

Infrastructuur: katalysator voor gebiedsontwikkeling?

Infrastructuur en ruimtelijke inrichting waren tot voor kort gescheiden werelden.

Maar er is een kentering gaande. Infrastructuur aanleggen zonder inpassing in de ruimtelijke omgeving lijkt niet meer te kunnen. Aangezwengeld door programma's als het MIRT en Routeontwerp, wordt infrastructuur zelfs als mogelijke katalysator van gebiedsontwikkeling gezien.

Een seminar over dit thema onthult hoe de kentering zich in de praktijk voltrekt.

door **Karl Bijsterveld**

Majeure infrastructuurprojecten waren van oudsher het 'pakkie an' van V&W, grotere ruimtelijke inrichtingsprojecten het domein van VROM. Deze scheiding leidde vaak tot problemen, stelt Hugo Priemus, emeritus hoogleraar Volkshuisvestingsbeleid TU Delft. Hij schrijft dat in zijn bijdrage aan de publicatie *Gebiedskwaliteit rond infrastructuur*, uitgegeven door de Federatie Welstand. Als dramatisch voorbeeld noemt Priemus de besluitvorming over de Betuweroute, die letterlijk begon met een nagenoeg rechte lijn op de kaart tussen Rotterdam en Zevenaar. Pas later begonnen de betrokken gemeenten, provincies en de Tweede Kamer zich zorgen te maken over de ruimtelijke inpassing van het infraproject. Van een gebiedsgerichte benadering was nooit sprake.

Ook de besluitvorming over het tracé van de HSL-Zuid laat zien hoe V&W en VROM elkaar in de haren zaten. V&W wilde het tracé door het Groene Hart laten gaan, VROM wilde het Groene Hart juist sparen. Minister Kok moest destijds met de 'Groene Hart-tunnel' beide invalshoeken met elkaar verzoenen.

Maar de tijd dat infrastructuur en ruimtelijke inrichting gescheiden wereldjes waren, lijkt steeds meer passé. Er is een kentering gaande. Priemus wijst op het Urgentie Programma Randstad, dat door V&W en VROM gezamenlijk wordt geleid. En aan het MIT is de R van Ruimte toegevoegd: Meerjarenprogramma Infrastruc-

tuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het Rijk ziet ruimtelijke projecten, zoals mainport Schiphol en de Nationale Landschappen, nu in onderlinge samenhang met infrastructuur en vervoer.

Seminar

De groeiende aandacht voor de relatie tussen infrastructuur en ruimtelijke inrichting, blijkt wel uit een dit najaar gehouden seminar, georganiseerd door de Federatie Welstand, TU Delft, Connekt en Twynstra Gudde. Verschillende aspecten stonden centraal. Wat is bijvoorbeeld de wisselwerking tussen beide? Hoe kun je infrastructuur en ruimtelijke inrichting beter op elkaar afstemmen? En kan infrastructuur

macht van infrastructuur. Het is volgens hem de "drager van de ruimtelijke economie" geworden. De Zeeuw: "Ruimtelijk-economische ontwikkelingen concentreren zich steeds sterker in de nabijheid van snelwegen. Daar gebeurt het. Kijk maar naar de omgeving van de A2, van Amsterdam naar Utrecht en verder zuidwaarts richting Eindhoven." De macht van infrastructuur blijkt ook uit beschikbare budgetten. De Zeeuw: "Financieel gezien is V&W een olifant, en VROM maar een klein muisje."

Essay

De Zeeuw schreef samen met Henk Licher (TU Delft) het essay *De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling*.

'Infrastructuur is de drager van de ruimtelijke economie geworden'

zelfs de motor zijn voor gebiedsontwikkeling?

Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, schetst in zijn bijdrage de toegenomen

Hierin stellen ze dat infrastructuur aanleggen zonder inpassing in de ruimtelijke omgeving niet meer kan. Het is, zeggen ze, zelfs harde maatschappelijke noodzaak, waarbij we rekening moeten houden met intensieve overlegtrajecten en een inpas-

singsbudget dat tientallen procenten van de investering kan bedragen. "Maar gebiedsinpassing is nog geen gebiedsontwikkeling," vertelt de Zeeuw.

"Gebiedsontwikkeling vraagt veel meer. Het vereist een integrale procesaanpak, waarbij de partijen inbreng afstemmen en risico's delen op kortere en lange termijn." Juist die risicodeling remt volgens De Zeeuw de belangstelling van private partijen om mee te doen. Maar ook een onberekenbare overheid (blijven polderen), overtrokken ambities, onbeholpen communicatie (oorlog met belangenclubs) en overkokende overheadkosten, waardoor de markt afhaakt, bedreigen de samenhang tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling. En dus is dit type gebiedsontwikkeling geen wondermiddel en niet overal zinvol.

De Zeeuw stelt overigens dat ervaring in samenwerking met marktpartijen vooral voorkomt in PPS'en zonder zware infrastructuur, doorgaans joint ventures. Samenwerking in PPS'en mét zware infra, bijvoorbeeld DBFMO, is zeldzamer. Volgens De Zeeuw is het daarbij maar de vraag of de overheid PPS'en in zware combinatietrajecten, zoals de A2 Maastricht, wel goed aan kan. De Mainportcorridor Zuid, doortrekking van de A4 tussen Rotterdam en Antwerpen, blijkt in elk geval te ingewikkeld qua financiële constructie en schaal. De Zeeuw: "Mijn advies is daarom: knip complexe projecten op in behapbare brokjes."

Noord-Brabant

Cora van Nieuwenhuizen, gedeputeerde voor de provincie Noord-Brabant, schetst in grote lijnen het proces rondom de Grenscorridor N69, een van de vijf majeure gebiedsopgaven uit de MIRT-verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad. Een proces dat nog volop gaande is.

De N69 is nu een drukke weg van Eindhoven naar België, en loopt dwars door de bebouwde kom van Aalst en Valkenswaard. Omdat de N69 slecht scoort op bereikbaarheid, zoekt het verkeer andere routes in het gebied. Van Nieuwenhuizen: "De N69 is daardoor een regionaal probleem." Dit zou des te meer blijken uit de Gebiedsopgave Grenscorridor N69 die in 2008 in samenwerking met de regiogemeenten is opgesteld. Hieruit komt ook naar voren dat de regio veel kernkwaliteiten heeft, zoals natuur- en landschapswaarden, cultuurhistorische waarden en de ligging ten opzichte van economische concentratiegebieden.

Omlegging

Omlegging van de N69 is de belangrijkste, onvermijdelijke oplossing om het probleem te tackelen, stelt de provincie Noord-Brabant vast. Maar tegelijkertijd beseft ze dat ze niet meer de allesbepalende partij kan zijn. Om een breed gedragen voorkeursalternatief te ontwikkelen, kiest ze voor een 'Brede Belangenbenadering' waarin alle



Job Klaassen

stakeholders – gemeenten, stadsregio, waterschappen en belangenclubs – alle belangen op tafel leggen. Maar de benadering gaat verder dan het omleggen van de N69; de stakeholders smeden plannen voor het hele gebied.

De eerste bijeenkomst met alle partijen, inclusief een overnachting op locatie, zit er inmiddels op. Van Nieuwenhuizen: "Een bewust gekozen formule, want door langer bij elkaar te zijn leer je elkaars belangen beter te begrijpen. Er is een echt teamgevoel opgebouwd."

Meer slagkracht

Om Noord-Brabant meer slagkracht te geven droeg het Rijk in november 2008 het eigendom van de N69 met een bruidsschat van ettelijke miljoenen euro's over aan de provincie. Van Nieuwenhuizen: "Dit project heeft bij het Rijk niet de allerhoogste prioriteit. Zonder overdracht is kans op succes een stuk kleiner." De kosten voor omlegging van de N69 zijn geraamd op 140 miljoen euro. Rijk en regio betalen ieder de helft. De gedeputeerde stelt dat MIRT wel nieuwe spelregels met zich meebrengt. "Het is niet handig om voor elk onderdeel aparte financiering aan te vragen bij uiteenlopende ministeries. Financiering van MIRT-projecten vraagt om één helder loket."

Volgens Siebe Riedstra, Directeur-Generaal Mobiliteit ministerie V&W, is MIRT nog geen gevestigd instituut. "Spelregels van V&W en VROM moeten in elkaar worden geschoven. Dat kost tijd." Ook de lange planning- en financieringshorizon die vaak gepaard gaan met infraprojecten, bemoeilijkt volgens Riedstra de integratie.

Sleutelprojecten



Cora van Nieuwenhuizen

Riedstra noemt MIRT in plaats van MIT niettemin wel een sprong voorwaarts. Hij is verheugd dat er op verschillende plaatsen gebiedsagenda's ontstaan die verder reiken dan infrastructuur alleen. Al zijn de werelden van infrastructuur en gebiedsontwikkeling toch nog vaak gescheiden. Zie de Nieuwe Sleutelprojecten om de kwaliteit van de stations én de stationsomgeving van Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Rotterdam en Utrecht op te waarderen. Er zijn veel partijen bij de Sleutelprojecten betrokken: Rijk, provincies, gemeenten, maar ook ProRail en private partijen. Riedstra: "Vaak dragen ze een dubbele pet. ProRail is beheerder maar ook opdrachtgever en opdrachtnemer. NS heeft een vastgoedtak maar is ook vervoerder. Gemeenten entameren stedelijke vernieuwing, maar verstrekken ook vergunningen." En ingewikkelde contractvormen, Europese regels en de economische crisis maken het er volgens Riedstra ook niet makkelijker op.

Volgens Hans Reijnen, adviseur bij Twynstra Gudde, moet het Rijk bij de Sleutelprojecten weer de regie gaan voeren. "We geloven te heilig in de kracht van marktwerking," zegt hij. "Bij de Sleutelprojecten wreekt zich dat. Niemand neemt de leiding."

Zo ver wil Riedstra niet gaan. "We moeten de publieke belangen in de Sleutelprojecten beter verankeren. Maar marktpartijen moeten wel voldoende verdien capaciteit behouden. Het is gewoon een kwestie van efficiënter organiseren!"

Routeontwerp

Ton Venhoeven, Rijksadviseur Infrastructuur, vertelt in zijn betoog over het project Routeontwerp, opgezet om de voortwoe- >>

kerende verrommeling langs snelwegen te bestrijden. Anders dan in het verleden wordt hierin een snelweg niet langer alleen beschouwd als een lijnopgave, maar als een onderdeel van een integrale gebiedsopgave. Venhoeven: "Met als doel een mooi, functioneel en duurzaam ontwerp voor het gehele gebied, inclusief de weg."

Inmiddels zijn voor de A2, A4, A12 en A27 Routeontwerpen voltooid. Voor elk van deze wegen zijn na intensieve studie lijvige visies geformuleerd. Zo is vastgesteld dat de A27, van Almere naar Breda, nog relatief veel weidse uitzichten kent. En hoewel de weg langs enkele grote stedelijke agglomeraties loopt, zijn de steden veel minder beleefbaar dan vanaf bijvoorbeeld de A2, die zich door Utrecht perst. Vandaar dat de A27 het etiket 'Panoramaroute' meekreeg, en het motto 'de weg te gast in het landschap'. Dit motto is daarop vertaald in 'inrichtingsprincipes': er moeten bij de A27 zo min mogelijk obstakels staan tussen het asfalt en het aangrenzende landschap. Geen vangrails dus en een zo vloeiend mogelijke overgang naar het landschap. Om over deze 'nieuwe benadering van snelwegen' consensus te krijgen, moeten we volgens Venhoeven een situatie creëren waarin iedereen gedeelde belangen heeft. "Denk mee op elkaars terrein, maar wel altijd vanuit je eigen specialisme."

Inmiddels probeert Rijkswaterstaat door selectie van een aantal 'parels' langs de vier uitverkoren snelwegen, plannen voor aanpassing van de snelweg te koppelen aan verbetering van de identiteit van het omlig-

gende gebied. Bij Arnhem, Velp en Rozenaal bijvoorbeeld wordt de geplande wegverbreding gekoppeld aan de ontwikkeling van de Veluwezoom tot een samenhangend groengebied, waarin het versnipperende effect van de snelweg tot een minimum wordt teruggebracht.

A1 als visitekaartje

De provincie Overijssel ging op een vergelijkbare manier aan de slag met de A1. Ze wil de A1-zone ontwikkelen tot het 'visite-

uitstraling. Gedeputeerde Job Klaassen: "Zo'n integrale benadering is nog geen vanzelfsprekendheid."

In 'werkplaatsessies' is met betrokken partijen al schetsend gewerkt aan een gedeelde, integrale visie op de A1-zone. Alle stakeholders dachten mee: gemeenten bijvoorbeeld, maar ook het bedrijfsleven en bewoners.

Een deelnemer aan het seminar werpt de vraag op of het niet lastig is om met veel stakeholders aan de slag te gaan. Klaassen:

'MIRT is nog geen gevestigd instituut. Spelregels van V&W en VROM moeten in elkaar worden geschoven'

kaartje van Oost-Nederland' en de 'mooiste snelweg van Nederland'. Gemeenten moeten daarom ophouden met het op eigen houtje aanleggen van lelijke bedrijventerreinen. Om het predicaat mooiste snelweg van Nederland binnen te slepen, moeten belangrijke integrale opgaven worden aangepakt. Zoals capaciteitsvergroting van de weg, ontwikkeling van weg- en spoorknoppunten tot stedelijke subcentra, ontwikkeling van zichtlocaties en ontwikkeling van hoogwaardige werklocaties met een groene

"Het kost veel tijd, maar doe je het niet dan krijg je geheid gaandeweg de uitvoering bezwaren en protesten. Dan ben je nóg meer tijd kwijt." De gedeputeerde erkent dat je met zo'n brede benadering overlap kunt krijgen met al bestaande activiteiten. "Dat is zeker niet de bedoeling. We gaan daarom uit van reeds geformuleerd beleid. En zoeken aansluiting bij de rijksagenda, waaronder het MIRT." ◀◀

IMPRESSIE

CEES PRONK, DIRECTEUR VOLKERWESSELS INFRA ONTWIKKELING



Dialogo opdrachtgever-opdrachtnemer sterk verbeterd

Medio vorig jaar constateerde de Commissie Ruding dat Nederland achterblijft met het bouwen van infrastructuur door middel van Publiek Private Samenwerking. Ondanks dat PPS goedkoper kan zijn en een betere kwaliteit op kan leveren dan bouwen zonder PPS. Hoe staat het er eind 2009 voor? Is PPS in de infrasector groeiende? Wat gaat goed en wat kan beter?

"Door de economische crisis worden er versneld infraprojecten in PPS-vorm uitgevoerd. Een goede ontwikkeling, al zijn het er nu wel erg veel tegelijk. Positief is verder dat het Rijk veel kennis heeft opgebouwd

met het Kenniscentrum PPS. Ook is er inmiddels ruimte gekomen om te experimenteren. Bijvoorbeeld door het inzetten van het Partnerprogramma Infrastructuur Management, PIM. Een unieke gelegenheid om in alle openheid te leren werken met nieuwe contractvormen. Terecht is daarvoor dit jaar de Bouwpluim aan RWS Zeeland uitgereikt. De tijd dat Rijkswaterstaat als antwoord op de vraag 'Is het ontwerp goed?' antwoordde 'U moet gewoon maken wat in het bestek staat', ligt gelukkig ver achter ons. Sterker nog, wij mogen en moeten steeds vaker meedenken met de opdrachtgever hoe het probleem moet worden opgelost. Ondanks deze positieve ontwikkeling toch nog een paar kanttekeningen. In Nederland gaan we uit van minstens drie partijen die een aanbidding moeten doen. De kosten van zo'n

aanbidding zijn enorm, en moeten de bedrijven vroeger of later zelf terugverdienen. Uit oogpunt van efficiency en maatschappelijk verantwoord ondernemen, zou de opdrachtgever in een eerder stadium de partij moeten kiezen met wie hij wil samenwerken. In het Verenigd Koninkrijk is dit heel gebruikelijk. Ook is het beter als de opdrachtgever alle aanbiedende partijen in één keer generieke informatie geeft, in plaats van dat de afzonderlijke partijen dit gaan verzamelen.

Kortom, er zijn nog enkele zaken waar aan gewerkt moet worden, en waar het laatste woord nog niet over is gezegd. Maar gelukkig is de dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer sterk verbeterd, ondanks de verschillende belangen en verantwoordelijkheden. Ook dat is winst!"