

De **actualiteit**
van **infrastructuur** *en*
gebiedsontwikkeling

Essay



connekt

Disclaimer

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door professor Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling van TU Delft en tevens directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds en drs. Henk Licher, onderzoekskoördinator praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft. Copyright van deze publicatie berust bij de auteurs en Connekt. Niets uit deze publicatie mag worden veeleelvoudigd of openbaar worden gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de auteurs of Connekt. De meningen van de auteurs hoeven niet noodzakelijkerwijs de mening van Connekt weer te geven. Er kunnen geen rechten worden ontleend aan uitspraken in deze publicatie.

De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Essay



Auteurs

Prof. mr. Friso de Zeeuw

Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft
Directeur Nieuwe Markten Bouwfonds

Drs. Henk Licher

Onderzoekscoördinator praktijkleerstoel
Gebiedsontwikkeling TU Delft

Vooraf

Infrastructuur aanleggen zonder inpassing in de ruimtelijke omgeving kan niet meer. Als de nieuwe infrastructuur deel uitmaakt van (integrale) gebiedsontwikkeling betreden we een ander domein met andere spelers, processen en financiële verhoudingen.

De auteurs schetsen in dit essay aan de hand van de huidige Nederlandse praktijk de mogelijkheden, de lastigheden en de onmogelijkheden. De adviezen van de Commissie Elverding betrekken zij nadrukkelijk in hun beschouwingen.

De auteurs zien zeker kansen, maar waarschuwen voor hoog gegrepen ambities; te grote complexiteit brengt extreem hoge transactiekosten met zich en kan de (dure) nekslag voor het project betekenen.



Inhoudsopgave

Vooraf	3
Inhoudsopgave	5
1 Paradox van scheiding en verbinding	7
2 Complexiteit en gebiedsontwikkeling	13
3 Zijn er pasklare modellen?	19
4 Er is niet alleen de weginfrastructuur	27
5 Welke aanpak?	31
6 Concluderend	38



1

Paradox van scheiding en verbinding

De paradox van alle doorgaande infrastructuur is dat hij om te kunnen verbinden, eerst een ruimte moet doorsnijden. Deze paradox vraagt om een ruimtelijke heling die moet worden bereikt door een goed ontworpen beloop en uitrusting van de lijn (weg, kanaal, rail, buis, kabel,) gepaard aan een zorgvuldige inbedding in de omgevende ruimte. Zo kan zich een ensemble ontwikkelen dat de pijn van de snede verzacht door erkenning van de sociale functie (de verbinding) van de infrastructuur, de vermindering van de hinder (milieukwaliteit), en de ruimtelijke inpassing (het aanzien) in zijn omgeving.

Het zoeken naar een zekere harmonie tussen omgeving en infrastructuur heeft geleid tot grotere aandacht voor het routeontwerp, als middel om de infrastructuur als verbindend element en tegelijk bron van hinder en gevaar te verzoenen met het omgevend milieu van stad en landschap. Maar dat gaat niet vanzelf en vraagt bijzondere aandacht.

Voorbeeld 1

Een typerend recent voorbeeld van de spanning die zo bij ontwerp en inbedding van een ook niet zo complex geacht tracé kan ontstaan en de inspanning die moet worden geleverd om de ingreep voor vele betrokkenen dragelijk te maken, kan men vinden in de inpassingsproblematiek van de Noord-Friese Centrale As (de N 31)¹ die de kernen in Noord-Oost-Friesland moet verlossen van doorgaand verkeer. Bij dit ontwerp voor een compleet nieuwe verbindingsweg die goeddeels door open land voert blijken zoveel verschillende aspecten en belangen een rol te spelen dat het vinden van een goed evenwicht een waar maatschappelijk kunststuk wordt. Het gaat hier nog om een betrekkelijk overzichtelijke betrekking tussen doorsnijdende weg en omgevend landschap.

Voorbeeld 2

Maar op een veel grotere schaal en met een hoge graad van complexiteit hebben we dat ook kunnen waarnemen bij de moeizame inpassing van de Betuwelijn in landschap en harten van de betrokkenen, in de gebieden die door deze lijn worden aangedaan, om het maar zo te zeggen.

¹ Zie voor beschrijving: Wieger Savenije, Jeroen Schrijver, Ben Immers (TNO), De Centrale As, Delft, 16 maart 2006

Dit type routeontwerp heeft naar zijn aard een groot-schalig doorgaand karakter omdat de verbinding zich uitstrekt over tientallen tot honderden kilometers en het een algemeen uitgangspunt is dat een dergelijke (inter)nationale verbinding een zekere uniformiteit in functionaliteit en vormgeving moet dragen om als zodanig te kunnen functioneren. Maar tegelijkertijd eist de confrontatie met de directe belendingen dat er partiële –lokale- verbijzonderingen in functie en vorm tot stand worden gebracht. Dit laat zich het meest direct zien in halteplaatsen als stations en pleisterplaatsen, maar zeker ook in te passeren stedelijke en dorpse milieu, en natuurlijk in het landschap.

Deze twee voorbeelden van inpassingsproblemen staan natuurlijk niet op zichzelf. Wij zijn ons gaandeweg in onze moderne samenleving bewust geworden van de vele neveneffecten die van infrastructurele ingrepen uitgaan. De complicaties van ontwerp en aanleg worden versterkt door de aanwezigheid van belangen en wensen die op het zogeheten "lagere schaalniveau" (lees: de lokale belendingen van de infrastructuur) in krachtige machtsposities neergeslagen zijn: grondeigenaren, bedrijven, woningbezitters- en gebruikers, etc. Deze machtsposities zijn logischerwijze ook terug te vinden in de politieke vertegenwoordigingen: raden en staten van gemeenten en provincies.

Zo komen de lokale wensen en belangen ten aanzien van gebruik en inrichting van de belendingen van infrastructuur tot uiting in plannen en maatregelen, die het beoogde ontwerp van functie en vorm van de doorgaande infrastructuur sterk beïnvloeden.

De moeilijkheidsgraad wordt nog vergroot doordat veelal pas in een later stadium van de ontwikkeling wordt ingezien dat er bepaalde aspecten niet voldoende in de voorbereiding zijn betrokken, met sterk vertragende en soms verlammeende bestuurlijke en juridische complicaties als gevolg. De commissie Elverding signaleert dit verschijnsel uitvoerig en vindt daarin dan ook aanleiding voor de nodige aanpassingen in het werkproces. Ter adstructie behoeft men maar het (niet zo) fraaie overzicht van de martelgang van de A4 , de hoofdader van de Randstad², in het NRC–Magazine (april 08) te lezen om in te zien welke ruimtelijke drama's zich rondom onze hoofdinfrastructuur zijn gaan afspelen.

² Artikel van Tijs van den Boomen (NRC Magazine), De drukte weg van Nederland, 5 april 2008



2

Complexiteit en gebiedsontwikkeling

De vraag rijst dan hoe de functionele en ruimtelijke samenhang tussen doorgaande infrastructuur en lokale inbedding op een goede wijze kan worden gewaarborgd. In haar rapport over de uitvoering van grote infrastructuurprojecten ("Sneller en Beter"³) geeft de commissie Elverding als centrale conclusie dat vooral de voorbereiding van infrastructuurprojecten niet adequaat plaatsvindt. De commissie doet daarom de aanbeveling veel energie te steken in de ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van het formele besluitvormingstraject met behulp van een gebiedsgewijze benadering.

In de gebiedsgewijze benadering worden zoveel mogelijk relevante aspecten (economie, milieu, ruimte, natuur) van de tracévorming vooraf uitgezocht en in een vroege fase met de vele betrokkenen in dit proces doorgenomen, waarna deze verkenningsfase met een politiek-bestuurlijk voorkeursbesluit wordt afgesloten. Daarna start de formele besluitvormingsprocedure, waarvoor de commissie

³ Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Sneller en beter, april 2008

een aantal voorstellen doet ter vereenvoudiging van de juridische procedures en ter vermindering van de bestuurlijke dichtheid in het overleg- en bezwaartraject. Het is duidelijk dat de commissie geenszins de intentie heeft om de voorbereiding en besluitvorming te ontdoen van de inbreng en invloed van betrokkenen en belanghebbenden. Daarvoor geeft de analyse van de maatschappelijke context en ruimtelijke complexiteit van moderne infrastructuur aanleg ook geen ruimte. Maar het kan sneller en beter door een betere gebiedsgerichte en goed omliggende aanpak met meer deskundigheid, ambtelijke inzet en slagkracht, groter budget en sterkere attitude van de betrokken bestuurders op een goede voorbereiding.

Dit betekent dat er door de initiatiefnemers van infrastructuur moet gewerkt met integrale planvorming, waarin het gebiedsoverstijgende belang van de verbinding vanzelfsprekend niet als een wapen tegen een goede inbedding in de lokale omgeving mag worden gebruikt. Maar juist het tegendeel: het belang van de verbinding moet ruimte geven aan een zorgvuldige benadering van de gebieden die hij doorsnijdt. Daarvoor is het instrument van integrale planvorming bij uitstek geschikt, mits gecombineerd met een realistisch getoonzet interactiemodel, waarin de lokale belangen en wensen nuchter worden afgewogen en vertaald in een operationeel ruimtelijk ontwerp.

In dit planproces onderzoeken de belangengroepen hun mogelijkheden en onderhandelen daarover, waarbij

ook aan de volksvertegenwoordigers een bepaalde rol toekomt: variërend tussen een actieve deelname in het planvormingsproces tot de finale besluitvorming in het politiek-bestuurlijke traject. Het valt ook hen bepaald nog niet mee om hierin goed en ondubbelzinnig positie te kiezen, zoals de praktijk laat zien.

In de complexe context van integrale gebiedsontwikkeling is er ook sprake van een groeiende betrokkenheid van marktpartijen, die in toenemende mate worden uitgedaagd niet het directe eigen rendement te maximaliseren, maar bij te dragen aan de maatschappelijke doelen waarvan een goede infrastructuur en inbedding in de omgeving nu eenmaal deel uitmaakt. Het kan dan een complex geheel zijn, maar goed toegeruste gebiedsontwikkelaars kunnen (moeten) in coalitie met andere belanghebbenden en de overheid (in haar verschillende geledingen) een krachtige bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een moderne infrastructuur waarin de integratie van aspecten en functies met de bijbehorende belangen op een goede manier worden verwerkt. Immers, bij een goede procesvoering kan zo de in beginsel aanwezige, maar verspreid opgestelde deskundigheid, verantwoordelijkheid, financiering en uitvoeringskracht gecombineerd worden gericht op operationele planvorming en concrete uitvoering⁴.

⁴ Zie ook het rapport Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van de publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, Deloitte et al, 2008.

Zo werkend kan eraan worden bijgedragen de gewenste en dringend nodige vereenvoudiging en versnelling van de aanleg van infrastructuur ook in complexe verbanden tot stand te brengen. In beginsel, omdat natuurlijk nog zal moeten blijken of de weerbarstige praktijk deze stroomlijning ook feitelijk zal opnemen. De mogelijkheden voor het scheppen van inhoudelijke en procesmatige complicaties zijn immers zo ingebakken in onze werken besluitvormingstructuur dat nog maar moet blijken of de beoogde inkrimping van procedures ook de facto zal ontstaan. Anders gezegd, het zou wel eens kunnen zijn dat wel de procedures worden getackled, maar niet de oorzaken onder de procedures.

Een van de praktische implicaties van de Elverding-proposals is dat in het geval van multifunctionele projecten de benodigde kennis in het voortraject, op weg naar het Voorkeursbesluit, vooral ook van ontwikkelende - lees marktpartijen- moet komen. Zij immers zullen het te kiezen model (mede) als Voorkeur (want uitvoerbaar) moeten valideren. Maar dat zou inhouden dat deze partijen zich in de Verkenningsfase al zover met hun expertise naar voren moeten wagen dat feitelijk van een pre-aanbestedingsfase sprake kan zijn, avant la lettre.

Overigens meent Stadig, lid van de Commissie Elverding, dat bij de tot standkoming van het Voorkeursbesluit juist geen expliciete rol voor de marktpartijen is weggelegd. Die komt in zijn visie pas in het stadium van de uitwerking aan de orde. Dit roept de vraag op wat dan de ruimte is voor een creatieve inbreng van de marktpartijen in verkenningsfase en voorkeursbesluit, en als hiervoor gezegd, of de besluitvorming het kan stellen zonder de schraag van kennis en inzicht van de marktpartijen in de uitvoerbaarheid. Het ontbreken van deze know-how in voorfase en besluitvorming is toch juist een van de manco's die de commissie Elverding aan ons voorhoudt?



3

Zijn er pasklare modellen?

Het zou natuurlijk mooi zijn als er pasklare modellen zouden zijn voor de wijze waarop de aanleg en inpassing van complexe ruimtelijke infrastructuur kan plaatsvinden. Dat is niet het geval. En dat is misschien maar goed ook omdat alle situaties telkens weer eigen problemen met zich mee brengen en aangepaste oplossingen vereisen⁵.

Er valt natuurlijk uit de beschikbare voorbeelden wel zo het een en ander te leren voor de manier waarop tewerk moet worden gegaan. Die voorbeelden liggen (nog) niet voor het oprapen, maar de verwachting is dat er in hoog tempo meer zullen komen, eenvoudig omdat integrale gebiedsontwikkeling, het moet Elverding nagezegd worden, de enige manier is om de verschillende aspecten en belangen in beeld te brengen en synergie te bereiken in functionele en aantrekkelijke ruimtelijke constructies. Er moet daarbij onderscheid gemaakt worden tussen

⁵ Elk complex project heeft procesmatig en grillig verloop. Om het project verder te krijgen moet men steeds meer op zoek naar een "doorwaadbare plaats" (of "policy window"). Zie "De Engel uit het marmer", F. De Zeeuw, 2007, TU Delft, blz. 60.

inpassing van infrastructuur in de (gebouwde) omgeving en complexere (integrale) gebiedsontwikkeling.

Voorbeelden uit de praktijk

Nog even terug naar de hiervoor genoemde *N31* als nieuwe verbindingsweg in Noord-Oost Friesland. Op het eerste gezicht een technisch niet zo complexe ingreep ten behoeve van een vierstrooksweg in een overwegend landelijk gebied. Maar zelfs bij deze landelijke en dorpse inpassing bleek een onverwacht grote hoeveelheid maatregelen te moeten worden getroffen om de –ook via honderden bezwaren ingebrachte –delicate landschappelijke en natuurlijke aspecten te behoeden voor aantasting. Om dit op een goede manier te bereiken wordt nu gebruik gemaakt van het instrument van de "Gebiedscommissie" die in openbare bijeenkomsten met bevolking en andere betrokkenen spreekt over de inpassing van deze weg.

Een tweede inpassingsvoorbeeld, niet zo spectaculair mischien, maar zeer praktisch voor de ontwikkeling van een woongebied van zo'n 600 woningen is de herstructurering van de provinciale verbindingsweg *N242* in de polder Broekhorn van de gemeente Heerhugowaard⁶. Hier werd de vroeger onhaalbaar geleken milieuverbetering van de

⁶ Deel uitmakend van Bestemmingsplan Heerhugowaard, Gemeente Heerhugowaard (samenwerking met Bouwfonds, provincie Noord Holland en Grontmij), Alkmaar, 5 februari 2008.

doorgaande infrastructuur bereikt door een bijdrage vanuit de ontwikkeling van het omgevende nieuwe woongebied.

Een al wat complexer verhaal waar het gaat om inpassing van een stuk zware infrastructuur in een stedelijk gebied, is de aanleg van het ondertunnelde gedeelte van het woongebied *Sijtwende* (Voorburg/Leidschendam) voor de *Noordelijke Randweg HaagseRegio*⁷, ook al zo'n vaderlands project van inmiddels bejaarde oorsprong (in 1938 geconcipeerd). Kostte dit al veel tijd en energie, hoe vergaat het dan het veel ingewikkelder en ingrijpender projecten zoals bijvoorbeeld de aanleg en inpassing van de A2 in Maastricht en de aanpak Mainportcorridor Zuid⁸?

De *Mainportcorridor Zuid* (MPZ, de doortrekking van de A4 tussen Rotterdam en Antwerpen) bundelt een groot aantal zware projecten ter versterking van de ontwikkeling van de mainport Rotterdam en aanliggende haven- en bedrijfsgebieden en is daarmee een vitaal project van landsbelang. Er is een zware projectorganisatie opgebouwd en met een krachtig beroep op private partijen wordt eraan gewerkt dit zware schip los te trekken.

⁷ Project *Sijtwende Voorburg*; onderzoek woningproject langs tunnelbuis, Bureau Stedelijke Planning, 2001

⁸ Zie: ministerie van V&W, Projectdirectie PPS, APPM & Rebelgroup, Informatiedocument *Mainportcorridor Zuid*, 5 mei 2005

Ook hier weer spelen de belemmerende condities die de commissie Elverding zo scherp in beeld heeft gebracht: een niet optimale voorbereiding lokt een gebruik van procedurele en juridische instrumenten krachtig uit, gecombineerd met een niet goed afgestemde inspanning van de (vele) betrokken overheden en instanties, en dat onder een moeilijk marktgesteerde van private financiering en beheer.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft het project inmiddels stopgezet. Formeel omdat het niet strookte met de uitgangspunten van de mega-operatie *Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM)*; feitelijk, denken wij, was de complexiteit, in combinatie met de scope en schaal, te groot voor de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling.

Ook aan de tijdbalk het van het *project A2 Maastricht*⁹ valt af te lezen hoeveel moeite het ons kost dit type zware infrastructuur op gang te krijgen. De Masterplanning in Maastricht startte in het voorjaar van 2003 en is nu in een cruciale fase van aanbesteding aangeland. Hier kan de gebiedsontwikkelingsopgave ook wel bijzonder complex worden genoemd: doorstroming beneden, leefbaarheid boven, barrières opheffen, nieuwe stedelijke ontwikkeling

⁹ Opgenomen in Historisch overzicht A2 Maastricht, Gemeente Maastricht, Maastricht 2007

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de 'ontwikkelingsvisie inpassing A9', februari 2008, van Rabo Bouwfonds e.a.

introduceren. Er staat ons nog het een en ander van deze moeilijkheidsgraad te wachten.

De verbreding en inpassing van de *Gaasperdammerweg* (A9) en de Amstelveentraverse bijvoorbeeld, als onderdeel van het ontsluitingscomplex van Almere-Amsterdam-Schiphol¹⁰. Ook al zo'n langlopend probleemkind dat stuitte op een lange wachtduur. En er is de ambitieuze, imposante en internationaal concurrerende Zuid-as ontwikkeling, waar zelfs de knapste en zwaarste mannetjesputters in ontwikkelingsland een hopelijk nog verteerbare kluif aan hebben.

In Utrecht doen ideeën de ronde om op/boven de A12 zo'n 10.00 woningen te bouwen en de vraag is of deze dit stadium van pre-implementatie überhaupt zullen halen¹¹. En bij deze voorbeelden mag natuurlijk *Hoog-Catharijne* niet vergeten worden, het eerste integrale infrastructurele gebiedsontwikkelingsproject van importantie in ons land, waar al in de jaren zestig de zware Utrechtse railconcentratie werd ingekapseld in een omvangrijk herstructureringsproject en dat nu een tweede grote ingreep te wachten staat.

Meer voorbeelden

En we slaan in dit verband de verschillende gebiedsontwikkelingen in de groeikernen en nieuwe steden gemaks-

¹¹ Mededeling van gedeputeerde De Wilde in AD, 2 juni 2008

halve even over, ook al omdat daar de conditionerende omstandigheden sterk afwijken (grondposities, planvorming, aanwezige belangen).

Natuurlijk zijn aan het inpassen en integreren van infrastructuur in gebiedsontwikkeling flinke kosten verbonden. Om het exemplarische Sijtwende nog eens aan te halen; daar bleken de meerkosten van een stevige inpassing in de gebiedsontwikkeling op te lopen, tot wel zo'n 40%¹².

Uit eigen ervaring en mededelingen van collegiale zijde kan worden afgeleid dat de bijdrage die van private zijde kan worden verwacht aan de infrastructurele opname in meer integrale gebiedsontwikkeling zo'n 10 tot 15% kan zijn. Het gaat dus om hoge bijdragen die hun oorzaak vinden in een complexe combinatie van projectinterne technische maatregelen, aanvullende kwaliteitstoevoeging ten bate van de omgeving, en behoorlijk wat voorbereiding, begeleiding en overhead. En niet te vergeten de factor tijd.

Een bijna onoverkomelijke lastigheid is dat elk (creatief) ontwerp getoetst moet worden aan heel precies berekende, en vaak niet lokatiegerichte milieunormen. De kwaliteitaspecten van het ontwerp kunnen naar vorm en inhoud niet optornen, laat staan tornen aan

¹² Bereikbaarheid anders betalen", symposium Mobiliteit en Ruimte, 23 juni 05, S. Roestenberg; zie ook H. Broekman, Masterplan W4, sept. 2004.

de aritmetische bewijskracht van de normstellingen en grenswaarden. De commissie Elverding noemt deze overheersende milieunormstelling de "schijnwerkelijkheid" die veel plannen de das omdoet en pleit daarom terecht voor het hanteren van globalere "vuistregels" die de schijnprecisie verlaten en meer ontwerpvarianten toestaan, en daarmee meer bewegingsruimte aan de marktpartijen (en natuurlijk aan de overheid zelf) laten.

Interessant is in dit verband dat de Amsterdamse Groen Links wethouder M. van Poelgeest zich onlangs publiekelijk kantte tegen het overall toepassen van milieunormen waarmee plausibele stedelijke ontwikkelingen worden gefrustreerd¹³. De kwintessens van deze benadering is dat plaatselijke verlichting van normen mogelijk wordt door elders compensatoire ontwikkelingen te entameren¹⁴. En bij de behandeling van het rapport Elverding in de Kamercommissie Verkeer en Waterstaat liet Elverdingcommissielid N. Ketting zich desgevraagd ontvallen dat de koppeling tussen luchtkwaliteit en bouwplannen problemen zal blijven veroorzaken¹⁵. Het is wel duidelijk: er moeten normen aan de normen gesteld gaan worden...

¹³ NRC, 24 juni 2008

¹⁴ Vgl ook de oproep van Wouter van Dieren in NRC-H, 30 juni 08, om een meer veranderingsgerichte benadering van de natuurbescherming ("Doorgaan met vogels tellen is zinloos").

¹⁵ Cobouw, 5 juni 2008.



4

Er is niet alleen de weginfrastructuur

Als het om beeldvorming en functionele kwaliteit gaat is het zowel rail als weg waar onze aandacht op moet worden gericht.

Zeker nu er uit oogpunt van kosten, milieukwaliteit, bereikbaarheid en fysieke ruimte twijfel groeit aan een doorgaande ruimtelijke geleiding van de individuele automobilititeit, is er alle reden voor krachtiger aandacht voor de effectiviteit en aantrekkelijkheid van het spoor. En dat niet alleen als functioneel vervoermiddel, maar ook als ontmoetings- en uitwisselingsplaats via de stationscomplexen. Bedacht moet worden dat het spoor als laat in de negentiende eeuw op het stedelijk toneel verschenen vervoermiddel een bepaald ruwe ruimtelijke inpassing heeft gekregen.

De aanblik van de treinreiziger bij nadering en binnenkomst van onze steden is niet overal om over naar huis te schrijven. Dat kan veel beter en daarmee kan aan het spoor een kwaliteitspositie worden toebedeeld die het

autogebruik voor (inter)stedelijk gebruik sterk in waarde kan doen afnemen, en het openbaar vervoer ook in aanzien (filestaan is geen statusverhogende bezigheid) kan laten groeien.

Hierbij behoren natuurlijk stationsomgevingen die anticiperen op deze verschuivingen en uitnodigen tot een intensiever gebruik waarin de multimodaliteit van knooppunten tot uiting komt en de dynamiek van vervoerswijzen met andere functies wordt versterkt. Hiervan zijn in ons land al wel de nodige voorbeelden te vinden en deze aanpak staat steeds centraler in de beleidsvorming.

Voor spoormensen is dit natuurlijk al wat langer gesneden koek, zoals onder meer blijkt uit de Movares-publicatie "Gebiedsontwikkeling en vervoersknooppunten"¹⁶. Hierin wordt nadrukkelijker dan ooit gefocust op integrale gebiedsontwikkeling op knooppunten van infrastructuur en stedelijke functies, met de eigentijdse accenten op cultuurhistorie, milieu en natuur. Met hieronder natuurlijk als meest in het oog springende ruimtelijke project de ontwikkeling van het Zuidhollandse Stedenbaanconcept (30.000 - 40.000 woningen en 1 mln m² kantooroppervlak).

¹⁶ Movares, Utrecht, 2007

Beperking van mobiliteit(noodzaak) door, verdichting van bebouwing en intensivering van functies is inmiddels tot canon van het verstedelijkingsbeleid geworden, zowel in grote als in kleine steden en dorpen. Daarbij maken technische innovaties in het spoor- en bouwtechniek het bouwen van functies (woningen) dichter op de rail in grotere mate mogelijk. Maar dat moet dan ook wel gebeuren.



5

Welke aanpak?

Uit de reeks grote en kleinere voorbeelden van gecompliceerde infrastructuur komt duidelijk naar voren dat integrale gebiedsontwikkeling niet weg te denken is. Minister Eurlings laat dat ook aan de Tweede Kamer weten als hij verheugd in zijn MIRT-brief verslag doet van het bestuurlijk overleg met gemeenten en provincies: "Het krijgt een steeds integraler en gebiedsgerichter karakter, waardoor het mogelijk wordt besluitvorming over infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling steeds beter af te stemmen. Het accent ligt daarbij op de gebiedsgerichte aanpak."¹⁷.

De commissie Elverding heeft de spijker op de kop geslagen waar zij wijst op de noodzaak de voorbereiding van dit soort projecten ambtelijk veel professioneler en bestuurlijk krachtiger en met meer politieke duurzaamheid aan te pakken. Het vroegtijdig bij de voorbereiding betrekken van de marktsector vraagt een opnieuw uit te vinden verhouding tussen overheid (politiek bestuur)

¹⁷ Brief aan de vz, 2e Kamer, 24 juni 2008.

en private partijen (ondernemingsbestuur). Om het in de woorden van de eind vorig jaar in Groningen benoemde hoogleraar Arts te zeggen: 'de overheid komt in haar oorspronkelijke rol terecht, beoordelen en controleren om het algemeen belang te borgen in plaats van ontwikkelen.'¹⁸

Complexe en integrale gebiedsontwikkeling past in een maatschappelijk beeld waarin moderne technieken ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maken die tegemoet komen aan de behoefte aan interessante geschakeerde milieu's, waarin vervoer wordt verweven met gevarieerde functies, en differentiatie in het gebruik daarvan. Om deze ontwikkeling daadwerkelijk vorm te geven is mobilisering van kennis, innovatief vermogen, procesdeskundigheid en financiële macht vereist.

Gebiedsontwikkeling vraagt daarbij een goede verhouding tussen bestuurskracht van de overheid en ontwikkelingscapaciteit van de private partij(en). De klassieke vormen waarin de overheid de infrastructuur als publieke voorziening geheel betaalt en bepaalt blijkt in de complexe gebiedsontwikkeling niet meer adequaat te zijn, deels door geldgebrek, deels ook door een tekort aan sturend en integrerend vermogen. Er zijn in reactie hierop tal van werkvormen denkbaar die kunnen lopen van een wat gemode-reerd klassiek patroon met de overheid in de frontpositie,

¹⁸ J. Arts, oratie Rijksuniversiteit Groningen, 6 november 2007

tot een geheel geconcessioneerde aanpak waarin de private sector de ontwikkeling zelfstandig aanvoert. In de hiervoor genoemde voorbeelden is een duidelijk verschil in aanpak en ambitie waarneembaar. Als hiervoor al even aangestipt, het gaat daarbij om een tweedelige typering: inpassing van zware (meestal doorgaande) infrastructuur in een bestaande of geplande omgeving, en daarnaast volledige integratie van de infrastructuur in een gebiedsontwikkelingsaanpak.

Waar we louter met een inpassingsvraag van doen hebben, ligt het voor de hand al vanaf de ontwerpfase bedrijven te betrekken die expertise hebben in weg- en waterbouw. Desgewenst kan die betrokkenheid worden doorgetrokken tot en met de beheerfase (DBFMO contracten). PPS voor infraprojecten kennen wij in ons land in verschillende varianten en er is nog lang geen routine ontstaan met deze werkvorm. De commissie Ruding¹⁹ wijst hier terecht op en beveelt aan veel meer werk van te maken door buiten de overheid deskundigheid voor de procesarchitectuur en procesvoering te mobiliseren. De grote bouwbedrijven met eigen ontwerp- en pps afdelingen klagen over de beperkte projectenflow en over de zeer gecompliceerde (selectie) processen die men moet doorlopen²⁰, vaak met intensieve planstudies en kosten-

¹⁹ Advies 'Op de goede weg en het juiste spoor', Commissie private financiering van infrastructuur, juni 2008

²⁰ Financieel Dagblad, 16 juni 2008

calculaties die vervolgens zonder resultaat blijven. Waar bij aanleg of reconstructie van de infra naast de inpassingsvraag ook gelijktijdige en geïntegreerde gebiedsontwikkeling aan de orde is, neemt de complexiteit van de opgave natuurlijk navenant toe.

Bij PPS constructies in gebiedsontwikkelingsopgaves groeit de ervaring inmiddels wel kunnen de betrokken partijen toenemend steunen op gedeelde praktijkexpertise. Toch is er is nog altijd veel gestuntel en vruchteloos voorwerk, vooral ook in de fase van selectie. Aan de marktzijde zullen zich daarbij vrijwel altijd consortia vormen waarin naast (weg- en water) bouwers ook grotere projectontwikkelaars deelnemen, veelal gesteund door gespecialiseerde ontwerpers en ingenieursbureaus.

De opgave is vaak zo veelomvattend en complex dat het de overheid bijzonder veel moeite kost de vraagstelling goed en duidelijk te analyseren en te presenteren, laat staan het selectie- en contracteringsproces voortvarend aan te sturen. Bij de hiervoor al genoemde A2 operatie in Maastricht zijn bijvoorbeeld de transactiekosten al tot vele miljoenen opgelopen. De grootschalige en multifunctionele benadering van de MPZ (Mainportcorridor Zuid) is al een brug te ver voor een succesvolle PPS: het valt te vrezen dat de (vele) betrokken overheden een dergelijke complexe en geïntegreerde ontwikkelingsopgave qua sturing en organisatie niet of ternauwernood aan zullen kunnen.

Kan in dit soort situaties een ander werkmodel worden gekozen? Zou bijvoorbeeld het concessiemodel in dit type situaties beter toepasbaar zijn? Kern van dit model is dat de overheid aan de voorkant de doelstellingen en randvoorwaarden formuleert en - ook aan de voorkant - in een keer afrekent met de marktpartijen, die op zich nemen om het project met met grote vrijheidsgraden en risicodragend volgens de functionele eisen van de overheid te realiseren. De overheid toetst tussentijds en bij oplevering of het project is gemaakt volgens de overeengekomen eisen.

Op zich biedt de scheiding van taken en risico's tussen overheid en marktpartijen een prettige helderheid en zijn lage transactiekosten daarvan het aangename gevolg. Daar staat tegenover dat de Nederlandse ervaring met het concessiemodel vooral successen laat zien in relatief kleine, eenvoudige gebiedsprojecten met overzienbare proces- en marktrisico's waarin woningen en commercieel vastgoed de boventoon voeren. Dus zonder integratie van zware infrastructuur in complexer multifunctionele gebiedsplannen²¹.

Het verdient zeker aanbeveling de werkingssfeer van de concessiematige aanpak uit te breiden naar wat grotere

²¹ Zie het verslag van een door de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling georganiseerde expertmeeting in RO-Magazine, oktober 2008.

complexe projecten (zoals nu ook wel in de praktijk wordt beproefd), maar gemengde zware infra/gebieds-ontwikkeling is dan toch een forse brug te ver. Deze beperking vindt zijn reden niet alleen in de technische, financiële en procesmatige moeilijkheidsgraad van dergelijke grootschalige en multifunctionele projecten, waar de onderdelen sterk in elkaar grijpen; zowel in de techniek als in de financiële organisatie en de bestuurlijke machinerie.

Er is ook de grote betekenis die in ons land wordt toegekend aan de democratische controle van de overheid (de gemeenschap) op de inrichting en het functioneren van het openbaar gebied. Daarbij komt dat de het de markt nog altijd, veel moeite kost om met de lange planhorizon te werken die nu eenmaal is aan grote ruimtelijke ontwikkelingen. In het tweetal "voorwaarden-scheppende investeringen" en "voorwaardenbenuttende" ruimtelijke investeringen is het onderscheid overheid/markt althans op het punt van de ruimtelijke inrichting wel aardig terug te vinden. Daarbij blijft aan de overheid de - zware- rol voorbehouden van het bepalen van ruimtelijke (en sociale) doelen en het scheppen van de kaders voor de gebiedsontwikkeling.

Concessies voor infrastructuur 'stand alone' hebben het trouwens in ons land ook in het verdere verleden nooit zo goed gedaan. De eerste spoorwegconcessies waren

partieel van aard en werden al vlug door onvermogen door de Staat overgenomen en geïntegreerd in neen nationale maatschappij. De aanleg van waterwegen was wel veelal privaat geïnitieerd (Noordzeekanaal, Nieuwe Waterweg) maar feitelijk door de overheid overgenomen²².

De concessie als instrument voor gebiedsontwikkeling kan dus niet als een wondermiddel worden aangeprezen. De commissie Dekker²³ gaat dan ook wel erg ver waar zij welhaast exclameert dat *"de commissie gebiedsconcessies ziet als een ultiem instrument voor duurzame gebiedsontwikkeling, heldere verantwoordelijkheden en herstel van vertrouwen tussen overheden en de bouwwereld."* Hiervan dus wat afstand nemend zou het niettemin interessant zijn om ook dit instrument eens in bepaalde goed omschreven gevallen uit de kast te halen, om de mogelijkheden van verdergaande en goed georganiseerde concessieverlening in moderne verhoudingen te onderzoeken en in de praktijk te beproeven.

²² Zie L.de Klerk, Modernisering van de stad, 1815-1914, NAI uitgeverij, Rotterdam, 2008

²³ "Privaat wat kan, publiek wat moet, vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces", Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, mei 2008, blz. 24

6

Concluderend

- Gebiedsinpassing is nog geen gebiedsontwikkeling.
- Infrastructuur aanleggen zonder zorgvuldige inpassing in de ruimtelijke omgeving kan niet meer. Het is harde maatschappelijke noodzaak, waarbij rekening moet worden gehouden met intensieve overlegtrajecten en een inpassingsbudget dat tientallen procenten van de investering kan belopen.
- Echte gebiedsontwikkeling vraagt veel meer; namelijk een procesaanpak gericht op een integrale benadering waarbij de partijen inbreng afstemmen en risico's delen op kortere en op langere termijn. Dit laatste remt de animo tot deelname van de private sector. Daarmee is dit type gebiedsontwikkeling geen panacee en niet overal en altijd nodig en zinvol. Als methode om lokaal hoofdinfrastructuur goed in te bedden is het een werkzaam middel, als methode om de inliggende doorgaande infrastructuur mede te financieren is het redelijk beperkt.

- De ervaring wijst uit dat de bijdrage vanuit het project met vastgoedontwikkeling aan de te integreren infrastructuur in orde van grootte van 10 - 20% kan liggen.
- Grootschalige infra met inpassing en gebiedsontwikkeling is gecompliceerd in programmering, ontwerp, procedure en procesvoering, en blijkt voor de overheid lastig aan te sturen. Actuele voorbeelden van A4, A12 en A6 geven dat aan en daarmee kan een dikke streep met uitroepetekens onder de betreffende conclusie van de commissie Elverding worden gezet. Antwoord hierop kan zijn eerdere en intensievere samenwerking met marktpartijen en een sterkere kwalitatieve overheidstoerusting in de voorfase (kaderstelling). Aan de overheid blijft de zware rol voorbehouden van het stellen van doelen en kaders voor de gebiedsontwikkeling en de functie en zwaarte van de infrastructuur daarin.
- Ervaring in samenwerking met marktpartijen is vooral gelegen in PPS-en zonder zware infrastructuur (veelal joint-ventures). Samenwerking in PPS-en met infra (bijvoorbeeld DBFMO) treffen we veel minder aan. Deze projecten verlopen stroef. Het is daarbij de vraag of de overheid PPS-en in zware combinatieprojecten (zie A2 Maastricht) wel goed aan kan. Het MPZ (A4) project blijkt in elk geval te complex in financiële constructie, scope en schaal. Opknippen in overzichtelijker deelopgaven verdient daarom aanbeveling.

- De grote inspanning en kosten die marktpartijen moeten opbrengen in de aanloop naar de feitelijke deelname aan complexe gebiedsontwikkeling, en de zwaarte van het te dragen risico, beperken de animo en het vermogen van de private sector om zich voluit in te zetten voor de ontwikkeling van complexe gebiedsontwikkelingsprojecten. De commissie Ruding heeft hiervoor terecht aandacht gevraagd.
- Waar commissie Elverding schijnprecieze milieunormen wil vervangen door vuistregels wordt bijgedragen aan een zinvolle inschakeling van marktpartijen in de projectaanpak. Het hangt voorts af van de globaliteit van het voorkeursbesluit of een creatieve inbreng van marktpartijen in die fase nog aan de orde kan zijn.
- Naast PPS liggen er zeer beperkte kansen voor het concessiemodel. Het concessiemodel is een brug te ver voor zware combinatieprojecten, de werking ervan moet niet worden overtrokken, maar pilots voor niet al te ingewikkelde ruimtelijke operaties verdienen de ruimte voor verder onderzoek.

Funding Fathers



Premium Members



Regular Members

ACIS • ANWB • ARCADIS NEDERLAND • ARS T&T • ASTRIN • BERENSCHOT • BMC • BOER & CROON • BIOVAG
 BT NEDERLAND • BUCK CONSULTANTS INTERNATIONAL • CJB • CLIFFORD ELECTRONICS • COLLIS • DELOITTE
 CONSULTING • DHV • DISTRICON • DOUBLESSENSE • DTV CONSULTANTS • ECORYS NEDERLAND • EDS
 NEDERLAND • EFKON • EILEEN • EUPHORIA • EVO • FALKPLAN-ANDES • FLEETLOGIC • GARTNER • GEMEENTE
 AMSTERDAM • GEMEENTE ROTTERDAM • GLOBEASSISTANT • GOUDAPPEL COFFENG • GRONTEMIJ • HET
 EXPERTISE CENTRUM • HEWLETT-PACKARD NEDERLAND • IMTECH INFRA • INNOPAY • INTERTRAFFIC
 WORLDWIDE EXHIBITIONS • INTRAFFIC • KAPSCH TRAFFICOM • KNV • KPVV • NAVTEQ • NEA • NHTV • NXP
 SEMICONDUCTORS • ORACLE NEDERLAND • ORDINA CONSULTING • OC ORGANIZATIONAL COACHING
 PHILIPS CONSUMER ELECTRONICS • PROVINCIE GELDERLAND • PROVINCIE NOORD- BRABANT • PROVINCIE
 UTRECHT • PROVINCIE ZUID-HOLLAND • QOLOR QUALCOMM • RAJ VERENIGING • RAILFORUM • RAPP
 TRANS NL • RDC DATACENTRUM • REINFORMATIEGROEP • RET • SENTERNOVEN • SKYMETR CORPORATION
 STADSGEWEST HAAGLANDEN • STOK NEDERLAND • STRUKTON RAIL • SWOV • TECHNOCON • TECHNOLUTION
 • TELE ATLAS TUN • TRAIL • T-SYSTEMS • TU Delft 3ME MIT • UNISYS NEDERLAND • VIA • VID • WITTEVEEN+BOS



Connekt
Kluyverweg 6
2629 HT Delft
Postbus 48
2600 AA Delft
tel 015 251 65 65
fax 015 251 65 99
info@connekt.nl

www.connekt.nl

November 2008