

# Punten op de lijn

## Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

**Infrastructuur draagt via Routeontwerp bij aan ruimtelijke kwaliteit; de beleving van de snelweg geniet een hoge mate van populariteit. Zozeer zelfs dat de regering er een zelfstandige Structuurvisie aan wijdt.<sup>1</sup> Toch blijkt de aanleg van infrastructuur een lastige opgave. Hoewel wegen, rails, kanalen en andere vormen van infrastructuur vooral een verbindende functie hebben, vormen zij ook een barrière en struikelblok.**

**Friso de Zeeuw en Henk Licher**  
TU Delft/directeur Nieuwe Markten Bouwfonds en TU Delft  
friso.de.zeeuw@rabobouwfonds.nl, h.j.licher@tudelft.nl

Dit artikel is een verkorte versie van een essay dat is geschreven voor het project 'Routeontwerp' van de Federatie Welstand. Het volledige essay zal binnenkort in een publicatie van de Federatie Welstand verschijnen

De lastige ruimtelijke behandeling van (doorgaande) infrastructuur als lijnelement (weg, rail, kanaal, buis, kabel) komt voort uit het paradoxale karakter ervan. Aanleg van infrastructuur is immers een even doorsnijdende als verbindende bezigheid. Deze paradox vraagt om een ruimtelijke 'heling' door een goed ontwerp van beloop en uitrusting van de infrastructuur, en een zorgvuldige inbedding in de ruimtelijke omgeving. De pijn van de doorkruising moet worden verzacht door erkenning van de sociale functie (de verbinding), de vermindering van de hinder (milieukwaliteit), en de ruimtelijke beeldvorming (het aanzien). Soms lijkt het eenvoudig. Neem het tracé van de Noord-Friese Centrale As (de N31)<sup>2</sup> die de kernen in noordoost Friesland moet verlossen van doorgaand verkeer. Omdat de verbinding door open land voert lijkt dit een ongecompliceerde opgave. Maar bij daadwerkelijke inpassing blijken zoveel verschillende aspecten en belangen een rol te spelen, dat het vinden van een bevredigende invoeging van de doorgaande infrastructuur in de lokale omgevingen een waar maatschappelijk kunststuk wordt. Op veel grotere schaal is dit te zien bij de moeizame inpassing van de Betuwelijn. Niet alleen past deze lijn lastig in het landschap; de nieuwe verbinding wordt ook maar moeizaam in de gemeoederen van de omgeving ingepast.

Deze inpassingproblemen staan natuurlijk niet op zichzelf. Aanleg van infrastructuur heeft nu eenmaal veel ruimtelijke en sociale bijeffecten. Zo worden de complicaties van ontwerp en aanleg versterkt door de aanwezigheid van belangen en wensen op het lagere schaalniveau; de lokale belendingen van de infrastructuur. Krachtige (op)posities van grondeigenaren, bedrijven, woningbezitters- en gebruikers spelen een belangrijke rol en dringen door in de vertegenwoordigende organen. De moeilijkheid van de inpassing wordt nog vergroot als naderhand wordt ingezien dat bepaalde aspecten onvoldoende zijn meegewogen. Dit heeft sterk vertragende en soms zelfs verlammeende bestuurlijke en juridische complicaties tot gevolg. De Commissie-Elverding<sup>3</sup> maakt van dit verschijnsel dan ook de kern van haar rapport: de aanleg van infrastructuur moet sneller.

### Gebiedsgerichte benadering

In het rapport 'Sneller en beter' pleit de Commissie-Elverding een meer adequate voorbereiding van infrastructuurprojecten door betere ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van het besluitvormingstraject. Dit kan via een gebiedsgerichte benadering gerealiseerd worden. Hierbij worden de relevante aspecten (economie, milieu, ruimte, natuur) in een vroege fase met alle betrok-

kenen doorgenomen. Een politiek-bestuurlijk voorkeursbesluit sluit deze verkenningsfase af. Daarna start de formele procedure van besluitvorming. Naar verwachting wordt die, in het overleg- en bezwaartraject, minder belast door juridische procedures en bestuurlijke dichtheid. Steeds meer worden marktpartijen in deze complexe context van integrale gebiedsontwikkeling betrokken. Zij worden uitgedaagd het directe eigen rendement in evenwicht te brengen met het maatschappelijke doel van optimale gebiedsontwikkeling. Van goed toegeruste gebiedsontwikkelaars mag een krachtige bijdrage aan het ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit worden gevraagd. De bekorting van de procesgang kan daarbij een sterk bevorderende rol spelen. Toch past enige reserve: de mogelijkheden voor het scheppen van inhoudelijke en procesmatige complicaties zijn zo diep ingebakken in onze werk- en besluitvormingstructuur, dat nog maar moet blijken of de snellere procedures ook daadwerkelijk van de grond komen. Anders gezegd: het zou wel eens kunnen zijn dat de procedures meer zeggen over onze maatschappelijke structuren dan over het project dat zij vertragen.

Aan het inpassen en integreren van infrastructuur in gebiedsontwikkeling zijn ook flinke kosten verbonden. In de inpassing Sijtwende (nieuwe infrastructuur voor woon-

<sup>1</sup> Bouw van Sijtwende. Door een nieuwe weg van de N44 naar de A4 bij Leidschendam ontstaat er een noordelijke randweg. Viaduct met geluidsisolerende tegeltjes en de bouw van een tunnelbak waar straks de N44 in komt te liggen.

Foto - Jiri Büller, Hollandse Hoogte

wijk nabij Voorburg en Leidschendam) bijvoorbeeld, bleken de meerkosten op te lopen tot zo'n veertig procent.<sup>4</sup> Uit eigen ervaring en mededelingen van collegiale zijde kan worden afgeleid dat de bijdrage van private zijde aan de infrastructurele werken in integrale gebiedsontwikkeling (locatie- en projectgerelateerd) zo'n tien tot vijftien procent kan zijn. Een bijna onoverkomelijke lastigheid is dat elke interventie getoetst moet worden aan cijfermatige precieze, en vaak niet locatiegerichte milieunormen. De kwaliteitsaspecten van het ontwerp kunnen naar vorm en inhoud niet op tegen de aritmetische bewijskracht van deze normstellingen en grenswaarden.

De Commissie-Elverding noemt deze overheersende milieunormstelling de schijnwerkelijkheid, die veel plannen de das omdoet. Daarom wordt terecht gepleit voor het hanteren van meer globale vuistregels die de schijnprecisie verlaten en meer bewegingsruimte laten voor planvormers en planvorming. Zo maakt Maarten van Poelgeest, wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken, Waterbeheer en ICT in Amsterdam, zich zorgen over de rem van strenge en ongedifferentieerde milieunormen op stedelijke ontwikkeling.<sup>5</sup> Plaatselijke verlichting van normen moet in zijn ogen mogelijk worden door compensatoire



ontwikkelingen elders.<sup>6</sup> Bij de behandeling van het rapport ‘Sneller en Beter’ in de kamercommissie Verkeer en Waterstaat liet Elverdingcommissielid N. Ketting zich eveneens ontvallen dat de koppeling tussen luchtkwaliteit en bouwplannen problemen zal blijven veroorzaken.<sup>7</sup> Kortom, er moeten normen aan de normen gesteld worden.

### Afstemmen

Bij aanleg van gecompliceerde infrastructuur is integrale gebiedsontwikkeling volgens velen een belangrijke werkwijze. Minister Eurlings laat dat ook aan de Tweede Kamer weten als hij verheugd in zijn brief over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) verslag doet van het overleg met gemeenten en provincies: ‘Het krijgt een steeds meer integraal en gebiedsgericht karakter, waardoor het mogelijk wordt besluitvorming over infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling steeds beter af te stemmen. Het accent ligt daarbij op de gebiedsgerichte aanpak.’<sup>8</sup> Het vroegtijdig bij de voorbereiding betrekken van de marktsector vraagt een opnieuw uit te vinden verhouding tussen overheid (politiek bestuur) en private partijen (ondernemingsbestuur). Om het in de woorden van Jos Arts, hoogleraar Infrastructuur en Milieu aan de Rijksuniversiteit Groningen, te zeggen: ‘De overheid komt in haar oorspronkelijke rol terecht; beoordelen en controleren om het algemeen belang te borgen in plaats van ontwikkelen.’<sup>9</sup>

Er is een duidelijk verschil in aanpak en ambitie waarneembaar tussen de twee basisvormen waarmee veel infrastructuur wordt aangelegd. De inpassing van zware infrastructuur in een bestaande of geplande omgeving en de gebiedsontwikkeling met volledige integratie van de infrastructuur vragen om verschillende werkwijzen. Waar het alleen een inpassingvraag betreft, ligt het voor de hand om al vanaf de ontwerp-fase bedrijven te betrekken met expertise in weg- en waterbouw. Zij kunnen eventueel tot en met de beheerfase betrokken blijven. Met publiek-private samenwerking bij infrastructuurprojecten wordt in ons land wel wat geoefend, maar er is nog lang geen routine ontstaan met deze werkvorm. De Commissie-Ruding<sup>10</sup> wijst hier terecht op: de deskundigheid die buiten de overheid aanwezig is moet meer in de procesarchitec-

tuur en procesvoering gemobiliseerd worden. Inmiddels klagen de grote bouwbedrijven met eigen ontwerp- en PPS-afdelingen over de beperkte projectenflow en over de zeer gecompliceerde (selectie)processen die doorlopen moeten worden.<sup>11</sup> Vaak gaan die gepaard met intensieve en dure planstudies en kostencalculaties, maar leveren naar verhouding weinig resultaat op.

### Ander model?

Waar bij aanleg of reconstructie van infrastructuur naast de inpassingsvraag gelijktijdig geïntegreerde gebiedsontwikkeling aan de orde is, neemt de complexiteit van de opgave natuurlijk toe. Aan de marktzijde zullen zich daarbij vrijwel altijd consortia vormen waarin naast (weg- en water) bouwers ook grotere projectontwikkelaars deelnemen – gesteund door gespecialiseerde ontwerpers en ingenieursbureaus. De opgave is vaak zo veelomvattend en complex dat het de overheid bijzonder veel moeite kost alleen al de vraagstelling goed en duidelijk te analyseren en te presenteren. Laat staan het selectie- en contracteringsproces voortvarend aan te sturen. Veel betrokken overheden zullen dergelijke complexe en geïntegreerde ontwikkelingsopgaven daarom ook niet of ternauwernood kunnen aansturen of organiseren. Daar zijn inmiddels ook meer dan genoeg voorbeelden van, ook op het hoogste niveau. Bijvoorbeeld de Mainportcorridor Zuid (MPZ), of de A2 Maastricht, en feitelijk ook de Amsterdamse Zuidas. Ook ligt er nog het één en ander van de hoogste moeilijkheidsgraad in het verschieft, zoals de verbreding/verdieping/verhoging van het traject A1-A9 (Almere-Amsterdam-Schiphol).

Is het dan beter om in dit soort situaties een ander werkmodel te kiezen? Zou het concessiemodel bijvoorbeeld beter toepasbaar zijn? Kern van dit model is dat de overheid aan de voorkant van het proces de doelstellingen en randvoorwaarden formuleert. En, ook aan de voorkant, in één keer afrekent met de marktpartijen. Die in ruil daarvoor het project volgens de afgesproken functionele eisen realiseren. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt, wordt tussentijds en bij oplevering van het project door de overheid getoetst. Het voordeel is dat de marktpartijen grote vrijheid hebben. Het nadeel is dat zij ook het meeste

risico dragen. Op zich biedt de scheiding van taken en risico's tussen overheid en marktpartijen een prettige helderheid. Ook de lage transactiekosten zijn een aangenaam gevolg. Maar daar staat tegenover dat de Nederlandse ervaring met het concessiemodel vooral succesvol is in relatief kleine, eenvoudige gebiedsprojecten. Waar de proces- en marktrisico's overzichtelijk zijn, en waarin woningen en commercieel vastgoed de boventoon voeren. Hier is geen sprake van integratie van zware infrastructuur in complexer multifunctionele gebiedsplannen.<sup>12</sup>

### Brug te ver?

Het verdient zeker aanbeveling de werksfeer van de concessiematige aanpak uit te breiden naar wat grotere complexe projecten, maar gemengde zware infrastructuur/ gebiedsontwikkeling is dan toch net een brug te ver. De democratische greep die de overheid (en de gemeenschap) heeft op de inrichting en het functioneren van het openbaar gebied speelt daarbij een niet onbelangrijke rol. Ook kost het de markt nog altijd veel moeite om met de lange planhorizon, die nu eenmaal eigen is aan grote ruimtelijke ontwikkelingen, te werken. Concessies voor *stand-alone* infrastructuur hebben het overigens in ons land ook in het verleden nooit zo goed gedaan. De geschiedenis van de aanleg van spoorlijnen en waterwegen leert dat het aanvankelijke particulier initiatief al snel door de overheid moest worden overgenomen.<sup>13</sup>

De concessie als instrument voor gebiedsontwikkeling kan dus niet als wondermiddel worden aangeprezen. De Commissie-Dekker<sup>14</sup> gaat dan ook wel erg ver door te stellen dat: ‘De commissie gebiedsconcessies ziet als een ultiem instrument voor duurzame gebiedsontwikkeling, heldere verantwoordelijkheden en herstel van vertrouwen tussen overheden en de bouwwereld.’ Toch liggen er kansen voor het concessiemodel. Het is de moeite waard om ruimte voor verder onderzoek naar de werking van dit model te bieden. En dan vooral in niet al te ingewikkelde ruimtelijke operaties, waar duidelijke kaders vanuit de overheid worden gesteld.

### Geen panacee

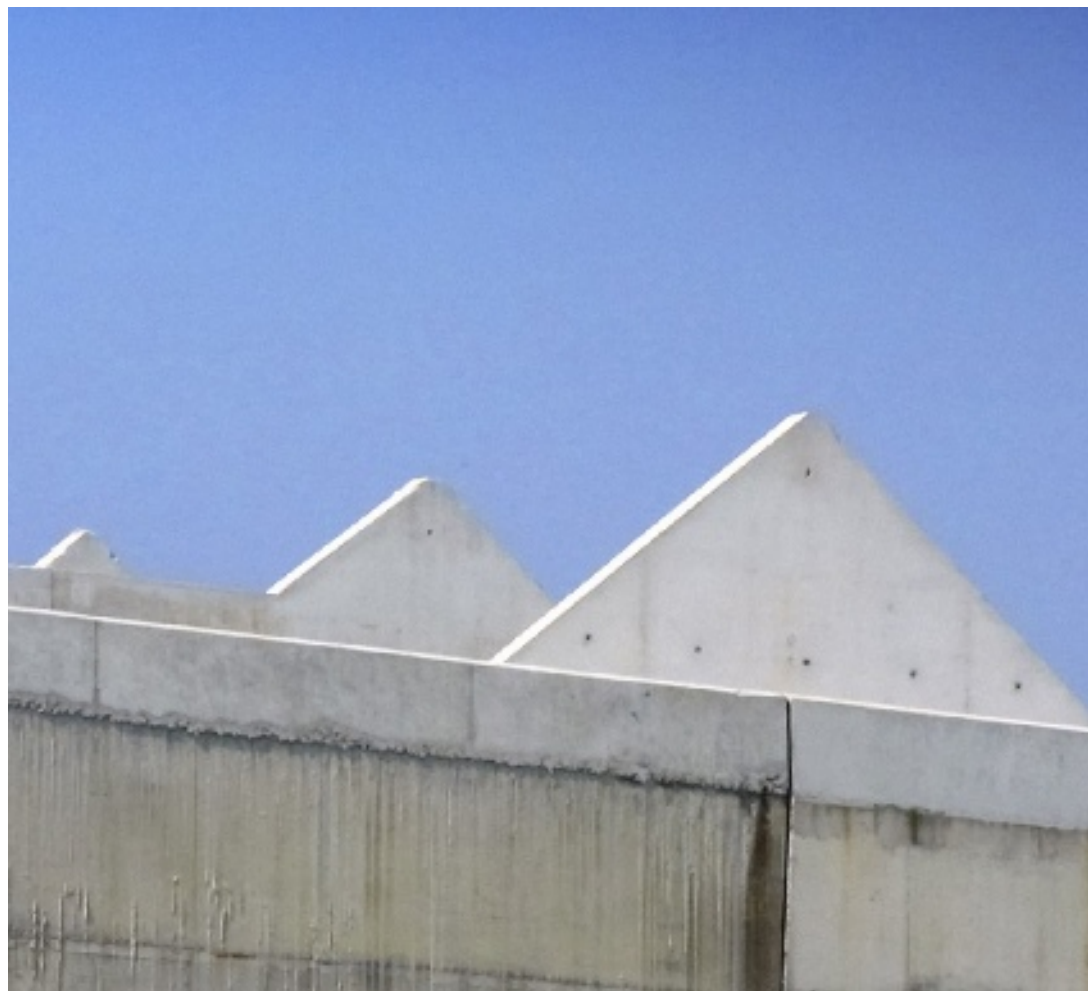
Infrastructuur aanleggen zonder zorgvuldige inpassing in de ruimtelijke omgeving kan

2 De bouw van Sijtwende, het project waar de overheid en de vrije sector samenwerken. Betonnen tunnelbak met houten ladder, daar boven uit de betonnen skeletten van de huizen.  
Foto – Ton Poortvliet, Hollandse Hoogte

tegenwoordig niet meer. De nadruk op ruimtelijke kwaliteit en de toenemende aandacht voor de beleving van de snelweg, maken zorgvuldige inpassing noodzakelijk. Ook omdat ruimtelijke kwaliteit, met alle aandacht die er nu voor is, welhaast tot maatschappelijke noodzaak is geworden. De intensieve overlegtrajecten en een inpassingsbudget maken zorgvuldige inpassing van infrastructuur een vaak moeizame opgave. Integrale gebiedsontwikkeling wordt steeds vaker aangedragen als dé oplossing voor dit probleem. Als de smeerolie die verschillende partijen bij elkaar kan krijgen en houden. Toch valt dit nog maar te bezien. Gebiedsinpassing is immers geen gebiedsontwikkeling. Echte gebiedsontwikkeling vraagt meer: namelijk een procesaanpak gericht op een integrale benadering waarbij de partijen inbreng afstemmen en risico's delen op kortere en op langere termijn. Nu ligt het risico meestal bij de marktpartijen, waardoor de private sector niet staat te springen om mee te draaien in de gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is dus zeker geen panacee. |

#### Noten

- 1 VROM, Website, aankondigingstitel 'Panoramas' en de snelwegzone'. Zie ook: 'Snelwegpanorama, een burgerconsultatie', bureau KLB, Den Haag, juli 2007.
- 2 Zie voor beschrijving: Savenije, W. e.a., *De Centrale As*, TNO, Delft, 16 maart 2006.
- 3 Rapport 'Sneller en beter', Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurele Projecten, Den Haag, april 2008.
- 4 Roostenberg, S., *Bereikbaarheid anders betalen*, lezing tijdens symposium Mobiliteit en Ruimte, 23 juni 2005; Zie ook: Broekman, H., 'Masterplan W4', in: *Nova Terra*, 2005.
- 5 *Geciteerd in NRC Handelsblad*, 24 juni 2008.
- 6 Zie ook: Dieren, W. van, 'Doorgaan met vogels tellen is zinloos', in: *NRC Handelsblad*, 30 juni 2008.
- 7 Zie *Cobouw*, 5 juni 2008.
- 8 *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer*, 24 juni 2008.
- 9 Arts, J., *oratie Rijksuniversiteit Groningen*, 6 november 2007.
- 10 Advies 'Op de goede weg en het juiste spoor', *Commissie private financiering van infrastructuur*, Den Haag, juni 2008.
- 11 *Financieel Dagblad*, 16 juni 2008
- 12 Dit was ook één van de conclusies die kon worden getrokken uit de *Expertmeeting Concessie die op 11 april 2008 op de TU Delft is gehouden*.
- 13 Zie: Klerk, L. de, *Modernisering van de stad, 1815-1914*, NAI Uitgevers, Rotterdam, 2008.
- 14 'Privaat wat kan, publiek wat moet, vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces', *Commissie Fundamentele Verkenning Bouw*, Den Haag, mei 2008, p. 24.



## PRAKTIJKVOORBEELDEN

Leerervaringen liggen (nog) niet voor het oprapen, maar de verwachting is dat er in hoog tempo meer zullen komen. Eenvoudigweg omdat integrale gebiedsontwikkeling, het moet de Commissie-Elverding nagezegd worden, de aangewezen werkwijze is om de verschillende aspecten en belangen in beeld te brengen, en synergie te bereiken in functionele en aantrekkelijke ruimtelijke constructies. Daarbij is een onderscheid te maken tussen inpassing van infrastructuur in de (gebouwde) omgeving en complexere (integrale) gebiedsontwikkeling.

Een voorbeeld van inpassing is de herstructurering van de provinciale verbindingsweg N242 in de polder Broekhorn, gemeente Heerhugowaard. Milieuverbetering van de doorgaande infrastructuur kon worden bereikt doordat gelden uit de ontwikkeling van het omliggende nieuwe woongebied vrijgemaakt konden worden. Een al veel complexer voorbeeld is de aanleg van het ondertunnelde gedeelte van het woongebied Sijtwende (Voorburg/Leidschendam) voor de Noordelijke Randweg HaagseRegio. Ook al zo'n vaderlands project van inmiddels bejaarde oorsprong; de eerste ideeën hiervoor stammen uit 1938.

Koste deze projecten al veel tijd en energie, hoe vergaat het dan veel ingewikkelder projecten zoals de aanleg van de A2 in Maastricht en de aanpak Mainportcorridor Zuid? De Mainportcorridor Zuid (MPZ) bij de A4 bundelt een aantal zware projecten. Doel is de ontwikkeling van de mainport Rotterdam en aanliggende haven- en bedrijfsgebieden te versterken. Daarmee is het project van

landsbelang. Ook hier weer spelen de belemmerende condities die de Commissie-Elverding in beeld heeft gebracht: een niet optimale voorbereiding leidt tot overmatig gebruik van procedurele en juridische instrumenten; de inspanning van de (vele) betrokken overheden en instanties is moeilijk op elkaar af te stemmen; het marktgesteerde van private financiering en beheer is moeizaam. Ook aan de lange doorlooptijd van het project A2 Maastricht valt af te lezen hoeveel moeite het kost dit type zware infrastructuur in een goede ruimtelijke inbedding op gang te krijgen.

Er staat ons nog het nodige van deze moeilijkheidsgraad te wachten. De verzwaring en inpassing van de Gaasperdammerweg (A9) en de Amstelveen-traverse bijvoorbeeld, als onderdeel van het ontsluitingscomplex Almere-Amsterdam-Schiphol. Ook al zo'n langlopend probleemkind dat stuit op een lange wachtduur. En de Zuidas natuurlijk, waar de zwaarste mannetjesputters in ontwikkelingsland een hopelijk nog verteerbare kluit aan hebben. In Utrecht doen ideeën de ronde om op/boven de A12 zo'n tienduizend woningen te bouwen. Het is maar de vraag of deze het stadium van pre-implementatie überhaupt zullen halen. En niet te vergeten Hoog-Catharijne, het eerste integrale infrastructurele gebiedsontwikkelingsproject van importantie in ons land dat nu opnieuw een grote ingreep te wachten staat. Gemakshalve slaan we in dit verband de verschillende gebiedsontwikkelingen in de groeikernen en nieuwe steden vanwege hun andere condities even over.