maasvlakte in het Plan 2000+ was essentieel om de nationale regering te bewegen met een uitbreiding in te stemmen. Dit onderdeel van het Plan 2000+ is door de planvorming rondom een grotere Maasvlakte in eerdere perioden en gezien het secundaire doel van de schrijvers alsnog toestemming te krijgen voor een uitbreiding van Maasvlakte I, bijzonder gedetailleerd en uitgewerkt van aard.

De makers van het plan waren verbonden aan het havenbedrijf en de gemeentelijke diensten gemeentewerken en stadsontwikkeling. Voorzitter van de commissie was directeur Gemeentewerken, ir. J.A.C. Tillema. Zoals eerder gezegd zaten ook de directeur Havenbedrijf, ir. F. Posthuma, en de directeur van Stadsontwikkeling, ir. B. Fokkinga, in de commissie. Daarnaast zat namens de provincies Zeeland en Zuid-Holland drs. J.L.P. Post in de commissie. Hoewel de commissie dit zelf graag had gezien, vaardigde Rijnmond niemand af om zitting in de commissie te nemen waardoor het zwaartepunt van de gemeente Rotterdam wel erg nadrukkelijk overeind bleef.¹⁸⁷ Een voltallige lijst van medewerkers is in de bijlage opgenomen. Inherent aan de samenstelling van de commissie, tien van de dertien leden hadden de ingenieurstitel, was een grote mate van interesse in technologie. Daarnaast bestond de commissie voor een groot deel uit spreekwoordelijke ‘ouwe rotten’ in het vak. Kortom, mannen die de crisis- en wederopbouwjaren zeer bewust hadden meegemaakt en zich zeer nadrukkelijk bewust waren van het primaat van economische groei. Het plan weerspiegelt de samenstelling van de commissie waarin de nadruk op economische groei ligt waaraan al het andere ondergeschikt is en waarin alle mogelijke technologische vooruitgang in de plannen is opgenomen.

Het *Plan2000+* is in veel onderzoeken en studies als op zich zelf staand behandeld. Wanneer de relatie tot de regenboekjes al aan de orde kwam, werd het plan toch regelmatig als de apotheose van al deze studies beschouwd. Het voorwoord gaf aan dat het plan moet worden gezien als een discussiedocument en niet als eindvisie op de toekomst van de haven en de regio. Door de gedetailleerde uitwerking van met name het deel over de Maasvlakte is het niet verwonderlijk dat menigeen deze visie wel degelijk heeft opgevat als plan. Dat het gele boekje het woord ‘plan’ in de titel voerde heeft haast

¹⁸⁶ Thomassen: *Geen havens op Voorne, Pas uitbreiding van de Maasvlakte als de regering betaalt*, Het Vrije Volk, 8 februari 1969.

¹⁸⁷ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, notulen 5 maart 1968, notulen 21 maart 1968, notulen 4 april.

zeker het beeld bevestigt dat het om een plan en niet om een toekomstvisie ging. Zeker ook omdat meteen aan het begin al wordt gemeld dat met de uitvoering nog hetzelfde jaar moest worden begonnen. De start van de uitvoering van de plannen had overigens betrekking op de uitbreiding van de Maasvlakte. De visie in het ‘gele boekje’ is zelfs in vergelijking tot eerdere plannen voor Botlek en Europoort groot van opzet. Wellicht zelfs megalomaan zoals sommige criticasters in die tijd stelden. Maar wellicht moeten we deze aanbevelingen om snel te starten met de aanleg van de Maasvlakte beschouwen als het zwaarder aanzetten van doelen die men wil bereiken in een discussie die zeker zal volgen. Concluderend betekend dit dat het plan serieus moet worden genomen als discussiestuk maar dat het onwaarschijnlijk is dat de opstellers er vanuit zijn gegaan dat het plan in zijn totaliteit tot uitvoer zou worden gebracht.

5 Wie trekt er aan het langste eind?

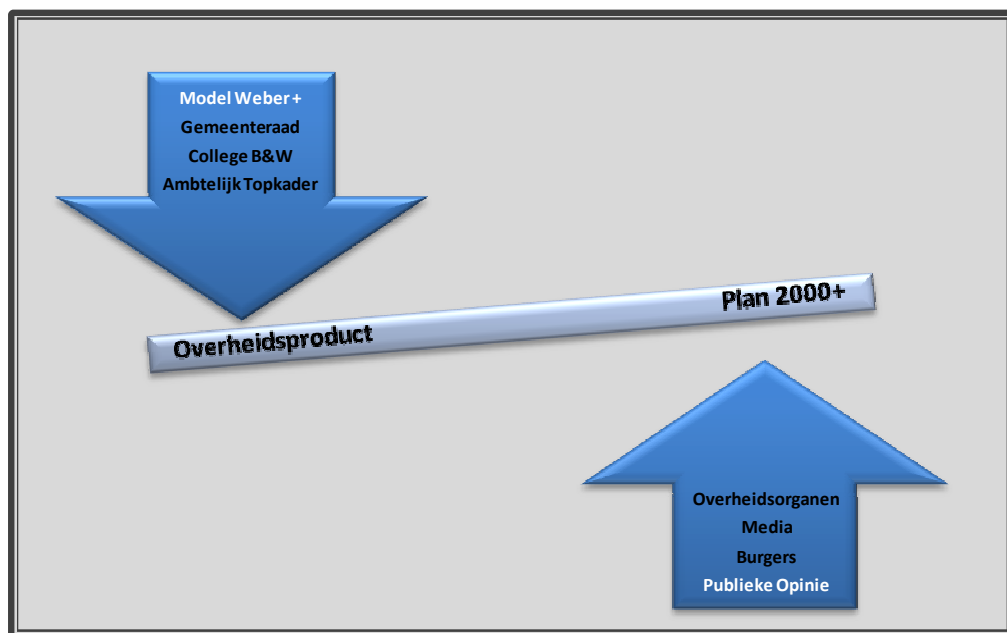
Op vrijdag 7 februari 1969, bijna twee weken voor de daadwerkelijke publicatie van het Plan 2000+, verscheen op de voorpagina van dagblad *Het Vrije Volk* een artikel met de kop: ‘RAPPORT VAN ROTTERDAMSE DIENSTEN: Industrie in de Hoeksche Waard en op Tiengemeten’.¹⁸⁸ Dit artikel van de hand van journalist Bert Bakker zou de eerste in een reeks van kritische beschouwingen op de plannen zijn. Plannen die op dat moment nog niet aan het college van B&W en de gemeenteraad waren voorgelegd, laat staan dat deze plannen openbaar waren. Hoewel onduidelijk is waar deze journalist indertijd zijn informatie vandaan had, mag worden gesteld dat de man goed op de hoogte was. Hij schreef over ‘een grootscheepse havenaanleg op Voorne en Putten’ en meldde dat ‘de Hoeksche Waard en het eiland Tiengemeten op de nominatie voor industrialisatie’ stonden. Ook de fasering van de plannen werd juist weergegeven, de samenstellers van het plan wilden ‘nog dit jaar een begin maken met de uitbreiding van de Maasvlakte’ terwijl ‘de afgraving van Voorne tot een gigantisch havenbekken (...) pas na het jaar 2000 voor uitvoering in aanmerking (zou) komen’. Kortom, 7 februari was het moment dat de media het Plan 2000+ op de agenda plaatsten, het moment dus waarop publieke opinie en de overheidsplannen samenkwamen.

Hoofdstuk 2 heeft de kaders gesteld waarbinnen de analyse van de gebeurtenissen in 1969 zal plaatsvinden. De basis vormt het ideaaltypisch model van Max Weber met specifiek aandacht voor de positie van het ambtelijk apparaat binnen een bureaucratie. Weber stelde dat de ambtelijk uitvoerder op systematische wijze (bureaucratie) en ondergeschikt aan de gekozen bestuurder (uitvoerende macht) zijn werk moest doen. Het ideaalbeeld van een dienend ambtenaar is aantrekkelijk gebleken en vormt nog steeds de referentie voor het grote publiek (Steijn 2005) en het doel om te verwezenlijken voor zowel politici als wetenschappers. Hoewel het al halverwege de twintigste eeuw duidelijk was dat er een discrepantie bestaat tussen de belangen van gekozen bestuurders en aangestelde ambtenaren (Merton 1957) en dat het ambtelijk apparaat een macht op zich vormt (Crinice le Roy 1969) is het wetenschappelijk en politiek nog altijd een stevig fundament.

Het betrekken van het ambtelijk apparaat als machtsfactor betekent dat er aan overheidszijde rekening moet worden gehouden met wat ik het Weber+ model heb

¹⁸⁸ Bert Bakker, ‘Rapport van Rotterdamse diensten: Industrie in de Hoeksche Waard en op Tiengemeten’ in: *Het Vrije Volk* 7 februari 1969, voorpagina + vervolgpagina.

genoemd. Namelijk dat naast de lokale wetgevende en uitvoerende macht, ook de vierde macht van Crinice le Roy betrokken moet worden als afzonderlijke invloedsfactor binnen de politieke besluitvorming. Dit Weber+ model wordt beïnvloed door de publieke opinie. Deze publiekelijk geuite opinie is geen homogene stem van het volk, maar een verzameling aan opvattingen van diverse groepen; naast de gewone burger betreft dit onder andere uitspraken van de media maar het betreft ook de uitspraken van overheidsdienaren die buiten het besluitvormingsproces staan. Daarbij geldt dat er vrijwel altijd een specifieke gebeurtenis aanleiding is voor het doen van een uitspraak. Voor mijn onderzoek betekent dit dat het Plan 2000+ een product is van de overheid welke de aanleiding is geweest voor een specifieke discussie. Het is naar aanleiding van de uitkomst van deze discussie, dat de verhoudingen binnen het Model Weber+ zouden kunnen verschuiven en de invloed van het ambtelijk apparaat op de politieke besluitvorming duidelijk zichtbaar maakt. Het betreft een dynamisch model waarbij de verschillende partijen elkaar beïnvloeden door te reageren op wederzijdse handelingen en standpunten. Schematisch zou men zich dit als een weegschaal voor kunnen stellen:



De analyse van de gebeurtenissen rondom de publicatie van het Plan 2000+ heeft dus betrekking op hetgeen plaatsvindt binnen enerzijds het Model Weber+ en anderzijds de Publieke Opinie. Aangezien beide zijden van dit spectrum op elkaars handelen reageren heb ik ervoor gekozen het verloop van de discussie in de tijd te bespreken. In de conclusie zal ik teruggrijpen op het schematisch overzicht om de verandering in de verhoudingen weer te geven. De komende paragrafen zijn op basis van het verloop van de

discussie ingedeeld. Allereerst is er aandacht voor hetgeen voorafging aan de publicatie in *Het Vrije Volk*. Vervolgens ligt de nadruk op de reacties die direct na publicatie op de voorgrond treden, waarna ten slotte aandacht wordt besteed aan de rest van het jaar waarin het Plan 2000+ met enige regelmaat terugkwam als onderwerp van discussie.

5.1 Wat vooraf ging

De context van zowel de Rotterdamse besluitvorming als de Rotterdamse havenplannen is in voorgaande hoofdstukken ruimschoots aan de orde gekomen. Maar ook het plan zelf kent een eigen achtergrond. Deze bestaat enerzijds uit de keuzes die tijdens het schrijven door de aangestelde commissie havenontwikkeling zijn gemaakt en anderzijds uit de discussie die in zowel het college van B&W als de gemeenteraad voorafgaand aan de publicatie van deze toekomstvisie over dit plan werd gevoerd. De discussie die ten aanzien van havenuitbreiding en natuurbehoud voorafgaand aan de publicatie in *Het Vrije Volk* al op gang was gekomen, vormde ten slotte de voedingsbodem voor de discussie die heeft plaatsgevonden. Aangezien zowel het ambtelijk apparaat als het bestuur hun werkzaamheden tegen de achtergronden van deze debatten hebben verricht, zal ik om te beginnen ingaan op de discussie in de publieke opinie.

5.1.1 Publieke opinie

Bij onderzoek naar de publieke opinie in het verleden is het niet meer mogelijk om betrokkenen te interviewen, opiniepeilingen uit te voeren of straatinterviews af te nemen. Informatie over de meningsvorming moet grotendeels worden gebaseerd op indertijd verschenen krantenberichten. Deze krantenartikelen gunden indertijd ruim plaats aan de mening van publieke figuren in de omgeving van Rotterdam zoals de burgemeesters van buurgemeenten maar ook wetenschappers die in de omgeving onderzoek naar o.a. vervuiling verrichtten. Uit het voorgaande is al gebleken dat er voor de verschillende overheidsorganen in de regio een duidelijke aanleiding bestond tot samenwerking gezien de implicaties die de Zeehavennota uit 1966 voor het gebied zou hebben. Gezamenlijk werd er gewerkt aan de inhoud van de eerste van een serie plannen die onder de naam ‘regenboogboekjes’ in deze periode zouden volgen. De presentatie in februari 1968 van het *groene boekje* waarin de regio gezamenlijk met een plan voor de ontwikkeling van de zeehavens naar buiten kwam, vormt een goed aanknopingspunt om de verhoudingen te toetsen. Was de wens tot samenwerking nog net zo groot als in 1966 of hadden er veranderingen plaatsgevonden?

Het bestuur van de Rijnmondraad bleek op 14 februari 1968, de dag dat het rapport geagendeerd stond, nog op hand van Rotterdam en sprak uit het in meerderheid eens te zijn met de strekking van het *groene boekje* hoewel zij zich bewust was van de bezwaren van een uitbreiding van de Maasvlakte in zuidelijke richting.¹⁸⁹ De aandacht werd subtiel gelegd op de gevolgen die het rapport voor het milieu had. Hoewel de verschillende buurgemeenten via ofwel de Rijnmondraad ofwel directe deelname aan de commissie een bijdrage hadden geleverd aan de inhoud, bleek dat niet iedereen even tevreden was over het resultaat. De burgemeesters van het eiland Voorne tekenden op 11 januari 1968 al openlijk en gezamenlijk bezwaar aan tegen het plan in het *groene boekje* een Maasvlakte voor de kust aan te leggen in verband met de gevolgen die dit voor de natuur zou hebben.¹⁹⁰ Bij de behandeling van het rapport in de Provinciale Staten van Zuid Holland op 14 maart 1968 ontvingen de samenstellers nog meer kritiek. Tijdens de vergadering werd een stevige discussie gevoerd over de leefbaarheid in het gebied mochten de plannen daadwerkelijk zo worden uitgevoerd. Hierbij was sprake van kritiek op het eenzijdig economische karakter van het *groene boekje*.¹⁹¹ Waar de regio eerder eensgezind was in haar streven de havenactiviteiten te behouden, bleek twee jaar later dat een uitbreiding van havenactiviteiten ten koste van de leefbaarheid niet meer overal op instemming kon rekenen. De nationale overheid voerde in de periode 1968-1969 voornamelijk discussie over de uitbreiding van de Maasvlakte. Een onderwerp dat aan de basis voor de plannen in het gele boekje lag. Tekenend voor het verschil in opvatting op nationaal niveau vormt de discussie over zeehavenontwikkeling in de Eerste Kamer tijdens de vergadering van 14 mei 1968.¹⁹² Waar de Eerste Kamer instemmend reageerde op de inhoud van het *groene boekje* bleken betrokken ministers minder geneigd omwille van economische belangen flexibel met de veiligheid en/of leefbaarheid om te gaan.¹⁹³ Ook de Tweede Kamer boog zich meerdere malen over de uitbreiding van de Maasvlakte en zeehavenontwikkeling in Zuidwest Nederland. Het onderwerp werd opgenomen in de begrotingsbehandeling voor het jaar 1969.¹⁹⁴

Naast de overheidsinstellingen die zich over het resultaat van het *groene boekje* bogen, spraken ook andere instellingen zich uit. De *Stichting Zuidhollands Landschap*

¹⁸⁹ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam, 1978) 7.

¹⁹⁰ Ibidem, 10.

¹⁹¹ Ibidem, 8.

¹⁹² Gebaseerd op: www.statengeneraaldigitaal.nl, Handelingen Eerste Kamer 14 mei 1968 (16 juli 2012).

¹⁹³ Ibidem, 644-649.

¹⁹⁴ Ibidem, Kamerstuknummer 9800 XI ondernummer 10.

uite februari 1968 haar kritiek op de invloed die wijzigingen in de zeestromingen op het kustverloop zou hebben. Zij presenteerde deze kritiek aan de Rijnmondraad waarbij teruggrepen werd op nationaal beleid op basis waarvan de Maasvlakte, althans niet in de gepresenteerde vorm, aangelegd zou kunnen worden; de demarcatielijn die 21 juli 1964 door de regering was vastgesteld.¹⁹⁵ Het vasthouden aan de eerder vastgestelde demarcatielijn bleek een krachtig argument om de natuur te ontzien en ontwikkelingen in het gebied niet geheel tot staan te brengen. Onder andere de *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten* drong bij de regering aan op het vasthouden aan de eerder gestelde demarcatielijn.¹⁹⁶

In de uitzending van het VARA radioprogramma *Zin en tegenzin* van zondag 31 maart 1968 door Mr. G.J.P. Cammelbeeck, werd het oordeel van betrokkenen met betrekking tot het ‘groene boekje’ samengebracht.¹⁹⁷ Vanuit verschillende hoeken bleek men bereid zich uit te spreken tegen de vermeende plannen van Rotterdam. Zo sprak Dr. Lamberts, lid van de PvdA fractie en huisarts te Rotterdam, zich uit tegen de lijn van de eigen fractie gezien de schadelijke gevolgen die industrialisatie op de menselijke gezondheid had.¹⁹⁸ Gecommitteerde P. Th. Biersma van de Rijnmondraad, gaf aan dat er zonder duidelijke plannen, niets was om af te wijzen.¹⁹⁹ Mevrouw Mr. De Ruyter-de Zeeuw, gedeputeerde voor Zuid-Holland sprak zich krachtig uit ‘Geen Ruhrgebied op de Zuidhollandse eilanden.’²⁰⁰ De presentator vatte het aan het einde van de uitzending krachtig samen, ‘Het lijkt mij, (...), van bijzonder belang dat de bevolking, óók en misschien juist die van Rotterdam, zich intensief met deze zaak bemoeit’.²⁰¹

Krap twee jaar nadat de handen naar aanleiding van de *Zeehavennota* ineen werden geslagen bleek dat de opvattingen van de betrokken partijen vrij ver uit elkaar lagen en dat dit zijn weerslag had op de ontvangst van de plannen in het ‘groene boekje’. Allereerst vanuit de hoek van natuurbeschermers, maar later ook door betrokken gemeenten werd de aandacht gevestigd op de effecten van de zeehavenontwikkeling op de omgeving. Instemmen met een plan dat zich vrijwel uitsluitend richtte op de

¹⁹⁵ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 10.

¹⁹⁶ Ibidem, 7-12.

¹⁹⁷ GAR, Toegangnummer 589.03, map 69, diverse correspondentie 1968 – 1969 waarbij een uitgeschreven versie van het interview als bijlage verzonden aan Posthuma door de Vara.

¹⁹⁸ Ibidem, 4-6.

¹⁹⁹ Ibidem, 2, 3.

²⁰⁰ Ibidem, 3.

²⁰¹ Ibidem, 11.

economische ontwikkeling van de regio, werd voor deze partijen lastig door de voelbare onrust onder de bevolking. Aandacht voor deze leefbaarheidargumenten bestond ook op provinciaal en nationaal niveau waar discussie werd gevoerd over de vraag welk belang aan economische ontwikkeling moest worden gehecht. Waar de publieke opinie en de regio zich in 1966 uitspraken tegen het economisch spreidingsideaal van de regering, werd inmiddels een andere discussie gevoerd. De vraag welke effecten zeehavenontwikkeling op de omgeving zou hebben, was een nieuw argument waar door bepaalde partijen belang aan werd gehecht.

5.1.2 Ambtelijk topkader

De inhoud van het plan werd opgesteld door de in paragraaf 4.3 geïntroduceerde commissie havenontwikkeling bestaande uit medewerkers van de gemeente Rotterdam. Het merendeel van de notulen van deze commissie is bewaard gebleven.²⁰² Deze zijn te vinden in het Gemeente Archief Rotterdam, dat het beheer heeft over het archief van het gemeentelijk havenbedrijf waaronder het persoonlijk archief van directeur Posthuma.

Na bestudering van de bewaarde notulen moeten er in totaal 15 bijeenkomsten hebben plaatsgevonden.²⁰³ Deze zijn op de notulen zelf keurig genummerd. Helaas heb ik van de eerste, derde en veertiende vergadering geen notulen weten te achterhalen. De eerste 11 vergaderingen hebben plaatsgevonden tussen februari en juni 1968 met meestal een tussenpoos van circa twee weken. Een vervolgvergadering voor half juli is om onbekende redenen niet doorgegaan, waarna de commissie pas op 8 november weer bijeenkwam. In de notulen is niet opgenomen wat de reden van deze onderbreking is geweest. Van een aantal vergaderingen zijn ook bijlagen bewaard gebleven, hoewel deze verre van compleet zijn. Op een groot deel van deze notulen en documenten zijn met pen aantekeningen gemaakt waarvan met grote waarschijnlijkheid kan worden gesteld dat dit de persoonlijke notities van directeur Posthuma betreffen. Het handschrift komt overeen met handgeschreven notities en brieven van Posthuma die in hetzelfde archief bewaard zijn gebleven. Uit deze handgeschreven aantekeningen lijkt opgemaakt te kunnen worden dat de naam 2000+ al tijdens de tweede vergadering geopperd is.²⁰⁴

Tijdens deze tweede vergadering werd gediscussieerd over de vraag welke onderwerpen wel en niet deel uit zouden moeten maken van de opdracht een

²⁰² GAR, Toegangnummer 589.03, map 11. Map met notulen van de commissie Ad Hoc waarbij aangetroffen de notulen van de commissie havenontwikkeling. Notulen van 1^e, 3^e en 14^e vergadering ontbreken in deze map.

²⁰³ In de Bijlage is een lijst met vergaderdata opgenomen.

²⁰⁴ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, notulen Plan 2000+, 2 februari 1968.

toekomstvisie te ontwikkelen. Dat uitbreiding van de Maasvlakte hier nadrukkelijk wel toebehoort wordt geïllustreerd door de presentatie die ir. Bokhoven, een van de medewerkers van Gemeentewerken, gaf van een variantenstudie uitbreiding Maasvlakte. Of deze studie speciaal voor deze vergadering is ontwikkeld of dat hier binnen de ambtelijke organisatie al eerder aan gewerkt is, is helaas niet duidelijk op te maken uit de notulen. Daarnaast kwam tijdens deze tweede vergadering uitvoerig het ongerept laten van het zuidelijk deel van Voorne-Putten aan de orde. De nadelen en sentimenten waren bij de leden van de commissie bekend, en er is dus bewust gekozen dit deel van de noordelijke delta wel bij de planvorming te betrekken.²⁰⁵

Vanaf de vierde vergadering werd er met een redelijk vaste agenda vergaderd, dezelfde punten komen in meestal dezelfde volgorde ter sprake; Het Moerdijkplan, de uitbreiding Maasvlakte, zeesluizen en havens op Voorne-Putten, industrialisatie in de Hoekse Waard en ten slotte woonontwikkeling, een onderwerp dat er op verzoek van Stadsontwikkeling vanaf deze bijeenkomst bij betrokken werd. Tijdens de vierde vergadering werd de noodzaak met een ‘gedegen economische onderbouwing’ te komen onderkend en besloten om bij alle plannen daar de nadruk op te leggen. Daarnaast is tijdens deze vergadering een helaas niet bewaard gebleven nota besproken waarin Posthuma de standpunten van verscheidene departementen op de verschillende onderwerpen aan de commissie presenteerde. Tijdens de vijfde vergadering werd opgetekend dat het plan waaraan door deze commissie wordt gewerkt de voorlopige titel ‘Leven-Wonen-Werken’ meekrijgt en als ondertitel ‘masterplan 2000+’.²⁰⁶

Meest in het oogspringend onderwerp dat tijdens de vergaderingen besproken werd is het “Moerdijkplan” waarin sprake is van een “Moerdijkkanaal”. Een groot deel van de vergadertijd en de vergaderingen werd aan deze planvorming en de financiering ervan gewijd.²⁰⁷ Daarnaast was de variantenstudie op uitbreiding van de Maasvlakte veelvuldig onderwerp van overleg.²⁰⁸ Meerdere schetsen en varianten zijn besproken waarvan slechts een deel de eindstreep heeft gehaald. Duidelijk wordt ook dat een groot deel van de plannenmakerij opmerkelijk genoeg binnen de dienst Gemeentewerken plaatsvond. Presentaties over de mogelijke uitvoering werden gehouden door medewerkers van Gemeentewerken, de bijdrage van het Havenbedrijf was gelegen in de

²⁰⁵ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, notulen Plan 2000+, 2 februari 1968.

²⁰⁶ Ibidem, notulen Plan 2000+, 5 maart 1968, 21 maart 1968.

²⁰⁷ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, notulen Plan 2000+, 5 maart 1968, 4 april 1968, 23 april 1968, 10 mei 1968, 27 mei 1968 en 5 juni 1968.

²⁰⁸ Ibidem, notulen Plan 2000+.

visievorming. Opmerkelijk en van belang zijn ten slotte de vergadering van 8 november en 13 december.²⁰⁹ Respectievelijk de 12^e en 13^e bijeenkomst in de reeks. Tijdens de twaalfde vergadering werd de opzet van het eindrapport besproken waaruit een veel nadrukkelijker stedenbouwkundig karakter naar voren kwam dan uiteindelijk het geval zou zijn:

- I. Inleiding: door Posthuma
- II. Motivering
- III. Stedebouwkundige- en landschappelijke overwegingen.
- IV. Technische overwegingen
- V. Financiële verantwoording

De inhoud staat tijdens de laatste vergadering eigenlijk niet meer ter discussie.²¹⁰ Naast een planning voor de publicatie, staan de coördinatie van het samenvoegen van de verschillende onderdelen en de distributie van het plan op de agenda. Posthuma meldt in deze vergadering dat het Plan 2000+ gezamenlijk met de rapporten Harris (blauwe boekje) en Van Tilburg (oranje boekje) tijdens een speciale raadsvergadering half februari zullen worden besproken. Dit betekende dat het plan uiterlijk tijdens de collegevergadering van 7 februari aan bod moest komen. Om onbekende reden werd de publicatie begin februari uitgesteld blijktens een brief van 4 februari 1969 van J.M.C. Hagenaar van het Havenbedrijf aan Mr. A.J. Jansen van het bureau Havenbeheer op het stadhuis. Hierin stond ‘dat in opdracht van de Burgemeester dit rapport niet op 6 februari a.s. in de openbaarheid gebracht zal worden.’²¹¹

Tijdens de vergaderingen was er bij tijd en wijle aandacht voor onderwerpen die een raakvlak met de publieke opinie hadden, zoals bijvoorbeeld de kwestie “Oliphant” of de persconferentie “Zeklusa”.²¹² Op 4 maart 1968 schreef Posthuma een notitie aan de leden van de Commissie Havenontwikkeling met voorlopige richtlijnen, aan te houden bij het maken van studieontwerpen.²¹³ In deze notitie kwam ook de kwestie Voorne aan bod, ‘De tegenstand tegen al deze plannen zal bijzonder groot zijn, vooral van de zijde van

²⁰⁹ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, 8 november 1968 en 13 december 1968.

²¹⁰ Ibidem, 13 december 1968 en 15 januari 1969.

²¹¹ GAR, Toegangnummer 589.03, map 42, brief Ra/UO/10451

²¹² Ibidem, map 11, notulen 21 maart 1968, 23 april 1968 en 27 mei 1968.

²¹³ Ibidem, bijlage P/K/1929, *Voorlopige richtlijnen, aan te houden bij het maken van studie-ontwerpen voor de verdere havenontwikkeling nabij Rotterdam.*

Zeeland, waar men min of meer in paniek zal geraken' schreef Posthuma.²¹⁴ Weerstand moest door Stadsontwikkeling 'ontzenuwd' worden.²¹⁵ Ook de vergadering van 10 mei 1968, de achtste in de reeks, is bijzonder illustratief voor de verschillende visies die zowel binnen de ambtelijke organisaties als in de buitenwereld leven.²¹⁶ De heer Post van de provincie Zeeland was niet in de gelegenheid om de bijeenkomst bij te wonen maar had vooraf 'enige overdenkingen' aan de commissie verstrekt. De notitie van Post was in het bijzonder gericht op leefklimaat en de gevolgen van verdere industrialisatie op het menselijk welzijn. De inspiratie van het plan was volgens Post op dat moment te veel economisch ingegeven. Gezien de reacties in de notulen blijkt hier inderdaad een verschil van inzicht over de mate waarin het bewonerswelzijn vooropgesteld moet worden. De 'gemeente' ziet niet in waarom er geen aantrekkelijk woonmilieu zou kunnen worden geschapen en ziet geen verband met mogelijkheden tot calamiteiten enerzijds en verdere industrialisering anderzijds. Daarnaast kwam de 'denaturering' op de Brielse Maas en op Voorne ook voort uit de invloed van de Deltawerken en niet louter door de komst van de Maasvlakte. De wenselijkheid om woonkernen buiten industrie te houden (slecht voorbeeld Pernis en Rozenburg) werd wel onderschreven. In de commissie is het leefklimaat dus wel degelijk aan de orde gekomen.

Tijdens de 13^e vergadering bleek dat directeur Tillema met burgemeester Thomassen over het rapport contact had gehad.²¹⁷ De overwegingen van burgemeesterszijde betroffen het invoegen van een kanaal in de Hoekse Waard, een uitwerking van de Maasvlakte uitbreiding waarbij de kust voor Rockanje open zou blijven en tenslotte het weglaten van havenaanleg op Voorne, mede gezien de verwachte publieke weerstand. In de notulen van deze vergadering werd opgetekend dat Posthuma opmerkt dat 'deze zienswijze niet overeenstemt met de resultaten in het rapport Harris' (Het blauwe boekje).²¹⁸ Fokkinga liet daarnaast weten dat binnen Stadsontwikkeling de conclusie was getrokken dat havenontwikkeling op Voorne wel degelijk in de toekomst tot de mogelijkheden diende te blijven behoren in verband met mogelijke ontwikkelingen aan de noordzijde van deze regio. De plannen zoals ze er op dat moment lagen bleven daarom gehandhaafd. Naar de opmerkingen van de burgemeester werd door het ambtelijk

²¹⁴ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, bijlage P/K/1929, *Voorlopige richtlijnen, aan te houden bij het maken van studie-ontwerpen voor de verdere havenontwikkeling nabij Rotterdam*, 3-4.

²¹⁵ Ibidem, 4.

²¹⁶ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, notulen Plan 2000+, 10 mei 1968.

²¹⁷ Ibidem, 13 december 1968.

²¹⁸ Ibidem.

topkader niet geluisterd. Hoewel deze onderwerpen illustreren dat de heren directeurs wel degelijk contact met de buitenwereld onderhielden en zich de sentimenten van verschillende partijen bewust waren, blijkt ook dat deze sentimenten van ondergeschikt belang werden geacht bij de uitwerking van de opdracht, tegenstand moest ‘ontzenuwd’ worden, zoals Posthuma het in maart al schreef.²¹⁹

5.1.3 College van B&W

Terwijl de omgeving zich steeds meer keerde tegen verdere uitbreiding van vervuilende industrie en het ambtelijk topkader zich bezighield met de ontwikkeling van de toekomstvisie, trachtte burgemeester Wim Thomassen zo goed mogelijk alle verschillende belangen en wensen in de gaten te houden. Hij was zich er al langere tijd van bewust dat er een verschuiving in de publieke opinie plaatsvond. Dit bleek bijvoorbeeld al uit de kort aangehaalde uitspraak over het kleinschalig denken van het Nederlandse volk met betrekking tot de groei van de haven. Thomassen ging op meerdere momenten nadrukkelijk de discussie aan, onder andere door zich in (vak)bladen uit te spreken over de toekomst van de haven. Een duidelijk uitgewerkt voorbeeld vormt een artikel dat juli 1968 van zijn hand verscheen in het blad *De Gemeente*, een uitgave van de *dr. Wiardi Beckman Stichting* van de PvdA.²²⁰ Aangezien hij een kopie van dit artikel aan een grote groep direct betrokkenen toezond, verwacht ik dat het een uitgave betreft waarin hij althans zelf het gevoel moet hebben gehad dat het de stand van zaken en zijn mening hierover goed weergaf.²²¹ Daarmee vormt ‘Havenontwikkeling in een gaaf, geordend Zuid-West – Nederland’ een belangrijke bron om de positie van Thomassen binnen het debat op dat moment te staven. Het artikel zelf betreft een reactie op uitspraken door de burgemeester van Vlissingen over groeiende zeehavenactiviteiten waarmee Thomassen het om verschillende redenen oneens was.²²² Zijn artikel vormt een pleidooi voor het op peil houden van de bereikbaarheid van de noordelijke Delta vanwege de bijzondere distributiefunctie die het gebied voor geheel Europa op dat moment bezat en het economisch belang dat Nederland had bij behoud van deze positie.²²³ Hierbij

²¹⁹ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, bijlage P/K/1929, *Voorlopige richtlijnen, aan te houden bij het maken van studie-ontwerpen voor de verdere havenontwikkeling nabij Rotterdam*, 4.

²²⁰ W. Thomassen, ‘Havenontwikkeling in een gaaf, geordend Zuid-West – Nederland’, in: *De Gemeente* (1968) 126-129.

²²¹ GAR, Toegangnummer 50.01, map 228, afschrift brief en bijlage voor grote groep betrokkenen bij de havenontwikkeling.

²²² W. Thomassen, ‘Havenontwikkeling in een gaaf, geordend Zuid-West – Nederland’, in: *De Gemeente* (1968) 126.

²²³ Ibidem.

besprak Thomassen verschillende argumenten die in het debat hierover veelvuldig aan de orde kwamen, zoals de oproep aan Rotterdam een ‘selectief uitgiftebeleid’ te voeren, wat hij in het artikel afdeed als een ‘mode-woord’ dat weinig te maken had met de Rotterdamse realiteit.²²⁴ Aangezien de discussie na februari 1969 voor een belangrijk deel ging over de mogelijkheid van havens op Voorne, zijn vooral zijn uitspraken hierover in dit artikel van belang. Thomassen schreef dat hij de in het ‘groene boekje’ gedane uitspraak ‘Het eiland Voorne en Putten zal ongerept moeten blijven’ interpreteerde als een kreet, meer dan een stelling. Over de toekomst schreef hij over Voorne: ‘Er komt (...) een fikse stad. Er komen autobanen naar de Maasvlakte en de Dammenweg. (...) Versta ik die kreet goed dan is er vooral dit bedoeld: blijf van de duinen af. Kom niet aandragen met industrie. Projecteer er geen havens.’ Voor Thomassen betekende dit het bestuderen van alternatieven zoals Moerdijk of havenactiviteit op de Zeeuwse eilanden.²²⁵ De vraag waarom verdere ontwikkeling zo belangrijk was, had wat Thomassen betreft een belangrijke economische motivatie waarbij de rol van de overheid van minder groot belang was dan velen volgens Thomassen wilden geloven. De overheid had slechts de mogelijkheid locaties aan ondernemers aan te bieden. Zij moesten zelf berekenen welke locatie voor hen aantrekkelijk was waarbij ze altijd de keus hadden naar het buitenland te vertrekken. Wie zorgde voor een goed aanbod kon ondernemers trekken en aan zich binden. Daarbij ontstond een spanningsveld tussen welvaart en welzijn.²²⁶ De rol van de overheid was te zorgen voor een gedegen planologisch geheel zodat de leefbaarheid gegarandeerd werd. Het was op basis van al deze argumenten, en niet alleen op basis van de argumenten van een goede leefbaarheid, dat er naar de toekomst van de Delta als wereldhaven in 1990 moest worden gekeken.²²⁷

Daar waar het ambtelijk topkader aan de persconferentie over Moerdijk tijdens de vergadering kort aandacht schonk en het onderwerp na de zomer geruisloos van de agenda verdween, hadden zowel het onderwerp Moerdijk, de haven Rijnpoort, een explosie bij Shell met de onrust over luchtverontreiniging en de onrust op Voorne zomer 1968 wel degelijk de aandacht van de burgemeester en het college.²²⁸ De aantekeningen

²²⁴ W. Thomassen, ‘Havenontwikkeling in een gaaf, geordend Zuid-West – Nederland’, in: *De Gemeente* (1968) 127.

²²⁵ Ibidem, 128-129.

²²⁶ Ibidem, 129.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ GAR, Toegangnummer 483, doos 32, aantekeningen betr. de vergadering van B. en W. van 26 juni 1968, 17 juli 1968, 7 augustus 1968, 14 augustus 1968, 16 augustus 1968.

van de vergaderingen van B&W geven weinig discussie weer, maar illustreren dat zowel de haven als onrust onder bewoners een terugkerend onderwerp op de agenda was.²²⁹

Het samenwerkingsverband Zeklusa, bestaande uit de Brabantse gemeenten Zevenbergen, Klundert en Hoge- en Lage Zwaluwe die industrievestiging in deze regio van de grond probeerden te krijgen, werd vanaf januari 1968 door ‘timmerman-aannemer’ gemeente Rotterdam in de technische uitvoering van de plannen ondersteund.²³⁰ Met name de wens zware petrochemische bedrijvigheid in Moerdijk toe te laten stuitte op weerstand. De aankondiging door Shell Nederland van 4 december 1968 dat zij zich hier zou vestigen lokte reacties uit. Zowel de Technische Hogeschool Delft als E. Nypels (D’66) in de Tweede Kamer leverden commentaar op deze vestiging. Nypels stelde op 12 december een aantal vragen aan betrokken ministers die onder andere betrekking hadden op de consequenties van de vestiging van dergelijke zware industrie voor de ruimtelijke ordening maar vooral ook over de veiligheidsoverwegingen uit het oogpunt van luchtzuivering.²³¹ Deze discussie strekte verder dan slechts het onderwerp Moerdijk, al was de vestiging van Shell aanleiding voor de agendering van het onderwerp. Nypels stelde tijdens deze vergadering: ‘Het eindresultaat van dit alles zou kunnen zijn: één groot industriegebied van de Maasvlakte tot in het Moerdijkgebied! Tegen een dergelijke ontwikkeling maken wij ernstige bezwaren’.²³² Het lijkt waarschijnlijk dat Thomassen in deze woorden een waarschuwing zag voor het verloop van de discussie over het Plan 2000+ gezien zijn opmerkingen richting Tillema voorafgaand aan de vergadering van de commissie havenontwikkeling.²³³ De havenuitbreiding heeft december 1968 echter niet op de agenda van B&W gestaan anders dan dat op 6 december aan de leden van het college het boekje *Great Delta Region* wordt uitgedeeld.²³⁴

Thomassen vertrouwde er niet geheel op dat de optredende verschuiving onder zowel de bevolking en de media als ook onder betrokken overheidsinstellingen door het ambtelijk topkader goed begrepen werd. Dit bleek al kort uit de notulen van de

²²⁹ GAR, Toegangnummer 483, doos 32, aantekeningen betr. de vergadering van B. en W. van 26 juni 1968, 17 juli 1968, 7 augustus 1968, 14 augustus 1968, 16 augustus 1968.

²³⁰ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 26-28.

²³¹ Ibidem, 28.

²³² Gebaseerd op: www.statengeneraaldigitaal.nl, Handelingen Tweede Kamer 12 december 1968 (16 juli 2012) 1088-1092.

²³³ GAR, Toegangnummer 589.03, map 11, notulen 13 december 1968.

²³⁴ GAR, Toegangnummer 483, doos 32, aantekeningen betr. de vergadering van B. en W. van 6 december 1968.

commissie zeehavenoverleg, maar duidelijker nog uit dezelfde uitzending van het VARA radioprogramma *Zin en tegenzin* die in paragraaf 5.1.1. aan de orde kwam.²³⁵ Ook Posthuma was gevraagd te reageren op vragen van de programmamakers. Op het laatste moment was echter bekend geworden dat Thomassen aan Posthuma had ‘aangeraden’ niet te reageren op de vragen van de VARA.²³⁶ Thomassen zelf kwam wel aan het woord, op de vraag of er in Rotterdam sprake was van megalomanie of grootheidswaanzin, beet Thomassen van zich af: ‘Als nou iedereen in het buitenland telkens opnieuw ons verzekert dat dit een geweldig werkstuk is, is het dan zo veel gevraagd dat men daar althans in Nederland begrip voor heeft; iedereen profiteert er toch van?’²³⁷ Het standpunt van de burgemeester kon niet duidelijker naar voren worden gebracht.

5.1.4 Gemeenteraad

Waar de gemeenteraad met betrekking tot havenaangelegenheden eerder goedkeurend tewerk was gegaan, werd in 1968 duidelijk dat deze meer invloed wilde op dit terrein. Op 8 februari 1968 werden door de gemeenteraad het ‘groene boekje’, en het standpunt van B&W daarover behandeld.²³⁸ De avond stond geheel in het teken van havenontwikkeling waarbij de raad enerzijds haar nadrukkelijke waardering voor zowel de betrokken commissieleden als de inhoud van het rapport uitsprak, maar anderzijds ook nadrukkelijk in debat ging over de inhoud ervan. Hierbij was sprake van een debat over de al dan niet de eenzijdige benadering die door commissieleden was gekozen.²³⁹ Zoals de heer Groenendijk het zo duidelijk uitdrukte tijdens deze vergadering: ‘Mèt de bevolking groeit ook de behoefte aan een ordening van de ruimte en (...) aan een ordening van de belangenbehartiging’.²⁴⁰ Als gekozen volksvertegenwoordigers begint de raad duidelijk meer en meer aandacht te besteden aan zaken als luchtverontreiniging en de slechte behuizing van inwoners van Rotterdam, met name in het Oude Westen. De PvdA speelde in deze periode zoals gesteld, een belangrijke rol. Helaas zijn de fractienotulen uit deze

²³⁵ GAR, Toegangnummer 589.03, map 69, diverse correspondentie 1968 – 1969 waarbij een uitgeschreven versie van het interview als bijlage verzonden aan Posthuma door de Vara.

²³⁶ Ibidem, 9.

²³⁷ Ibidem, 7.

²³⁸ GAR, Toegangnummer 444.02, map 232, Handelingen van de Gemeenteraad van Rotterdam 1968, 85-107.

²³⁹ Ibidem, 90.

²⁴⁰ Ibidem.

periode niet in het archief bewaard gebleven.²⁴¹ Dit betekent dat er helaas geen uitspraken kunnen worden gedaan over eventuele veranderingen in opvatting binnen deze partij gedurende de gehele onderzochte periode.

5.1.5 Deelconclusie

In de wederzijdse verhoudingen was het voor het ambtelijk topkader kennelijk niet ongebruikelijk de aanbeveling van de burgemeester om geen havens op Voorne in te tekenen, naast zich neer te leggen. Het ambtelijk topkader vertrouwde op de eigen kennis van de publieke gevoeligheid en achtte de angst van de burgemeester ongegrond. De burgemeester heeft de discussie gedurende de zomermaanden over de vestiging van zware industrie op Moerdijk duidelijk anders ervaren. Hij zag een duidelijke aanwijzing van veranderingen in de publieke rol bij de presentatie van dergelijke plannen. Zijn inschatting dat Voorne te gevoelig lag getuigt van dit inzicht. In de discussie hierover zag hij een duidelijke aankondiging dat de publieke opinie zich een andere rol begon toe te eigenen waarbij steun voor verdere economische groei minder werd. Dit heeft in de periode na publicatie van het artikel in *Het Vrije Volk* een belangrijke rol gespeeld.

5.2 Februari 1969 – de publicatie van het Plan 2000+

5.2.1 Publieke Opinie

Aan het begin van dit hoofdstuk kwam kort het artikel in *Het Vrije Volk* aan de orde. Dit had weliswaar een vrij tendentieuze kop maar het artikel zelf bestond uit een feitelijke weergave van de plannen. De schrijver merkte concluderend slechts het volgende op:

‘De commissie heeft in haar studie ook andere mogelijkheden betrokken maar die verworpen omdat ze te duur zouden uitvallen of technische moeilijkheden zouden opleveren. Daarbij heeft men ook gezien of het inderdaad mogelijk is in de toekomst Voorne-Putten te vrijwaren van industrie of havens, zoals burgemeester W. Thomassen nog onlangs heeft beloofd. Maar in geen van de gevallen heeft men een geschikter oplossing gevonden dan de in dit rapport uitgestippelde lijn.’²⁴²

Alternatieven zijn duidelijk afgewogen maar door experts onhaalbaar geacht. Vandaar dat deze keus werd gemaakt ondanks de eerdere belofte dit gebied te ontzien. De schrijver weerhield zich een oordeel hierover.

²⁴¹ GAR, Toegangnummer 119, map 61, notulen fractievergaderingen 1965-1967 en map 21, notulen fractievergaderingen 1970-1972. Er zit een hiaat tussen de notulen uit de periode 1965-1967 en de notulen uit 1970-1972. Ook bij navraag bij archiefmedewerkers zijn deze niet gevonden.

²⁴² Bert Bakker, ‘Rapport van Rotterdamse diensten: Industrie in de Hoeksche Waard en op Tiengemeten’ in: *Het Vrije Volk*, 7 februari 1969.

De volgende dag (8 februari 1969) verschenen naar ik heb kunnen achterhalen maar liefst zestien artikelen in zowel nationale als lokale dagbladen.²⁴³ Een deel van deze dagbladen herhaalde slechts kort wat in *Het Vrije Volk* de dag tevoren was verschenen, het bleef dan bij de melding dat er binnenkort een plan zou worden gepresenteerd dat waarschijnlijk betrekking zou hebben op verdere uitbreiding van de haven tot na het jaar 2000. Anderen zagen in het artikel aanleiding om het stadhuis van vragen te voorzien wegens de immense implicaties die de gepresenteerde plannen voor de bevolking van het gebied zou hebben. De eerste verklaring kwam van een woordvoerder van het Stadhuis. *De Volkskrant* publiceerde naar aanleiding van deze verklaring dat de woordvoerder van de gemeente nog niet in bijzonderheden wilde treden aangezien het plan nog niet was gepresenteerd aan het college van B&W.²⁴⁴ Later op de avond gaf ook de burgemeester een verklaring waarbij hij trachtte de gemoederen te bedaren door over een aantal zaken uitsluitel te geven. De formele verklaring heb ik helaas niet weten te achterhalen. Uit de verschenen artikelen is echter wel een algemene lijn te achterhalen. *De Tijd* schreef hierover: ‘Burgemeester Thomassen heeft gisteravond direct in een twaalf punten tellende verklaring gereageerd op het artikel, waarin wordt vooropgesteld dat het Vrije Volk inzage heeft gehad in onvoltooide stukken.’²⁴⁵ In *Het Vrije Volk* verscheen een opsomming van de volgens hen belangrijkste punten:

- * ‘Er komt van B. en W. geen voorstel voor het graven van havens in Voorne.
- * Het rapport wordt volgende week niet gepubliceerd.
- * De gedachte om in de Hoeksche Waard en Tiengemetten industrieën te vestigen is reeds eerder aanbevolen in het rapport van het Amerikaanse bureau Harris. Dit rapport moet nog door de gemeenteraad worden behandeld.
- * Als B. en W. het rapport aanvaarden als discussiemateriaal wordt het stuk eerst gezonden naar de commissie van Advies voor het Havenbedrijf en vervolgens naar het algemeen bestuur van het Zeehavenoverleg in Zuid-West Nederland. Aan dit bestuur wordt dan advies gevraagd en daarna gaan B. en W. de Rotterdamse raad adviseren.
- * Op 18 februari vindt een informele raadsvergadering plaats. Daar wordt niet het rapport Posthuma c.s. besproken, maar de rapporten Harris en Van Tilburg.’²⁴⁶

Twaalf van de zestien bestudeerde artikelen van 8 februari waren opgebouwd op basis van wat indertijd een gebruikelijk format moet zijn geweest. Het eerste deel van het artikel ging in op de inhoud van het plan zoals deze in *Het Vrije Volk* was gepubliceerd

²⁴³ Voor een lijst met alle krantenartikelen, zie bibliografie.

²⁴⁴ *Rotterdams plan klaar voor grote uitbreiding van havengebied*, *Volkskrant*, 8 februari 1969.

²⁴⁵ *Koene sprong, Rotterdam wil grote havens op eilanden*, *De Tijd*, 8 februari 1969.

²⁴⁶ *Thomassen: Geen havens op Voorne, Pas uitbreiding van de Maasvlakte als de regering betaalt*, *Het Vrije Volk*, 8 februari 1969.

met daarbij ruim aandacht voor de ambtelijke opstellers daarvan. De Het topkader werd daarbij bij naam genoemd, een duidelijke aanwijzing dat deze mannen van belang werden geacht. In het tweede deel volgde de reactie van de woordvoerder ofwel de reactie van de burgemeester. Een aantal kranten ging ten slotte in op de implicaties die de plannen hadden voor met name de bewoners van het gebied en voor de natuur. Van de overige vier artikelen plaatste een deel het plan in een wat breder perspectief. Zo schreef het *Rotterdams Nieuwsblad* over de ‘jaarlijkse rel rondom Voorne Putten’ en concludeerde de schrijver: ‘De technici zeggen er alleen mee: neem geen definitieve beslissingen over gebieden, die over dertig, veertig jaar – dus in de tijd dat de volgende generaties er over moeten beslissen – nodig kunnen zijn.’²⁴⁷ *De Stem* ging in op de nationale discussie over zeehavenontwikkeling: ‘Regering en Tweede Kamer gaan midden volgende week op basis van een volkomen verouderde regeringsnota praten over de gewenste zeehavenontwikkeling in Nederland... Het verouderde document dat de regering (...) aan de orde zal stellen is de in juli 1966 uitgebrachte zeehavennota. De feitelijke gegevens uit deze nota zijn, daar is iedereen het intussen wel over eens, volkomen achterhaald.’²⁴⁸ Voor de meeste artikelen geldt dat de inhoud feitelijk van aard is. Daar staat tegenover dat de media met krantenkoppen als ‘Veel protest van de andere betrokkenen verwacht’²⁴⁹ en ‘Voorne slaat Alarm’²⁵⁰, wel degelijk een verwachting uitspraken over de wijze waarop de discussie zich zou ontwikkelen in de publieke opinie.

5.2.2 College van B&W, Ambtelijk topkader en Gemeenteraad

In de aantekeningen van de B&W vergadering van 5 februari, twee dagen voor de publicatie in het *Vrije Volk*, staat opgetekend dat de havenrapporten op 18 februari tijdens een informele bijeenkomst ter bespreking met de raad worden geagendeerd.²⁵¹ Op 7 februari kreeg ieder lid van het college een exemplaar van ‘het rapport 2000’ onder strikte geheimhouding.²⁵² Kortom, de voorbereidingen om de verschillende rapporten, waaronder ook het gele boekje, met de raad te bespreken, waren januari 1968 in volle gang. Zorgen over de publicatie komen in deze B&W aantekeningen echter niet naar voren.

²⁴⁷ *Enzovoorts, enzovoorts...*, *Rotterdams Nieuwsblad*, 8 februari 1969.

²⁴⁸ *Verouderde nota in kamer, onzekerheid over zeehavenbeleid*, *De Stem*, 8 februari 1969.

²⁴⁹ *Veel protest van de andere betrokkenen verwacht*, *Nieuw Rotterdams havenplan*, *De Gelderlander*, 8 februari 1969.

²⁵⁰ *Voorne slaat Alarm*, *De Stem*, 7 februari 1969.

²⁵¹ GAR, Toegangnummer 483, doos 33, aantekeningen betr. de vergadering van B. en W., 5 februari 1969.

²⁵² *Ibidem*, 7 februari 1969.

Uit de verklaring van burgemeester Thomassen die naar aanleiding van de publicatie in *Het Vrije Volk* verscheen, bleek dat op het stadhuis van Rotterdam de noodzaak op de zaak te reageren werd gevoeld. Naar aanleiding van het artikel dat op vrijdag verscheen werd, blijkt een brief van de Burgemeester van Rotterdam aan de heer Ir. F. Posthuma van 10 februari, iedereen die een exemplaar van het rapport 2000+ had ontvangen gevraagd deze in te leveren. ‘Het rapport moet nog van een voorwoord worden voorzien. Nu wij hinder ondervinden van voorbarige publiciteit, is dit een dringende zaak.’ Aldus de brief. Iedereen werd verzocht het exemplaar weer in te leveren, zodat het voorwoord er door de secretarie in geplakt kon worden.²⁵³

Het voorwoord zou, en dat was al tijdens eerdere vergaderingen besloten, van de hand van de burgemeester verschijnen.²⁵⁴ In een notitie van de Burgemeester voor de heren Ir. Tillema, Ir. Fokkinga, Ir. Meyer, Dr. Hagenaar en Mr. Jansen, schreef hij hierover: ‘Morgen komt bijgaand concept-voorwoord in B. en W. Mag ik vandaag zo mogelijk nog vóór 17 uur of, als ik het onmogelijke vraag, morgenochtend uiterlijk 9 uur uw marginale aantekeningen ontvangen? De Burgemeester, W. Thomassen’.²⁵⁵ De inhoud van de bijgevoegde bijlage komt in algemene bewoordingen overeen met hetgeen uiteindelijk aan het Plan 2000+ is toegevoegd. Wel is de tekst in verschillende delen opgeknipt, een voorwoord van burgemeester Thomassen in reactie op het vaak geciteerde rapport *Voorne in de Branding* door dr. Adriani, en een ten geleide waarin het meer procedurele aspect aan bod komt (plan volgt op groen, blauwe, oranje boekje).²⁵⁶ Het ambtelijk topkader werd hierover dus wel geconsulteerd. Tijdens de collegevergadering van 12 februari werd ‘Het concept-voorwoord bij het rapport 2000+ (...) uitvoerig besproken’.²⁵⁷ ‘De suggestie van de afwezige wethouder S.V.V. (Polak) om het voorwoord van B. en W. te laten uitgaan, wordt niet aanvaard’ wat helaas niet nader wordt verklaard.²⁵⁸ De mogelijkheid om het voorwoord te gebruiken als plek om het collegestandpunt naar buiten te brengen is niet gebruikt, waardoor alle aandacht werd gericht op de burgemeester als wethouder van de haven.

²⁵³ GAR, Toegangnummer 589.03, map 42, brief 10 februari 1969 Burgemeester aan Posthuma.

²⁵⁴ Ibidem, map 11, notulen 13 december 1968.

²⁵⁵ GAR, Toegangnummer 50.01, map 229, notitie 11 februari 1969 burgemeester aan verscheidene ambtenaren.

²⁵⁶ Ibidem, bijlage bij notitie 11 februari 1969.

²⁵⁷ GAR, Toegangnummer 483, doos 33, aantekeningen betr. de vergadering van B. en W. van 12 februari 1969.

²⁵⁸ Ibidem.

De gemeenteraad sprak, zoals in de vergaderstukken van B&W werd aangekondigd op 18 februari over de toekomst van de haven. Daarbij stonden alleen de rapporten ‘Harris’ en ‘Van Tilburg’ op het programma. Gezien de commotie over het dan nog te verschijnen Plan 2000+, vraagt de burgemeester de aanwezigen om het zojuist aan de raadsleden uitgedeelde ‘gele boekje’ voor bestudering thuis te bewaren. Na een gedegen inleiding door ambtelijk medewerker drs. Fransen, die overigens geen lid was geweest van de commissie, heeft de gemeenteraad het verzoek om de geagendeerde stukken te bespreken zonder daarbij het uitgereikte ‘gele boekje’ te betrekken op een kort moment na gerespecteerd. Slechts zeer kort, toen raadslid Oosterwijk van de P.S.P. aan het woord kwam en deze het verleden van alle havenontwikkelingen uit de doeken deed kwam hij in gesprek met raadslid Jettinghof ook over de toekomst te spreken:

“Bij herhaling heeft de heer Van Walsum er toen op gewezen dat wij, als wij voor het éne zouden kiezen, het andere zouden moeten laten. Het kardinale punt is dus dat men de industrie altijd op de voorgrond heeft geplaatst, terwijl men de mens helemaal vergeten is. Wij komen dat telkens weer tegen. Als wij miljoenen beschikbaar gaan stellen voor het vestigen van industrieën in Rijnmond, dan wordt de leefbaarheid in deze omgeving totaal vergeten..... De heer JETTINGHOFF (P.v.d.A.). (Wethouder). Maar de mensen moeten ook eten! De heer Oosterwijk (P.S.P.). Ik zal niet ontkennen dat industriële ontwikkeling belangrijk is, maar.....’²⁵⁹

Op dat punt greep de burgemeester in, en vervolgens stonden de inhoud van de rapporten en de presentatie door de heer Fransen weer op de agenda.

De burgemeester trok kennelijk in de dagen na de publicatie in het *Vrije Volk*, het dossier bijzonder sterk naar zich toe, waarbij hij de suggestie van wethouder Polak gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen in het voorwoord naast zich neerlegde en de rol van het ambtelijk topkader tot een minimum inperkte. Daarbij wist hij de gemeenteraad, die toch werkelijk wel geneigd moet zijn geweest over de publieke ophef te spreken, in toom te houden. De burgemeester had in deze periode de regie.

5.3 Verschuiving in de verhoudingen?

5.3.1 Publieke Opinie

Op het moment dat *Het Vrije Volk* het artikel over de op dat moment vermeende plannen van de gemeente Rotterdam publiceerde ontstond er, zo bleek uit paragrafen 5.1 en 5.2,

²⁵⁹ GAR, Toegangsnummer 232.02, doos 31, map ‘Havenvraagstukken’. Verslag van de informele vergadering van de gemeenteraad van Rotterdam op dinsdag 18 februari 1969. Bespreking van de rapporten “Harris” en “Commissie – Van Tilburg”.

een discussie in de media die gevoerd werd door de betrokken overheidsinstanties en vertegenwoordigers van soortgelijke instanties. Burgemeesters van omliggende gemeenten, leden van Gedeputeerde Staten van Zuid Holland en het Openbaar Lichaam Rijnmond lieten als vertegenwoordigers van de bevolking al dan niet voorzichtig van zich horen. In de media werd in die dagen de verwachting uitgesproken dat ook de bevolking zelf haar mening kenbaar zou maken over de plannen van Rotterdam. Acties vanuit het publiek waren in die tijd echter ongewoon. De uitgesproken verwachtingen in de media kunnen dan ook van invloed zijn op de bereidheid van het publiek zich over deze zaak uit te spreken. De eerste groep die liet blijken betrokken te willen worden waren studenten van de Technische Hogeschool Delft. Daar werd in maart het congres ‘Havens in de Delta’ georganiseerd waarbij studenten in debat konden met een panel van betrokkenen.²⁶⁰ Onder andere burgemeester Thomassen van Rotterdam, drs. M. C. Verburg directeur van het Economisch Technologisch Instituut voor Zeeland en commissaris van de koningin in Zeeland, J. van Aartsen waren ingegaan op de uitnodiging om te komen spreken. Uit een op 19 maart gepubliceerd artikel in *De Waarheid* bleek dat er zowel tussen de panelleden als onder studenten flinke tegenstellingen bestonden over de Rotterdamse plannen.²⁶¹ Hoewel volgens nieuwsblad H.T.C. de burgemeester tijdens het debat ‘kaarsrecht overeind’ bleef.²⁶² Ook tijdens de jaarvergadering van Natuurmonumenten half maart, kwam het Plan 2000+ uit Rotterdam ter sprake. Daarbij werd gesteld dat de gepresenteerde plannen het nu bestaande natuurgebied zo zouden doorkruisen dat ‘het landschappelijk gesproken niet meer betekenis dan het Vondelpark’ zou krijgen.²⁶³ Door aanwezigen jongeren werd er gepleit voor een actievere rol van de vereniging, bijvoorbeeld door het uitvoeren van acties voor milieubescherming.²⁶⁴ Ook Mr. Fockema Andreae, inmiddels voorzitter van de Kamer van Koophandel, vond het van belang zijn persoonlijke reactie op het Plan 2000+ te geven. Hij sprak zich in een interview dat in de knipselkrant werd opgenomen duidelijk uit.²⁶⁵ ‘Wij kunnen (...) de vraag of het belangrijk is dat in Den Haag spoedig wordt besloten ten aanzien van de exacte mogelijkheden van havenuitbreidingen in het

²⁶⁰ *Thomassen stal de show tijdens congres “Havens in de delta”*, H.T.C., 19 maart 1969.

²⁶¹ *Studenten organiseerden „luchtverontreiniging”*, *De Waarheid*, 19 maart 1969.

²⁶² *Thomassen stal de show tijdens congres “Havens in de delta”*, H.T.C., 19 maart 1969.

²⁶³ *Discussies*, *De Waarheid*, 17 maart 1969.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ *Mr. W.H. Fockema Andreae: Economische besluitvaardigheid minstens even belangrijk als de ruimtelijke ordening*, Knipselkrant no. 828 – 19 maart 1969.

Zuidwesten, niet losmaken van de functie die hier in het geding is. Rotterdam vraagt niet om havens voor de havens alleen, maar omdat hier sprake is van de creatie van een noodzakelijk reservoir waarin de grondstoffen worden opgeslagen, die West-Europa nodig heeft'. Van een 'horde van doordouwende havenmaniakken' is volgens Fockema Andreae geen sprake, want 'Hoe moet er gesproken worden over de plannen die ons bezielen? Er is oppositie van vele kanten, er zijn politieke scrupules, er zijn maatschappelijke controversen, er is in het algemeen – en dat is wel ernstig maar begrijpelijk – de moeilijkheid om de grootte en de intensiteit te beseffen van de ontworpen denkbeelden en om vrede te vinden met de gedachtengang welke in belangrijke mate het bestaan en het leven in West Nederland beïnvloedt.'²⁶⁶ In deze begin dagen werd het platform van de media ingezet om een nog algemene discussie te voeren. In mei was dat duidelijk veranderd. In een brief van de Socialistische jeugd van Nederland, afdeling Rotterdam aan de Gemeenteraad van Rotterdam schrijven zij: 'Zoals bekend mag worden verondersteld heeft de Socialistische Jeugd afd. Rotterdam in de afgelopen weken acties gevoerd met het door hen opgerichte FRONT TEGEN DE NEDERLANDSE LUCHTVERONTREINIGING (FNL). Dit front is tot stand gekomen uit protest tegen de bestaande milieuverontreiniging en de geplande eskalatie daarvan. Het front zal op krachtige wijze oppositie voeren tegen de politiek van de havenbaronnen, groot industrieel en Thomassen c.s., die in hun winst- en of grootheidswaanzin het welzijn vande bevolking wensen te vergeten.' Hier kwam voor het eerst duidelijk een vraag vanuit het publiek om de bevolking te vertegenwoordigen, in plaats van andere belangen. Ook oprichting van het actiecomité 'Leefbare Delta' door een groep verontruste burgers die zich bezig ging houden met de gevolgen van de uitbreiding van de haven- en industriegebieden in de Rotterdamse agglomeratie illustreert dat het publiek zich nu daadwerkelijk bemoeide met de gang van zaken.²⁶⁷

Op politiek terrein veranderde er die maanden het nodige, hoewel lang niet iedereen zich tegen de plannen keerde. Zo ontving de gemeente Rotterdam op 27 mei een kopie van een circulaire van de gemeente Strijen voor haar inwoners waarin te lezen stond: 'In de Hoekse Waard wordt de laatste weken door enkelen gezegd en geschreven dat wij op ons eiland één gemeente moeten gaan vormen, om een vuist te kunnen maken tegen Rotterdam. **Daarmede zijn wij het niet eens.** Wij leven in het Deltagebied met

²⁶⁶ Mr. W.H. Fockema Andreae: *Economische besluitvaardigheid minstens even belangrijk als de ruimtelijke ordening*, Knipselkrant no. 828 – 19 maart 1969.

²⁶⁷ M. Bartelsman, *Een salighe sotternie van de See – Of waarin een klein volk te groot kan zijn* (Rotterdam 1969) 31-32.

Rotterdam'.²⁶⁸ Hoewel deze circulaire wellicht als een steun in de rug is ervaren, spraken de voor Rotterdam belangrijkere instanties zich duidelijk uit tegen de Rotterdamse plannen. Verantwoordelijk minister Bakker sprak zich tijdens de vergadering van de Tweede Kamer op 13 februari negatief uit over het grootste deel van de plannen, een uitspraak die met uitzondering van de uitbreiding van de Maasvlakte op 11 november 1969 in de Tweede Kamer werd herhaald.²⁶⁹ Vanuit de nationale overheid zou er geen steun worden uitgesproken voor havens op Voorne of een uitbreiding van de Rijnpoorthaven. Slechts het onderzoek naar een uitbreiding van de Maasvlakte werd bespreekbaar geacht. Over de uitbreidingsplannen in de Hoekse Waard werd door de regering geen uitspraak gedaan.²⁷⁰ Uit een op 21 mei verzonden brief van voorzitter Fibbe van het dagelijks bestuur van het Openbaar Lichaam Rijnmond sprak de nodige wrevel dat men niet op de hoogte werd gehouden. 'Uit persberichten is ons thans gebleken, dat op donderdag 5 juni a.s. een informele doch wel openbare vergadering van Uw Raad zal worden gehouden ter bespreking van het Plan 2000+. Wij spreken onze teleurstelling erover uit, dat Uw college kennelijk geen gelegenheid heeft kunnen vinden ons bestuur hiervan vooraf op de hoogte te brengen'.²⁷¹ Een inhoudelijke discussie over de plannen werd niet gevoerd, men besloot een eigen onderzoek uit te voeren naar de toekomst van het gebied. Deze studie leidde in oktober tot het 'rapport Rijnmond in de Delta, beoordeling der economische ontwikkelingsmogelijkheden van het Rijnmondgebied'. In het voorwoord door Fibbe staat opgetekend dat het een reactie betreft op het groene, oranje, blauwe en gele boekje.²⁷² In hoofdstuk VIII werden beleidsuitgangspunten voor Rijnmond geformuleerd waarbij nadrukkelijk afstand werd genomen van de prognoses zoals deze in de Rotterdamse studies waren opgenomen.²⁷³ Ook ontving Rotterdam een kopie van een brief van het Provinciaal Bestuur van Zuid-Holland aan de Minister President over het *streekplan Zuid-Holland Zuid*. Op pagina acht staat: 'Wij zien de expansie, zoals velen in Rotterdam die nu noodzakelijk achten, als

²⁶⁸ GAR, Toegangsnummer 232.02, doos 31, map 'Plan 2000+', Dossier no. 2.07.155.1., brief 27 mei 1969 aan gemeentesecretarie van Rotterdam.

²⁶⁹ Gebaseerd op: www.statengeneraaldigitaal.nl, Handelingen Tweede Kamer 11 november 1969 (juli 2012).

²⁷⁰ Ibidem.

²⁷¹ GAR, Toegangsnummer 232.02, doos 31, map 'Plan 2000+', Brief 11.614 21 mei 1969, Voorzitter Fibbe van Rijnmond aan Burgemeester en Wethouders van Rotterdam.

²⁷² Ibidem, doos 30, map 'Het Organisme, Rijnmond in de Delta', rapport Rijnmond in de Delta, beoordeling der economische ontwikkelingsmogelijkheden van het Rijnmondgebied' Ingekomen 31 oktober 1969.

²⁷³ Ibidem, 20-21.

ongewenst en onaanvaardbaar, behalve wanneer zij onvermijdelijk is. Ook hieraan ontbreekt echter elke schijn van bewijs'.²⁷⁴ Kortom, naast de bevolking spreken zowel het Openbaar Lichaam Rijnmond als de provincie Zuid Holland als de nationale regering zich uit tegen de havenplannen van Rotterdam.

5.3.2 College van B&W

Gezien de ophef in de media mag het opmerkelijk worden genoemd dat het rapport 2000+ pas op 14 maart weer op de agenda stond bij B&W. Er 'ontstaat een uitvoerige discussie, waarin tot uiting komt, dat een raadsvergadering met een louter informatief karakter b.v. in mei wel aanbeveling verdient mits er niet teveel door ambtenaren wordt gesproken. (...) Omtrent een tweede vergadering met een concluderend karakter zal een afwachtende houding worden aangenomen.'²⁷⁵ De noodzaak zich publiekelijk te positioneren ten aanzien van zowel de rapporten als het onderwerp luchtvervuiling blijkt uit de vele aantekeningen die in de weken daarop volgend verschijnen. Op 14 maart; 'Gewezen wordt op een artikel (ten aanzien van het rapport cie. Tilburg) in de E.S.B. van mr. Versloot. Het zal wellicht aanbeveling verdienen, dat een contra-artikel van drs. Fransen in hetzelfde blad verschijnt.'²⁷⁶ Wethouders De Vos en Reehorst, namen blijkens de collegeaantekeningen respectievelijk deel aan een forum van de N.C.R.V. over luchtverontreiniging en een persbijeenkomst over de rapporten Harris en Van Tilburg.²⁷⁷ Op 26 maart kondigde de burgemeester aan een brief 'aan de veertien gemeenten in de Hoeksewaard, waarin B. en W. zich bereid verklaren tot een gesprek over de mogelijke havenplannen aldaar' te willen bespreken die de volgende vergadering werd goedgekeurd.²⁷⁸ De toekomst van de Rotterdamse haven had een belangrijke plek op de agenda van B&W ingenomen. Ook in de daaropvolgende maanden stonden de onderwerpen havenbeheer, havenontwikkeling, het plan 2000+, de rapporten Cie Van Tilburg en Harris relatief vaak ter discussie tijdens de collegevergaderingen, maar de aantekeningen zijn weinig uitvoerig.²⁷⁹ Uit sommige aantekeningen blijkt echter wel dat er sprake moet zijn geweest van interne frictie. Zo bleek dat er op 1 juli 'een bespreken [zal] plaatsvinden tussen de burgemeester, wethouder financiën en hun adviseurs over de

²⁷⁴ GAR, Toegangsnummer 232.02, doos 31, map 'Plan 2000+' Provinciaal Bestuur van Zuid-Holland aan Zijne excellentie de Minister President B. no. 8754, over streekplan Zuid-Holland Zuid.

²⁷⁵ GAR, Toegangnummer 483, doos 33, aantekeningen betr. de vergadering van B. en W., 14 maart 1969.

²⁷⁶ Ibidem.

²⁷⁷ Ibidem, 12 maart 1969.

²⁷⁸ Ibidem, 26 maart 1969 en 28 maart 1969.

²⁷⁹ Ibidem, 4 juni, 6 juni, 13 juni, 25 juni, 27 juni 1969.

verschillende punten m.b.t. het Havenbedrijf'.²⁸⁰ En toen samenwerking met Rijnmond weer aan de orde kwam, bleek 'het enthousiasme voor deze (gecombineerde vergadering) is niet groot meer nu er inmiddels een nota van het Dagelijks Bestuur van Rijnmond is gepubliceerd'.²⁸¹ Ook binnen het college was er sprake van onenigheid zo blijkt uit een citaat van wethouder De Vos (KVP) in *Een salighe sotternie van de see*: 'De houding van de burgemeester begint zo langzamerhand de grens van het toelaatbare te raken. Je kunt er niet over zwijgen, maar je moet er natuurlijk wel voor zorgen dat er niet te veel over gepraat wordt. Als je gevraagd wordt het plan te verduidelijken moet je dat doen. Als het zo gebeurt dat je een heleboel andere dingen oproept, dan zit je tegen de grens aan'.²⁸²

5.3.3 Ambtelijk topkader

Aangezien de rapporten afgerond waren en directeur Tillema op 5 augustus 1969 afscheid nam van de gemeente, valt er maar weinig te achterhalen over hoe het ambtelijk topkader de periode na de publicatie van het Plan 2000+ heeft ervaren. Uit een aantal documenten lijkt opgemaakt te kunnen worden, dat ze de plannen maar moeilijk los konden laten. Zo schreef het ambtelijk apparaat begin 1970 onder de eufemistische titel *Enkele kritische kanttekeningen bij de nota Rijnmond in de Delta* een meer dan twintig pagina's tellend rapport over de inhoud van de plannen van het Openbaar Lichaam Rijnmond. Enerzijds wordt in het rapport bezwaar gemaakt tegen de gekozen formulering met betrekking tot het verloop van de gebeurtenissen sinds de verschijning van het 'groene boekje'. Er werd een opmerking gemaakt over de zin dat er pas na de publicatie van dit boekje twijfel zou 'zijn gerezen aan de wenselijkheid om de verdere havenontwikkeling in Rijnmond te beperken tot de aanleg van Rijnpoort en de verdere uitbreiding van de Maasvlakte. Deze twijfel bestond echter al tijdens de totstandkoming van het "groene boekje" en heeft uiteindelijk geresulteerd in de opdracht van het College van Burgemeester en Wethouders aan de 3 diensten, waaruit het Plan 2000+ is voortgevloeid'.²⁸³ Ook werden in deze nota bezwaren geuit over de methodiek van onderzoek waarop het rapport "Wonen, leven en werken in Rijnmond" was gebaseerd.²⁸⁴ Ook in het aan de gemeenteraad gerichte begrotingsstuk van november over de haven- en industriële ontwikkeling trachtte men

²⁸⁰ GAR, Toegangnummer 483, doos 33, aantekeningen betr. de vergadering van B. en W., 28 mei 1969.

²⁸¹ Ibidem, 13 juni 1969.

²⁸² M. Bartelsman, *Een salighe sotternie van de See – Of waarin een klein volk te groot kan zijn* (Rotterdam 1969) 9.

²⁸³ GAR, Toegangsnummer 232.02, doos 30, map 'Het Organisme, Rijnmond in de Delta', 11.707¹ "Enkele kritische kanttekeningen bij de nota Rijnmond in de Delta", 5.

²⁸⁴ Ibidem, 6.

nogmaals de raad ervan te overtuigen dat het Plan 2000+ ‘deels in samenhang met de andere boekjes en deels op grond van de eigen inzichten van de directeurs (...) een ‘masterplan’ op lange termijn [betreft] dat meer was dan een prognose van havenuitbreiding of industrievestiging’.²⁸⁵ Daarbij was gekozen voor een expansie-alternatief boven een consolidatie-alternatief.²⁸⁶ De raad werd gevraagd in te stemmen met een tussenweg tussen consolidatie en expansie.²⁸⁷ De plannen werden weliswaar teruggeschroefd, maar waren door het ambtelijk apparaat dat dergelijke voorstellen namens B&W opstelt en door het college dat de stukken aan de gemeenteraad in deze vorm besloot aan te bieden, niet geheel overboord gezet.

5.3.4 Gemeenteraad

Op donderdag 13 februari 1969 kwam de gemeenteraad voor het eerst na het verschijnen van het artikel in *Het Vrije Volk* bijeen. De vergadering begon met een vragenhalfuurtje waar de eerste vraag, afkomstig van fractievoorzitter Staab van de V.V.D., juist over deze publicatie ging. De vraag bestond uit drie onderdelen, 1) had het college notie genomen van zowel het artikel als de ontstane onrust hierover 2) hoe had (een deel van) de inhoud van het rapport de pers kunnen bereiken, en 3) zou het college een onderzoek willen instellen naar dit lek?²⁸⁸ De vraag of het college notie had genomen van het artikel en de onrust kon uiteraard bevestigend worden beantwoord, niet alleen had Thomassen diezelfde avond nog gereageerd op vragen van de pers, het college was het volgens de burgemeester hier ook mee eens geweest.²⁸⁹ Op de vraag of er een onderzoek naar het lek zou worden ingesteld, antwoordde de burgemeester ontkennend. Vrije nieuwsvergaring was een belangrijk goed en lekken zou nooit geheel voorkomen kunnen worden.²⁹⁰ Op deze 13^e februari bleek dat de raad niet gerust was over het onderwerp, maar voorlopig het rapport afwachtte voor een inhoudelijke discussie. Deze discussie, zie paragraaf 5.2.1., werd op 18 februari gehouden.²⁹¹ Daarna werd het rustiger in de raad waar het de havenplannen betrof. Dit wil niet zeggen dat individuele raadsleden zich niet hebben

²⁸⁵ GAR, Toegangsnummer 589.03, map 44, verzameling 1969, volgnr. 323 H.B. nr. 11.709 Haven- en industriële ontwikkeling, 1093.

²⁸⁶ Ibidem, 1095.

²⁸⁷ Ibidem, 1098.

²⁸⁸ GAR, Toegangnummer 444.02, map 233, Notulen van de vergaderingen van de gemeenteraad van Rotterdam 1969, 67 -68.

²⁸⁹ Ibidem.

²⁹⁰ Ibidem, 67.

²⁹¹ GAR, Toegangsnummer 232.02, doos 31, map ‘Havenvraagstukken’. Verslag van de informele vergadering van de gemeenteraad van Rotterdam op dinsdag 18 februari 1969. Bespreking van de rapporten “Harris” en “Commissie – Van Tilburg”.

bezig gehouden met zowel de inhoud van het plan zelf als de publieke discussie hierover. Op 19 maart 1969 zond raadslid Oosterwijk een brief aan het college waarin hij schreef: ‘Acht uw College het juist dat de Burgemeester het Deltaplan 2000+ op een zeer suggestieve wijze onder de aandacht van de pers heeft gebracht, zonder dat de Raad daarover heeft kunnen discussiëren?’²⁹² Met andere woorden, de verantwoordelijkheid voor het lek was volgens Oosterwijk voor de burgemeester. Het antwoord op de brief van Oosterwijk werd op 24 april aan de gehele raad aangeboden, hierover zijn geen vragen gesteld.²⁹³ Ook fractievoorzitter Staab van de V.V.D. richtte zich in mei per brief tot het college en de commissie Havenbedrijf om hen te informeren over een mogelijk ontstaan misverstand. ‘Uitspraken gedaan door de heer Van Tilburg in zijn hoedanigheid als voorzitter van de commissie Ad Hoc vertegenwoordigen niet de visie van de gehele commissie’.²⁹⁴ Er werd geen afstand gedaan van uitspraken in het rapport zelf, Staab liet echter wel weten dat de persoonlijke mening van Van Tilburg niet overeenkwam met de overtuigingen van de voltallige commissie. Publieke kritiek werd geuit door de voorzitter van de P.S.P., die op 21 mei tijdens een persconferentie liet weten dat het plan 2000+ naar de prullenmand moest worden verwezen en dat het tijd werd dat de burgemeester zijn havenportefeuille af zou staan.²⁹⁵

Inmiddels werd ook duidelijk dat er binnen de PvdA onenigheid bestond over de te voeren lijn met betrekking tot de haven. De burgemeester was van PvdA huize en bezat binnen de PvdA een belangrijke positie. De verwachting bestond dan ook dat de fractie de lijn van de burgemeester zou volgen. Hoewel fractievoorzitter Lems en Thomassen beiden altijd hebben gesteld dat er slechts sprake was van een verschil van mening, verliep de samenwerking niet alleen maar soepel. Zo sprak Lems zich bijzonder nadrukkelijk uit tijdens een interview met de samenstellers van *Een salighe sotternie van de see*: ‘Ik vindt Thomassen te loslippig. Hij vergeet het imago van Rotterdam, doordat hij te eenzijdig de nadruk legt op de ontwikkeling van de haven. Hij verwijt ons ook, dat we hem te weinig steunen in zijn visie op de havenpolitiek en de we te weinig belang

²⁹² GAR, Toegangnummer 232.02, doos 30, map ‘Het Organisme, problemen van de haven’ Brief 11.558, 19 maart, C. Oosterwijk aan het college B&W.

²⁹³ GAR, Toegangnummer 444.02, map 233, Notulen van de vergaderingen van de gemeenteraad van Rotterdam 1969, 227-233.

²⁹⁴ GAR, Toegangnummer 232.02, doos 30, map ‘Het Organisme, problemen van de haven’ Brief 11.610, 16 mei, Mr K. Staab (Wethouder) aan Commissie van Advies voor het Havenbedrijf.

²⁹⁵ R.A.D. Renting (Red), *Rotterdams Jaarboekje 1970* (Rotterdam 1970) 35.

hechten aan de werkgelegenheid.’²⁹⁶ Op 9 september werd duidelijk dat de PvdA zich had gebogen over het zeehavenvraagstuk. *Het Vrije Volk* schreef over de visie van deze partij: ‘De pvda wil ontwikkeling van het nieuwe waterweggebied flink gaan afremmen. (...) Hierin wordt aangedrongen op ontwikkeling van havens in Eemsmond en Scheldebekken en een rem gezet op ontwikkeling in Amsterdam en Rotterdam. Er moet een scherp en selectief vestigingsbeleid in de Randstad komen volgens de nota’.²⁹⁷ Deze visie lijkt geïnspireerd op het spreidingsideaal uit de Zeehavennota van 1966 waarbij de partij ingaat tegen de lijn van PvdA burgemeester Thomassen. Niet iedereen binnen de fractie was het eens met deze nota. Directeur Posthuma ontving van een delegatie van de PvdA fractie, bestaande uit drs. R. den Dunnen, ir. S. Mase, mr. Chr. Van Krimpen, ir. E.C. Smit en mevr. A. Smits, een *kritiek op de zeehavennota van het partijbestuur*.²⁹⁸ Zij schreven: ‘De hoogste prioriteit werd toegekend aan de verbetering van de leefbaarheid in Rotterdam. De ongenueanceerde stellingname van het partijbestuur v.w.b. het havenbeleid’ werd door deze fractieleden zinloos gevonden onder meer omdat ‘het stopzetten van de havenontwikkeling geen cent extra voor de leefbaarheidssectoren zal opleveren terwijl in de toekomst van deze handelwijze negatieve economische effecten zijn te verwachten’. De schrijvers concludeerden: ‘De industrie moet meer dan tot nu toe het geval geweest bijdragen tot de verbetering van het leefklimaat in dit gebied’.

Voor de directeur van het Havenbedrijf en wellicht ook de burgemeester, hoewel ik niet heb weten te achterhalen of hij van deze nota op de hoogte is geweest, moet de wetenschap dat een deel van de fractie zich achter de lijn van bestuur en ambtelijk apparaat schaarde, toch zeker bemoedigend zijn geweest. Desondanks werd in de media een ander beeld geschetst. Volgens *de Volkskrant* leek de verkiezingsstrijd aangebroken te zijn. Binnen de PvdA was volgens het artikel sprake van een conflict met de burgemeester over de havenontwikkeling. ‘In PvdA kringen wordt het verschil van mening met burgemeester Thomassen betiteld als een ‘generatieconflict’. “Hij is opgegroeid in de werkgelegenheidsconflicten van dertig jaren terug”. Niemand in de PvdA ontzegt burgemeester Thomassen de goede instelling, er bestaat alleen verschil van mening over de goede middelen’. De krant vervolgde het verhaal: ‘In deze situatie wreekt

²⁹⁶ M. Bartelsman, *Een salighe sotternie van de See – Of waarin een klein volk te groot kan zijn* (Rotterdam, 1969) 9.

²⁹⁷ *Nota over ruimtelijke ordening, PvdA: ‘Geen grotere havens bij Rotterdam’*, *Het Vrije Volk*, 9 september 1969.

²⁹⁸ GAR, Toegangsnummer 589.03, map 62, Nota van afdeling 13 van de Parij van de Arbeid te Rotterdam geschreven door een commissie bestaande uit: drs. R. den Dunnen, ir. S. Mase, mr. Chr. Van Krimpen, ir. E.C. Smit en mevr. A. Smits.

zich – zelfs volgens de PvdA – dat burgemeester Thomassen, behalve het burgemeesterschap ook de portefeuille voor de haven beheert'. De 'PvdA heeft zich daarmee vierkant gekeerd tegen het Rotterdamse Plan 2000 Plus'.²⁹⁹

De raadscommissie van advies voor het havenbedrijf boog zich op 17 oktober over de rapporten, hoewel het college zich tot teleurstelling van enkele commissieleden nog steeds niet had uitgesproken over de inhoud daarvan. De burgemeester verzekerde de aanwezigen dat het college voor het einde van het jaar eenstemmig zou zijn over de te volgen beleidslijn en de raad voor de raadsvergadering van 20 december van een nieuw stuk zou voorzien.³⁰⁰ Dit nieuwe stuk had een nieuwe lijn gekregen, waarbij afgeweken werd van de inhoud van de regenboogboekjes.³⁰¹ Tijdens de zittingen van 9, 10 en 11 december kwam de inhoud van dit nieuwe stuk aan de orde. In zijn openingswoord sprak fractievoorzitter Lems uit dat 'wij met het haven en industriebeleid in een nieuwe fase zijn getreden, een fase die ik zou willen omschrijven als het evenwicht tussen welvaart en welzijn'. Hoewel Lems zijn waardering voor de opstellers van de rapporten uitsprak, beëindigde hij zijn betoog niettemin met de woorden een voorstander te zijn van nationale havenpolitiek.³⁰² In het vervolg van de vergadering zou nog een bijzonder enerverende discussie plaatsvinden over de toekomst van het havenbeleid. Duidelijk was toen al wel, dat de inhoud van het Plan 2000+ nooit meer ter discussie zou staan in de raad. Formele politieke besluitvorming heeft er over dit plan dan ook nooit plaatsgevonden.

²⁹⁹ *Rotterdam verwaarloost welzijn, PvdA tegen Thomassen*, De Volkskrant, 11 september 1969.

³⁰⁰ Fernande Hazewinkel, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978) 15.

³⁰¹ GAR, Toegangnummer 589.03, map 44, verzameling 1969, volgnr. 323 H.B. nr. 11.709 Haven- en industriële ontwikkeling..

³⁰² GAR, Toegangnummer 444.02, map 233, Notulen van de vergaderingen van de gemeenteraad van Rotterdam 1969, 651.

6 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was driedelig. Allereerst ben ik mijn onderzoek gestart vanuit de hypothese dat het voor een ambtelijk topkader mogelijk is om invloed uit te oefenen op politieke besluitvormingsprocessen. Op basis van een literatuurstudie heb ik een antwoord geprobeerd te formuleren op de vraag welke positie een ambtelijk topkader in theorie kan hebben. Vervolgens heb ik deze hypothese toegepast op een historische casus door de vraag te stellen welke positie het ambtelijk topkader daadwerkelijk bekleedde. Door de aard van de gekozen casus bleek het van belang niet alleen naar de relatie tussen ambtenaren en bestuurders te kijken, maar ook de rol van de samenleving bij het onderzoek te betrekken. Dit leidde tot de volgende vraag: Welke rol speelde het ambtelijk topkader in de planvorming van Plan 2000+, in hoeverre werden de beleidsinitiatieven van dit topkader ingebed in de politieke besluitvorming en in hoeverre is de publieke opinie invloed van hierop geweest?

Uit het theoretisch kader is gebleken dat de Weberiaanse ideaaltypische overheid een grote aantrekkingskracht heeft. Dit ideaaltypisch model spreekt zich enerzijds uit over de positie van mensen in dienst van de overheid, de ambtenaren, en anderzijds over de wijze waarop deze ambtenaren hun werkzaamheden idealiter inrichten, de bureaucratie. Binnen dit model worden ambtenaren uitsluitend gezien als uitvoerders van het bestuur. Tussen theorie en praktijk bleek echter een verschil te bestaan. In tegenstelling tot het ideaaltypische van Weber beamen wetenschappers en betrokkenen nadrukkelijk het beeld van het ambtelijk apparaat als vierde macht, zoals Crinice le Roy het zo duidelijk omschreef. Deze macht kwam volgens Crinice le Roy onder andere voort uit een gebrek aan controle. Hoewel er sindsdien maatregelen zijn getroffen om de controle op het ambtelijk apparaat te verbeteren, bijvoorbeeld door de invoering van de *wet openbaarheid van bestuur* en de invoering van het duale stelsel, heeft de constatering dat het ambtelijk apparaat een machtspositie bezit niet geleid tot structurele veranderingen in de vormgeving of werkwijze van de overheid.

Op basis van de conclusie dat het ambtelijk topkader een eigen machtspositie bezit, is het aannemelijk dat het ambtelijk topkader in sommige gevallen daadwerkelijk invloed uitoefent. Dit vermoeden wordt bevestigd wanneer de observering van Mark Bovens dat er sinds de Tweede Wereldoorlog sprake is van een professioneel ambtelijk apparaat dat aangestuurd wordt door een lekenbestuur wordt verbonden aan het werk van

Guido van Enthoven. In analogie van Van Enthovens studie naar de informatierelatie tussen de regering en de Tweede Kamer, veronderstel ik dat het ambtelijk topkader een informatievoordeel ten opzichte van het bestuur bezit. Op basis van dit resultaat heb ik aan de hand van een historische casus geverifieerd of de theoretische mogelijkheid in de praktijk leidt tot een ambtelijk topkader dat zich bezighoudt met politieke besluitvorming. De keus is gevallen op een plan waarbij althans op het eerste gezicht alle voortekenen aanwezig waren dat hier sprake was van inmenging door het ambtelijk topkader, namelijk het *Plan 2000+*. Gezien de heftige reacties uit de samenleving op de gekozen casus was het evident dat in mijn onderzoek ook aandacht moest worden besteed aan de relatie tussen overheid en de publieke opinie. Daarbij heb ik enerzijds aandacht besteed aan de rol van de media (agendasetting en framing) en anderzijds aan de rol van die partijen die het forum van de media hebben gebruikt zich over deze planvorming uit te spreken. Belangrijk daarbij is het in het achterhoofd houden dat het tevreden te stellen van het publiek voor een gekozen bestuurder zwaarder weegt dan voor een dienend ambtenaar.

Naar aanleiding van de conclusies uit dit theoretisch kader heb ik twee vragen gesteld. Ten eerste in hoeverre we aan de hand van de casus 2000+ kunnen concluderen of, op basis van het model van Weber, de ambtelijke commissie als een vierde macht heeft geopereerd. Ten tweede in hoeverre de publieke opinie een rol heeft gespeeld in het oordeel of de ambtelijke top zich heeft gedragen als bestuurders en daarmee de politieke besluitvorming heeft beïnvloed.

Om de rol die zowel het ambtelijk topkader als de betrokken bestuurders en de publieke opinie heeft gespeeld te kunnen duiden is de context waarbinnen het Plan 2000+ werd gepresenteerd nader in kaart gebracht. Daaruit is gebleken dat Nederland na de oorlog te maken had met een groeiende professionalisering van het ambtelijk apparaat in het algemeen, deze constatering bleek in het bijzonder van toepassing op het ambtelijk apparaat in Rotterdam. In Rotterdam was het ambtelijk topkader gedurende de wederopbouwperiode uitgegroeid tot een autonome factor die, gedreven door de wens het herstelwerk zo goed en snel mogelijk uit te voeren haar opdrachtgever, de gemeenteraad en het college van B&W, enigszins uit het oog aan het verliezen was. Zeker voor de drie grootste diensten, het gemeentelijk havenbedrijf en de diensten gemeentewerken en stadsontwikkeling, gold dat zij enorme vrijheden hadden verworven door het werk dat zij in de wederopbouw verzet hadden. Deze positie werd nog eens bevestigd door de lokale, nationale en internationale media. Directeur Posthuma van het Havenbedrijf zou begin

jaren zestig zowel in nationale als vooral ook internationale media bestempeld worden als de man aan wie Rotterdam de havenpositie te danken had. De media fungeerden daarbij als spreekbuis van de successen van de lokale overheid en ook de inwoners waren met de oorlog en crisis nog in het achterhoofd gebrand op herstel gevolgd door groei om de eigen welvaart veilig te stellen. De conclusies uit de oratie van Crinice le Roy zijn voor deze contextperiode zeker bevestigd.

Met betrekking tot de casus zelf is duidelijk geworden dat de Zeehavennota die in 1966 door het Rijk werd opgesteld de aanleiding vormde voor het opstellen van een visie op de toekomst van de Rotterdamse haven en aanpalende industrieën. Nadat duidelijk was dat de Zeehavennota niet in de Tweede Kamer behandeld zou worden, riep directeur Posthuma van het Rotterdamse Havenbedrijf betrokken regionale politieke spelers op om gezamenlijk aan de slag te gaan met een toekomstvisie. Deze oproep werd niet alleen gehoord maar ook gehonoreerd. Dit leidde tot de opstelling van 'het groene boekje'. Conflicterende belangen zouden er uiteindelijk toe leiden dat de gemeente Rotterdam de werkelijk lange termijnvisie zou opstellen. Daarmee werd het Plan 2000+ een Rotterdams plan waarbij de regio onderdeel werd van het publiek.

Burgemeester Thomassen was als houder van de havenportefeuille maar ook uit groeiende persoonlijke interesse nauw betrokken bij de expansie van de haven. Het zekerstellen van financiële voorspoed van de Nederlander was de motivatie gedurende zijn politieke carrière. In Rotterdam zag hij de haven als de motor achter grotere economische welvaart van 'zijn Rotterdammers'. Zijn betrokkenheid bij de haven was direct in 1966 nadrukkelijk naar voren gekomen tijdens de voor Rotterdam onzekere periode waarin de Zeehavennota werd opgesteld. Hij sprak meerdere malen met de betrokken ministers en verdedigde als Eerste Kamerlid verdere expansie van de haven. Inhoudelijk had hij een duidelijke visie op de politieke toekomst van de regio die hij uitwerkte in de *groot Rotterdam* gedachte waarbij Rotterdam op termijn politieke verantwoordelijkheid voor de gehele regio zou dragen gezien het belang van de haven. Deze *groot Rotterdam* gedachte was dus nauw verweven met de haven. Een uitgewerkte visie op de toekomst van de haven liet hij over aan de experts op dat gebied, de directeurs van de gemeentelijke diensten. De vraag in welke mate er sprake was van een verschil van inzicht tussen het gemeentebestuur in de persoon van burgemeester Thomassen aan de ene kant en het ambtelijk topkader aan de andere kant over de wijze waarop deze toekomstvisie vorm moest krijgen moet met enige omzichtigheid

beantwoord worden. Enerzijds is uit de rol die hij speelde bij het opstellen van regionale toekomstvisies als het Groene Boekje en het Oranje Boekje duidelijk geworden dat Thomassen de visie van het topkader deelde. Uit de bewaard gebleven ambtelijke notulen over het Plan 2000+, blijkt ook duidelijk dat er overleg was met de burgemeester en dat de commissie zijn vertrouwen genoot. Over het algemeen kan worden gesteld dat het ambtelijk topkader en de burgemeester als voorzitter van het gemeentebestuur waar het deze toekomstvisie betrof op één lijn zaten. Daar staat tegenover dat het ambtelijk topkader aan het eind 1968 het advies van de burgemeester Voorne in de planvorming te ontzien naast zich neerlegde. Burgemeester Thomassen voelde aan dat het plan onverkoopt zou worden door de voorgestelde reservering van havens op Voorne. Het ambtelijk topkader dat in de afgelopen twintig jaar nog nooit was teruggefloten op zijn ideeën, kon zich gewoonweg niet voorstellen dat het publiek een rol van betekenis zou kunnen of zou gaan spelen. De ervaring van alle aanwezigen was gebaseerd op een eindeloze reeks aan plannen die zij hadden uitgewerkt, door de gemeenteraad waren goedgekeurd (soms zelfs pas nadat zij al in uitvoering waren gegaan) waarna de media en de samenleving hun lof uitspraken voor het gedane werk.

Direct na de publicatie van de plannen in *Het Vrije Volk*, dus nog voordat het plan aan de gemeenteraad was voorgelegd, werd duidelijk dat de samenleving zich tegen de plannen keerde. De angst onder de bevolking voor de gevolgen van petrochemische bedrijvigheid was lokaal de reden om zich tegen de plannen te keren. Daarnaast was een aantal overheidsorganen in de regio de arrogantie van Rotterdam met zijn *groot Rotterdam* gedachte meer dan beu. Zeker toen bleek dat een aantal afspraken die waren overeengekomen over de toekomst van de regio in dit nieuwe plan op losse schroeven was komen te staan. Waar landelijk nog wel enig begrip was voor de wens de economie te laten groeien, de eerste tekenen van recessie kondigden zich namelijk op dat moment al aan, bestond er ook het gevoel dat de wederopbouw na twintig jaar expansie klaar was. Kortom, Rotterdam moest terug in het gareel. Hoewel de publieke opinie zich met betrekking tot het ambtelijk topkader uitsprak in termen als megalomane professionals waardoor bij mij aan het begin van dit onderzoek de suggestie werd gewekt dat hier sprake was van beïnvloeding van de politieke besluitvorming door het ambtelijk topkader, ligt een antwoord op de vraag of dit ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden genuanceerd. De burgemeester heeft het werk van zijn ambtenaren fel verdedigd gedurende deze roerige periode en de touwtjes met betrekking tot politieke

besluitvorming naar zich toegetrokken. Van duidelijke beïnvloeding door het ambtelijk topkader is in deze periode geen sprake geweest.

Met betrekking tot de inhoud van het plan, concludeer ik dat de intenties van het plan geheel zijn ondergesneeuwd door de landelijke discussie die in 1969 losbarstte. Ondanks de gedetailleerde uitwerking van de plannen kan ik het document alleen maar beschouwen als een discussiestuk. De inleiding sprak van een toekomstvisie niet van een daadwerkelijk plan. De notulen staven het idee dat het een visie betrof, hoewel het gedeelte met betrekking tot de Maasvlakte daarbij een bijzondere positie innam. In een aantal notulen kwam verder duidelijk naar voren waarom werd gekozen voor deze opzet. De gedetailleerde was noodzakelijk om te kunnen discussiëren over de vraag h e de toekomst van de Rotterdamse haven moest worden ingericht in plaats van  f er wel een toekomst voor de Rotterdamse haven was. Een nuancering van het bestaande beeld over de positie en rol van het ambtelijk apparaat is dan ook op zijn plek. De opstellers waren niet megalomaan hoewel hen wel een totaal gebrek aan sensitiviteit voor veranderende politieke verhoudingen kan worden verweten.

Bijlage

Lijst van deelnemers aan de Commissie Havenontwikkeling, makers van het ‘gele boekje’ in eerste instantie bestaande uit

- ir. J.A.C. Tillema, Gemeentewerken *Voorzitter*
- ir. J. Aarnoudse Gemeentewerken
- ir. F. Posthuma Havenbedrijf
- drs. J. Hagenaar Havenbedrijf
- ir. J. Sisselaar Havenbedrijf
- ir. B. Fokkinga Stadsontwikkeling
- ir. T.J.W. Lantermans Stadsontwikkeling
- ir. W. Bokhoven Gemeentewerken *Notulering eerste vergaderingen*
- Drs. J.L.P. Post Inspecteur Ruimtelijke Ordening voor Zuid-Holland en Zeeland

Daar worden later nog aan toegevoegd

- ir. M. v.d. Doel Havenbedrijf
- ir. H. P. Meijer Havenbedrijf
- H.C. Milius Stadsontwikkeling
- ir. P. Boer Gemeentewerken *notulering*

Lijst van vergaderdata van de commissie havenontwikkeling

- Vergadering 1: geen notulen, geen datum
- Vergadering 2: op 2 februari 1968
- Vergadering 3: geen notulen, op 16 februari 1968 om 09.30
- Vergadering 4: dinsdag 5 maart 1968
- Vergadering 5: donderdag 21 maart 1968
- Vergadering 6: 4 april 1968
- Vergadering 7: 23 april 1968
- Vergadering 8: 10 mei 1968
- Vergadering 9: 27 mei 1968
- Vergadering 10: 5 juni 1968
- Vergadering 11: 27 juni 1968
- Vergadering 12: 8 november 1968
- Vergadering 13: vrijdag 13 december 1968
- Vergadering 14: geen notulen, geen datum
- Vergadering 15: 15 januari 1969

Bronnen

Archivalia

Gemeente Archief Rotterdam (GAR)

- Toegangsnummer 50.01, *W. Thomassen (1909-2001), burgemeester van Rotterdam*.
 - * Map 165, Stukken havenontwikkeling.
 - * Map 184, Correspondentie 1969.
 - * Map 228, Rede havenontwikkeling 1968.
 - * Map 229, Plan 2000+.
- Toegangsnummer 119, *Gemeenteraadsfractie Partij van de Arbeid Rotterdam*.
 - * Map 61, 1965-1967.
 - * Map 21, 1970-1972.
- Toegangsnummer 483, *Aantekeningen gemeentesecretaris verg. B. en W.*
 - * Map 32, 1968.
 - * Map 33, 1969.
- Toegangsnummer 232.02, *Gemeentesecretarie Rotterdam bureau Havenbeheer*
 - * Map 30, Zeehavennota.
 - * Map 31, Plan 2000+.
- Toegangsnummer 589.03, *Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam: ir. F. Posthuma, directeur*.
 - * Map 11, Notulen van vergaderingen met bijlagen van de Commissie Ad Hoc, 1968.
 - * Map 17, Jaarverslagen 1968-1977, begroting 1976, beleidsnota 1977, 1968-1977.
 - * Map 22, Zeehavennota, het Zeehavenbeleid van de Rijksoverheid, 1966.
 - * Map 30, Nota Zeehaven en jaarlijkse opmerkingen, notities en kritiek van ir. F. Posthuma, 1966-1967.
 - * Map 40, Rapport van de kleine werkgroep Delta aan de Centrale Werkgroep van Overlegorgaan Zeehavenontwikkeling Zuid-West Nederland", 1967.
 - * Map 41, Rapport Tilburg, Verkenning van de toekomstige werkgelegenheid in het Rotterdamse haven- en industriegebied, 1969.
 - * Map 42, Rapport Plan 2000, 1969.
 - * Map 43, Rapport met bijlagen Plan 2000+ , 1969.
 - * Map 44, Stukken betreffende de ontwikkeling noordelijke Delta Plan 2000+, 1969.
 - * Map 69, Correspondentie en diverse documentatie, 1968.

Internetbronnen

- Havenbedrijf Rotterdam: www.portofrotterdam.com
- Gemeente Rotterdam: www.rotterdam.nl/gemeenterotterdam
- Gemeentewerken Rotterdam: www.rotterdam.nl/gw
- Koninklijke bibliotheek: www.kb.nl
- Nationaal Archief: www.gahetna.nl
- Parlement: www.parlement.com
- Rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten
- Stanford Encyclopedia of Philosophy: www.plato.stanford.edu/entries/weber
- Statengeneraal,(Eerste & Tweede Kamer): www.statengeneraaldigitaal.nl
- Synoniemenwoordenboek: www.synoniemen.net

Krantenartikelen

- *Verband tussen gezondheid en verontreiniging niet bewezen*, Limburgs Dagblad, 3 december 1964.
- *How Rotterdam scooped the Pool*, Management Today, januari 1968.
- *Rotterdam-Europoort, Early Planning reaps results*, The Financial Times, 25 januari 1968.
- *Now that New York is just no. 2*, Holland Herald, februari 1968.
- *Rotterdam plans a Big Future*, National Geographic, april 1968.
- *Verkehrs-Standort in wachsendem Markt*, Wirtschaft Correspondent, 21 september 1968.
- Bert Bakker, *Rapport van Rotterdamse Diensten: Industrie in de Hoeksche Waard en op Tiengemetten*, Het Vrije Volk, 7 februari 1969.
- *Commentaar, Voorne slaat Alarm*, De Stem, 7 februari 1969.
- *Rotterdams plan klaar voor grote uitbreiding van havengebied*, Volkskrant, 8 februari 1969.
- *Burgemeester W. Thomassen: 'Er komt geen voorstel van b&w'*, Zeeuwse Courant, 8 februari 1969.
- *Rotterdamse havendeskundigen stellen b en w voor: Havenaanleg in Hoeksche Waard en op Voorne-Putten*, Zeeuwse Courant, 8 februari 1969.
- *Thomassen: Geen havens op Voorne, Pas uitbreiding van de Maasvlakte als de regering betaalt*, Het Vrije Volk, 8 februari 1969.
- *Koene sprong, Rotterdam wil grote havens op eilanden*, Tijd, 8 februari 1969.
- *Rotterdams plan voor havenaanleg op eilanden*, Trouw, 8 februari 1969.
- *Europoort naar het zuiden*, De Stem, 8 februari 1969.
- *Verouderde nota in kamer, onzekerheid over zeehavenbeleid*, De Stem, 8 februari 1969.
- *Burgemeester Thomassen: Geen aanleg van havens en industrieterrein op Voorne*, Rotterdams Nieuwsblad, 8 februari 1969.
- *Enzovoorts, enzovoorts...*, Rotterdams Nieuwsblad, 8 februari 1969.
- *Rotterdams rapport moet nog in studie: Op Voorne-Putten in toekomst zeehavens?* De Rotterdammer, 8 februari 1969.
- *Rapport over havenaanleg in noorden Gouden delta*, NRC, 8 februari 1969.
- *Plannen*, NRC, 8 februari 1969.
- *Veel protest van de andere betrokkenen verwacht, Nieuw Rotterdams havenplan*, De Gelderlander, 8 februari 1969.
- *Thomassen: Voortijdige publikatie door indiscretie*, Plan voor havens in de Hoeksewaard en Voorne-Putten, Algemeen Handelsblad, 8 februari 1969.
- *'Moeder-plan' van gemeentediensten, Havenaanleg in Hoeksche Waard moet dit jaar beginnen*, Algemeen Handelsblad, 8 februari 1969.
- *Boze burgemeesters: Rotterdam mist fatsoen*, De Tijd, 10 februari 1969.
- *Burgemeester windt zich op, Storm van reacties op 'Het Gele Boekje'*, Het Vrije Volk, 10 februari 1969.
- *Rotterdamse havenplannen: 'Zeeland is niet verrast'*, Het Vrije Volk, 10 februari 1969.
- *De terreur van het jaar 2000*, De Gelderlander, 10 februari 1969.

- *Burgemeester Thomassen: Géén plannen voor havens op Voorne en Putten en in de Hoeksche Waard*, HTC, 10 februari 1969.
- *Buregemeester Thomassen: Rapport over uitbreiding van haven slechts discussiestuk*, De Stem, 10 februari 1969.
- *Gedeputeerde van Zuidholland: Industrialisatie Hoekse Waard zou een ramp zijn*, Nieuwsblad Hoekse Waard, 10 februari 1969.
- *Hoeksche Waard is niet verrast door Rotterdamse havenplannen*, Nieuwsblad Hoeksewaard, z.d..
- *„Rotterdam moet met goede argumenten komen voor Plan-2000’*, Zeeuwse Courant, 11 februari 1969.
- *Thomassen distantieert zich van publikatie over havenplannen*, Financieel Dagblad, 11 februari 1969.
- *Zeeland: „Rapport R’dam is aftasten mogelijkheden’*, De Rotterdammer, 11 februari 1969.
- *Rapport 2000 valt slecht in groene strook*, De Stem, 11 februari 1969.
- *Plan <2.000> voor uitbreiding Rotterdamse haven tot aan Hollands Diep*, Gazet van Antwerpen, 11 februari 1969.
- *Vele rapporten verschijnen daarna, Zeehavennota in Kamer: achterhaald stuk*, De Rotterdammer, 12 februari 1969.
- *Morgen verklaring in Staten, Visie van provincie op Waterweggebied*, De Rotterdammer, 13 februari 1969.
- *H.J. Looman, Groei van Rotterdam vraagt offers*, Elsevier, 15 februari 1969.
- *Rotterdam bedrijft overvalpolitiek*, De Rotterdammer, 19 februari 1969.
- *Thomassen stal de show tijdens congres “Havens in de delta”*, H.T.C., 19 maart 1969.
- *‘Mr. W.H. Fockema Andreae: Economische besluitvaardigheid minstens even belangrijk als de ruimtelijke ordening’* in: *Knipselkrant* no 828 – 19 maart 1969.
- *Nota over ruimtelijke ordening, PvdA: „Geen grotere havens bij Rotterdam’*, Het Vrije Volk, 9 september 1969.
- *Rotterdam verwaarloost welzijn, PvdA tegen Thomassen*, Volkskrant, 11 september 1969.
- *De betweters en hun rapporten*, Dagblad Scheepvaart, 11 september 1969.

Overige bronnen

Rotterdams Jaarboekje, reeks 07- jaargang 05, reeks 07 – jaargang 08, Reeks 09 - jaargang 05, Reeks 10 - Jaargang 8.

Borstlap, Henk e.a., *Staat van de ambtelijke dienst* (CAOP rapport, 2011).

Secundaire literatuur

- Adler, Paul S., 'The sociological ambivalence of bureaucracy' in: *Organization Science* (2010) 244-266.
- Aerts, Remieg, e.a., *Land van kleine gebaren*, een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990 (ed. 2003, Nijmegen 1999).
- Axford, Barrie, Gary K. Browning, Richard Huggins en Ben Rosamond, *Politics, an introduction* (Londen 1997).
- Bartelsman, M., *Een salighe sotternie van de See – Of waarin een klein volk te groot kan zijn* (Rotterdam 1969).
- Bekkers, Victor e.a., *De virtuele lont in het kruitvat, welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers?* (Rotterdam 2008).
- Bent, Els van den, *Proeftuin Rotterdam, Droom en daad tussen 1975 en 2005* (Amsterdam 2011).
- Boer, Connie de, en Harm 't Hart, *Publieke Opinie* (Amsterdam 2007).
- Bovens, M.A.P., "Ambtelijke aansprakelijkheid", in: A.M. Hol en M.A. Loth ed., *Dilemma's van aansprakelijkheid* (Zwolle 1991) 107-126.
- Bovens, Mark, *De vierde macht revisited* (Utrecht, september 2000).
- Braam, Aris van, *Ambtenaren en bureaucratie in Nederland* (Den Haag 1957).
- Chong, Dennis, 'Framing public opinion in competitive democracies', in: *American political science review*, 101 no. 4 (2007) 637-652.
- Cliteur, P.B., 'Vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren in Nederland' in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen & Publiekrecht*, no. 2 (2000) 91-96.
- Crinle le Roy, René, *De Vierde Macht: de ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de staat*, inaugurele rede als lector (Gedrukte vorm Den Haag, 1969).
- Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago 1964).
- Enthoven, Guido van, *Hoe vertellen we het de Kamer?, Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement* (Delft 2011).
- Friedkin, Noah, "Social Cohesion" in: *Annual Review of Sociology* Vol. 30 (2004) 409-425.
- Gerth, Hans H., and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essay in Sociology* (New York 1946).
- Goey, Ferry de, *Geen woorden, maar daden* (Rotterdam 1986).
- Goey, Ferry de, ed., *Comparative Port History of Rotterdam and Antwerp* (Amsterdam 2004).
- Graaf H. de en K. Biersteker, 'Luchtverontreiniging in Rotterdam' in: *Nederlands tijdschrift geneeskunde* 109 (1965) 793-799.
- Grémion, Pierre, 'Michel Crozier's long march' in: *Political Studies* (1992) 5-20.
- Hazewinkel, Fernande, *Zeehavenbeleid van Rotterdam 1968-1975* (Rotterdam 1978).
- Hilhorst, Pieter, "De onzichtbare regie in bureaucratie" in: *Volkskrant* 16 september 2000.
- Hulst, H. van, *Dat was dan dat, W. Thomassen* (Rotterdam 1974).
- Kennedy, James C., *Nieuw Babylon in aanbouw* (Meppel 1995).
- Kerkhoff, A.D.N., *Administrative traditions: burdens or possibilities in public sector reform?* (Seminar on intergovernmental dimensions of public sector reform: A European comparative perspective, The Hague, the Netherlands, 6 October 2010).
- Kickert, Walter, 'Expansion and diversification of Public Administration in the postwar welfare state: the case of the Netherlands', in: *Public Administration Review*, 56 no. 1 (1996) 88-94.

- Klein, Theo, *Tien jaar stadsvernieuwing in Rotterdam 1974-1984* (Rotterdam 1994).
- Klerk, Len de, *'Mooi werk': geschiedenis van de maatschappij voor volkswoningen, Rotterdam 1909-1999* (Rotterdam 1999).
- Laar, P.T. van de, *Stad van formaat. Geschiedenis van Rotterdam in de negentiende en twintigste eeuw* (Zwolle 2000).
- Louw, A. van der, *Als de dood voor Rijnmond* (Rotterdam 1985).
- McCombs, Maxwell E., en Donald L. Shaw, "The Agenda-Setting Function of Mass Media" in: *The Public Opinion Quarterly*, 36, no. 2 (1972).
- Meer, F.M. van der, en C.F. van den Berg, *Het eigene van de overheid: Input voor het debat over de rol van de overheid* (Den Haag 2010) 157-169.
- Meer, F.M. van der, en L. J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat* (Samsom 1993).
- Olsen, Johan, 'Maybe it's time to rediscover bureaucracy' in: *Journal of public administration research and theory* (2005) 1-24.
- Oudenaarden, Jan, *Mannen van gezag* (Rotterdam 2004).
- Palmer, Robert R., *A history of the modern world* (9e editie 2002; Boston, 1950).
- Peters, Guy, *The politics of bureaucracy* (6e editie 2010, Londen 1995).
- Price, Vincent, *Public Opinion* (Newbury Park 1992).
- Reijndorp, Arnold en Leeke Reinders ed., *De alledaagse en de gepland stad, over identiteit, plek en thuis* (Amsterdam 2010).
- Rooijendijk, Cordula, *That city is mine! Urban ideal images in public debates and city plans, Amsterdam & Rotterdam 1945-1995* (Amsterdam 2005).
- Roth, Ralf en Robert Beachy, *Who Ran the Cities?: City Elites and Urban Power Structures in Europe and North America* (Burlington 2007).
- Rourke, Francis en Jameson W. Doig, 'James Q. Wilson's Bureaucracy' in: *Journal of Public Administration Research and Theory* (1991) 90-99.
- Rutgers, M.R. & W.J. van Noort, "Bestuur en maatschappelijke omgeving." In: G.E. Breeman, W.J. van Noort & M.R. Rutgers ed., *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief* (Bussum 2008) 147-163.
- Rutgers, Mark, *Grondslagen van de bestuurskunde* (Bussum 2004).
- Sewell jr., William H., *Logics of history, social theory and social transformation* (Chicago 2005).
- Spierings, Frans, e.a., *Buurt en stad* (z.p. 2003).
- Steijn, Abraham Jan, *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak* (Rotterdam 2006).
- Tellegen, J., "Boekrecensie van F.P. Wagenaar, M.R. Rutgers & A.D.N. Kerkhoff, Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat, in: *Bestuurswetenschappen* 65, no. 4 (2011) 69-77.
- Thijn, Ed van, *Politiek en bureaucratie: Baas boven baas*, oratie UvA, Amsterdam (Van Gennep 1997).
- Thijn, Ed van, en Teresa Cardoso Ribeiro, *De informatie paradox* (Utrecht 2004).
- Tops, P.W., *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond* (Amsterdam 2007).
- Tromp, Bart, *De wetenschap der politiek, verkenningen* (Amsterdam 1993).

- Wagenaar, F.P., M.R. Rutgers & A.D.N. Kerkhoff, *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (Bussum 2011).
- Walle, Steven van de, Jarl K. Kampen en Geert Bouckaert, “Deep Impact for High-Impact Agencies? Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government”, in: *Public Performance & Management Review*, 28 no.4 (2005) 532-549.
- Watts, Duncan, ‘influentials, networks and public opinion formation’, in: *Journal of customer research*, 34 no. 4 (2007) 441-458.
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, part III, chap. 6, (1922) 650-678.
- Westerloo, Gerard van, *Niet praten met de bestuurder* (Amsterdam 2003).

Verantwoording afbeeldingen

De afbeeldingen in deze masterthesis zijn persoonlijk gefotografeerd in het Gemeentearchief.

- De foto op de kaft betreft een overzichtskaart en de kaft van het Plan 2000+.
- Afbeeldingen in hoofdstuk 4 betreffen zowel de genoemde overzichtskaart als de kaft van het Plan 2000+.