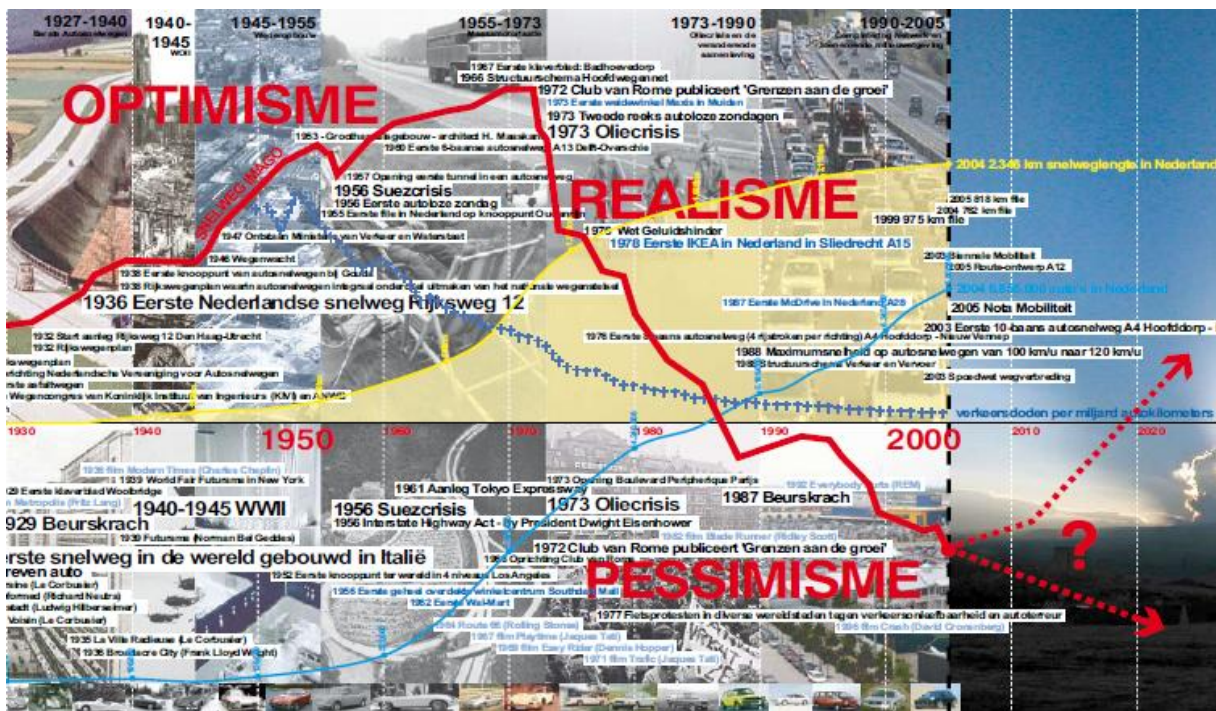


Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale weginfrastructuur



Een keuze op basis van proces of inhoud?

Figuur op het voorblad: “Ontwikkeling van de auto en de snelweg in historisch perspectief”
(Machinekamer snelweg)

Samenvatting

De scope van de infrastructuurplanning was halverwege de vorige eeuw zeer beperkt en enkel gericht op het faciliteren van de automobiliteit. Er was destijds veel zekerheid en weinig weerstand en de planning van wegen was hierdoor een relatief simpele aangelegenheid. Door de professionalisering van de ruimtelijke ordening, het steeds beter zichtbaar worden van de negatieve effecten van automobiliteit en de oliecrisis (1973) aan het eind van de jaren zestig en begin jaren zeventig van de vorige eeuw veranderde deze situatie drastisch. De zekerheid van voor de jaren zeventig is er niet meer en is vervangen door onzekerheid. Het is sindsdien een stuk lastiger voor de overheid om haar taken uit te voeren. Zij heeft niet langer de onvoorwaardelijke steun van de bevolking bij de planning van infrastructuur.

Om toch in de vraag naar mobiliteit te kunnen voorzien ging de overheid op zoek naar nieuwe manieren van plannen. Hier komen twee nieuwe stromingen uit voort. De eerste stroming is die van interne integratie. Bij interne integratie wordt de totale mobiliteitsvraag over alle beschikbare modaliteiten verdeeld. De scope wordt in deze stroming verbreed van de auto naar alle modaliteiten. De tweede stroming is die van externe integratie. Deze stroming is gericht op de samenwerking en afstemming tussen sectoren. Naast de sector verkeer en vervoer wordt er in deze stroming ook gekeken naar andere sectoren. Hiermee worden de eerste stappen gezet richting een meer gebiedgerichte benadering bij de planning van infrastructuur.

De infrastructuurplanning kampt tegenwoordig met vele problemen. Doelen worden vaak niet gehaald en het budget wordt met regelmaat overschreden. Infrastructurele projecten stuiten bovendien vaak op veel weerstand en er zijn veel vertragingen. Om de problemen in kaart te brengen en met oplossingen te komen is er een commissie ingesteld, de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding). In het rapport van de commissie uit april 2008 geeft zij aan dat veel van de problemen voort komen uit de manier van werken binnen de infrastructuurplanning en dat er, om de problemen op te lossen, voortaan gebiedsgericht gewerkt zou moeten worden.

De huidige manier van plannen is helaas nog steeds sterk sectoraal. Gelukkig zijn er wel verschuivingen waar te nemen richting meer gebiedsgerichte manieren van werken. Deze verschuivingen zijn niet alleen waar te nemen binnen de sector verkeer en vervoer maar ook in andere sectoren. Goede voorbeelden hiervan zijn het ROM-gebiedenbeleid, De verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, de verschuiving van het MIT naar het MIRT en de in de toekomst op te stellen gebiedsagenda's. Al deze ontwikkelingen hebben een sectoroverschrijdend karakter.

De toepassing van gebiedsbenaderingen (benaderingen gericht op het gebied) bij de planning van infrastructuur is een gewild onderwerp voor onderzoeken maar er valt ook nog veel te leren. Doel van dit onderzoek was om te achterhalen of er gebiedsbenaderingen worden gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland en zo ja, waarom er dan gekozen is voor een gebiedsbenadering en hoe de toepassing er in de praktijk uit ziet. Komt deze toepassing overeen met de verwachtingen op basis van de literatuur?

Om dit te achterhalen zijn er drie verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. De methoden zijn:

- Meta-analyse
- Interviews
- Diepteanalyse

Doel van de meta-analyse was om te achterhalen of er daadwerkelijk gebiedsbenaderingen worden gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland. Daarnaast is ook onderzocht wat er over de toepassing van de verschillende benaderingen gezegd kan worden.

Voor elk nationaal infrastructureel project in het MIRT projectenboek 2009 is vervolgens, op basis van een aantal projecteigenschappen, bepaald welke benadering er bij het project gebruikt wordt. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen inpassing, Routeontwerp, gebiedsgericht werken en gebiedsontwikkeling. Gebiedsgericht werken en gebiedsontwikkeling zijn beide gebiedsbenaderingen maar verschillen van elkaar door de mate van integratie in de benaderingen. Daarnaast is voor elk project aangegeven wie de verantwoordelijke partij(en) is/zijn, wat het taakstellend budget is, welke marktbenadering er gebruikt wordt en in welke fase en landsdeel het project zich bevindt.

De interviews moesten antwoord geven op de vraag waarom er gekozen is voor een gebiedsbenadering. Tijdens de interviews is aan de projectleiders/managers van de gebiedsprojecten voorgelegd dat een gebiedsbenadering zowel procesmatige als inhoudelijke voordelen kan hebben. Vervolgens is gevraagd welk aspect bij hun project het belangrijkste is geweest en of deze focus is veranderd gedurende het project. Daarnaast is gevraagd of er sprake is van afstemming tussen de deelprojecten, hoe de burgers bij het project betrokken zijn en in welk jaar het project is opgestart. Deze laatste vraag is toegevoegd om te achterhalen welke rol het rapport Elverding heeft gespeeld.

Als laatste is er een diepteanalyse uitgevoerd voor de A2 Passage Maastricht. Doel hiervan was om een vergevorderd gebiedsproject nader uit te werken en om te achterhalen hoe een dergelijk project er in de praktijk uitziet. De diepteanalyse moet dus meer inzicht verschaffen in de praktijktoepassing van een gebiedsbenadering. De focus lag hierbij, net als bij de interviews, vooral op de inhoud en het proces van het project. Volgens de literatuur zou er bij een gebiedsbenadering sprake moeten zijn van een gezamenlijk proces met de gebiedspartijen. Doel van dit gezamenlijke proces is om een betere ruimtelijke kwaliteit te realiseren voor het gehele plangebied. Het proces is hierin getoetst door te kijken naar de mate van participatie en de mogelijkheden die de belanghebbenden hadden om de richting van het proces te beïnvloeden. De inhoud (ruimtelijke kwaliteit) is getoetst op basis van het analysekader voor ruimtelijke kwaliteit van Hooimeijer. In dit analysekader zijn de maatschappelijke belangen uitgezet tegen de drie ontwerpeisen voor ruimtelijke kwaliteit. Voor elke combinatie van belangen en ontwerpeisen zijn vervolgens criteria opgesteld. Dit analysekader is vervolgens ingevuld voor de A2 Passage Maastricht. Daarnaast is er gekeken of de gebiedsbenadering de oorspronkelijke keuze was en zo niet, waarom er dan alsnog is gekozen voor een gebiedsbenadering.

Uit het onderzoek bleek dat ruim 22 procent van de projecten wordt aangepakt door middel van een gebiedsbenadering. Het overgrote deel van de gebiedsprojecten bevindt zich in de verkenningsfase, na deze fase neemt het gebruik van de benadering snel af. In de realisatiefase worden de benaderingen zelfs helemaal niet meer gebruikt. Verder bleek dat de gebiedsbenaderingen voornamelijk worden gebruikt in de Randstad en dat de meeste gebiedsprojecten gebiedsgerichte projecten zijn. Gebiedsontwikkeling wordt nog weinig toegepast bij de planning van nationale infrastructuur.

De keuze voor een gebiedsbenadering kan voortkomen uit procesaspecten, inhoudelijke aspecten en uit een combinatie van deze twee. Uit het onderzoek bleek dat het inhoudelijke aspect vaker een rol speelt dan het procesaspect. De trend neigt hierdoor naar het inhoudelijke aspect van de gebiedsbenaderingen.

Uit het onderzoek bleek verder dat het rapport Elverding bij geen enkel project van invloed is geweest op de keuze voor een gebiedsbenadering. Het rapport heeft echter wel invloed op de werkwijze bij een aantal projecten. Bij deze projecten werd door de geïnterviewden aangegeven dat deze werkwijze nieuwe problemen oplevert. De huidige regels zijn namelijk nog niet aangepast aan de integrale en gebiedsgerichte werkwijze die Elverding voorschrijft.

Een goed voorbeeld hiervan zijn de regels voor de milieueffectrapportage. Deze regels zijn nu puur gericht op het realiseren van een weg. Elverding schrijft bovendien een burgerconsultatieronde voor bij de start van het project. De projecten die conform Elverding werken zijn echter al opgestart voor het rapport Elverding en de consultatieronde aan het begin van het project is daardoor vaak niet uitgevoerd. Het opnieuw opstarten van het project is echter onrealistisch.

Verder bleek uit het onderzoek dat er bij de A2 Passage Maastricht sprake is van een gezamenlijk proces dat leidt tot ruimtelijke kwaliteit. Dit gezamenlijk proces hoeft niet per se gebaseerd te zijn op 'real participation' zoals verondersteld door Arnstein (1969) en kan ook ontstaan bij symbolische participatie. Voorwaarde hiervoor is wel dat de mensen met macht in het project de belanghebbenden een stem geven. Het ontwikkelde plan voor de A2 Passage Maastricht blijkt bovendien rekening te houden met alle combinaties van maatschappelijke belangen en ontwerpeisen. Het plan is daarmee gericht op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit.

Voorwoord

Deze thesis is de afsluiting van mijn Master Environmental and Infrastructure Planning (EIP) aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Het opstarten van de thesis heeft heel wat voeten in de aarde gehad en het heeft dan ook even geduurd voor ik de juiste richting had gevonden. Na deze lange periode van zoeken is de uitwerking van de thesis echter relatief snel verlopen en ligt er op dit moment een compleet uitgewerkt onderzoek voor u.

Zoals bij elk onderzoek zou dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest zonder de hulp van een aantal mensen. In het bijzonder wil ik hierin mijn eerste begeleider, Taede Tillema, bedanken. Wanneer ik met vragen zat kon ik altijd bij hem terecht en hij kwam altijd met goede, opbouwende kritiek. Daarnaast wil ik ook alle mensen die aan dit onderzoek bijgedragen hebben bedanken. Zonder de vele nuttige bijdragen uit de interviews zou dit onderzoek niet geworden zijn tot wat het nu is.

Verder wil ik mijn ouders, familie en vrienden bedanken voor hun steun tijdens het schrijven van mijn thesis. Niet dat zij altijd inhoudelijk iets toe hebben kunnen voegen, maar wanneer ik ontspanning of een steuntje in de rug nodig had, waren zij er altijd voor mij. Twee mensen die hierin een grote rol hebben gespeeld zijn Nick Ziengs en Nathalie Huiskes. Beide waren er altijd voor mij, ook als ik hier niet om vroeg, en ik ben ze hiervoor veel dank verschuldigd.

December 2009,

Rik Panman

Inhoudsopgave

Samenvatting	iii
Voorwoord	vi
Inhoudsopgave	vii
Hoofdstuk 1: Gebiedsgerichte aanpak bij de planning van infrastructuur?	1
§ 1.1 Inleiding	1
§ 1.2 Doel & Onderzoeksvragen	3
§ 1.3 Methodiek	3
§ 1.4 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen in de planning van infrastructuur	5
§ 2.1 Van sectoraal beleid naar de integratie van beleid	5
§ 2.1.1 Lijnbenadering voor de planning van weginfrastructuur	6
§ 2.1.2 interne integratie van de sector verkeer en vervoer	7
§ 2.1.3 Externe integratie van de sector verkeer en vervoer	8
§ 2.2 Van technisch -rationeel naar communicatief-rationeel	9
§ 2.3 Conclusie	13
Hoofdstuk 3: Gebiedsgericht werken als procesbenadering	14
§ 3.1 Dynamiek en complexiteit	14
§ 3.2 Het procesontwerp	16
§ 3.3 Voordelen van procesmatig werken	18
§ 3.4 Risico's	19
§ 3.5 Conclusie	20
Hoofdstuk 4: Ruimtelijke kwaliteit	22
§ 4.1 Perspectieven op ruimtelijke kwaliteit	22
§ 4.2 Vereisten voor ruimtelijke kwaliteit	23
§ 4.3 Operationalisering van ruimtelijke kwaliteit	25
Hoofdstuk 5: Research framework	29
§ 5.1 Meta-analyse	29
§ 5.1.1 Vier planningsbenaderingen voor infrastructuur	30
§ 5.1.2 Categorisering van projecten	32
§ 5.1.3 Toetsingskader voor de meta-analyse	35
§ 5.2 Interviews	39
§ 5.3 Diepteanalyse	40
§ 5.3.1 Toetsingscriteria voor het proces	42
§ 5.3.2 Toetsingscriteria voor de inhoud van het proces (ruimtelijke kwaliteit)	43
Hoofdstuk 6: Het gebruik van en de aanleiding voor de gebiedsbenaderingen	46
§ 6.1 Meta-analyse	46
§ 6.1.1 Toegepaste benaderingen	46
§ 6.1.2 Theorie en Praktijk	47
§ 6.1.3 Conclusie	53
§ 6.2 Analyse van de interviews	54
§ 6.2.1 Proces of Inhoud	55
§ 6.2.2 Overige bevindingen uit de interviews	59
§ 6.2.3 Conclusies	62
Hoofdstuk 7: Het proces en de ruimtelijke kwaliteit bij een gebiedsbenadering	63
§ 7.1 Procesverloop A2 Passage Maastricht	63
§ 7.2 Het plan voor de A2 Passage Maastricht	64
§ 7.3 Analyse van het proces	67
§ 7.3.1 Waarom een gebiedsbenadering?	67

§ 7.3.2 Proces tot het programma van eisen.....	67
§ 7.3.3 Proces tijdens de planvorming	69
§ 7.3.4 Conclusie	69
§ 7.4 Analyse van de ruimtelijke kwaliteit.....	70
§ 7.4.1 Economische belangen	70
§ 7.4.2 Sociale belangen.....	71
§ 7.4.3 Ecologische belangen.....	72
§ 7.4.4 Culturele belangen.....	74
§ 7.4.5 Conclusie.....	74
§ 7.5 Conclusie.....	75
Hoofdstuk 8: Conclusies	76
§ 8.1 Inleiding	76
§ 8.2 Resultaten van de onderzoeken	76
§ 8.2.1 Resultaten van de meta-analyse	76
§ 8.2.2 Resultaten van de interviews.....	78
§ 8.2.3 Resultaten van de diepteanalyse.....	78
§ 8.3 Conclusies	79
§ 8.4 Overwegingen en mogelijke vervolgonderzoeken.....	80
§ 8.4.1 Overwegingen	80
§ 8.4.2 Mogelijke vervolgonderzoeken.....	82
Bijlagen.....	83
Bijlage 1: Criteria voor Ruimtelijke Kwaliteit.....	83
Kwaliteit voor economische doelmatigheid.....	83
Kwaliteit voor sociale rechtvaardigheid.....	84
Kwaliteit voor ecologische duurzaamheid.....	86
Kwaliteit voor culturele diversiteit.....	87
Bijlage 2: Checklist	90
Bijlage 3: Samenvattingen van de interviews	100
Overzicht van de resultaten	100
As Leiden – Katwijk	101
A1 gebiedsgerichte verkenning corridor Apeldoorn – Deventer – Azelo.....	102
Schaalsprong Almere 2030	104
Den Haag Internationale Stad	105
Verkenning Antwerpen – Rotterdam	106
Verkenning Haaglanden (Prins Clausplein en Internationale Ring).....	107
A4 Burgerveen – Leiden	108
IJsseldelta (Kampen).....	109
Pilot MIRT-verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad/Brainport Eindhoven	109
Verkenning Ruit Rotterdam/Rotterdam Vooruit.....	111
A4 Delft - Schiedam.....	112
Den Haag Trekvluettracé (tegenwoordig Rotterdamse baan).....	113
Bijlage 4: A2 Passage Maastricht.....	115
Projectverloop	115
Het plan voor de “A2 Passage Maastricht”	119
Referenties.....	125

Hoofdstuk 1: Gebiedsgerichte aanpak bij de planning van infrastructuur?

§ 1.1 Inleiding

Tot het eind van de jaren zestig was de planning van infrastructuur een relatief simpele aangelegenheid met maar één doel, het faciliteren van de mobiliteitsgroei. Doordat er nog relatief veel ruimte beschikbaar was en de negatieve effecten van het autorijden nog niet echt duidelijk waren leverde dit geen grote problemen op. Eind jaren zestig verandert dit echter. Door de massaproductie van de auto en de grote stijging van de welvaart aan het eind van de jaren verandert dit echter. Het autobezit steeg in deze periode enorm en met deze toename steeg ook de vraag naar automobilititeit. Tegelijkertijd begonnen andere functies ook steeds meer ruimte te vragen waardoor de beschikbare ruimte in Nederland schaarser wordt. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een afgenomen draagvlak voor nieuwe weginfrastructuur en maken het voor de overheid een stuk moeilijker om in de automobilititeitsvraag te kunnen blijven voorzien. De overheid is sindsdien op zoek naar manieren om de planning van infrastructuur te vergemakkelijken (Struiksma & Tillema, 2008).

De manier van werken binnen de infrastructuurplanning staat niet op zichzelf, maar wordt beïnvloed door ontwikkelingen in andere sectoren. In de loop der jaren zijn er vele planningsmethodieken ontwikkeld op basis van de op dat moment gangbare visie op de werkelijkheid. Deze visies hebben geleid tot een grote verscheidenheid aan benaderingen, zowel binnen de algemene planningstheorie als de infrastructuurplanning (De Roo & Voogd, 2004).

Ruimtelijke kwaliteit speelt in elk van deze ruimtelijke planningsbenaderingen een belangrijke rol. De definitie van ruimtelijke planning onderstreept dit. *“Ruimtelijke planning is de systematische voorbereiding van beleidsvormende en uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde en op de organisaties van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren”* (Voogd en de Roo, 2004, p.13). Dit betekent dat elke interventie, dus ook binnen de infrastructuurplanning, gericht zou moeten zijn op het verbeteren of behouden van de ruimtelijke kwaliteit. De gebruikte planningsbenadering zou geen invloed op dit streven mogen hebben.

Halverwege de vorige eeuw was de planning van wegen grotendeels gebaseerd op de natuurwetenschappelijke methode. In deze methode wordt een probleem gesignaleerd en om dit probleem op te lossen worden er doelen geformuleerd. Volgende stap in de benadering is om voorspellingen te doen. Doel hiervan is om te bepalen aan welke eisen de oplossing moet voldoen. Vervolgens kan het beste alternatief gekozen worden en geïmplementeerd worden. De planner heeft in deze benadering volledige kennis van de werkelijkheid en is in staat om de alternatieven objectief tegen elkaar af te wegen. Planning was in deze tijd voornamelijk een aangelegenheid voor deskundigen, was sterk hiërarchisch en inhoudelijk van aard en maar gericht op één sector.

Het in de praktijk behalen van de gestelde doelen bleek echter lastiger dan de theorie doet vermoeden. Om betere voorspellingen te kunnen doen was er een grote behoefte aan complexere modellen die de realiteit beter beschreven. Langzaam maar zeker komt echter het besef dat de dynamiek van maatschappelijke ontwikkeling te groot is om adequaat in modellen te kunnen vatten (De Roo & Voogd, 2004). Deze dynamiek komt onder andere voort uit veranderende maatschappelijke behoeften, toenemende kennis en veranderende inzichten. De werkelijkheid bleek niet lineair te zijn zoals de benadering veronderstelde maar

blijkt te bestaan uit vele losse deelprocessen waarbij vele actoren betrokken zijn. Dit inzicht heeft ertoe geleid dat de focus binnen de planning geleidelijk aan is verschoven van een inhoudelijke focus naar een focus op het proces. Er wordt niet langer gekeken naar welke veranderingen gewenst zijn maar naar hoe deze veranderingen gerealiseerd kunnen worden (de Roo, 2001, p.105). De gebiedsgerichte benadering is een goed voorbeeld van deze procesmatige manier van werken.

Het niet behalen van de gestelde doelen is ook binnen de infrastructuurplanning een groot probleem. De aanleg of uitbreiding van wegen stuit bovendien op veel weerstand en de kosten zijn vaak veel hoger dan oorspronkelijk begroot. Deze problemen veroorzaken veel oponthoud terwijl de verbetering van de weginfrastructuur in Nederland juist een “*urgent maatschappelijk vraagstuk*” is (Elverding, 2008).

De problemen bij de planning van wegen zijn onderzocht door de Commissie Versnelling Besluitvorming van Infrastructurele Projecten, beter bekend als de Commissie Elverding. De commissie werd gevraagd te onderzoeken welke problemen er spelen en op basis hiervan oplossingen aan te dragen. Volgens de commissie zouden veel problemen voorkomen en weggenomen kunnen worden door gebiedsgericht te werken bij de planning van infrastructuur. Belangrijke stappen richting deze meer gebiedsgerichte manier van werken zijn het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) en de (nog op te stellen) gebiedsagenda's zijn hiervan belangrijke voorbeelden.

Het MIRT geeft “*een overzicht van alle ruimtelijke rijksprojecten en –programma's van de ministeries van Volkhuysvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)*” (VROM, VenW, EZ en LNV, 2008, p.9). In het MIRT, voorheen het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), worden de infrastructurele projecten in samenhang gezien met ruimtelijke projecten terwijl het MIT enkel gericht was op infrastructurele projecten. De scope is hierdoor aanzienlijk verbreed.

De gebiedsagenda's zijn een combinatie van de ontwikkel- en samenwerkingsagenda's van zowel het rijk als de regio (VROM, VenW, EZ en LNV, 2008). Bij het opstellen van de gebiedsagenda's worden alle sectoren en belangen betrokken. Ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur kunnen hierdoor beter geïntegreerd worden. De oplossingen die hieruit voortkomen zouden gebaseerd moeten zijn op draagvlak en moeten leiden tot een betere ruimtelijke kwaliteit. Helaas bestaan de gebiedsagenda's nog niet, maar het is weer een stap richting een verdere integratie van de verschillende sectoren.

Ook in andere sectoren vindt er een verschuiving plaats naar meer gebiedsgerichte manieren van werken. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie (VROM, LNV, VenW en EZ, 2006). Ontwikkelingsplanologie vraagt om een actieve opstelling van de planners in plaats van enkel te zeggen wat niet mag. Zij moeten, samen met de andere partijen, actief op zoek naar mogelijkheden om de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De overheid is bij deze manier van werken gelijkwaardig aan de andere partijen. Zij staat dus niet langer boven de gebiedspartijen. Er is bij ontwikkelingsplanologie geen van tevoren vastgesteld doel, dit moet voortkomen uit een gezamenlijk proces met de gebiedspartijen. Ontwikkelingsplanologie is niet gericht op één bepaalde sector maar richt zich op de ruimtelijke kwaliteit van het gehele plangebied.

Er is dus een duidelijk trend waar te nemen richting meer gebiedsgerichte manieren van werken. Vraag is echter of dit bij de planning van infrastructuur ook daadwerkelijk het geval is en zo ja, waarom er dan gekozen wordt voor een gebiedsbenadering. Is dit een bewuste keuze voor ruimtelijke kwaliteit (inhoudelijk) of is het vooral een instrument om de weerstand tegen een infrastructureel project weg te nemen (procesmatig)? En verandert deze focus nog

tijdens het project? Zo kan de keuze in het begin voornamelijk een procesmatige zijn maar kan ruimtelijke kwaliteit later in het proces een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Het doel en de onderzoeksvragen van dit onderzoek zijn uitgewerkt in de volgende paragraaf.

§ 1.2 Doel & Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen of er gebiedbenaderingen worden gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland en zo ja, waarom er dan gekozen is voor deze benadering en of de toepassing ervan overeenkomt met de verwachtingen op basis van de literatuur? Wordt er voornamelijk voor deze aanpak gekozen om de ruimtelijke kwaliteit van ontwikkelingen te verbeteren of is het meer een manier om vastgelopen projecten vlot te trekken door de weerstand tegen het project weg te nemen of misschien zelfs beide? En verandert deze focus nog in de loop van het project? Door inzicht te verkrijgen in de keuzes die planners maken is het wellicht mogelijk om het besluitvormingsproces te verbeteren en op deze manier de kwaliteit van ruimtelijke ingrepen te vergroten.

De hoofdvraag die hieruit voortkomt luidt:

Wat is het belangrijkste argument om te kiezen voor een gebiedsbenadering bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland? Is dit voornamelijk een keuze voor ruimtelijke kwaliteit (inhoud) of voor draagvlak (proces) en verandert deze focus gedurende het project?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe ziet de planning van nationale infrastructuur in Nederland eruit en welke ontwikkelingen zijn er over de tijd waar te nemen?
2. Wat zijn de kenmerken van een gebiedsgerichte benadering en wat zijn de voor- en nadelen? (incl. Ruimtelijke kwaliteit)
3. Hoe is een gebiedsgericht project/proces te beoordelen? Welke elementen spelen een rol bij de beoordeling van gebiedsgerichte projecten?
4. In hoeverre wordt de gebiedsgerichte benadering toegepast bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland en wat is hiervoor de voornaamste aanleiding?

§ 1.3 Methodiek

In dit onderzoek zullen drie onderzoeksmethoden worden gebruikt. De verschillende onderzoeksmethoden werken als een trechter. Bij de eerste onderzoeksmethode, de meta-analyse, worden alle nationale infrastructuurprojecten meegenomen. Bij de tweede methode, de interviews, zijn alleen de gebiedsbenaderingen nog over. En bij de laatste methode, de diepteanalyse, wordt slechts één project bestudeerd. De functies van de verschillende onderzoeksmethoden worden hieronder uitgewerkt.

Om te bepalen of er überhaupt gebiedsgericht wordt gewerkt bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland wordt er een meta-analyse uitgevoerd. In deze analyse worden alle nationale infrastructuurprojecten uit het MIRT projectenboek 2009 ingedeeld op basis van de gebruikte planningsbenadering. Voor de benodigde informatie wordt het MIRT projectenboek 2009 gebruikt. Door de meta-analyse wordt er inzicht verkregen in welke benaderingen er gebruikt worden bij de planning van nationale infrastructuur.

Na te hebben vastgesteld of er gebiedsgericht gewerkt wordt bij de planning van nationale infrastructuur en bij welke projecten dit het geval is, wordt er door middel van interviews geprobeerd vast te stellen waarom er bij deze projecten gekozen is voor een gebiedsgerichte benadering. Is dit vooral een procesmatige (draagvlak) of juist een inhoudelijke (ruimtelijke kwaliteit) keuze?

De laatste methode die in dit onderzoek wordt gebruikt is de diepteanalyse. Doel van de diepteanalyse is om een voorbeeld van een gebiedsgericht project nader uit te werken om te achterhalen of er daadwerkelijk sprake is van een gemeenschappelijk project en ruimtelijke kwaliteit. De diepteanalyse is dus niet bedoeld om te bepalen of de focus vooral op het proces ligt of op de inhoud, maar is bedoeld om extra inzicht te verkrijgen met betrekking tot gebiedsgerichte projecten. De informatie voor de diepteanalyse wordt verkregen door het bestuderen van de voor het project opgestelde documenten. Hierbij kan gedacht worden aan startnotities, planstudies, milieueffectrapportages en andere van toepassing zijnde documenten zoals convenanten en samenwerkingsovereenkomsten.

§ 1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat in totaal uit acht hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk twee uiteengezet worden hoe de infrastructuurplanning zich heeft ontwikkeld vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw. In dit hoofdstuk zal bovendien behandeld worden waar we nu zijn en welke problemen er spelen bij de planning van infrastructuur.

Hoofdstuk drie zal vervolgens dieper ingaan op de gebiedsgerichte benadering. Wat zijn precies de voor- en de nadelen van deze manier van werken en wanneer heeft het nut om gebiedsgericht te werken?

In hoofdstuk vier zal het begrip ruimtelijke kwaliteit verder uitgewerkt worden. Ruimtelijke kwaliteit speelt een cruciale rol bij ruimtelijke projecten, maar niemand weet eigenlijk wat het precies is. Waar streven we naar als we streven naar ruimtelijke kwaliteit? Om te kunnen bepalen of de focus voornamelijk ligt op het wegnemen van weerstand of dat het juist gaat om het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied is het essentieel om te weten wat ruimtelijke kwaliteit precies is.

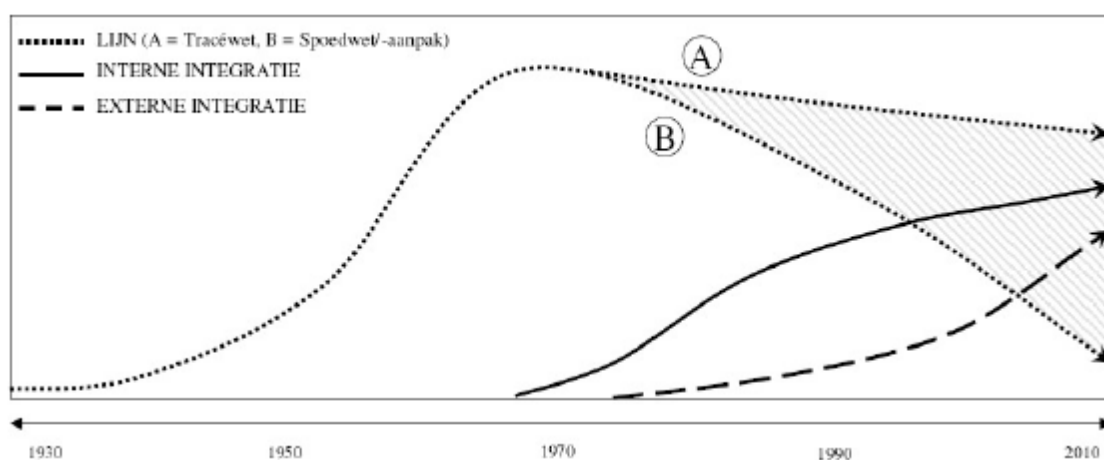
In hoofdstuk vijf wordt het research framework voor zowel de meta-analyse, de interviews als de diepteanalyse gegeven.

Hoofdstuk zes bevat de resultaten van zowel de meta-analyse als de interviews en hoofdstuk zeven bespreekt de verkregen inzichten op basis van de diepteanalyse. De conclusies van dit onderzoek zullen worden getrokken in hoofdstuk acht.

Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen in de planning van infrastructuur

§ 2.1 Van sectoraal beleid naar de integratie van beleid

De ontwikkelingen in de planning van nationale infrastructuur vallen het beste te beschrijven aan de hand van drie sporen. In de periode na de Tweede Wereldoorlog werd de infrastructuurplanning gedomineerd door de lijnbenadering. De lijnbenadering belooft veel zekerheid en controle en hier was in deze periode grote behoefte aan. Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen aan het eind van de jaren zestig ontstonden er steeds meer problemen met deze manier van plannen en leverde de benadering niet langer de gewenste resultaten op (De Roo & Voogd, 2004). Als reactie op de problemen ontstaan er twee sporen naast de lijnbenadering, een spoor van interne integratie en een spoor van externe integratie. Beide kwamen ongeveer gelijktijdig opzetten rond 1970 (zie Figuur 1).



Figuur 1 Drie hoofdsporen en hun ontwikkeling (Struiksma & Tillema, 2008)

Interne integratie is gericht op alle modaliteiten binnen de sector verkeer en vervoer. Gedachte achter de interne integratie van de sector verkeer en vervoer is dat het mogelijk zou moeten zijn om in de totale mobiliteitsbehoefte te voorzien door de vraag te verdelen over de verschillende modaliteiten. Er wordt dus niet alleen naar de auto gekeken maar ook naar andere modaliteiten.

Externe integratie is gericht op de samenwerking en afstemming tussen sectoren. De samenwerking tussen deze sectoren is belangrijk door de wederzijdse beïnvloeding en de afhankelijkheid die er bestaat tussen de sectoren. Een zeer belangrijke sector voor de planning van infrastructuur is de ruimtelijke ordening. De planning van infrastructuur krijgt door deze ontwikkelingen steeds meer het karakter van gebiedsontwikkeling. Van volledige samenwerking tussen de sectoren is echter nog lang geen sprake, aan het eind van dit hoofdstuk zal blijken waarom.

In paragraaf 2.1 worden de ontwikkelingen in de planning van nationale infrastructuur uiteengezet aan de hand van de drie te onderscheiden sporen. In paragraaf 2.2 worden deze ontwikkelingen in een breder planningtheoretisch perspectief geplaatst en wordt behandeld welk wereldbeeld er aan de benaderingen ten grondslag ligt. Paragraaf 2.3 bevat de conclusie van dit hoofdstuk.

§ 2.1.1 Lijnbenadering voor de planning van weginfrastructuur

Na de Tweede Wereldoorlog was er een schaarste aan alles. Grote delen van Nederland waren verwoest en auto's waren maar zeer beperkt voorhanden. Het volk was voor haar verplaatsingen afhankelijk van het openbaar vervoer en dan voornamelijk van de trein. De meeste investeringen werden dan ook gedaan in het openbaar vervoersnetwerk en niet in het aanleggen van nieuwe wegen. Beschadigde wegen werden hersteld maar meer ook niet. Door de aantrekkende economie ging het steeds een beetje beter met Nederland. Met deze aantrekkende economie werden ook auto's, motoren en (brom)fietsen weer beter leverbaar en begint de modal-split langzaam maar zeker richting deze modaliteiten te verschuiven. Deze verschuiving resulteerde echter niet direct in nieuwe investeringen in het Nederlandse wegennet, deze lieten nog tot 1953 op zich wachten. Mede met behulp van deze investeringen werd in 1954 (één jaar later!) de eerste echte Nederlandse autosnelweg geopend. Onder invloed van de sterke en aanhoudende economische groei en de massaproductie van de auto groeide het autobezit in Nederland destijds zeer sterk. De vraag naar automobilititeit nam hierdoor ook sterk toe. Ondanks de extra financiële middelen waren de investeringen echter te laag om aan de vraag te kunnen voldoen. De investeringen waren namelijk nog afgestemd op het rijkswegenplan uit 1958 en dit plan voorzag slechts een beperkte en lineaire groei. Ondertussen bleef de welvaart stijgen en met de welvaart ook het autobezit en –gebruik. Er was sprake van massamotorisatie. Om aan de enorm gestegen vraag naar automobilititeit te kunnen voldoen was er een duidelijke tempoverhoging in de wegenbouw nodig. Deze versnelling moet bereikt worden door middel van het 1200 kilometerplan. Het plan leidt aan het begin van de jaren zestig tot een groot aantal tracébesluiten maar door het ontbreken van financiële middelen blijft de bouw van de wegen uit. Het Rijkswegenfonds (1965) bracht hier verandering in (Voogd, 2004). Het geld in dit fonds was afkomstig van de opbrengsten uit de wegenbelasting en werd aangevuld met een bijdrage uit de algemene middelen. Het Nederlandse snelwegennet nam in deze tijd sterk in omvang toe en stijgt van 333 kilometer in 1960 naar 1540 kilometer in 1975 (Struiksmā & Tillema, 2008). De scope van de infrastructuurplanning was in deze periode zeer beperkt en puur gericht op het faciliteren van de mobiliteitsgroei. De aanleg van wegen was een civiel technische aangelegenheid en een overheidstaak. De ontwerpsnelheid was in hoge mate bepalend voor het tracé en het wegontwerp. De weg werd hierdoor een harde lijn in het landschap en staat compleet los van zijn omgeving (Heerema, 2008). Doordat Nederland nog een stuk minder vol was en de negatieve effecten van weginfrastructuur nog veel minder duidelijk zichtbaar waren leverde het plannen van wegen nog geen grote problemen op. Dit staat echter op het punt te veranderen.

Eind jaren zestig vonden er een aantal belangrijke veranderingen plaats binnen de infrastructuurplanning. Een zeer belangrijke verandering was de professionalisering van de ruimtelijke ordening. Problemen rond de woningnood, de sterke migratie van mensen naar de stad en de snelle bevolkingsgroei leidden tot grote maatschappelijke problemen die schreeuwden om een oplossing. De ruimtelijke ordening werd hierdoor steeds belangrijker en in 1960 verscheen de Nota betreffende de Ruimtelijke ordening (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Het scheiden van wonen en werken en het creëren van werk buiten de Randstad zijn hierin de belangrijkste voorstellen om de problemen het hoofd te bieden. In 1966 verscheen de tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening. Om het verder dichtslippen van het westen te voorkomen werd in deze nota ingezet op gebundelde deconcentratie (Voogd, 2004). Functies moesten over een groter gebied verspreid worden maar deze spreiding moest wel geconcentreerd worden in zogenaamde groeikernen. Door de clustering van functies in groeikernen zou het landschap tussen de kernen groen en open gehouden kunnen worden. Grote autosnelwegen moesten de groeikernen met elkaar verbinden. Het

structuurschema hoofdwegennet (1966) onderstreept dit beleid. Dit beleid heeft tot veel extra vervoersbewegingen geleid.

Het belangrijkste gevolg van de professionalisering van de Ruimtelijke Ordening is de komst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, 1965). Doel van de wet is om het grondgebruik te kunnen reguleren. De wet introduceerde hiertoe een aantal nieuwe plannen, één van deze plannen is het bestemmingsplan. Door het bestemmingsplan hebben gemeenten een juridisch bindend instrument om het grondgebruik in de gemeente te controleren en te reguleren. De inpassing van wegen wordt hierdoor aanzienlijk bemoeilijkt en vraagt sindsdien veel extra voorbereidingstijd. Door de langere voorbereidingstijd is het bovendien mogelijk dat er tussentijds zaken veranderen waardoor de onderzoekers weer van voren af aan kunnen beginnen.

Naast het bestemmingsplan introduceerde de WRO ook plannen op provinciaal en nationaal niveau. Voor de provincies waren dit de streekplannen en voor het rijk de Rijksnota's en de Planologische Kern Beslissingen (PKB's). Doordat op al deze plannen inspraak mogelijk is krijgen andere partijen meer invloed op het ruimtelijke beleid. Met de komst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is Rijkswaterstaat haar directe grip op de ontwikkeling van infrastructuur definitief kwijt.

Een andere zeer belangrijke ontwikkeling met grote gevolgen was het steeds beter zichtbaar worden van de negatieve effecten van automobiliteit. Dit betrof niet alleen het grote aantal verkeersslachtoffers maar ook de aantasting van de leefomgeving en het milieu. Bij dit laatste punt heeft het rapport 'grenzen aan de groei' (1972) van de Club van Rome een grote rol gespeeld. Het rapport benadrukt de negatieve effecten van de onbeperkte materiële groei en roept op tot bezinning. De mens moet verstandiger omgegaan met de fysieke ruimte en natuurlijke hulpbronnen, doet zij dit niet dan zou dit weleens grote gevolgen kunnen hebben (de Roo, 2001). Deze ontwikkelingen hebben, door het ontstaan van sectorale milieuwetten, een enorme invloed gehad op de planning van infrastructuur.

De wetten beschermen het milieu door middel van een harde, niet te overschijden milieunormen. Belangrijke voorbeelden van milieuwetten die in deze periode zijn ontstaan zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1969), de Wet inzake de luchtverontreiniging (1970) en niet veel later de Wet geluidhinder (1979). Al deze wetten zijn ook van toepassing op de planning van infrastructuur en bemoeilijken het proces daardoor aanzienlijk.

De derde en laatste verandering is de Oliecrisis in 1973. Met de Oliecrisis kwam er een einde aan de lange periode van economische groei en voldoende financiële middelen. De bezuinigingen die hierop volgden zijn van grote invloed geweest op de planning van infrastructuur.

Er is sinds het eind van de jaren zestig dus veel veranderd voor de wegenbouw. Daar waar Rijkswaterstaat eerst volledige controle had en er voldoende financiële middelen waren is zij na deze periode afhankelijk van andere partijen, zijn er strenge milieuwetten waar zij rekening mee moet houden en heeft zij een zeer beperkt budget. Het steeds zichtbaarder worden van de negatieve effecten heeft er bovendien toe geleid dat het maatschappelijk draagvlak voor nieuwe wegen sterk is afgenomen. De infrastructuur planning is hierdoor een stuk minder voortvarend geworden. De overheid is daarom op zoek gegaan naar nieuwe manieren om in de mobiliteitsvraag te kunnen blijven voorzien. Één van de zoekrichtingen is de interne integratie van infrastructuur.

§ 2.1.2 interne integratie van de sector verkeer en vervoer

De gedachte achter interne integratie is dat er aan de totale mobiliteitsvraag voldaan kan worden door deze over de verschillende modaliteiten te verdelen. Dit beleid werd voor het eerst geïntroduceerd in het meerjarenplan personenvervoer (1975) en later ook in het eerste

Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV, 1977). Het verkeersbeleid verschuift in deze plannen van een 'vraagvolgend' naar een 'vraagbeïnvloedend' beleid (Voogd, 2004). In het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2, 1988) gaat men een stapje verder en wordt besloten om de mobiliteitsvraag niet alleen te verdelen over de verschillende modaliteiten maar om tegelijkertijd het gebruik van de auto te ontmoedigen. Dit moest bereikt worden door de andere modaliteiten aantrekkelijker te maken. De overheid hoopte zo niet alleen de bereikbaarheid te verbeteren maar ook de leefbaarheid (Voogd, 2004). Voor het afstemmen van beleid tussen de modaliteiten en overheidslagen werden er vervoersregio's gecreëerd. Het ging hierbij niet om decentralisatie of centralisatie maar enkel om het afstemmen van beleid. Het participeren in de vervoersregio's werd niet verplicht gesteld, partijen mochten zelf weten of ze hier aan deel wilden nemen of niet.

Het beleid uit het SVV2 wordt in het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP, 2001) echter weer snel verlaten. De Nederlander weigerde namelijk om de auto te verruilen voor een andere modaliteit. In het NVVP werd er voor gekozen om de vraag naar automobilititeit zoveel mogelijk te faciliteren. Hierbij moeten het hoofdwegennet (HWN) en het onderliggende wegennet (OWN) zo goed mogelijk op elkaar afgestemd worden zodat er een robuust en betrouwbaar mobiliteitssysteem van hoge kwaliteit ontstaat (VenW, 2008). Voor de afstemming worden er verkeer- en vervoersplannen opgesteld. Elke overheidslaag (nationaal, provinciaal en gemeentelijk) dient een dergelijk plan op te stellen. De nota Mobiliteit uit 2006 spreekt over de netwerkbenadering als een gebiedsgerichte verkenning van verkeerskundige knelpunten.

Er is dus sprake van integratie maar alleen binnen de sector verkeer en vervoer, er werd nog niet samengewerkt met andere sectoren. De eerste stap richting de samenwerking met andere sectoren werd gezet met de keuze voor externe integratie (zie Figuur 1). In de volgende paragraaf wordt uitgewerkt welke gevolgen dit heeft voor de planning van infrastructuur en wat de huidige stand van zaken is.

§ 2.1.3 Externe integratie van de sector verkeer en vervoer

Naast de interne integratie van de sector verkeer en vervoer werd ook de externe integratie van deze sector gezien als een mogelijk oplossing voor de problemen die er eind jaren zestig ontstaan bij de planning van infrastructuur. Externe integratie is gericht het afstemmen en samenwerken tussen sectoren. Er wordt dus niet alleen gekeken naar de sector verkeer en vervoer maar ook naar andere sectoren. Een zeer belangrijke sector in deze context is de ruimtelijke ordening. Er zijn drie gradaties van externe integratie te onderscheiden (Struiksma & Tillema, 2008). Deze zijn:

- Tracering
- Inpassing & compensatie
- Total design

Bij Tracering wordt er niet samengewerkt en vindt er weinig tot geen afstemming plaats tussen de sectoren. De weg wordt zo zorgvuldig mogelijk in het landschap ingepast waardoor ongewenste belasting wordt voorkomen. Als dit op een juiste manier gebeurt dan zou het mogelijk moeten zijn om de negatieve effecten binnen de normen te houden en zijn er geen aanvullende maatregelen nodig. Er bestaat dus nog steeds een harde scheiding tussen de weg en zijn omgeving maar er wordt bij de inpassing wel rekening mee gehouden.

Bij Inpassing & compensatie wordt erkend dat een weg altijd een bepaalde invloed heeft op de omgeving en dat een zorgvuldige inpassing alleen niet genoeg is. Naast de zorgvuldige inpassing wordt er daarom gebruik gemaakt van mitigerende en compenserende maatregelen (SSV2, 1988). Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit rondom de Nederlandse snelwegen van een acceptabel niveau is en dat er genoeg draagvlak is voor de projecten. Omdat elk vraagstuk uniek is zullen de maatregelen per locatie verschillen. Hierbij

wordt ook onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld natuurgebieden en stedelijk gebied. De mate van bescherming en de te hanteren normen zullen per gebied verschillen. Het scheiden en beschermen van functies brengt veel extra kosten met zich mee en veroorzaakt conflicten tussen de betrokken belangen. Deze conflicten leiden vervolgens tot meer weerstand tegen het project waardoor de kosten nog verder stijgen en de vertraging toeneemt. Bovendien leiden mitigerende en compenserende maatregelen vaak tot nieuwe problemen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de vele geluidsschermen langs snelwegen die tot een “verrommeling” en “versteniging” van het snelweglandschap leiden. Een integrale aanpak waarin samen gezocht wordt naar de beste oplossingen voor het gebied moet dit voorkomen en de ruimtelijke kwaliteit van ingrepen verhogen.

De verschuiving naar een meer gebiedsgerichte manier van werken is ook waar te nemen in andere sectoren. De ontwikkelingen aan het eind van de jaren zestig en begin jaren zeventig hebben hierin een grote rol gespeeld. Deze ontwikkelingen zijn van grote invloed geweest op de planningsbenaderingen en het wereldbeeld dat aan deze benaderingen ten grondslag ligt. De ontwikkelingen zijn het beste uit te leggen aan de hand van de technisch -rationele benadering en de communicatief-rationele benadering. Beide benaderingen worden behandeld in paragraaf 2.2.

§ 2.2 Van technisch -rationeel naar communicatief-rationeel

De manier van plannen vlak na de Tweede Wereldoorlog was sterk gebaseerd op de natuurwetenschappelijke methode. De natuurwetenschappelijke methode werd in de jaren dertig van de vorige eeuw sterk gepromoot door de Wiener Kreis. De kennistheoretische structuur die de Wiener Kreis voorstelde wordt aangeduid met “logisch positivisme” of “logisch empirisme”. Hierin worden hypothesen getoetst aan de empirie (werkelijkheid) en op basis hiervan verworpen of niet-verworpen (De Roo & Voogd, 2004). Des te vaker men er niet in slaagt om een hypothese te verwerpen, des te sterker de theorie wordt. Door middel van inductie (van bijzonder naar algemeen) ontstaan er geconfirmeerde theorieën en groeit de kennis. Dit is volgens de Wiener Kreis de enige betrouwbare manier om kennis te verzamelen. Vooral de zekerheid, beheersing en controle die er van de methode uit lijken te gaan hebben een grote aantrekkingskracht gehad op de planologie. De planningsbenadering die hier bij hoort is de technisch -rationele benadering (de Roo, 2001).

De benadering is gebaseerd op direct-oorzakelijke relaties (*causa proxima*). Dit betekent dat uit het één noodzakelijker wijs het andere voortvloeit. Door het kennen van de delen van het geheel en de wijze waarop ze geschakeld zijn is het mogelijk het geheel te kennen (reductionisme). Het is hierdoor bovendien mogelijk om te voorspellen wat er gebeurt als er ergens in het geheel iets verandert (lineariteit), actie A zal leiden tot reactie B. Door het bestuderen van de delen is het mogelijk om vast te stellen welke acties er nodig zijn om tot het gewenste eindresultaat te komen (doelgerichtheid). Deze eigenschappen en manier van werken bieden veel zekerheid.

Rationaliteit speelt in deze benadering een grote rol. Voor het bepalen van het eindresultaat heeft de planner volledige kennis van de werkelijkheid (full comprehensiveness of allesbevattend) en is hij in staat om alle informatie gelijktijdig en gelijkwaardig te vergelijken. Hij is hierdoor in staat om objectief doelen vast te stellen (De Roo, 2001). In de benadering wordt bovendien uitgegaan van een gesloten systeem (De Roo & Voogd, 2004). Dit betekent dat de omgeving geen invloed heeft op het systeem. Er is als het ware een laboratoriumopstelling waarin alle invloeden van buitenaf constant zijn. De context heeft hierdoor geen invloed op het systeem.

Het Planologische vraagstuk is in de technisch -rationele benadering een puur inhoudelijk vraagstuk. Er is een objectief doel, vastgesteld door de planner, en dit doel kan bereikt worden

door de juiste acties te ondernemen. Planning is een aangelegenheid voor deskundigen en experts en er zijn hierbij geen andere partijen betrokken (Voogd en de Roo, 2004). De overheid, als belangrijkste planningsinstantie, heeft volledige controle over het gehele proces. Zij kan de fysieke werkelijkheid naar haar eigen goedvinden aanpassen, het idee van de maakbare samenleving (De Roo, 2001).

Het wereldbeeld veranderde echter drastisch door de ontwikkelingen aan het eind van de jaren zestig van de vorige eeuw (zie § 2.1.1). In het huidige wereldbeeld is er geen zekerheid maar onzekerheid en ligt de focus niet op eindresultaten (inhoudelijk) maar op het proces. Waar deze focus op het proces en de onzekerheid uit voortkomen wordt besproken in het vervolg van deze paragraaf.

De allesbevattende planner zoals hierboven beschreven bestaat niet. In de praktijk heeft de planner vrijwel nooit de beschikking over alle informatie en al heeft hij dit wel dan is het gelijktijdig en gelijkwaardig vergelijken van deze informatie voor alle alternatieven simpelweg onmogelijk (de Roo, 2001). Full comprehensiveness bestaat dus niet. De planner is beperkt door zijn eigen capaciteiten. Dit inzicht vatte Simon in 1967 met de term “bounded rationality”, of, beperkte rationaliteit (de Roo, 2001). De planner handelt hierdoor op basis van een onvolledig perspectief op de werkelijkheid en is hierdoor niet in staat om objectief doelen vast te stellen.

Het beeld dat de planner heeft van de werkelijkheid is bovendien niet alleen onvolledig maar ook nog eens subjectief. De visie op de werkelijkheid is namelijk een combinatie van drie, elkaar voortdurend beïnvloedende, dimensies (de Roo, 2001: 97):

- Objectgerichte dimensie: *“De fysieke en maatschappelijke werkelijkheid waarin al dan niet beleid- of planmatig ingegrepen wordt of gaat worden.”*
- Subjectgebonden dimensie: *“De keuzes in het besluitvormingsproces. Wensen, gevoelens en rationele overwegingen spelen hierbij een belangrijke rol.”*
- Intersubjectieve dimensie: *“De organisatie van, communicatie over en deelname aan besluitvorming en beleid. Gaat om inter-persoonlijke verhoudingen van betrokkenen die van betekenis zijn voor de definiëring van het probleem of wensbeeld.”*

Het perspectief van de planner is een intersubjectieve werkelijkheid of een geconstrueerde werkelijkheid (de Roo, 2001). Wanneer de planner toch puur handelt op basis van zijn eigen wereldbeeld dan zal hij dus handelen op basis van een subjectief en onvolledig beeld van de werkelijkheid. Het is hierdoor voor de planner onmogelijk om objectief doelen vast te stellen. Deze doelen zullen altijd gebaseerd zijn op het onvolledige en subjectieve wereldbeeld. Dit heeft grote onzekerheid tot gevolg.

Dit inzicht betekent tevens dat de planner bij het zoeken naar oplossingen wordt beperkt door zijn eigen visie op de werkelijkheid. Het aantal oplossingsrichtingen en alternatieven dat bij de besluitvorming in overweging wordt genomen is door zijn subjectieve en onvolledige perspectief namelijk niet compleet. Beleid wijkt hierdoor ook maar in geringe mate af van de huidige situatie. Er is sprake van institutioneel gedrag in beleidsontwikkeling (de Roo, 2001). Tussen het effect en de oorzaak van veranderingen is bovendien vaak geen direct verband aan te wijzen maar is sprake van een verwijderde oorzakelijkheid (de Roo, 2001). Dit maakt het moeilijk om vast te stellen wat een bepaalde verandering in het systeem veroorzaakt. Het is hierdoor lastig om voorspellingen te doen en maakt het ingrijpen in een systeem een stuk lastiger. Dit vergroot de onzekerheid rond vraagstukken aanzienlijk.

Daarnaast worden ruimtelijke vraagstukken gekenmerkt door een grote mate van complexiteit. Deze complexiteit komt voornamelijk voort uit de context van een vraagstuk. Er is in de praktijk geen laboratoriumopstelling waarin alle invloeden constant en gecontroleerd zijn. Veranderingen in de omgeving hebben invloed op het systeem en vice versa. Er is sprake van een open systeem (Voogd en de Roo, 2004).

Emery & Trist (1965) onderscheiden vier soorten contextuele omgevingen op basis van complexiteit en dynamiek:

1. Placid, randomized environments: Dit is de minst complexe en dynamische omgeving. De omgeving is stabiel en de invloeden op het systeem zijn beperkt en willekeurig verdeeld. Er vinden geen spontane veranderingen plaats.
2. Placid, clustered environments: Nog steeds een placid environment maar de invloeden zijn niet meer willekeurig verdeeld maar op een bepaalde manier geclusterd. De positie in het systeem speelt hierdoor een grotere rol en kan bepalend zijn voor de mate van succes. Hiervoor is dus kennis van het systeem nodig.
3. Disturbed reactive environments: In deze omgeving bestaan meerdere gelijksoortige en gelijkwaardige organisaties naast elkaar. Deze organisaties zijn met elkaar in competitie om de beste plek. De organisaties hebben echter allen kennis van deze omgeving en zullen dus strategisch handelen en proberen om elkaar te dwarsbomen. Ze moeten rekening houden met de stappen van anderen en hier zo goed mogelijk op anticiperen.
4. Turbulent fields: Meest complexe en dynamische omgeving. Zelfde omgeving als onder drie maar in dit type omgeving verandert de context waarin de organisaties zich bevinden ook, "*The 'ground' is in motion*". Deze veranderende context wordt mede veroorzaakt door autonome processen, een steeds grotere afhankelijkheid tussen verschillende facetten van de samenleving en het steeds grotere accent dat op Research and Development (R&D) wordt gelegd om te kunnen concurreren met andere organisaties. Dit heeft tot gevolg dat er constant nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden.

Relatief simpele vraagstukken, dus met een statische en stabiele context (placid randomized environments) vragen om een andere aanpak dan zeer complexe situaties (turbulent fields). Dit betekent dus dat de complexiteit van een vraagstuk bepalend is voor de aanpak. Wanneer er sprake is van relatief simpele vraagstukken kan de lijnbenadering dus nog steeds worden toegepast.

Een ander kenmerk van de moderne samenleving is de versnippering van de macht. Naast de overheid zijn er vele andere partijen met middelen die de richting van het proces kunnen beïnvloeden of het zelfs volledig stil kunnen leggen. De planner is hierdoor afhankelijk van andere partijen voor het behalen van de gestelde doelen. De positie die deze partijen innemen is door strategisch gedrag en irrationele keuzes echter niet altijd volledig logisch. De manier waarop deze partijen handelen, kan hierdoor anders zijn dan wordt verwacht. Bovendien hebben deze partijen vaak compleet andere en tegengestelde belangen en hebben zij helemaal geen belang bij het helpen van de planner. De planner is slechts één van de spelers geworden en heeft niet langer volledige macht. De onzekerheid rond ruimtelijke vraagstukken neemt hierdoor toe.

In huidige samenleving is heerst dus grote onzekerheid. Deze onzekerheid heeft grote gevolgen voor de manier van plannen. Twee andere strategieën om met onzekerheid om te gaan zijn hedging en flexing (Goetz & Szyliowicz, 1997). Hedging is een defensieve strategie die door middel van back-up systemen en het inbouwen van reserves probeert om zo goed mogelijk om te gaan met onvoorziene gebeurtenissen en omstandigheden. Flexing echter gaat uit van de mogelijkheid om te leren en om flexibel in te spelen op veranderingen. Wanneer er nieuwe informatie ter beschikking komt of wanneer omstandigheden veranderen dan zal het systeem zich aanpassen aan deze nieuwe informatie of omstandigheden. Hedging is hierdoor zeer gericht op het wegnemen en minimaliseren van risico's terwijl flexing juist een manier is om te anticiperen op veranderingen. Het is indekken versus meebuigen (Arts,2007).

Een manier van plannen die beide strategieën gebruikt is de communicatierationele benadering. Het probeert in eerste instantie om de onzekerheid zoveel mogelijk te beperken door middel van hedging maar maakt tevens gebruik van flexing om in te kunnen spelen op veranderingen. Communicatieve interactie is een andere zeer belangrijk begrip in de communicatief-rationele benadering. Door te communiceren met de andere partijen is het mogelijk om inzicht te verkrijgen in hun doelen, middelen en gedragingen (Voogd en de Roo, 2004). Door dit inzicht is beter te voorspellen hoe deze partijen zullen handelen. Het verkleint de onzekerheid rondom ruimtelijke vraagstukken hierdoor aanzienlijk.

Interactie en participatie spelen een cruciale rol in het omgaan met onzekerheid. Interactie is een belangrijk instrument om te achterhalen hoe anderen de werkelijkheid zien, wat zij wenselijk vinden of om te achterhalen welke problemen er spelen. Interactie en participatie zijn hierdoor essentiële begrippen in het verminderen van onzekerheid. Des te breder de scope, des te beter en completer de visie op de werkelijkheid. Des te beter de visie op de werkelijkheid, des te kleiner de onzekerheid. Bijkomend voordeel is dat partijen die actief betrokken zijn geweest bij het proces de uitkomst ervan vaak makkelijker accepteren dan wanneer deze van bovenaf opgelegd wordt. Er zijn een aantal verschillende gradaties van participatie. Arnstein onderscheidt er acht in zijn 'ladder of participation' (Arnstein, 1969, p.217). Deze zijn:

1. manipulatie (Manipulation)
2. therapie (Therapy)
3. informeren (Informing)
4. consultatie (Consultation)
5. tevredenstellen (Placation)
6. samenwerken (Partnership)
7. delegatie van bevoegdheden (Delegated Power)
8. zelfbeschikking (Citizen control)

Bij manipulatie en therapie is er geen sprake van participatie. Partijen hebben geen invloed op het proces en de macht is niet verdeeld. Bij informeren, consulteren en tevredenstellen is er sprake van symbolische participatie (tokenism). Er zijn wel andere partijen betrokken bij het proces maar deze partijen hebben geen macht om de uitkomst te bepalen, ze krijgen dus wel een stem maar deze is voornamelijk symbolisch. Bij samenwerken, het delegeren van bevoegdheden en zelfbeschikking is er sprake van echte participatie ('real participation'). De betrokken partijen mogen niet alleen hun zegje doen maar hebben daadwerkelijk invloed op de richting van het proces en keuzes die er worden gemaakt. De macht is verdeeld en de partijen zijn van elkaar afhankelijk voor het welslagen van het project (Arnstein, 1969). De overheid staat hier niet langer boven de andere partijen maar is één van de spelers in het proces.

Door het proces van interactie en participatie krijgt de planner een beter en completer beeld van de werkelijkheid. Dit verkleint de onzekerheid waardoor de planner effectiever en efficiënter kan interveniëren in de werkelijkheid. De integrale visie die het resultaat is van het gezamenlijke proces moet hiertoe wel een goede weerspiegeling zijn van de betrokken belangen. Is dit niet het geval dan zal de visie alsnog een vertekend beeld geven van de werkelijkheid. De gezamenlijke visie is het uitgangspunt voor de op te stellen plannen en ingrepen met betrekking tot de fysieke werkelijkheid (Voogd en de Roo, 2004).

Dit betekent helaas niet dat alle ingrepen ook het gewenste effect zullen hebben, daarvoor is de wereld veel te dynamisch en complex. Het is dan ook goed mogelijk dat er tussentijds zaken veranderen waardoor de oorspronkelijke visie niet meer voldoet. Tussentijdse evaluaties en monitoren kunnen helpen bij het ontdekken van deze veranderingen en maken het mogelijk om het proces bij te sturen. Dit verkleint de kans dat er schaarse middelen in een bodemloze put worden gegooit

§ 2.3 Conclusie

Hoewel de planning van wegen al lang geen pure lijnbenadering meer is, is er ook zeker nog geen sprake van een Total Design aanpak. De planning van wegen is op dit moment voornamelijk een kwestie van zorgvuldig inpassen en het compenseren en mitigeren van negatieve effecten. Instrumenten als de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding zijn hier op afgestemd en hebben een sterk sectoraal en technisch karakter. De Tracéwet geldt bijvoorbeeld maar voor een strook van veertig meter rondom het tracé. Dit creëert een harde scheiding tussen de weg en de omgeving en maakt gelijktijdige gebiedsontwikkeling erg lastig. Daarnaast voorziet de Tracéwet in de onteigening van de voor het project benodigde gronden. Het zijn instrumenten met een sterk lijngericht karakter (Struikma & Tillema, 2008) die de overheid zeer veel macht geven. De instrumenten maken het voor de overheid mogelijk om hun wil op te leggen aan anderen.

Het huidige instrumentarium is dan ook sterk dwingend en hiërarchisch. Er is wel sprake van participatie maar deze is enkel symbolisch, een mogelijkheid voor belanghebbenden en betrokkenen om hun mening te geven maar meer ook niet. Er is geen sprake van een gezamenlijke zoektocht naar een betere ruimtelijke kwaliteit voor het gehele gebied. Er is een sectorale agenda en de punten in deze agenda dienen zo effectief en efficiënt mogelijk gerealiseerd te worden.

Deze manier van werken en de vele negatieve effecten hebben ertoe geleid dat er veel weerstand is tegen infrastructurele projecten. De overheid handelt nog alsof zij alle macht heeft terwijl dit allang niet meer het geval is. Er zijn vele andere partijen die over de middelen beschikken om het proces te dwarsbomen, deze middelen geven deze partijen macht. Ondanks het feit dat de macht dus wel verdeeld is, is er geen sprake van 'real participation'. Deze manier van werken roept veel verzet op. Er is dan ook veel vraag naar meer gebiedsgerichte benaderingen (Total design) maar voor veel planners is het afstappen van oude gewoontes erg lastig.

Toch worden er wel degelijk stappen gezet in de richting van de gebiedsgerichte benadering. Niet alleen binnen de infrastructuurplanning maar ook in de andere sectoren. Goede voorbeelden hiervan zijn de verschuiving van de toelatingplanologie naar de ontwikkelingsplanologie, de verschuiving van het MIT naar het MIRT en de eerste stappen die gezet worden richting het opstellen van integrale gebiedsagenda's. Ook het advies van de Commissie Elverding is een stap voorwaarts.

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe de planning van infrastructuur zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. In deze ontwikkeling is een duidelijk lijn zichtbaar waarin de planning van infrastructuur verschuift van een lijnbenadering naar een meer gebiedsgerichte benadering. Daarnaast is uitgebreid besproken wat de oorzaak is van deze verschuiving. Wat gebiedsgericht werken is, wanneer het nut heeft en wat de voor- en nadelen zijn is echter nog niet behandeld. Het volgende hoofdstuk zal hier dieper op in gaan.

Hoofdstuk 3: Gebiedsgericht werken als procesbenadering

“Gebiedsontwikkeling is een container begrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijke- en het stedelijke gebied waarbij uitgegaan wordt van een integrale, intersectorale benadering van ruimtelijke opgaven waarin alle benodigde activiteiten ter realisering van een project of een complex van projecten – zoals de aanleg van infrastructuur, groen en watervoorziening – in samenhang met opstalactiviteiten, worden gerealiseerd. Bij integrale gebiedsontwikkeling worden verschillende functies (zoals natuur, water, infrastructuur, wonen, werken en recreatie) met elkaar geïntegreerd tot een samenhangend programma” (Wolting, 2008, p.15).

Een gebiedsgerichte benadering is niet nieuw. Een goed voorbeeld hiervan is het Ruimtelijke Ordening & Milieu beleid (ROM) van het ministerie van VROM. Dit beleid werd al aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw gelanceerd om specifieke problemen op het gebied van de ruimtelijke ordening en milieu op te lossen. Doel van het experiment is om *“een aanpak te vinden voor complexe gebiedsgerichte vraagstukken en zo de kwaliteit van de inrichting en het gebruik van gebieden te verhogen”* (VROM, 1998, p.4). De ROM aanpak speelt in op de lokale kwaliteiten van een gebied. De klassieke, generieke aanpak houdt geen rekening met deze eigenschappen terwijl hier grote behoefte aan is. Het oplossen van de problematiek is bovendien niet mogelijk vanuit één vakgebied of door één enkele partij. Er moet samengewerkt worden om een betere ruimtelijke kwaliteit voor het gehele gebied te creëren.

Bij de planning van hoofdinfrastructuur is een gebiedsbenadering helaas nog geen gemeengoed. De focus ligt nog teveel op de weg terwijl deze op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied zou moeten liggen. Er zou meer van *“buiten naar binnen”* gewerkt moeten worden in plaats van *“binnen naar buiten”* (Arts, 2007, p.34). Dit betekent dat er gekeken moet worden of de weg aansluit bij de behoeften van het gebied.

De weg is in deze benadering slechts een van de vele belangen. De partijen moeten gezamenlijk een plan ontwikkelen om de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied te verbeteren. Wat de behoeften van het gebied precies zijn is aan het begin van het proces nog onduidelijk. Dit zal in de loop van het proces duidelijk worden door de interactie tussen de gebiedspartijen.

Omdat de inhoud door de dynamiek en complexiteit van het vraagstuk zou kunnen veranderen ligt de nadruk bij de gebiedsbenaderingen meer op de procesaspecten (de manier waarop) dan op welke verandering gewenst zijn (inhoud). De complexiteit en dynamiek leiden bovendien tot veel onzekerheid. Door de gebiedspartijen bij elkaar te brengen in een gezamenlijk proces kan deze onzekerheid aanzienlijk verminderd worden.

Dat de focus in de gebiedsbenadering hierdoor meer op het proces komt te liggen betekent niet dat inhoud bij de gebiedsbenaderingen niet belangrijk is. Een goed inhoudelijk eindresultaat is de reden dat het proces wordt opgezet. Dat de focus op het proces ligt komt door de onzekerheid rondom ruimtelijke vraagstukken.

Paragraaf 3.1 zal behandelen wanneer het nut heeft om gebiedsgericht te werken. Vervolgens zal in paragraaf 3.2 uiteengezet worden aan welke criteria een goed procesontwerp moet voldoen. In paragraaf 3.3 worden de belangrijkste argumenten voor een procesaanpak besproken en in paragraaf 3.4 de risico's ervan.

§ 3.1 Dynamiek en complexiteit

Zoals hiervoor is beschreven komt de nadruk meer op het proces te liggen door de onzekerheid rondom ruimtelijke vraagstukken. Deze onzekerheid komt voort uit de complexiteit en dynamiek van deze vraagstukken. Maar wat maakt een vraagstuk complex en

dynamisch? De complexiteit van een vraagstuk wordt bepaald door het karakter van zowel het probleem als de context. Het complexe karakter van het probleem kan voortkomen uit (de Bruijn, 2002: 22-24):

1. Het ongestructureerde van karakter van het probleem.
2. Vervlechting van het probleem met andere problemen.
3. Dynamiek van het probleem.

Voor problemen die ongestructureerd van karakter zijn is geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voorhanden. Hiervoor zijn twee redenen. De eerste is het ontbreken van objectiveerbare informatie. Dit betekent dat er discussie mogelijk is over de data, de methoden en systeemgrenzen die bij de probleemdefinitie en de keuze voor een bepaalde oplossing worden gebruikt. De tweede reden komt voort uit het feit dat het maken van keuzes nooit objectief is. De keuzes die iemand maakt zijn gebaseerd op het werkelijkheidsbeeld dat deze persoon heeft. Dit perspectief op de werkelijkheid is een samenvoeging van objectieve, subjectieve en intersubjectieve informatie en kan hierdoor nooit volledig objectief zijn (zie ook §2.3). In de praktijk worden keuzes vaak gemaakt door gewichten toe te kennen aan de verschillende onderdelen en belangen. Ook dit is een subjectieve zeer subjectieve aangelegenheid waarover geen eenduidigheid bestaat.

Vervlochten problemen zijn problemen die niet in isolement bestudeerd kan worden. Dit betekent dat het oplossen van het probleem en de manier waarop dit gebeurt van invloed is op andere problemen en belangen. Ook hier moeten dus weer afwegingen worden gemaakt die niet volledig objectief zullen zijn. Het grote verschil met het vorige punt is dat er in dit geval afwegingen moeten worden gemaakt tussen belangen in de context van het probleem en niet tussen de verschillende onderdelen van het probleem.

Dynamische problemen zijn problemen die kunnen veranderen in de loop der tijd. De oplossing zal hierdoor ook flexibel moeten zijn wil deze nog aansluiten bij het op te lossen probleem. Het probleem kan veranderen door bijvoorbeeld het beschikbaar komen van nieuwe informatie of door het veranderen van normatieve opvattingen. De dynamiek die hierdoor ontstaat, heeft tot gevolg dat de nadruk meer komt te liggen op het formuleren van problemen en het oplossen dan op het vinden van de juiste probleemdefinitie. Deze kan namelijk al snel weer achterhaald blijken te zijn. Ruimtelijke planning is hierdoor een continu proces, of, een "*ongoing proces*" (De Roo, 2001).

Voor problemen die aan één of meerdere van de bovenstaande punten voldoen is een procesaanpak de meest logische keuze. Verschillende partijen zien de werkelijkheid nou eenmaal anders en hebben hier legitieme redenen en argumenten voor. Een inhoudelijke aanpak erkent deze werkelijkheden niet en roept hierdoor vaak conflicten op in plaats van oplossingen (de Bruijn, 2002). Een oplossing uit een procesmatige aanpak zal dan ook nooit objectiveerbaar zijn maar kan wel gezaghebbend zijn. Dit betekent dat de oplossing door de betrokken partijen wordt geaccepteerd.

Niet alleen het karakter van het probleem maar ook de context waarin het probleem zich bevindt kan de complexiteit van het probleem aanzienlijk vergroten, hiervoor zijn een aantal redenen (Bruijn, 2002). De eerste reden komt voort uit de vaak tegenstrijdige en uiteenlopende belangen die partijen in een netwerk hebben (pluriformiteit). Toch zijn ze afhankelijk van elkaar voor het behalen van hun doelen (interdependentie). Er is dus sprake van een wederzijdse afhankelijkheid maar van uiteenlopende doelen. Dit kan er toe leiden dat bepaalde partijen niet geïnteresseerd zijn in een samenwerking terwijl deze partijen wel belangrijk zijn bij het behalen van een gewenst eindresultaat (geslotenheid). Bovendien kan de samenstelling van het netwerk veranderen (dynamisch). Partijen die vandaag deel uit maken van het netwerk kunnen morgen zijn verdwenen. Dit maakt werken in een netwerk erg onvoorspelbaar.

Wanneer er binnen een netwerk toch wordt geprobeerd om het project te realiseren via command and control dan roept dit vaak veel verzet op. Partijen die geen belang hebben bij het project beschikken vaak over middelen die het project kunnen veranderen, vertragen of zelfs stil kunnen leggen. Het is belangrijk om deze partijen bij het project te betrekken en om ze te vriend te houden.

Ook een projectmatige aanpak zal niet de gewenste resultaten opleveren wanneer er sprake is van een complex probleem in een dynamische context (netwerk). Bij een project ligt de nadruk sterk op het oplossen van een van tevoren vastgesteld doel. Vervolgens wordt er bepaald welke werkzaamheden en middelen er nodig zijn om dit doel te bereiken en wordt er via een vast stappenplan naar het doel toegewerkt. Wanneer het doel echter onbekend is of tussentijds kan veranderen zal een projectaanpak waarschijnlijk niet de gewenste resultaten opleveren. Een projectaanpak is hiervoor teveel gefocust op het bereiken van een doel, verandert dit doel dan is het project niet langer relevant. Toch projectmatig werken kost in dit geval alleen maar tijd, geld en energie (Kor & Wijnen, 2005: 41-42).

Het grote voordeel van een procesaanpak is dat een procesaanpak niet in fasen verloopt maar in rondes. Het probleem wordt niet van tevoren door één partij gedefinieerd maar wordt door interactie tussen de betrokken partijen vastgesteld. Een probleem wordt alleen opgelost als het door voldoende partijen wordt gezien als probleem of als partijen “winst” kunnen maken door in het proces te participeren. Door de dynamiek is het bovendien mogelijk dat de problemen veranderen. Door in rondes te werken in plaats van fasen (lineair) is het mogelijk om met deze complexiteit om te gaan. Nieuwe ronde, nieuwe kansen.

Een ander belangrijk voordeel van de procesaanpak is het mogelijk maken van hybriditeit. Het brengt tegengestelde en concurrerende waarden bij elkaar waardoor er mogelijk een oplossing ontstaat die recht doet aan alle betrokken belangen. De oplossing die hieruit voortkomt, is meer dan de som der delen. De samenwerking levert een resultaat op dat de partijen onafhankelijk van elkaar niet hadden kunnen bereiken, dit is synergie (de Bruijn, 2002: 33-34).

In deze paragraaf is uiteengezet wanneer het nut heeft om procesmatig te werken. Een procesmatige aanpak heeft echter alleen succes als het procesontwerp goed is. Aan welke criteria een goed procesontwerp moet voldoen wordt behandeld in paragraaf 3.2.

§ 3.2 Het procesontwerp

Niet elk proces zal een gewenst eindresultaat opleveren. Een succesvol proces is gebaseerd op vier kernelementen (de Bruijn, 2002: 53-55):

- Openheid
- Bescherming van de core values
- Voortgang
- Inhoud

Openheid

Openheid betekent dat besluiten niet eenzijdig genomen worden door de initiatiefnemer maar dat andere partijen ook in de gelegenheid worden gesteld om mede richting te geven aan het besluitvormingsproces. Dit vereist een open houding van de initiatiefnemer. Dit betekent niet dat direct alle partijen bij het proces betrokken moeten worden, dit zal per proces verschillen. De mogelijk uit te nodigen partijen zijn onder te verdelen in vier groepen.

1. Partijen die bij de besluitvorming over blokkademacht beschikken
2. Partijen die bij de besluitvorming over productiemacht beschikken
3. Partijen die belang hebben bij de besluitvorming
4. Partijen die uit morele overweging bij het proces betrokken zouden moeten zijn

Welke partijen betrokken zijn zal per proces verschillen en mede afhankelijk zijn van welke partijen er nog meer betrokken zijn. Sommige partijen kunnen nu eenmaal niet samen door één deur en dan is het voor het proces beter om niet beide partijen uit te nodigen. Het is belangrijk dat andere partijen daadwerkelijk de richting van het proces kunnen beïnvloeden. Het mag niet zo zijn dat partijen wel uitgenodigd worden maar vervolgens geen stem krijgen in het proces. De overige partijen moeten de mogelijkheid hebben om hun eigen problemen in het proces in te brengen.

Bescherming van core values

Dit kernelement is gericht op het beschermen van de betrokken partijen. Wanneer deze bescherming er niet is dan is het niet aantrekkelijk om in het proces te participeren. De core values van een bedrijf zijn de reden dat het bedrijf bestaat, het is de essentie van de organisatie, datgene waar ze voor staat. Het beschermen van deze belangen is dan ook zeer belangrijk voor de participatie van deze partijen. Het proces mag hun niet dwingen tot keuzes die hun core values aan kunnen tasten.

Een belangrijk criterium voor het beschermen van de core values is dat partijen zich niet moeten binden aan een inhoudelijk eindresultaat maar aan het proces om te komen tot een goed inhoudelijk eindresultaat. Er moet commitment zijn aan het proces, niet aan het resultaat. Het committeren aan een inhoudelijk resultaat zou in ieder geval niet mogelijk moeten zijn aangezien de kans groot is dat dit resultaat verandert gedurende het proces. Wanneer er naar een van tevoren vastgesteld eindresultaat toegewerkt kan worden dan is een projectaanpak de meest logische keuze.

Als het niet langer aantrekkelijk is om in het proces te participeren moet het bovendien mogelijk zijn om uit het proces te stappen. Om dit te garanderen moeten er “exit-rules” opgesteld worden. Deze regels verlagen de drempel voor partijen om toe te treden tot het proces.

Voortgang

Om voortgang is het proces te behouden is het belangrijk dat het proces genoeg winstmogelijkheden bevat voor alle betrokken partijen. Bevat het geen winstmogelijkheden voor de partijen dan zullen deze partijen zich wellicht niet coöperatief opstellen. De belangrijkste prikkel tot coöperatief gedrag is het vooruitzicht op ‘winst’. Om partijen tot het eind betrokken te houden bij het proces moet de winst bovendien zo laat mogelijk uitbetaald worden. Wordt de winst te vroeg uitbetaald dan bestaat de kans dat partijen zich niet langer coöperatief opstellen. Het proces kan hierdoor aanzienlijk worden vertraagd.

Daarnaast is het belangrijk dat er sprake is van een zware personele bezetting. Dit heeft drie belangrijke voordelen ten opzichte van een lichte vertegenwoordiging. Ten eerste vergroot een zware personele bezetting het externe gezag en de uitstraling van het proces. Ten tweede is een zware vertegenwoordiging in staat om zich committeren aan het proces. Een lichte vertegenwoordiging heeft vaak geen ‘commitment power’. Zij moeten de standpunten die ze innemen in het proces eerst bespreken met hun eigen bazen. Het proces kan hierdoor aanzienlijk worden vertraagd. Het derde voordeel ontstaat door de afstand die een zware vertegenwoordiging heeft tot opzicht van de eigen achterban. Het kan zijn dat partijen in moeten leveren in het proces. Dit is niet altijd gemakkelijk om te accepteren maar kan wel essentieel zijn voor de voortgang van het proces. Een lichte vertegenwoordiging zou een dergelijke keuze niet kunnen maken.

Inhoud

Het is voor de participatie van partijen van groot belang dat het proces ergens over gaat, dat het inhoud heeft. Inhoudelijke inzichten spelen dan ook een belangrijke rol in het proces maar

mogen niet leidend worden in de besluitvorming. Door naast belanghebbenden ook inhoudsdeskundigen in het besluitvormingsproces te betrekken is het mogelijk om inhoud in het proces te krijgen terwijl het proces leidend blijft. Het is hierbij belangrijk dat de experts niet verweven raken met een bepaald belang (verkleuring van experts).

Tegelijkertijd is het belangrijk dat het proces en de inhoud niet teveel gescheiden worden. Het is daarom belangrijk dat de scheiding van rollen gepaard gaat met een vervlechting van activiteiten. Dit kan bereikt worden door de inhoudsdeskundigen (experts) te gebruiken als informatiebron over de wetenschappelijkheid van onderzoeken en opvattingen. De belanghebbenden in het proces kunnen de experts raadplegen over inhoudelijke vraagstukken. De inhoudsdeskundigen spelen dus de rol van objectieve adviseurs, duidelijk gescheiden van de belangen maar wel vervlochten met het proces.

Door het verloop van inhoudelijke variëteit naar inhoudelijk selectie zullen uiteindelijk alleen de echt relevante vraagstukken over blijven. In het begin van het proces zal er een groot aantal opvattingen ingebracht worden in het proces. De inhoudelijke opvattingen die niet aan de eis van wetenschappelijke kritiek voldoen zullen gaandeweg buiten het proces vallen, het proces werkt hierdoor als een filter.

Een goed proces is dus open, beschermt de core values, valt niet stil en heeft voldoende inhoud. Wat het voordeel is van een goed proces wordt behandeld in de volgende paragraaf.

§ 3.3 Voordelen van procesmatig werken

Wanneer er sprake is van een complex probleem in een dynamische context (netwerk) dan heeft een procesmatige manier van werken de voorkeur boven andere methoden (zie ook §3.1). Dit betekent echter niet dat een proces altijd het gewenste resultaat oplevert, het proces moet hiertoe wel aan een aantal belangrijke criteria voldoen (zie ook §3.2). Wanneer er echter aan deze criteria wordt voldaan dan zal een procesaanpak zes belangrijke voordelen hebben ten opzichte van andere methoden. Deze voordelen zijn (de Bruijn, 2002: 38-42):

1. Draagvlak
2. Reductie van inhoudelijke onzekerheid
3. Verrijking van probleemdefinities en -oplossingen
4. Incorporatie van dynamiek
5. Transparantie van de besluitvorming
6. Depolitisering van de besluitvorming

Doordat er vaak partijen bij het proces betrokken zijn die over blokkademacht beschikken is het belangrijk dat deze partijen het proces steunen en actief betrokken zijn bij de probleemformulering en -oplossing. Hierdoor kan er draagvlak voor het proces ontstaan. Helaas heeft draagvlak voor velen een negatieve bijklank en wordt het vaak geassocieerd met het afzwakken van goede, inhoudelijke ideeën. Dit is echter onterecht, zoals aangegeven in de vorige paragraaf is inhoud een kernelement van een goed proces.

Meerdere partijen weten meer dan één. Door het actief betrekken van andere partijen is het mogelijk om een beter en completer beeld te krijgen van het probleem en de context van het probleem. De confrontatie tussen de verschillende informatiebronnen en -typen zal de kwaliteit van de informatie ten goede komen en zo de onzekerheid rondom het vraagstuk verkleinen.

Hetzelfde geldt voor de verrijking van probleemdefinities en -oplossingen. Door het probleem vanuit verschillende perspectieven te bekijken ontstaat er een veel beter en completer beeld van het probleem dan wanneer het probleem eenzijdig wordt gedefinieerd. Partijen zullen vaak heel verschillend tegen een probleem aankijken en zeer uiteenlopende oplossingen aandragen. Het confronteren van de verschillende perspectieven kan zeer verrijkend werken.

In paragraaf 3.1 is uitgebreid behandeld dat een procesaanpak in het geval van een complex probleem in een dynamische context de meest logische keuze is. Een procesaanpak werkt niet op basis van een vaste probleemdefinitie en een vastgesteld einddoel maar kijkt per ronde of het probleem en de oplossing nog relevant zijn. Mocht er iets veranderen dan kan er bijgestuurd worden. Door middel van interactie en participatie wordt bovendien geprobeerd om de onzekerheid rondom vraagstukken zoveel mogelijk te beperken.

Transparantie van de besluitvorming ontstaat doordat het voor de betrokkenen mogelijk is om na te gaan waar zij zich in het proces bevinden. Zij weten hierdoor precies waar zij aan toe zijn en waar het proces zich op dat moment bevindt.

Het laatste voordeel is depolitisering van de besluitvorming. Veranderingen roepen vaak veel weerstand op. Deze weerstand komt voornamelijk voort uit onbegrip, onzekerheid en een gevoel van afhankelijkheid. Deze gevoelens kunnen weggenomen worden door niet teveel te focussen op het inhoudelijke aspect (welke veranderingen zijn gewenst) maar op het procesaspect (de manier waarop). Partijen zijn zelf actief betrokken bij de veranderingen en kunnen hier zelf invloed op uitoefenen. Het proces moet uiteindelijk leiden tot een goed inhoudelijk eindresultaat.

Het hoeft niet zo te zijn dat elke partij die bij het proces betrokken is geweest ook volledig achter het uiteindelijke resultaat staat, er zijn hier simpelweg teveel verschillende belangen voor. Bij een proces waarbij iedereen zich naderhand in de gekozen oplossing kan vinden en dat eerlijk is verlopen is sprake van consensus. De betrokken partijen zijn het onderling volledig eens. Consensus komt in de praktijk meestal niet voor, hiervoor zijn er te veel belangen bij het proces betrokken. Meestal is sprake van commitment of tolerantie. Bij commitment zijn niet alle partijen het inhoudelijk volledig met elkaar eens maar accepteren zij het uiteindelijke resultaat wel. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat een partij leert dat het resultaat weliswaar niet volledig aansluiten bij haar doelen maar dat het resultaat wel het maximaal haalbare was gezien de situatie. Bovendien is het mogelijk dat een partij, door zich nu te committeren aan het proces, in het volgende proces veel sterker staat dan wanneer zij dit niet doet. Bij tolereren weigert een partij bij te dragen aan het genomen besluit maar zal zij dit besluit niet dwarsbomen of blokkeren.

Uit het bovenstaande zou afgeleid kunnen worden dat procesmatig werken alleen maar voordelen heeft, er zijn echter ook een aantal belangrijke nadelen. De risico's van procesmatig werken worden uiteengezet in de volgende paragraaf.

§ 3.4 Risico's

De risico's van procesmatig werken komen voornamelijk voort uit een foutieve of onvolledige toepassing van de benadering. De risico's zijn onder te verdelen in twee categorieën (de Bruijn, 2002: 43-47):

- Procesmanagement in de mal van klassieke managementstijlen: Procestechnieken worden misbruikt om veranderingen door te voeren in klassieke managementstijlen.
- Alles is een proces.

In de eerste categorie vallen twee risico's te onderscheiden. Een belangrijk risico is dat er niet wordt overlegd maar wordt uitgelegd. Procesmanagementtechnieken worden in dit geval misbruikt om een al genomen inhoudelijke besluit zo effectief mogelijk te communiceren. Er wordt geprobeerd om, door middel van communicatie, de weerstand tegen een al genomen besluit weg te nemen. Dit is één van de redenen waarom draagvlak voor sommigen een negatieve bijklank heeft.

Het tweede risico in deze categorie hangt nauw samen met de projectmatige manier van werken. Er wordt geprobeerd om het proces dusdanig beheersbaar te maken dat er geen

ruimte meer is voor overleg en onderhandelingen. Het “proces” verloopt niet in rondes maar is gefaseerd (lineair). Er zijn vaak dezelfde fasen te onderscheiden als in een project. Deze zijn:

- Probleemverkenning
- Bepalen van de doelstellingen
- Informatie verzamelen
- Besluit
- Uitvoering & evaluatie

Het wordt echter een proces genoemd omdat er in elke fase bepaalde partijen bij het project “betrokken” zijn. De randvoorwaarden zijn echter zo strikt dat er geen vrijheid is voor de actoren.

Een ander belangrijk risico is dat elk vraagstuk procesmatig aangepakt wordt. Een procesaanpak heeft alleen voordelen als er sprake is van een complex probleem in een dynamische context. Wanneer dit niet het geval is dan zal het vraagstuk waarschijnlijk veel effectiever en efficiënter opgelost kunnen worden door middel van een andere benadering. Binnen de procesaanpak wordt bovendien veel gebruik gemaakt van andere manieren van sturen. Een goed voorbeeld hiervan is het dreigen met “command and control” om het proces gaande te houden. Command and control wordt in dit geval niet gebruikt om een inhoudelijke keuze af te dwingen maar om een veranderingsproces af te dwingen. Enkel procesmatig werken leidt waarschijnlijk tot een zeer stroperige besluitvorming.

Een ander risico in deze categorie is dat de procesbenadering leidt tot verarming van de besluitvorming in plaats van inhoudelijke verrijking. Hiervoor zijn drie redenen. Omdat er een groot aantal belangen bij het proces betrokken zijn moet het uiteindelijke resultaat ook recht doen aan al deze belangen. Het eindresultaat kan hierdoor een “grauw compromis” zijn van de bij het proces betrokken belangen.

De participatie van vele partijen in een proces kan ook leiden tot koehandel. Dit betekent dat verliezende partijen worden gecompenseerd voor hun verlies. Het inhoudelijke besluit is hierdoor geen weerspiegeling van de betrokken belangen en onsamenhangend.

De laatste reden voor verarming van de besluitvorming komt voort uit een gebrekkig procesmanagement. De procesmanager is zo druk met het managen van het proces dat hij vergeet om de inhoud te waarborgen. Een dergelijk proces zal nooit kunnen leiden tot inhoudelijke verrijking.

§ 3.5 Conclusie

Tot nog toe hebben we kunnen zien dat de focus binnen de infrastructuurplanning steeds meer verschuift van de weg naar het gebied. In de gebiedsbenadering ligt de nadruk sterk op het gezamenlijke proces waarin gezocht wordt naar een betere ruimtelijke kwaliteit voor het plangebied. Een dergelijk procesbenadering heeft voornamelijk voordelen als er sprake is van een complex vraagstuk in een dynamische context. Is dit niet het geval dan is het beter om te kiezen voor een andere aanpak. Wanneer dit echter wel het geval is dan heeft de benadering een aantal zeer belangrijke voordelen ten opzichte van andere benaderingen. De belangrijkste voordelen van een procesbenadering zijn het creëren van draagvlak, het reduceren van inhoudelijke onzekerheid, het verrijken van probleemdefinities en –oplossingen, het incorporeren van dynamiek, het transparant maken van de besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming.

Zoals vermeld is het uiteindelijk doel van de gebiedsbenadering om de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied te verbeteren. Maar waar streven we eigenlijk naar als we streven naar ruimtelijke kwaliteit? Het begrip ruimtelijke kwaliteit is omgeven met onzekerheid en het

geven van een definitie is hierdoor erg lastig. Deze onzekerheid komt voort uit het feit dat ruimtelijke kwaliteit een sterk subjectief en dynamisch begrip is. De definitie van het begrip verschilt hierdoor per plaats, tijd en persoon. Dit maakt het een zeer lastig begrip om mee te werken. Om meer duidelijkheid te scheppen en om een eenduidige definitie van ruimtelijke kwaliteit te gebruiken in dit onderzoek wordt het begrip ruimtelijke kwaliteit verder uitgewerkt in hoofdstuk vier.

Hoofdstuk 4: Ruimtelijke kwaliteit

§ 4.1 Perspectieven op ruimtelijke kwaliteit

In de vele beleidsdocumenten die er in de loop der jaren zijn geproduceerd komt het begrip ruimtelijke kwaliteit veelvuldig voor. Deze documenten hebben vaak één ding gemeen, het begrip wordt wel genoemd maar er wordt niet uitgelegd wat er onder wordt verstaan. De discussie over de rol van de ruimtelijke ordening aan het eind van de jaren tachtig brengt hier verandering in. Is ruimtelijke ordening enkel het zorgvuldig afstemmen van sectorale ruimteclaims of is het mogelijk om, door het zorgvuldig combineren van ruimteclaims, tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren? Zou dit laatste eigenlijk niet het doel moeten zijn van de ruimtelijke ordening? En als het streven ruimtelijke kwaliteit is, waar streven we dan naar?

Het is erg lastig om een eenduidig antwoord te geven op deze vraag, ruimtelijke kwaliteit is namelijk sterk afhankelijk van de plaats, tijd, schaalniveau, sociale omstandigheden en de culturele invalshoek. Dit maakt het begrip sterk subjectief en dynamisch.

Ondanks deze moeilijkheden zijn er in de loop der tijd toch een aantal pogingen gedaan om het begrip ruimtelijke kwaliteit te definiëren. Een belangrijke bron hierbij is het werk van Vitruvius (Driessen, 2005: 7). In zijn boek *'de architectura'* beschrijft hij de kwaliteit van een bouwwerk aan de hand van drie samenhangende begrippen:

- Firmitas - de constructie, stevigheid en duurzaamheid van het bouwwerk.
- Utilitas - de functionele en gebruikskwaliteit van het bouwwerk.
- Venustas - de schoonheid, authenticiteit en oorspronkelijkheid van het bouwwerk.

Deze driedeling is de basis voor de definitie van ruimtelijke kwaliteit zoals gegeven door VROM in de vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Hierin omschrijft zij ruimtelijke kwaliteit als een combinatie van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze drie waarden zijn gezamenlijk bepalend voor de kwaliteit van een ruimte (VenW, 2003: 41). De gebruikswaarde is nauw verbonden aan het begrip Utilitas, de belevingswaarde met Venustas en de toekomstwaarde met Firmitas.

Dit levert echter nog steeds geen werkbare definitie op van ruimtelijke kwaliteit. Daarom probeert de RijksPlanologische Dienst in haar publicatie *'Ruimtelijk Beter Investeren'* de drie ontwerpeisen verder te concretiseren. Dit leidt tot de volgende omschrijving (Hooimeijer, 2001: 17):

- Gebruikswaarde – functionele geschiktheid, doelmatig gebruik, doelmatige aanleg, doelmatig beheer, samenhang, bereikbaarheid en interferentie.
- Belevingswaarde – identiteit, diversiteit, herkenbaarheid en zingeving.
- Toekomstwaarde – sturende werking, doelmatigheid in de tijd, uitbreidbaarheid en aanpasbaarheid.

Deze omschrijving is echter maar iets concreter dan de oorspronkelijke omschrijving van VROM en de invulling van de criteria is nog steeds sterk subjectief. Vanuit een ecologisch perspectief krijgt functionele geschiktheid bijvoorbeeld een compleet andere invulling dan vanuit een economische perspectief (Hooimeijer, 2001: 18).

Een andere, meer recente, omschrijving van het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven in de vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Hierin wordt ruimtelijke kwaliteit omschreven aan de hand van zeven criteria (Voogd, 2004: 28):

- Ruimtelijke diversiteit – Het behouden en versterken van het eigen karakter van uiteenlopende stedelijke milieus en landschappen.

- Economische en maatschappelijke functionaliteit – Functies moeten goed op elkaar aansluiten en mogen elkaar niet dwarszitten, ze moeten elkaar versterken.
- Culturele diversiteit – Er moet ruimte zijn voor verschillende culturen en ontplooiingsvormen.
- Sociale rechtvaardigheid – de ruimtelijke omstandigheden moeten dusdanig goed en eerlijk zijn dat iedereen een kans heeft op een gezond bestaan.
- Duurzaamheid – De ruimtelijke ordening moet bijdragen aan het verminderen en bestrijden van milieuproblemen en aan de veiligheid van het bestaan.
- Aantrekkelijkheid – Het behoud van landschap- en stedenschoon
- Menselijk maat – De inrichting van de ruimte moet passen bij de behoefte van de belevingswereld van burgers.

Deze omschrijving roept echter nieuwe problemen op. De bovenstaande omschrijving suggereert eenduidigheid en maatschappelijke eenheid. Er wordt vanuit gegaan dat ruimtegebruik een universele waarde heeft. In de praktijk bestaat deze universele waarde echter niet, de moderne maatschappij is hiervoor te pluriform (Voogd, 2004: 29). Een ander probleem is dat de verschillende publieke belangen (economische, ecologische, sociale en culturele) en ontwerpeisen (diversiteit, identiteit en menselijke maat) door elkaar lopen en dat de ontwerpeisen als publieke belangen worden gezien. Ook deze definitie roept hierdoor veel nieuwe vragen op en leidt eerder tot verwarring dan verheldering (Hooimeijer, 2001: 18-19). Gezien de problemen en de onvolledigheid van bovenstaande definities wordt er in dit onderzoek gekozen voor een andere definitie. Deze definitie is afkomstig uit het onderzoek 'kwaliteit in meervoud' van Habiforum. In dit onderzoek worden de ontwerpeisen (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde) gecombineerd met de publieke belangen (economische, ecologische, sociale en culturele). Voor elke combinatie ontstaan een aantal kwaliteitsbegrippen. Deze begrippen kunnen als leidraad dienen voor het zoeken naar en bepalen van ruimtelijke kwaliteit.

De visie op ruimtelijke kwaliteit van Habiforum is een combinatie van de bovenstaande visies en biedt de meest werkbaar omschrijving van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Het analysekader zoals opgesteld door Habiforum zal in het vervolg van dit hoofdstuk verder uitgewerkt worden. Om het analysekader volledig te kunnen begrijpen worden in paragraaf 4.2 de verschillende onderdelen van ruimtelijke kwaliteit nader uitgewerkt. In paragraaf 4.3 wordt het analysekader voor ruimtelijke kwaliteit vervolgens nader uitgewerkt.

§ 4.2 Vereisten voor ruimtelijke kwaliteit

In het onderzoek van Habiforum wordt ruimtelijke kwaliteit dus gezien als een combinatie van maatschappelijk belangen en de drie ontwerpeisen. Hierbij is er pas sprake van ruimtelijke kwaliteit als er aan alle combinaties van belangen en ontwerpeisen wordt voldaan. De ontwerpeisen worden door Habiforum als volgt gedefinieerd (Hooimeijer, 2001: 21-24):

- Gebruikswaarde: Bij de gebruikswaarde gaat het om de functionaliteit van de ruimtelijke structuur. Hoe functioneel en veilig is een ruimte voor bepaalde functies? Functies mogen elkaar hierbij niet hinderen maar moeten elkaar ondersteunen.
- Belevingswaarde: De cultureel bepaalde waardering van de herkenbare karakteristiek en samenhang van locatie, waarbij bestaande kwaliteiten als 'site', 'situation', 'compositie' en 'inrichting' worden afgewogen tegen overeenkomstige kwaliteiten in vergelijkbare ruimten. 'Site' staat hier voor de beschikbaarheid van bronnen op de locatie, 'situation' heeft betrekking op de ligging en bereikbaarheid van de locatie. Belevingswaarde is verbonden aan aspecten als identiteit, diversiteit en herkenbaarheid.

- Toekomstwaarde: De mogelijkheid tot kwantitatieve groei (meer van het bestaande, wat neerkomt op stabiliteit in de groei) en kwalitatieve groei (de ruimte moet openstaan voor vernieuwing en ontwikkeling van nieuwe activiteiten).

Habiforum onderscheidt vier verschillende belangen die een grote rol spelen in de huidige maatschappij. Deze belangen liggen echter niet vast en wanneer de maatschappij veranderd kunnen de belangen ook veranderen. In de huidige maatschappij zijn vier belangrijke publieke belangen te onderscheiden, deze zijn:

- Economische doelmatigheid
- Ecologische duurzaamheid
- Sociale rechtvaardigheid
- Culturele identiteit

Doordat er binnen de belangen ook weer grote verscheidenheid bestaat is het lastig om een eenduidige definitie te geven van het bepaald belang. Dit geldt zeker voor economische doelmatigheid. Er zijn bij dit belang zoveel actoren betrokken dat het onmogelijk is om te spreken van één economisch belang. Volgens de klassieke theoriën is de spreiding van economische functies gebaseerd op het financieel-economische rendement dat zij kunnen behalen op een bepaalde locatie. Een Economische functie zal hierbij kiezen voor een locatie die het hoogste financieel-economische rendement oplevert. Deze verdeling van functies is gebaseerd op een volledig vrije en goed functionerende markt.

Een volledig vrije en goed functionerende markt komt in de praktijk bijna niet voor. De verdeling van functies over de ruimte is hierdoor, vanuit economisch perspectief, niet optimaal. Economische doelmatigheid is gericht op het optimaliseren van deze spreiding. Een belangrijke kanttekening hierbij is of dit vanuit maatschappelijk oogpunt überhaupt gewenst zou zijn.

Economische functies spelen een grote rol spelen in de huidige welvaartsmaatschappij en vragen veel ruimte. De betrokken partijen zijn vaak machtig en beschikken over veel middelen. De spreiding van economische functies is dus een belangrijke aangelegenheid (Hooimeijer, 2001).

Het tweede belang is sociale rechtvaardigheid. Doordat niet elke locatie hetzelfde is (hulpbronnen, bereikbaarheid etc.) kunnen er grote verschillen ontstaan tussen de locaties. Deze verschillen kunnen leiden tot ongelijkheid en dit wordt in de huidige maatschappij als ongewenst ervaren. Door de herverdeling van middelen en het opleggen van restricties wordt geprobeerd deze ongelijkheid tegen te gaan. Mogelijk neveneffect is wel dat functies vaak niet volledig doelmatig over de ruimte verdeeld worden (Hooimeijer, 2001).

Ecologische duurzaamheid is gericht op een 'schoon' milieu voor plant, dier en mens. Menselijk handelen gaat vaak gepaard met negatieve milieueffecten die niet in de prijs tot uitdrukking komen. Deze handelingen hebben echter wel een negatief effect op de ruimtelijke kwaliteit. De ruimte kan hierdoor minder geschikt worden voor bepaalde functies. De nadruk die er op dit belang wordt gelegd is sterk afhankelijk van het maatschappelijke en politieke debat. Het is een zwak belang dat door de overheid beschermd moet worden tegen sterke belangen, zoals de economische belangen (Hooimeijer, 2001). Staat het belang niet hoog op de politieke agenda dan zal het belang minder goed beschermd worden.

Het vierde en laatste belang is culturele identiteit. Bij cultuur gaat het om bepaalde manieren van handelen die kenmerkend zijn voor een bepaalde groep mensen. De cultuur van deze groep is in grote mate bepalend voor hoe deze groep de wereld om zich heen ervaart en beleeft. Cultuur is echter sterk plaats, tijd en context afhankelijk en hierdoor moeilijk objectief

vast te stellen. De cultuur van een groep is echter wel in grote mate bepalend voor de waardering van de ruimte en hierdoor ook voor de ervaring van de ruimtelijke kwaliteit. Een belangrijke trend met een grote invloed op de ruimtelijke kwaliteit is de individualisering van de samenleving. Individuen hebben het recht om eigen doelen te stellen en zelf de middelen te kiezen om deze doelen te bereiken. Door deze trend moet de ruimte aan steeds meer strevingen en voorkeuren tegemoetkomen (Hooimeijer, 2001: 37).

Deze beschrijving van belangen en ontwerpeisen levert echter nog geen werkbare definitie op van ruimtelijke kwaliteit. Het begrip dient hiervoor verder geoperationaliseerd te worden. Dit wordt in de volgende paragraaf gedaan door het combineren van de belangen en ontwerpeisen en het opstellen van criteria voor de verschillende combinaties.

§ 4.3 Operationalisering van ruimtelijke kwaliteit

Deze paragraaf begint met het geven van het ingevulde analysekader voor ruimtelijke kwaliteit (zie Figuur 2). Belangrijk om te onthouden is dat er meerdere mogelijkheden zijn om ruimtelijke kwaliteit te creëren en dat er tegenstrijdigheden in de figuur zitten. Zo is het goed mogelijk dat een maatregel die de economische doelmatigheid schaadt juist een positief effect heeft op de sociale rechtvaardigheid. Het is dan ook belangrijk om een balans te vinden tussen de verschillende belangen. Deze balans is essentieel bij het creëren van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit kan bovendien ook ontstaan door het confronteren van de verschillende belangen (functies). Ruimtelijke kwaliteit ontstaat dus niet alleen door het scheiden van functies maar kan ook ontstaan door het oplossen van spanningen die er tussen functies en belangen bestaan. Er ontstaat hierdoor meerwaarde.

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency Bereikbaarheid Externe effecten Multi-purpose	Toegang Verdeling Deelname Keuze	Veiligheid, Hinder Verontreiniging Verdroging Versnippering	Keuzevrijheid Verscheidenheid Ontmoeting
Belevingswaarde	Imago Attractiviteit	Ongelijkheid Verbondenheid Veiligheid	Ruimte, Rust Schoonheid Gezondheid	Eigenheid Schoonheid Contrast
Toekomstwaarde	Stabiliteit/flexibiliteit Agglomeratie Cumulatieve attractie	Insluiting Cultures of poverty	Voorraden Ecosystemen	Erfgoed Integratie Vernieuwing

Figuur 2 Analyse kader voor ruimtelijke kwaliteit (Hooimeijer, 2001)

In de rest van de paragraaf worden de begrippen uit Figuur 2 nader uitgewerkt. Hierbij wordt voor elk belang aangegeven worden wat de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde is (voor een volledige uitwerking zie Bijlage 1).

Economische doelmatigheid

De functionaliteit van een locatie voor economische functies is afhankelijk van de op de locatie aanwezige bronnen ('site'-kenmerken), de bereikbaarheid en ligging van de locatie ten opzichte van andere locaties ('situation'-kenmerken). Daarnaast spelen externe effecten en agglomeratie effecten een belangrijke rol. Gezamenlijk bepalen deze kenmerken het te behalen rendement op een locatie (allocatie-efficiency).

De bereikbaarheid van een locatie speelt hierin een grote rol. Door de scheiding van functies is de moderne mens genoodzaakt zich te verplaatsen tussen functies. Dit kost veel tijd en geld en een goede bereikbaarheid is dan ook van grote invloed op de keuzes die de consument

maakt. Des te beter de bereikbaarheid, des te aantrekkelijker de locatie. Des te aantrekkelijker de locatie, des te hoger het mogelijk te behalen rendement.

Externe effecten kunnen de functionaliteit van een locatie zowel vergroten als verkleinen. Zo zullen regels om het milieu te beschermen de functionaliteit van een ruimte kunnen verkleinen (bv voor een fabriek) maar zal de aanwezigheid van een universiteit deze juist kunnen verhogen. Kenmerkend voor de externe effecten is dat ze niet in de prijs tot uitdrukking komen.

Het laatste criterium voor de economische gebruikswaarde is meervoudig ruimtegebruik (Multi-purpose). Door meerdere functies op één locatie te combineren kunnen positieve spanningen worden benut (creëren van meerwaarde), kan de beschikbare ruimte efficiënter worden gebruikt en wordt de kans op agglomeratie effecten vergroot. Bovendien hoeft de consument zich minder te verplaatsen waardoor de vervuiling die samenhangt met verplaatsingen afneemt en bespaart de consument tijd en geld.

De belevingswaarde van een locatie speelt een zeer grote rol bij de vestigingskeuze van bedrijven. Bedrijven laten zich bij de keuze voor een locatie namelijk niet alleen leiden door objectieve verschillen maar ook door gepercipieerde verschillen. Het imago en de attractiviteit van een locatie spelen dan ook een zeer grote rol in het aantrekken van bedrijven. Deze punten blijken in de praktijk zelfs belangrijker te zijn dan de objectieve verschillen tussen locaties.

Een locatie moet uiteraard niet alleen nu een hoge gebruik- en belevingswaarde hebben maar ook in de toekomst. De uitbreidingsmogelijkheden op een locatie spelen hierin een grote rol. Het gaat hierbij zowel om kwantitatieve groei als om kwalitatieve groei. Kwantitatieve groei betekent dat de huidige bedrijvigheid uit kan breiden, bij kwalitatieve groei gaat het om nieuwe bedrijvigheid. Dit vraagt om een goede balans tussen stabiliteit en flexibiliteit. Bij beide uitbreidingsvarianten kunnen agglomeratie effecten optreden.

Daarnaast verwachten onderzoekers dat de beleving van diensten een steeds grotere rol zal gaan spelen. Door de steeds groter wordende druk in de dienstensector gaat de beleving, die bij de levering van diensten hoort, steeds meer verloren. Zonder de beleving is de dienst echter niet meer hetzelfde. De onderzoekers verwachten daarom dat er een “handel” in belevingen ontstaat. De beleving wordt hierdoor een economische goed. De totale belevingswaarde van een locatie wordt uitgedrukt in de cumulatieve attractie van een plek. De “belevingeneconomie” is de opvolger van de diensteneconomie.

Sociale rechtvaardigheid

Sociale rechtvaardigheid is gericht op het verkleinen en voorkomen van sociale ongelijkheid in de maatschappij. Doordat de toegang tot essentiële hulpbronnen (bv. wonen, werken, onderwijs en gezondheidszorg) mede afhankelijk is van de ruimtelijke inrichting kan deze inrichting hierin een belangrijke rol vervullen. De hulpbronnen zouden voor iedereen bereikbaar moeten zijn. De keuzevrijheid van mensen hangt hier nauw mee samen. Sommige bevolkingsgroepen hebben door de beperkte financiële middelen nauwelijks keuzemogelijkheden. Ruimtelijke ingrepen zouden de mogelijkheden van deze groepen moeten vergroten.

De verdeling van kosten en opbrengsten is in de huidige maatschappij vaak ook erg scheef. Mensen die langs een grote weg wonen zullen bijvoorbeeld vooral overlast van de weg ondervinden (bv. Gezondheidsklachten en geluidsoverlast) terwijl de directeur uit de villawijk buiten de stad de bereikbaarheid van zijn bedrijf ziet groeien en zijn reistijd ziet verkorten. Om de sociale rechtvaardigheid te vergroten moeten dit soort lasten en opbrengsten eerlijker verdeeld worden.

Daarnaast is het voor de sociale rechtvaardigheid belangrijk dat alle bevolkingsgroepen een stem hebben in het besluitvormingsproces (deelname). Alle groepen moeten de mogelijkheid hebben om hun belang te behartigen.

Armoede is het achterblijven bij de welvaartsontwikkeling. Deze definitie van armoede maar het een zeer subjectief begrip. Iemand die in Nederland onder de armoedegrens leeft kan in een andere deel van de wereld rijk zijn. Armoede kan voorkomen worden door iedereen van de welvaarts groei te laten profiteren, dus ook de laagste inkomensklassen. Groeien deze mensen niet mee dan zullen zij het idee hebben dat ze armer worden terwijl ze er absoluut gezien misschien niet eens op achteruit gaan.

Om te zorgen dat bepaalde ruimtes het domein worden van bepaalde bevolkingsgroepen (bv. de minderbedeelden) is het belangrijk om mensen aan plekken te binden. Dit voorkomt dat de mensen met geld wegtrekken naar plekken met een hogere belevingswaarde en dat de mensen die deze mogelijkheid niet hebben achterblijven. De ruimtelijke inrichting kan dus actief bijdragen aan de ruimtelijke (on)gelijkheid.

Dit geldt ook voor de veiligheid in openbare ruimtes. Iedereen moet zich veilig voelen in deze ruimtes, is dit niet het geval dan kunnen deze ruimtes het exclusieve domein worden van bepaalde bevolkingsgroepen en andere groepen buitensluiten.

Voor de sociale toekomstwaarde is het belangrijk dat bepaalde bevolkingsgroepen niet buitengesloten worden en dat er voldoende investeringen worden gedaan. Zijn de investeringen te laag dan bestaat er een kans dat er een gebrek aan economische dragers ontstaat. Dit tekort kan, via bevolkingskrimp, uiteindelijk leiden tot toenemende leegstand en het verdwijnen van voorzieningen. Er ontstaan in dit geval zogenaamde 'Cultures of poverty'. Om dit te voorkomen moet er voorkomen worden dat er een gebrek aan economische dragers ontstaat en moten er dus voldoende investeringen worden gedaan, ook in de economisch minder sterke regio's.

Ecologische duurzaamheid

De gebruikswaarde voor dit belang richt zich op de veiligheid en de mate van hinder, verontreiniging, verdroging en versnippering op een bepaalde plek. De veiligheid van een plek wordt bepaald door de risico's die mensen op deze plek lopen. Deze risico's zijn meestal verbonden aan de opslag en het transport van gevaarlijke stoffen maar kunnen bijvoorbeeld ook gerelateerd zijn aan vliegbewegingen. De risico's op een plek zijn bepalend voor de functionaliteit van een locatie. Zijn de risico's groot dan kan dit de gebruikswaarde van een locatie aanzienlijk beperken. Hetzelfde geldt voor hinder, verontreiniging, verdroging en versnippering.

Hinder is onder te verdelen in geluid- en geurhinder. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met het wonen naast een wegtracé. Ditzelfde tracé is vaak een grote bron van vervuiling (verontreiniging) en vormt vaak een harde barrière in het landschap (versnippering).

Verontreiniging wordt voornamelijk veroorzaakt door het lekken van vloeistoffen en de uitstoot schadelijke gassen. Deze stoffen komen allemaal terecht in de bodem, lucht en het grond- en oppervlaktewater terecht. Deze vervuiling kan de functionaliteit van locaties aanzienlijk beperken.

Sommige plekken bezitten kwaliteiten die in de loop der jaren (zeer) schaars zijn geworden. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn ruimte, rust en schoonheid. Deze kwaliteiten zijn zeer subjectief en zullen per persoon verschillen. Ruimte is vaak gerelateerd aan openheid en leegte, rust aan stilte en ontspanning en schoonheid aan esthetische kwaliteiten en het niet vervuild zijn van plek. Ruimte, rust en schoonheid zijn in grote mate bepalend voor

belevingswaarde van een locatie. Doordat deze kwaliteiten steeds schaarser worden door de grote vraag naar ontwikkelingsruimte zal de waardering van deze kwaliteiten waarschijnlijk alleen maar groter worden.

Veiligheid- en gezondheidsrisico's worden in Nederland wetenschappelijk berekend. Dit berekende risico is bepalend voor de doorgang van het project. Het ervaren risico is echter vaak velen malen groter en dit leidt vaak tot veel verzet tegen projecten. Projecten kunnen hierdoor grote vertragingen oplopen. Om vertragingen te voorkomen is het daarom belangrijk dat er rekening gehouden wordt met de ervaren risico's, ook al wijst het berekende risico uit dat het risico van het project acceptabel is (binnen de norm).

Voor ecologische duurzaamheid is het belangrijk dat voorraden behouden blijven. De belangrijkste voorraad voor ruimtelijke ontwikkelingen is de beschikbare hoeveelheid ontwikkelingsruimte. Dit is de ruimte die zowel nu als in de toekomst beschikbaar is voor het vervullen van maatschappelijk functies. De voorraad ruimte kan aangevuld worden door misbruikte ruimte te hergebruiken. Een ander manier om de voorraad ontwikkelingsruimte zo min mogelijk aan te tasten is door meerdere functies op één plek te combineren (multi-purpose).

Ruimte speelt ook een belangrijke rol in het in stand houden van ecosystemen. Ecosystemen zijn van essentieel belang voor het behouden van de biodiversiteit. Wanneer een ecosysteem te klein wordt dan verliest het draagkracht en is het niet langer in staat om alle leefgemeenschappen en populaties in het systeem te ondersteunen. Wanneer dit gebeurt kunnen hele populaties en soorten uitsterven. Versnippering speelt hierin ook een belangrijke rol.

Culturele Identiteit

Een plek moet passen in zijn omgeving en aansluiten bij de verschillende culturen en groepen die gebruik maken van deze ruimte. Belangrijk onderdeel van de huidige Westerse cultuur is de verregaande individualisering. Individuen hebben het recht om hun eigen doelen te stellen en om de middelen te kiezen om deze doelen te bereiken, de ruimtelijke inrichting mag dit recht niet beperken. De ruimtelijke inrichting moet hierdoor recht doen aan een zeer grote verscheidenheid aan strevingen en voorkeuren.

Daarnaast moet een ruimte culturele verrijking mogelijk maken. Hiervoor is het noodzakelijk dat culturen een plek hebben waar ze elkaar kunnen ontmoeten. Door de ontmoeting tussen culturen vindt er kruisbestuiving plaats waardoor culturen zich verrijken en veranderen. De ruimtelijke inrichting moet deze ontmoeting faciliteren.

Culturen zijn in grote mate bepalend voor de beleving van de werkelijkheid. Culturen spelen hierdoor een grote rol in de beleving van schoonheid. Het is daarom belangrijk om rekening te houden met de lokale cultuur bij het inrichten van een ruimte. Steden hebben hierdoor vaak een eigen stijl die ze onderscheidt van andere steden (eigenheid). Dit maakt een stad herkenbaar en uniek (contrast). Het zijn kwaliteiten die bijdragen aan de belevingswaarde van een plek en zouden daarom meegenomen moeten worden bij nieuwe ontwikkelingen.

Culturen zijn constant in veranderen continu. De geschiedenis van een cultuur is echter vaak nog duidelijk terug te vinden in de ruimtelijke inrichting. Deze cultuurhistorische kenmerken en kwaliteiten moeten beschermd worden om te zorgen dat ze niet verloren gaan. Dit culturele erfgoed is bovendien een essentieel onderdeel van de ruimtelijke- en culturele kwaliteit van een gebied en onderscheidt het van andere gebieden. Het culturele erfgoed kan hierdoor een belangrijke rol spelen in de internationale positie van regio en/of een land.

Hoofdstuk 5: Research framework

In dit hoofdstuk wordt het research framework voor zowel de meta-analyse, de interviews als de diepteanalyse uiteengezet. Het hoofdstuk is hiertoe opgesplitst in drie delen. In paragraaf 5.1 worden de criteria voor de meta-analyse uitgewerkt. Doel van de meta-analyse is om te achterhalen welke benaderingen er toegepast worden bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland. Wordt nationale infrastructuur nog voornamelijk aangepakt door middel van een lijnbenadering of is er daadwerkelijk een verschuiving waar te nemen richting meer gebiedsgerichte manieren van werken?

Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 het toetsingskader voor de interviews uitgewerkt. De interviews moeten antwoord geven op de vraag waarom er gekozen wordt voor een gebiedsbenadering bij de planning van infrastructuur. Wordt hier voornamelijk voor gekozen op basis van procesaspecten of op basis van de inhoudelijke aspecten. Daarnaast worden de interviews gebruikt om te achterhalen wat de rol van het rapport Elverding is geweest. Heeft dit rapport een rol gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering of helemaal niet? De resultaten van de interviews worden, net als de resultaten van de meta-analyse, besproken in hoofdstuk zes.

In paragraaf 5.3 wordt het toetsingskader voor de diepteanalyse behandeld. Doel van de diepteanalyse is om een vergevorderd gebiedsproject nader te bestuderen. Hierdoor moet het mogelijk zijn om uitspraken te doen over de toepassing van een gebiedsbenadering in de praktijk. Is er hierbij daadwerkelijk sprake van een gemeenschappelijk project proces dat gericht is op het creëren van ruimtelijke kwaliteit voor het gehele gebied? Het project dat hierbij bestudeerd wordt is de A2 Passage Maastricht. De resultaten van de diepteanalyse worden behandeld in hoofdstuk zeven.

§ 5.1 Meta-analyse

Door niet één case grondig te bestuderen maar door naar heel veel cases tegelijk te kijken is het mogelijk om uitspraken te doen over het geheel. Vertaald naar dit onderzoek betekent dit dat er niet naar één infrastructureel project gekeken wordt maar dat er naar heel veel infrastructurele projecten gekeken wordt. Doel hiervan is om te achterhalen welke benaderingen er gebruikt worden bij de planning van nationale infrastructuur en wat er over deze toepassing gezegd kan worden. Is de lijnbenadering voor de planning van nationale infrastructuur bijvoorbeeld nog altijd de meest dominante benadering of worden er ook andere benaderingen gebruikt? Zo ja, wanneer worden deze methodes dan toegepast en wat valt hier over te zeggen?

Omdat het MIRT projectenboek 2009 alle nationale infrastructuurprojecten bevat en hier een korte beschrijving van geeft op basis van een aantal vaste punten dient dit boek als input voor de meta-analyse. Voor elk nationaal infrastructuurproject bepaald welke benadering er bij het project wordt toegepast. Dit gebeurt op basis van een aantal in het MIRT vernoemde punten. De vier planningsbenaderingen die in dit onderzoek worden onderscheiden zijn:

- Inpassing
- Routeontwerp
- Gebiedsgericht werken
- Gebiedsontwikkeling

Alle projecten en de benaderingen worden vervolgens verwerkt in een tabel (zie Bijlage 2). Deze tabel wordt aangevuld met wie er verantwoordelijk is voor het project, wat het taakstellende budget voor de realisatie van het project is en, indien van toepassing, op wat voor manier de markt betrokken is bij het project. Waarom deze punten aan de tabel worden toegevoegd wordt verderop in dit hoofdstuk uitgelegd. In de volgende paragraaf worden eerst de vier planningsbenaderingen behandeld. Hierbij zullen de karakteristieke eigenschappen

van elk van de benaderingen behandeld worden en zal aangegeven worden wat voor gevolgen dit heeft voor de manier van plannen. Vervolgens zal besproken worden op basis van welke criteria de projecten ingedeeld worden bij de verschillende benaderingen. Aan het eind van deze paragraaf wordt het toetsingskader voor de meta-analyse uiteengezet.

§ 5.1.1 Vier planningsbenaderingen voor infrastructuur

Inpassing

Inpassing is de meest simpele en technische benadering van de vier. De scope is net als bij de lijnbenadering zeer beperkt en voornamelijk gericht op het faciliteren van de mobiliteitsgroei (zie § 2.1). Bij inpassing gaat het puur om het oplossen van een systeemintern probleem. Systeeminterne problemen zijn problemen binnen de sector verkeer en vervoer (bv. de doorstroming of verkeersveiligheid). Systeemexterne effecten, bijvoorbeeld veranderingen in het ruimtegebruik rondom de snelweg, worden hierbij niet meegenomen. De omgeving van de weg speelt bij inpassing geen enkele rol.

De overheid is verantwoordelijk voor de weg en heeft alle bevoegdheden om deze verantwoordelijkheid waar te maken. De planning van wegen is puur een aangelegenheid voor deskundigen en experts. De uitvoering wordt wel uitbesteed aan de markt maar zij hoeft enkel een zeer gedetailleerd plan uit te werken, zij speelt verder geen rol in de ontwikkeling van het plan.

Mitigerende maatregelen en zonering spelen een belangrijke rol bij inpassing. Zonder deze maatregelen zou het in de huidige samenleving haast onmogelijk zijn om nieuwe wegen aan te leggen of om bestaande wegen uit te breiden. Nadeel van deze maatregelen is echter dat ze veel extra kosten met zich meebrengen, veel extra ruimte vragen en de weg onttrekken van zijn omgeving.

Het ontwerp van het tracé is gebaseerd op de ontwerpsnelheid. De focus ligt hierdoor heel erg op civieltechnische zaken als boogstralen en de hoogte van taluds. Door de focus op de weg zelf en het gebruik van zonering en mitigerende maatregelen wordt de weg steeds meer een zelfstandig element in het landschap. Deze verre gaande verzelfstandiging heeft geleid tot een tegenreactie. In deze nieuwe benadering is de weg niet langer een harde lijn door het landschap maar maakt het hier deel van uit, deze benadering heet Routeontwerp.

Routeontwerp

Routeontwerp combineert de verbetering, uitbreiding en aanleg van wegen met een zorgvuldige inrichting van de snelweg en het snelweglandschap. Dit heeft als doel om de ruimtelijke kwaliteit van de snelweg te verbeteren. De weg moet een bepaalde identiteit krijgen en passen in zijn omgeving. Loopt de weg door een open landschap dat moet je dit landschap vanaf de weg kunnen zien, loopt hij door het bos dan moet de automobilist ook het gevoel hebben dat hij door het bos rijdt. De weg moet één worden met zijn directe omgeving (Heerema, 2008: 21).

Routeontwerp benadert de weg vanuit de automobilist. De snelweg is een belangrijke publieke ruimte geworden in de Nederlandse samenleving en moet daarom van een goede ruimtelijke kwaliteit zijn. Het gaat dus niet zozeer om de ruimtelijke kwaliteit van de gebieden maar om de ruimtelijke kwaliteit van de weg. Ruimtelijke kwaliteit wordt in Routeontwerp gedefinieerd als mooi, functioneel en duurzaam (Heerema, 2008: 21). Deze kwaliteiten kunnen volgens de beandering ontstaan door de kunst van het verbinden. Het gaat hierbij om het verbinden van belangen, fasen en schaalniveaus.

Bij Routeontwerp wordt erkend dat systeemexterne ontwikkelingen van invloed zijn op de verkeersafwikkeling en de doorstroming. Een nieuwe weg genereert ontwikkelingen en door de nieuwe ontwikkelingen ontstaan er nieuwe vervoersbewegingen. Doordat hier vaak geen rekening meer werd gehouden is de capaciteit van de nieuwe weg vaak alweer onvoldoende

als deze opgeleverd wordt (“haasje-over” principe). Routeontwerp probeert hier rekening mee te houden door te communiceren met de overige belangen in het gebied. Er dient een functionele samenhang te zijn tussen gebiedsontwikkeling en de aanleg van infrastructuur (Heerema, 2008: 15 & 24). Het verbinden van belangen is hierop gericht. Dat er afstemming tussen de gebiedspartijen is betekent overigens niet dat er ook samengewerkt wordt of dat de verantwoordelijkheid gedeeld wordt door de betrokken partijen. De overheid voert de regie over het project en heeft volledige verantwoordelijkheid voor de weg.

Infrastructuur wordt bij deze ontwikkelingen gezien als leidend principe. Dit betekent dat infrastructuur sturend is voor andere ontwikkelingen (ruimtelijk structurerende werking). De aanleg of verbreding van infrastructuur gaat vooraf aan gebiedsontwikkeling maar maakt hier geen deel vanuit, het maakt gebiedsontwikkeling mogelijk op een plek die de planners hiervoor geschikt achten.

Routeontwerp onderscheidt vier fasen. Deze fasen zijn verkenning, planvorming, uitvoering en beheer (plan, do, check, act) (Heerema, 2008: 27). Door deze opbouw in fasen heeft Routeontwerp veel weg van een projectbenadering (zie ook §4.3). Het verbinden van fasen is gericht op het voorkomen van kwaliteitsverlies tussen de fasen. Om de kwaliteit te waarborgen moeten er zowel inhoudelijke als procesmatig afspraken worden gemaakt tussen de betrokken partijen.

Routeontwerp richt zich op vier verschillende schaalniveaus. De vier niveaus zijn de route, de weg, het gebied en de plek. De route is het geheel van de weg, de gebieden en de plekken. De route moet er voor zorgen dat er een functionele en robuuste basis ligt voor de bereikbaarheid en ruimtelijke dynamiek. De snelweg en omgeving moeten flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. De weg moet een duidelijk samenhang en identiteit vertonen in de lengterichting en moet voldoende capaciteit hebben om de doorstroming en de bereikbaarheid te garanderen. Bij het gebied gaat het om de identiteit en samenhang in de dwarsrichting. De weg moet in zijn omgeving passen en hiermee samenhangen. Plekken zijn kenmerkende herkenningspunten in het landschap. Dit kunnen kunstwerken zijn langs de weg maar bijvoorbeeld ook een woonwijk. Deze plekken kunnen gemarkeerd worden als een bijzonder icoon van route (Heerema, 2008: 94-100).

De laatste twee benaderingen zijn niet langer alleen gericht op de weg maar ook op de omgeving van de weg. Het gaat in deze benaderingen zowel om de ruimtelijke kwaliteit van de weg als die van het gebied. In deze benaderingen wordt er niet langer alleen afgestemd maar wordt er ook samengewerkt met andere partijen.

Gebiedsgericht werken

“Gebiedsgericht werken is een stijl van besturen waarin de nadruk ligt op het realiseren van vooraf vastgestelde overheidsdoelen” (Kuindersma, 2008: 21). In het geval van hoofdwegen gaat het dus om het oplossen van een verkeer- en vervoersprobleem op het nationale hoofdwegenet. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zoekt bij deze benadering partijen die bij kunnen dragen aan het realiseren van haar doelen. Naast het oplossen van het verkeer- en vervoersprobleem worden hierbij ook andere problemen meegenomen.

Door de betrokkenheid van gebiedspartijen en de mogelijkheid om problemen in te brengen heeft deze benadering wel iets weg van een procesbenadering waarin gezamenlijk gezocht wordt naar een betere ruimtelijke kwaliteit voor het gebied. Dit is tot op zekere hoogte ook het geval maar het ministerie van VenW voert in dit proces nog altijd de regie en de weg gaat voor de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. De onderwerpen/problemen die de andere partijen aandragen worden vaak gebruikt als “wisselgeld” bij de onderhandelingen. Het is de bedoeling om de problemen op gebiedsniveau te integreren maar doordat de nadruk nog teveel

ligt op het oplossen van het verkeer- en vervoerprobleem lukt dit niet altijd. In dit geval worden de projecten losse deelprojecten die gelijktijdig met de weg gerealiseerd worden, de projecten komen los te staan van het infrastructurele project. VenW is bovendien zeer selectief in het uitnodigen van de gebiedspartijen. Alleen die partijen die bij zouden kunnen dragen aan het realiseren van de doelen van VenW zullen uitgenodigd worden. Dit betekent echter niet dat de projecten niet bijdragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied.

Samenwerking is in deze benadering een instrument om het infrastructurele project effectiever en efficiënter uit te kunnen voeren. In de volgende benadering staat het oplossen van verkeer- en vervoersprobleem niet langer voorop maar gaat het om het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het gehele gebied. Het infrastructurele belang is hierin slecht één van de vele belangen en is gelijkwaardig aan de andere gebiedsbelangen. Deze aanpak heet gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling

“Gebiedsontwikkeling is een stijl van besturen gericht op samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of burgers”. De doelen, wensen en activiteiten van organisaties en burgers op gebiedsniveau staan hierin centraal (Kuindersma, 2008: 21). De doelen van het project komen voort uit een gemeenschappelijk proces met de gebiedspartijen en zijn een weerspiegeling van alle belangen in het gebied. Als de doelen/wensen van het gebied niet overeenkomen met de doelen van VenW dan gaan de doelen/wensen van het gebied voor de doelen van VenW. Het oplossen van het verkeer- en vervoerprobleem is slechts één van de doelen.

De partijen die betrokken zijn bij het proces zijn gelijkwaardig aan de overheid en zijn bij het proces betrokken op basis van selectiecriteria. Betrokkenen worden geselecteerd op basis van (Kuindersma, 2008: 25):

1. Hulpbronnen: Geld, kennis, grond en hindermacht.
2. Draagvlak of representatie (zie ook § 3.2).

Partijen zijn bij gebiedsontwikkeling niet alleen bij het proces betrokken omdat ze de realisatie van overheidsdoelen effectiever en efficiënter kunnen maken maar ook om het proces democratischer te maken en de ruimtelijke kwaliteit van ingrepen verhogen. De regie is hierbij vaak in handen van een gebiedscommissie of -bureau. VenW is dus niet langer de regievoerende partij maar slechts één van de partijen. VenW heeft niet langer volledige controle over de ontwikkelingen en is afhankelijk van andere partijen voor de realisatie van haar doelen.

De vier planningsbenaderingen zijn nu bekend. In de volgende paragraaf zal worden uitgelegd hoe de projecten zijn ingedeeld bij de bovenstaande benaderingen.

§ 5.1.2 Categorisering van projecten

De projecten worden gecategoriseerd op basis van de informatie zoals gegeven in het MIRT projectenboek 2009. Er is voor dit boekwerk gekozen omdat alle nationale infrastructuurprojecten erin vermeld worden en het boek voor elk project een beschrijving bevat op basis van een aantal kenmerkende eigenschappen. Doordat deze eigenschappen per aanpak verschillen is het mogelijk om de projecten in te delen bij de vier planningsbenaderingen. Het categoriseren van projecten gebeurt op basis van:

- Probleem – beschrijving van het knelpunt/probleem.
- Oplossing – de gekozen oplossing of de (mogelijke) oplossingen/onderzoeksvarianten voor het aangegeven knelpunt/probleem.

- Politiek/bestuurlijk – De politiek bestuurlijke afspraken tussen VROM, VenW, EZ en/of LNV, de tweede kamer, decentrale overheden en/of andere partijen.
- Verantwoordelijk – Wanneer de ministeries van VenW en VROM niet het bevoegd gezag zijn wordt dit vermeld onder dit punt.

Hoe de benaderingen verschillen voor elk van deze eigenschappen wordt in het vervolg van deze paragraaf uitgewerkt. Hierbij wordt alleen gekeken naar de eigenschappen en niet naar hoe het project te boek staat. Het kan hierdoor zo zijn dat een project dat wel als gebiedsgericht te boek staat in dit onderzoek niet als zodanig wordt geclassificeerd.

De vier benaderingen zijn allemaal gericht op het oplossen van een bepaald probleem. De breedte van de scope verschilt echter per benadering. Inpassing heeft de meest beperkte scope en is enkel gericht op het oplossen van een verkeer- en vervoerprobleem. Routeontwerp is iets breder georiënteerd en is naast het verkeer- en vervoerprobleem ook gericht op ontwikkelingen in het gebied. Deze ontwikkeling staan los van het infrastructurele project maar er wordt wel geprobeerd om de ontwikkelingen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Doel van routeontwerp is om de ruimtelijke kwaliteit van de autosnelweg te verbeteren. Bij gebiedsgericht werken spelen er naast het verkeer- en vervoerprobleem ook andere problemen. Door het meenemen van deze problemen kan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied worden vergroot. De benadering is echter in eerste instantie gericht op het oplossen van een verkeer- en vervoerprobleem en niet op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. De benadering met de breedste scope is gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is gericht op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Infrastructuur is hierbij slechts één van de belangen en het gebied gaat voor het verkeer- en vervoersprobleem. Problemen worden in deze benadering integraal aangepakt.

De scope bij de oplossing geeft aan hoe breed er gedacht wordt bij het oplossen van de problemen. Bij inpassing is deze scope zeer beperkt. De oplossing is in deze benadering een puur verkeerskundige oplossing. Dit wil zeggen dat de oplossing puur gericht is op de weg en het oplossen van het verkeer- en vervoerprobleem. Bij Routeontwerp wordt hier de directe omgeving van de weg aan toegevoegd. De oplossing is nog steeds gericht op het oplossen van het verkeer- en vervoerprobleem maar gelijktijdig wordt geprobeerd om de ruimtelijke kwaliteit van de weg te vergroten. De weg en zijn omgeving dienen hiertoe op elkaar afgestemd te worden. De benadering richt zich hierbij op gebieden en kenmerkende punten. Bij gebiedsgericht werken worden er naast het verkeerskundige probleem ook andere problemen meegenomen in het proces. De nadruk ligt echter op het oplossen van het verkeer en vervoersprobleem. Het lukt hierdoor meestal niet om de projecten volledig integraal uit te voeren. Bij gebiedsontwikkeling gaat het om het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied. Infrastructuur is hierin slechts één van de vele belangen en is niet langer het dominante belang.

Bij het punt politiek/bestuurlijk wordt aangegeven welke partijen er bij het project betrokken zijn. Dit punt zegt hierdoor veel over de gebruikte benadering. Bij inpassing zijn er alleen overheidspartijen bij het project betrokken. Bij Routeontwerp zijn er zowel overheden als gebiedsbeheerders bij het project betrokken. De overheid voert echter de regie en heeft de touwtjes strak in handen. De gebiedsbeheerders zijn bij het project betrokken om de ontwikkelingen in de omgeving van de weg en de weg op elkaar af te kunnen stemmen, er is hierbij geen sprake van samenwerking, alleen afstemming. Bij gebiedsgericht werken zijn er naast de overheid nog een aantal partijen bij het project betrokken. Deze partijen zijn ondergeschikt aan de overheidspartijen en worden bij het project betrokken omdat de overheid verwacht dat zij haar doelen met de participatie van deze partijen effectiever en efficiënter zal kunnen bereiken (Instrumentele keuze). Bij gebiedsontwikkeling zijn alle gebiedspartijen bij het proces betrokken. De overheid is één van de partijen en is

gelijkwaardig aan de andere partijen. De gebiedspartijen zijn vaak georganiseerd in een regionaal/lokaal samenwerkingsverband. De regie van het project ligt vaak ook bij dit samenwerkingsverband.

Het laatste punt dat gebruikt wordt voor het bepalen van de gebruikte benadering is de verantwoordelijke voor het project. De verantwoordelijke wordt in het MIRT alleen vermeld als er een andere partij dan VenW en/of VROM hoofdverantwoordelijke is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij lokale/regionale projecten en/of bij integrale gebiedsopgaven. Bij de eerste drie benaderingen (dus inpassing, Routeontwerp en gebiedsgericht werken) is de overheid de regie voerende en verantwoordelijke partij. Bij lokale/regionale wegen is dit dan de overheidspartij op het niveau waarop de weg wordt aangelegd (bv. provincie of gemeente). Dat de rijkspartijen niet verantwoordelijk zijn zegt dus niet direct iets over de benadering, er kan net zo goed lijngericht worden gewerkt op een lager schaalniveau. Bij gebiedsontwikkeling worden de verantwoordelijkheden vaak gedelegeerd naar het gebied. In dit geval is niet de regionale of lokale overheid verantwoordelijk maar ligt de verantwoordelijkheid bij een samenwerkingsverband of een stuurgroep op gebiedsniveau. De gebiedspartijen zijn in dit geval gezamenlijk verantwoordelijk.

Figuur 3 geeft de uitwerking van de verschillende benaderingen gecombineerd met de probleemeigenschappen zoals hierboven beschreven. In de figuur is uitgewerkt wat de scope van het probleem is, hoe breed de scope is bij de oplossing, wie er betrokken zijn bij het project en welke partij(en) er eindverantwoordelijk is/zijn. Figuur 3 maakt het mogelijk om de projecten uit het MIRT in te delen bij de vier planningsbenaderingen. De resultaten worden verwerkt in een tabel. De tabel is terug te vinden in Bijlage 1 van dit onderzoek.

	Inpassing	Routeontwerp	Gebiedsgericht werken	Gebied - ontwikkeling
Probleem	<i>Verkeer- en vervoerprobleem</i>	<i>Verkeer- en vervoerprobleem + kwaliteit v/d snelweg</i>	<i>Verkeer- en vervoerprobleem + andere problemen (ondergeschikt)</i>	<i>Problemen uit alle sectoren</i>
Oplossing	<i>Verkeerskundig</i>	<i>Verkeerskundig + kenmerkende gebieden en punten</i>	<i>Verkeerskundig + verzilveren "wisselgeld" (compensatie)</i>	<i>Verkeerskundig & Ruimtelijke inrichting, voor alle problemen</i>
Politiek/ bestuurlijk	<i>Overheid</i>	<i>Overheid + ondergeschikte rol voor de gebiedsbeheerders</i>	<i>Overheid en ondergeschikte gebiedspartijen</i>	<i>Alle gebiedspartijen, vaak georganiseerd in een convenant of een samenwerking - verband</i>
Verantwoordelijk	<i>Overheid</i>	<i>Overheid</i>	<i>Overheid</i>	<i>Gebiedspartijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk.</i>

Figuur 3 Toetsingskader voor de meta-analyse

Naast het probleem, de oplossing, politiek/bestuurlijk en de verantwoordelijke partij vermeldt het MIRT projectenboek 2009 nog een aantal punten voor de projecten, deze punten zijn:

- Inpassing – eventuele grootschalige inpassingmaatregelen.
- Tijdschema/mijlpalen – de planning van het project/programma met aandacht voor de start van de realisatie en oplevering. Voor VenW projecten geldt nog specifieke aandacht voor tijdstip tracé- of projectbesluit.

- Financiën – Hier wordt het (taakstellende) budget of een eventuele reservering van rijksmiddelen gegeven. Als dit niet mogelijk is wordt er een raming van de (project) kosten gegeven. Bij VenW projecten worden ook de uitvoeringskosten van Rijkswaterstaat (RWS) gepresenteerd (BLD-bijdrage) en wordt – waar relevant- aangegeven met hoeveel tolopbrengsten rekening wordt gehouden. Beheer- en onderhoudskosten maken geen deel uit van het gepresenteerde taakstellende budget voor realisatie- en planstudieprojecten.
- Marktbenadering – De wijze waarop de “markt” betrokken wordt bij de projectontwikkeling. Alle VenW projecten boven de 112.5 miljoen euro zijn/worden beoordeeld op de meerwaarde van een eventuele PPS. Dit gebeurt in verschillende stadia van de projecten.
- Projecthistorie – Toelichting op de wijzigingen met betrekking tot bovengenoemde punten die zich in het huidige begrotingsjaar (2009) ten opzichte van het vorige begrotingsjaar (2008) hebben voorgedaan. In ieder geval worden opgenomen wijzigingen in de financiën (zowel kostenstijgingen als -dalingen) toegelicht indien de wijziging meer dan 10% is ten opzichte van de vorige begroting. Wijzigingen in het tijdschema worden in elk geval opgenomen als er sprake is van een versnelling of vertraging van het project met meer dan 1 jaar ten opzichte van de vorige begroting.

De punten financiën en marktbenadering komen terug in het toetsingskader voor de meta-analyse. Dit geldt ook voor het punt verantwoordelijk maar dit punt heeft in het toetsingskader een andere betekenis dan in het MIRT. Hoe dit punt verschilt van het MIRT en waarom deze punten meegenomen worden in het toetsingskader voor de meta-analyse wordt uitgelegd in paragraaf 5.1.3.

De punten inpassing, tijdschema/mijlpalen en projecthistorie worden in dit onderzoek niet gebruikt. Inpassing vermeldt het gebruikt van speciale inpassingmaatregelen. Helaas wordt dit punt bij nationale infrastructuur projecten vrijwel nooit vermeld. Bovendien kunnen er bij elke benadering speciale inpassingmaatregelen nodig zijn en zegt dit punt dus weinig over de gebruikte benadering.

Het punt tijdschema/mijlpalen en de projecthistorie worden bijna bij elk project vermeld maar zeggen weinig over de toegepaste benadering. Voor elk project wordt vermeld wanneer de realisatie start en wanneer de oplevering plaatsvindt maar deze mijlpalen spelen bij elk project en zeggen weinig over de gebruikte benadering. Daarnaast is er specifieke aandacht voor het tracé- en projectbesluit. Deze besluiten moeten echter voor elk nationaal infrastructureel project genomen worden (tracéwet). Dit punt zegt hierdoor niets over de toegepaste benadering.

De wijzigingen in de projecthistorie hebben veelvuldig betrekking op veranderingen in het budget en/of het tijdschema. Ook deze verandering zijn terug te vinden bij alle benaderingen en zeggen dus niets over de gebruikte benadering.

In de volgende paragraaf wordt het toetsingskader voor de meta-analyse uiteengezet. Hierbij zal voor elk van de punten in het toetsingskader uitgelegd worden waarom ze zijn opgenomen in het toetsingskader en welke verwachtingen er zijn.

§ 5.1.3 Toetsingskader voor de meta-analyse

De tabel met de resultaten van de meta-analyse geeft naast de gebruikte benadering ook voor elk project de verantwoordelijke partij(en), het taakstellend budget, de gebruikte marktbenadering(en) en de fase en het landsdeel waarin het project zich bevindt. Op basis van de literatuur mag worden verwacht dat de invulling voor de bovenstaande punten per benadering verschilt. Welke verwachtingen dit zijn en waarom er voor gekozen is om deze punten in de tabel op te nemen wordt hieronder uitgewerkt.

Alle toetsingspunten in de meta-analyse (bv. de fase of het landsdeel) worden vergeleken op basis van de gebruikte benadering. De vier planningsbenaderingen vormen dan ook de basis voor de analyse. Bij de vergelijking zal de nadruk voornamelijk komen te liggen op de gebiedsbenaderingen (gebiedsgericht werken & gebiedsontwikkeling). De overige benadering zullen ook bestudeerd worden maar dit zal iets minder grondig gebeuren dan voor de gebiedsbenaderingen. Er is hiervoor gekozen omdat dit onderzoek is gericht op het gebruik van gebiedsbenaderingen bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland.

Toegepaste benadering

De gebruikte benadering vormt de basis voor de meta-analyse, elk ander punt in de analyse is hieraan gekoppeld. Het doel van de meta-analyse is om te achterhalen welke benaderingen er worden gebruikt worden bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland en welke benadering het meeste wordt gebruikt. Wordt er bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland nog voornamelijk gebruik gemaakt van inpassing of zijn er ook projecten die aangepakt worden door middel van een gebiedsbenadering? En welke benadering wordt het meeste gebruikt? Blijkt uit de analyse dat er gebruik wordt gemaakt van gebiedsbenaderingen dan zal in de rest van de analyse gekeken worden wat er over de toepassing van deze benaderingen gezegd kan worden. Deze nadere analyse gebeurt op basis van de overige punten in de analyse. De verwachtingen voor deze punten op basis van de literatuur worden hieronder uitgewerkt.

Verwachtingen op basis van de literatuur

Verantwoordelijke partij(en)

Daar waar in het MIRT projectenboek de verantwoordelijke partij alleen wordt vermeld als dit een andere partij is dan het standaard bevoegd gezag (Ministers van VenW en VROM) wordt er in de checklist altijd aangegeven wie er verantwoordelijk is voor het project, dus ook als dit de ministers van VenW en VROM zijn.

In het proces van gebiedsontwikkeling moet met alle gebiedspartijen gezocht worden naar ruimtelijke kwaliteit voor het gebied. Volgens Arnstein is er past sprake van 'real participation' als de macht verdeeld is en andere partijen ook richting kunnen geven aan het proces (zie § 2.2). De vraag is echter of dit in de praktijk ook het geval is. Doel van dit onderdeel is om te achterhalen wat er te zeggen valt over de gebruikte benadering op basis van de verantwoordelijke partij(en)? Worden de verantwoordelijkheden bij de gebiedsbenaderingen daadwerkelijk gedeeld met de gebiedspartijen en is dit bij de andere benaderingen niet het geval?

Taakstellend budget

In dit onderzoek is uitgebreid behandeld dat een gebiedsbenadering (procesmatige manier van werken) vooral geschikt is voor dynamische en complexe vraagstukken. Bij deze vraagstukken zijn vaak vele partijen betrokken, zijn de partijen van elkaar afhankelijk voor het realiseren van hun doelen en is er veel onzekerheid met betrekking tot het vraagstuk zelf. Deze onzekerheid komt voort uit het ontbreken van informatie en het feit dat het vraagstuk in de loop van het proces zou kunnen veranderen.

Het taakstellend budget geeft een indicatie van de grootte van het project en de mogelijke belangen die op het spel staan. Des te groter het project, des te meer groter het aantal belangen en des te complexer het project. Omdat de gebiedsbenaderingen de meest geschikte benaderingen zijn voor complexe projecten mag verwacht worden dat er vooral bij deze projecten en gebiedsbenadering wordt gebruikt.

Daarnaast worden er bij gebiedsgerichte projecten ook andere gebiedsproblemen meegenomen. Hierdoor mag verwacht worden dat het budget voor deze projecten ook hoger

is dan voor projecten waar alleen het infrastructurele probleem opgelost wordt. De verwachting is dus dat projecten met een groot taakstellend budget aangepakt worden door middel van een gebiedsbenadering en dat er bij de relatief lagere budgetten vooral gebruik gemaakt zal worden van inpassing of Routeontwerp.

Marktbenadering

Om te bepalen of een innovatieve contractvorm meerwaarde heeft ten opzichte van een traditionele contractvorm maakt de overheid gebruik van de Public Private Comparator (PPC). Bij een traditionele aanbesteding wordt gebruik gemaakt van een RAW-bestek. In dit bestek is in detail uitgewerkt wat de aannemer moet doen, hoe hij het moet doen, wanneer het af moet zijn, welke materialen hij mag gebruiken, etc. De aannemer is alleen verantwoordelijk voor de uitvoering. Daarnaast zijn er contractvormen waarin de aannemer ook verantwoordelijk is voor het ontwerp (Design), de bouw (Build/Construct), het onderhoud (Maintain), het beheer (Operate) en de financiering (Finance)(VenW, 2001). Voor welke onderdelen de aannemer verantwoordelijk is verschil per project en is afhankelijk van de gekozen contractvorm. De meest gebruikte contractvormen zijn:

- Design & Build of Design & Construct (DC/DB)
- Design, Build & Maintain of Design, Construct & Maintain (DBM/DCM)
- Design, Build, Maintain, Operate & Finance (DBMOF)

Bij deze contractvormen wordt de markt in een vroeger stadium bij het project betrokken dan bij de traditionele manier van aanbesteden en zullen de overheid en de marktpartij(en) samen moeten werken om het project tot een goed einde te brengen.

Naast deze contractvormen is er de concurrentiegerichte dialoog. Deze vorm van aanbesteden is alleen voor zeer complexe projecten waarbij het eindresultaat nog onbekens is (Gribnau, 2005). De opdrachtgever stelt alleen randvoorwaarden en eisen, het uiteindelijke plan dat uitgevoerd gaat worden wordt ontwikkeld door een marktpartij. Bij dit proces zijn meerdere marktpartijen betrokken die met elkaar in concurrentie zijn om de aanbesteding van het project. Het is dus belangrijk dat zij een zo goed mogelijk plan ontwikkelen want dit vergroot de kans dat zij de “wedstrijd” winnen en hun plan mogen realiseren.

Door de vroegtijdige betrokkenheid van de marktpartijen kan de kennis die deze partijen hebben worden benut bij het ontwikkelen van een plan voor het project. Er ontstaat bovendien niet één plan dat uitgevoerd moet worden maar er zijn een aantal plannen die allemaal hun voor- en nadelen zullen hebben. De concurrentiegerichte dialoog is een manier om te komen tot een uiteindelijk aanbesteding, het is niet een manier van aanbesteden.

Daarnaast bestaat er ook nog Publiek Private Samenwerking (PPS). Bij PPS verleent de overheid concessie aan een private partij en hiervoor moet de private partij een wederdienst leveren (bv. Ontwerpen, aanleggen, financieren en onderhouden). Belangrijke verschillen met de hierboven genoemde innovatieve aanbestedingsvormen is dat er bij PPS wordt samengewerkt in plaats van aanbesteed en dat PPS ook uit kan gaan van een private partij. In de praktijk wordt er echter vaak van PPS gesproken als de overheid en marktpartij(en) gezamenlijk werken aan een project, hierbij hoeft niet per se sprake te zijn van concessieverlening.

Innovatieve aanbestedingsvormen en de concurrentiegerichte dialoog hebben een aantal belangrijke voordelen ten opzicht van de traditionele manier van aanbesteden (VenW, 2001). Deze voordelen zijn:

- Projectinterne voordelen
 - Creativiteit en innovatie
 - betere afstemming tussen ontwerp, aanleg, onderhoud en eventueel exploitatie en financiering (efficiencywinsten)

- versnelling aanleg; andere/minder administratieve lasten (uniforme contract administratie)
- minder 'uitvoerend werk'/ werklast voor Rijkswaterstaat.
- Projectexterne voordelen
 - Betere afstemming tussen modaliteiten, stedenbouwkundige ontwerpen, natuurbouw en andere ontwikkelingen binnen een (studie)gebied (integrale planontwikkeling en synergie)
 - verbreding van projectgrenzen waardoor de baten uit andere projecten, die door het project worden beïnvloed, kunnen worden benut (scope verbreding).

Innovatie aanbestedingsvormen zouden vooral moeten leiden tot projectinterne voordelen en PPS tot projectexterne voordelen. De projectexterne voordelen zijn vooral interessant voor de gebiedsbenaderingen en de projectinterne voordelen voor de niet-gebiedsbenaderingen. Er mag dus verwacht worden dat PPS voornamelijk gebruikt wordt bij de gebiedsbenaderingen en dat de innovatieve aanbestedingsvormen vooral gebruikt worden bij inpassing en Routeontwerp. Omdat de concurrentiegerichte dialoog alleen geschikt is voor zeer complexe projecten waarbij de uitkomst van te voren nog onbekend is mag verwacht worden dat ook deze benadering voornamelijk gebruikt zal worden bij de gebiedsbenaderingen. Zegt het de gebruikte marktbenadering iets over de gebruikte planningsbenadering?

Fase

Nationale infrastructuur projecten kunnen zich in drie fasen bevinden, deze zijn:

- de verkenningsfase
- de planstudiefase
- de realisatiefase

De verkenningsfase is de fase met de breedste scope. In deze fase en in de daaropvolgende fasen vindt er een steeds verdere vertrechtering plaats tot er uiteindelijk één bepaald pakket aan oplossingen en maatregelen overblijft. Hierdoor zullen er bij de start veel partijen en belangen bij het project betrokken zijn en zal dit aantal in de loop van het project afnemen. Door de brede scope (vele belangen en problemen) in de verkenningsfase mag verwacht worden dat er in deze fase relatief veel gebruik zal worden gemaakt van de gebiedsbenaderingen. Deze benaderingen kunnen namelijk het beste omgaan met de complexiteit die voortkomt uit de vele betrokken belangen en problemen. Dit betekent overigens niet dat de gebiedsbenaderingen niet meer gebruikt kunnen worden in de planstudie- en de realisatiefase.

Het rapport Elverding zou ook een rol kunnen spelen in de toepassing van de gebiedsbenaderingen in de verkenningsfase. In dit rapport wordt namelijk aangeraden om voor elk project een brede en gebiedsgerichte verkenning uit te voeren. Een andere belangrijk advies van het rapport is om bij de start van een project een participatieronde voor burgers te houden. Dit vergroot de complexiteit van het project aanzienlijk. Op basis van de literatuur mag dus verwacht worden dat de gebiedsbenaderingen vooral gebruikt zullen worden in de verkenningsfase.

Landsdeel

Het MIRT onderscheid vijf landsdelen, deze landsdelen zijn:

- de Randstad
- West-overig
- Zuid
- Oost
- Noord.

Zoals vermeld is een gebiedsbenadering de meest logische keuze bij dynamische en complexe vraagstukken. Zulke situatie doen zich voor in gebieden waar veel mensen samenkomen en waar maar weinig ruimte is voor ontwikkelingen, bijvoorbeeld in verstedelijkt gebied. Op basis hiervan mag verwacht worden dat er in de Randstad relatief meer gebruik zal worden gemaakt van de gebiedsbenaderingen dan in de overige, minder verstedelijkte, landsdelen. Doel van dit punt is om te achterhalen of de gebiedsbenaderingen daadwerkelijk relatief vaker worden gebruikt in zwaar verstedelijkte gebieden of dat dit geen verschil maakt.

§ 5.2 Interviews

Doel van de interviews is om te achterhalen waarom er gekozen wordt voor een gebiedsbenadering bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland. Is dit voornamelijk een procesmatige keuze of ligt de nadruk vooral op het inhoudelijke aspect van de gebiedsbenaderingen? Met andere woorden, wordt er voor een gebiedsbenadering gekozen om de weerstand tegen het project weg te nemen (proces) of is het een bewuste keuze voor een betere ruimtelijke kwaliteit voor het gehele plangebied (inhoud)? Een derde mogelijkheid is dat beide aspecten een even grote rol hebben gespeeld, de keuze is dan zowel een inhoudelijke als een procesmatige.

Daarnaast moeten de interviews antwoord geven op de vraag of de focus, zoals aangegeven door de projectleiders, veranderd is gedurende het project. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat er in eerste instantie is gekozen voor een gebiedsbenadering om de weerstand tegen het project weg te nemen (proces) maar dat de focus in een later stadium verschoven is richting een meer inhoudelijke focus (ruimtelijke kwaliteit). Dit zou veel inzicht kunnen verschaffen in de manier van werken en het projectverloop bij de gebiedsbenaderingen.

Bij de interviews wordt aan de projectleider voorgelegd dat uit de literatuur blijkt dat de gebiedsbenaderingen verschillende voordelen hebben en dat deze onder te verdelen zijn in procesmatige- en inhoudelijke voordelen. De procesmatige voordelen zijn voornamelijk verbonden aan het verminderen van de weerstand tegen het project en het creëren van draagvlak. Deze voordelen zijn het resultaat van het gezamenlijke proces waarin samen met de gebiedspartijen gezocht wordt naar een betere ruimtelijke kwaliteit voor het gehele plangebied. Weerstand komt vaak voort uit onbegrip, onzekerheid en een gevoel van afhankelijkheid. Door het proces hebben mensen het gevoel dat ze invloed hebben op wat er gebeurt en weten ze precies wat er staat te gebeuren en in welke ronde het proces zich bevindt. Een procesmatige aanpak levert hierdoor vaak veel minder weerstand op dan andere benaderingen. Drie procesmatige voordelen van de gebiedsbenaderingen zijn het creëren van draagvlak, de transparantie van de besluitvorming en het depolitiseren van de besluitvorming (zie ook § 3.3).

De inhoudelijke voordelen komen voort uit het verminderen van de onzekerheid. Drie belangrijke inhoudelijke voordelen van de gebiedsbenaderingen (procesmatige manier van werken) zijn de reductie van inhoudelijke onzekerheid, de verrijking van probleemdefinities en -oplossingen en de incorporatie van dynamiek (zie ook § 3.3). Deze voordelen ontstaan door de kennis en informatie die de andere gebiedspartijen bezitten te gebruiken in het proces. Deze voordelen komen dus net als de procesmatige voordelen voort uit het gezamenlijke proces. Meerdere personen/partijen weten nou eenmaal meer dan één. De verschillende belangen hebben bovendien vaak een andere visie op welke problemen er spelen in het gebied en hoe deze het beste opgelost zouden kunnen worden. De kennis die deze partijen bezitten over de lokale context kan hierbij een belangrijke rol spelen. De onzekerheid in het proces wordt hierdoor aanzienlijk verminderd waardoor het mogelijk zou moeten zijn om de ruimtelijke kwaliteit van ingrepen te vergroten.

Op basis van bovenstaande omschrijvingen wordt de projectleiders gevraagd aan te geven welke reden(en) bij hun project relevant is/zijn geweest en waarom zij denken dat dit zo is. De drie mogelijkheden die zij hierbij hebben zijn:

- De keuze voor een gebiedsbenadering is voornamelijk een procesmatige keuze geweest.
- De keuze voor een gebiedsbenadering is voornamelijk een inhoudelijke keuze geweest (ruimtelijke kwaliteit).
- De keuze voor een gebiedsbenadering was zowel een procesmatige als inhoudelijk keuze

Vervolgens wordt de projectleider gevraagd of de focus (proces, inhoud of proces & inhoud) veranderd is gedurende het project.

Deze eerste twee vragen vormen de basis voor het interview. Naast deze vragen zijn er nog een aantal deelvragen aan het interview toegevoegd. Bij interviews waarbij vele belangen op het spel staan zouden nogal eens sociaal wenselijke antwoorden gegeven kunnen worden door de geïnterviewden om het project niet te schaden en om het project te promoten. De deelvragen moeten het mogelijk maken om de gegeven antwoorden te controleren en om het interview extra inhoud te geven.

De eerste deelvraag is gericht op de afstemming tussen de deelprojecten. Staan de projecten op zichzelf of vindt er afstemming plaats tussen de projecten? De afstemming tussen projecten zou moeten leiden tot meerwaarde en synergie. Het creëren van meerwaarde door het confronteren en combineren van verschillende functies is een belangrijke eigenschap van ruimtelijke kwaliteit (zie § 3.1 en § 4.3). Geven de projectleiders aan dat de deelprojecten voornamelijk losse projecten zijn en dat er eigenlijk geen afstemming plaatsvindt tussen de projecten dan is dit dus een teken dat ruimtelijke kwaliteit niet de primaire reden is geweest om te kiezen voor een gebiedsbenadering.

De tweede deelvraag is aan het interview toegevoegd om een beter inzicht te krijgen in het proces. Hierbij wordt de projectleiders gevraagd hoe de burgers bij het proces betrokken zijn. De manier waarop dit gebeurt zegt veel over het proces. Is er sprake van ‘real participation’ of is de participatie enkel symbolisch? De gedeelde verantwoordelijkheid bij gebiedsprojecten is al behandeld in de meta-analyse en wordt daarom in de interviews niet nogmaals meegenomen.

Als laatste en afsluitende vraag wordt de projectleiders gevraagd wanneer hun project is opgestart. Deze vraag wordt gesteld om te achterhalen of het rapport Elverding een rol heeft gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering. Dit zou er op kunnen wijzen dat de toepassing van gebiedsbenaderingen voornamelijk een trend is. Het rapport is gepubliceerd in 2008. Is het project voor 2008 opgestart dan kan de keuze voor een gebiedsbenadering dus niet beïnvloed zijn door het rapport.

§ 5.3 Diepteanalyse

Om meer inzicht te verkrijgen in het proces en de ruimtelijke kwaliteit bij de gebiedsbenaderingen wordt in hoofdstuk zeven een vergevorderd gebiedsontwikkelingsproject nader onderzocht. De diepteanalyse moet inzicht verschaffen in de praktijktoepassing van een gebiedsbenadering. De focus zal hierbij liggen op het proces en op de inhoud van het project. Is er in het project daadwerkelijk sprake van een gezamenlijk proces dat uiteindelijk moet leiden tot ruimtelijke kwaliteit? Zo ja, hoe ziet dit proces er dan uit en hoe wordt er invulling gegeven aan het begrip ruimtelijke kwaliteit? De diepteanalyse dient hierbij als aanvulling op de meta-analyse en de interviews en moet meer inzicht geven in de praktijktoepassing van een gebiedsbenadering.

Het project voor de diepteanalyse wordt gekozen op basis van de informatie verkregen uit de meta-analyse. In de meta-analyse zijn in totaal 62 projecten onderzocht en is voor elk project vastgesteld welke planningsbenadering er wordt gebruikt. Door het doel van de diepteanalyse (inzicht verkrijgen m.b.t. de praktijktoepassing van de gebiedsbenaderingen) vallen alle projecten die aangepakt worden door middel van een niet-gebiedsbenadering (inpassing en Routeontwerp) af, hierdoor blijven er nog veertien projecten over.

Tien van deze projecten worden aangepakt door middel van gebiedsgericht werken en vier door middel van gebiedsontwikkeling. Omdat gebiedsontwikkeling de meest integrale vorm is van de twee gebiedsbenaderingen vallen ook de projecten die aangepakt worden door middel van gebiedsgericht werken af. Bij gebiedsontwikkeling zou het aanleggen of het uitbreiden van de weginfrastructuur ondergeschikt moeten zijn aan de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied. Dit is bij gebiedgericht werken niet het geval, al zal ruimtelijke kwaliteit ook in deze benadering een belangrijke rol spelen.

De overgebleven projecten zijn opgenomen in Tabel 1. Zoals uit de tabel afgeleid kan worden is de A2 Passage Maastricht het enige gebiedsontwikkelingsproject in de planstudiefase. Dit betekent dat de verkenning voor dit project is afgerond en dat de nut- en noodzaak van het project zijn aangetoond. Er is hierdoor veel meer informatie beschikbaar over het project en de bij het project betrokken belangen en problemen. Het project A2 Passage Maastricht zal daarom nader uitgewerkt worden in de diepteanalyse.

Fase	Landsdeel	Project
Verkenning	Randstad	Verkenning Ruit Rotterdam
	Zuid	Brainport Eindhoven
	Oost	IJsseldelta (Kampen)
Planstudie	Zuid	A2 Passage Maastricht

Tabel 1 gebiedsontwikkelingsprojecten uit de meta-analyse

Doordat de projecten in de meta-analyse zijn ingedeeld op basis van de informatie zoals gegeven in het MIRT projectenboek 2009 moet echter nog blijken of de projecten die nu geclassificeerd zijn als gebiedsontwikkeling dit in de praktijk ook zijn. Is er bijvoorbeeld wel sprake van een gezamenlijk proces met de gebiedspartijen dat gericht is op het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit van het gehele plangebied? En zijn alle belanghebbenden bij het project betrokken en hebben zij daadwerkelijk de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden en om hun eigen problemen in het proces in te brengen?

Voor het beantwoorden van deze vragen wordt in deze paragraaf een toetsingskader opgesteld. Dit toetsingskader bestaat uit twee delen, deze twee delen zijn:

- Toetsingskader voor het beoordelen van het proces
- Toetsingskader voor het beoordelen van de inhoud (ruimtelijke kwaliteit) van het proces.

Omdat de inhoud door de dynamiek en complexiteit van het vraagstuk zou kunnen veranderen ligt de nadruk in de gebiedsbenaderingen meer op het proces (zie ook § 3.1). Door deze focus is een gebiedsbenadering beter in staat om te gaan met de inhoudelijke onzekerheid rond complexe en dynamische vraagstukken. De focus op het proces betekent overigens niet dat de inhoud niet belangrijk is bij de gebiedsbenaderingen. Het gezamenlijk proces is namelijk gericht op het ontwikkelen van een goed en gedragen inhoudelijk eindresultaat (zie ook hoofdstuk 3).

Het toetsingskader voor het proces richt zich voornamelijk op de bij het proces betrokken partijen en de invloed die deze partijen hebben binnen het proces. Hierbij wordt ook gekeken naar de mate waarin de verantwoordelijkheden binnen het project zijn verdeeld. Het toetsingskader voor de inhoud van het proces richt zich voornamelijk op de ruimtelijke kwaliteit die er uit het proces voortkomt of zou moeten komen. Een goed proces zonder inhoud zou betekenen dat het proces alsnog mislukt is.

§ 5.3.1 Toetsingscriteria voor het proces

Het doel van het gezamenlijke proces is om te komen tot ruimtelijke kwaliteit. Het probleem met ruimtelijke kwaliteit is echter dat het een zeer subjectief en dynamisch begrip is, de invulling ervan zal sterk per persoon en groep verschillen (zie ook Hoofdstuk 4). Wanneer de planner een plan zou ontwikkelen puur op basis van zijn eigen visie dan zal dit hoogstwaarschijnlijk niet overeenkomen met de visie van andere partijen en zullen deze partijen in opstand komen tegen het project.

Door interactie, participatie en communicatie met de gebiedspartijen krijgt de planner inzicht in de visies van deze partijen en kan hij deze perspectieven meenemen in de planvorming. Het draagvlak voor het plan zal hierdoor toenemen en het plan zal beter afgestemd zijn op de wensen en behoeften van het gebied. Dit plan moet dan wel een weerspiegeling zijn van alle belangen uit het plangebied, is dit niet het geval dan zullen de gebiedspartijen waarschijnlijk alsnog tegen het plan in opstand komen. Het is dus belangrijk dat de gebiedspartijen de richting van het proces kunnen beïnvloeden en dat ze hun eigen problemen en wensen in het proces in kunnen brengen.

Een procesmatige manier van werken is vooral geschikt voor complexe en dynamische vraagstukken waarbij sprake is van een grote mate van onzekerheid (zie ook § 3.1). Om de onzekerheid rond het vraagstuk te verkleinen is het belangrijk om zoveel mogelijk informatie te verzamelen en om een zo goed en compleet mogelijk beeld van het probleem te ontwikkelen. De planner handelt echter op basis van zijn eigen, geconstrueerde werkelijkheid en heeft niet alle informatie tot zijn beschikking ('bounded rationality' zie § 2.2). Interactie en participatie zijn belangrijke instrumenten om dit perspectief op de werkelijkheid te verbreden en de informatie met betrekking tot het vraagstuk te vergroten. Bovendien bezitten de gebiedspartijen vaak kennis en middelen die bij zouden kunnen dragen aan de realisatie van het project.

Het belang van participatie en interactie blijkt ook uit de vier kernelementen voor een goed proces (zie ook § 3.2). Deze zijn:

- Openheid - Bij openheid gaat het erom dat de initiatiefnemer niet eenzijdig besluiten neemt maar ook andere partijen betreft in het besluitvormingsproces. Deze partijen moeten de mogelijkheid hebben om de richting van het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Zij moeten zelf ook punten in kunnen brengen
- Bescherming van de core values - Bij dit kernelement gaat het om de aantrekkelijkheid om in het proces te participeren. Als het proces niet veilig is dan zullen partijen niet in het proces participeren. De veiligheid van het proces is hierdoor in grote mate bepalend voor de participatie van partijen in het proces.
- Voortgang - Er moet voldoende tempo in het proces zitten. Er moet niet alleen overlegd worden maar er moeten ook daadwerkelijk dingen verandering, knopen moeten doorgehakt worden. Worden er geen resultaten geboekt worden dan zal het ook niet interessant zijn om in het proces te participeren.
- Inhoud – Zoals al uitgebreid behandeld is moet een proces ook voldoende inhoud hebben. Het is niet interessant om te participeren in een proces dat geen inhoud heeft.

Het toetsingskader voor de inhoud van het proces wordt uitgewerkt in paragraaf 5.2.2.

Alle kernelementen zijn erop gericht om de participatie van de gebiedspartijen te bevorderen. Het proces dient hiertoe open te zijn, veilig te zijn voor de betrokken partijen en voldoende voortgang en inhoud te hebben. Is dit niet het geval dan zal het voor de gebiedspartijen minder aantrekkelijk zijn om in het proces te participeren. Doordat de overheid vaak afhankelijk is van de gebiedspartijen voor het realiseren van haar doelen is de participatie van deze partijen echter wel van essentieel belang voor het welsagen van het project. Door het meenemen van meerdere (concurrerende) problemen/visies zou het bovendien mogelijk moeten zijn om synergie te creëren.

Het toetsingskader voor het proces moet antwoord geven op de vraag hoe het inhoudelijke eindresultaat is ontstaan. Hoe is het plan tot stand gekomen? Was er hierbij daadwerkelijk sprake van een gezamenlijk proces of is het plan voornamelijk uitgewerkt door één partij en hebben andere partijen hier weinig tot niets in te zeggen gehad? Was er sprake van interactie, participatie en communicatie en zo ja, in welke mate? Het toetsingskader voor het proces is daarom gericht op de volgende punten:

- Welke partijen zijn er bij het proces betrokken? Zijn dit alle gebiedspartijen of alleen de betrokken overheden?
- Welke rol hebben de partijen in het proces? Wie zijn er verantwoordelijk en waarvoor? Hebben de gebiedspartijen de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden of mogen ze alleen hun mening geven? Of, wat is de mate van participatie, is deze enkel symbolisch of is er sprake van ‘real participation’? Hebben de gebiedspartijen alleen de mogelijkheid om in te spreken op een al ontwikkeld plan of hebben ze ook de mogelijkheid om de inhoud van het plan te beïnvloeden?

Op basis van deze punten kan beoordeeld worden of, en in welke mate, er sprake is van een gemeenschappelijk proces waarin gezocht wordt naar ruimtelijke kwaliteit voor het gehele plangebied.

Ander punt waar naar gekeken zal worden is of de gebiedsbenadering de eerste keuze was of dat er pas in tweede instantie is gekozen voor een gebiedsbenadering. Als men er tijdens het project achterkomt dat het probleem dynamischer en complexer is dan werd verwacht en er op basis van deze informatie besloten wordt om van benadering te switchen dan is het doel nog altijd om de ruimtelijke kwaliteit te vergroten. Wanneer er echter wordt gekozen voor een gebiedsbenadering omdat men met de oorspronkelijke benadering is vastgelopen dan is de keuze voornamelijk een procesmatige keuze. In het laatste geval wordt er niet voor een gebiedsbenadering gekozen om de ruimtelijke kwaliteit te vergroten maar om de weerstand tegen het project weg te nemen. Of een gebiedsbenadering de eerste of tweede keuze was kan dus iets zeggen over waarom er voor de benadering gekozen wordt.

Bij het beoordelen van het proces zou het ook zeer interessant zijn geweest om het aantal bezwaren op het plan mee te nemen. Dit zou een goede indicatie kunnen geven van de mate van draagvlak voor het project. Het is echter alleen mogelijk om bezwaren in te dienen tegen het Tracébesluit en het Bestemmingsplan en deze besluiten zijn op het moment van schrijven nog niet genomen.

Het gezamenlijk proces moet dus leiden tot ruimtelijke kwaliteit. Of dit daadwerkelijk het geval is wordt onderzocht met behulp van het tweede deel van het toetsingskader. Dit deel van het toetsingskader wordt uiteengezet in de volgende paragraaf.

§ 5.3.2 Toetsingscriteria voor de inhoud van het proces (ruimtelijke kwaliteit)

Het toetsingskader moet het mogelijk maken om te beoordelen of het resultaat van het (gezamenlijke) proces daadwerkelijk ruimtelijke kwaliteit is. Het probleem bij het opstellen van een toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit is dat het een zeer subjectief en dynamisch begrip is. Ruimtelijke kwaliteit is onder meer afhankelijk van de tijd, de plaats en de lokale cultuur. Het geven van een harde en objectieve definitie van het begrip is hierdoor onmogelijk. Desondanks zijn er een aantal vereisten voor ruimtelijke kwaliteit die altijd opgaan. De exacte invulling van de eisen zal per project verschillen maar er zal altijd invulling aan gegeven moeten worden om ruimtelijke kwaliteit te creëren. Wordt hier niet aan voldaan dan is er geen sprake van ruimtelijke kwaliteit.

De eerste eis voor ruimtelijke kwaliteit is dat het eindresultaat een weerspiegeling is van alle maatschappelijk belangen. In de huidige maatschappij zijn vier belangen te onderscheiden, deze zijn:

- Economische belangen
- Sociale belangen
- Ecologische belangen
- Culturele belangen

De tweede eis voor ruimtelijke kwaliteit is dat er voor alle bovenstaande belangen voldaan moet worden aan drie ontwerpeisen, deze zijn:

- Gebruikswaarde
- Belevingswaarde
- Toekomstwaarde

Ruimtelijke kwaliteit is dus nooit alleen gericht op de functionaliteit van een ruimte (gebruikswaarde) of enkel op economische belangen maar houdt rekening met alle belangen en is gericht op het vergroten van zowel de gebruikswaarde, de belevingswaarde als de toekomstwaarde.

Om te bepalen of het onderzochte project aan alle combinaties van belangen en ontwerpeisen voldoet, en dus om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van ruimtelijke kwaliteit, worden de problemen en oplossingen van de A2 Passage Maastricht beoordeeld op basis van de hierboven genoemde belangen en ontwerpeisen. Houdt het project rekening met alle combinaties van belangen en ontwerpeisen? Het resultaat hiervan wordt verwerkt in een niet-ingevulde versie van het analysekader voor ruimtelijke kwaliteit zoals opgesteld in het rapport 'kwaliteit in meervoud' (Hooimeijer, 2001)(zie Figuur 4). Het invullen van het analysekader geeft een snel en duidelijk overzicht van de bij het project betrokken belangen en ontwerpeisen.

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde				
Belevingswaarde				
Toekomstwaarde				

Figuur 4 Analyse kader

Om te bepalen welke belangen en ontwerpeisen er mee genomen worden in het project worden de problemen en oplossingen van het project vergeleken met de criteria uit het analysekader voor ruimtelijke kwaliteit (zie Figuur 5).

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency Bereikbaarheid Externe effecten Multi-purpose	Toegang Verdeling Deelname Keuze	Veiligheid, Hinder Verontreiniging Verdroging Versnippering	Keuzevrijheid Verscheidenheid Ontmoeting
Belevingswaarde	Imago Attractiviteit	Ongelijkheid Verbondenheid Veiligheid	Ruimte, Rust Schoonheid Gezondheid	Eigenheid Schoonheid Contrast
Toekomstwaarde	Stabiliteit/flexibiliteit Agglomeratie Cumulatieve attractie	Insluiting Cultures of poverty	Voorraden Ecosystemen	Erfgoed Integratie Vernieuwing

Figuur 5 Analyse kader voor ruimtelijke kwaliteit

De criteria geven een indicatie van ruimtelijke kwaliteit voor de verschillende combinaties van belangen en ontwerpeisen. Niet elk criterium zal echter relevant zijn voor het project. Het voldoen aan een bepaald criterium kan bovendien negatieve effecten hebben op andere criteria. Ruimtelijke kwaliteit komt dan ook niet voort uit het voldoen aan alle criteria maar uit het vinden van een balans tussen de belangen en ontwerpeisen. Het is dan ook niet zo dat elk criterium in elk project moet zitten voor er sprake is van ruimtelijke kwaliteit. De criteria geven enkel een indicatie van ruimtelijke kwaliteit. Dit criteria kunnen hierdoor ook niet gebruikt worden als toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit. Het gaat niet om de criteria maar om de combinaties van belangen en ontwerpeisen waar zij voor staan.

De criteria uit het analysekader voor ruimtelijke kwaliteit vormen dus niet het toetsingskader, maar geven een indicatie van de betrokken belangen en ontwerpeisen. Op basis hiervan kan vervolgens bepaald worden welke belangen en ontwerpeisen er meegenomen worden in het project. Is één van de doelen bijvoorbeeld om de doorstroming van een weg te vergroten dan zal deze hoogstwaarschijnlijk de bereikbaarheid vergroten. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het behouden van een monumentaal pand dat een grote rol heeft gespeeld in de geschiedenis van het gebied. Door in het plan rekening te houden met dit pand en het te behouden geeft men aan dat men rekening houdt met het culturele belang en de toekomstwaarde voor het belang.

Wanneer de focus in het project bijvoorbeeld alleen op het economische belang en de gebruikswaarde ligt dan wordt er in het project dus niet gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit. Er wordt slechts naar één van de combinaties van belangen en ontwerpeisen gekeken in plaats van naar alle twaalf (3 ontwerpeisen x 4 maatschappelijke belangen = 12 combinaties van ontwerpeisen en maatschappelijke belangen). Ruimtelijke kwaliteit ontstaat pas als er rekening wordt gehouden met alle belangen en de ruimte zowel nu als in de toekomst functioneel is en een hoge belevingswaarde heeft.

Hoofdstuk 6: Het gebruik van en de aanleiding voor de gebiedsbenaderingen

In dit hoofdstuk worden zowel de resultaten van de meta-analyse als van de interviews besproken. Voor de meta-analyse zijn alle nationale infrastructuur projecten in het MIRT projectenboek ingedeeld bij een planningsbenadering. Hoe dit precies is gedaan is uitgebreid behandeld in hoofdstuk 5. Vervolgens is voor de vier planningsbenaderingen gekeken of de eigenschappen van de projecten overeenkomen met de verwachtingen die er zijn op basis van de literatuur. Hierbij wordt gekeken naar de verantwoordelijke partij(en), het taakstellend budget, de gebruikte marktbenadering(en) en de fase en het landsdeel waarin het project zich bevindt. De resultaten van de meta-analyse worden besproken in paragraaf 6.1.

Om te achterhalen waarom er voor een gebiedsbenadering wordt gekozen zijn er interviews afgenomen met de projectleiders/managers van de gebiedsprojecten. Aan de geïnterviewden is voorgelegd dat een gebiedsbenadering zowel procesmatige en inhoudelijke voordelen kan hebben. Vervolgens is de projectleiders/managers gevraagd welke van deze aspecten in hun project het belangrijkste is geweest. Was de keuze voor een gebiedsbenadering voornamelijk een procesmatige keuze, een inhoudelijke keuze of een combinatie van zowel proces als inhoud? De projecten waarvoor een interview is afgenomen zijn geselecteerd op basis van de informatie verkregen uit de meta-analyse. Deze analyse werkt hierin als trechter en laat alleen de gebiedsprojecten door naar de interviews.

§6.1 Meta-analyse

De meta-analyse heeft als doel om te achterhalen of er gebiedsbenaderingen worden gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland en zo ja, wat er dan over de toepassing van de benaderingen gezegd kan worden. Hierbij wordt gekeken naar de verantwoordelijke partij(en), de gebruikte marktbenadering(en), het taakstellend budget en de fase en het landsdeel waarin het project zich bevindt. Voor al deze punten zijn er bepaalde verwachtingen op basis van de literatuur voor de vier planningsbenaderingen. De nadruk zal hierbij vooral liggen op de gebiedsbenaderingen maar er zal ook aandacht worden besteed aan de twee niet-gebiedsbenaderingen (inpassing en Routeontwerp). De gegevens uit de meta-analyse zijn opgenomen in een tabel, deze tabel is terug te vinden in Bijlage 2 van dit onderzoek. Welke verwachtingen er precies zijn en hoe de projecten ingedeeld zijn bij de planningsbenaderingen is uitgebreid behandeld in paragraaf 5.1.

Welke benaderingen er worden gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland wordt behandeld in paragraaf 6.1.1. De eigenschappen van de planningsbenaderingen voor de overige punten (verantwoordelijk partij(en), taakstellend budget, etc.) worden besproken in paragraaf 6.1.2.

§ 6.1.1 Toegepaste benaderingen

Door de projecten voor de verschillende planningsbenadering bij elkaar op te tellen is het mogelijk om aan te geven welke benaderingen er worden gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland en is het mogelijk om aan te geven welke benadering het meeste gebruikt wordt. De resultaten hiervan zijn verwerkt in Tabel 2. Uit deze cijfers blijkt dat inpassing verreweg de meest gebruikte benadering is, van de in totaal 62 projecten in de analyse worden er 41 aangepakt door middel van inpassing. Dit betekent dat ruim 66 procent van de projecten wordt aangepakt door middel van inpassing. Gebiedsgericht werken is daarna de meest gebruikte benadering, deze benadering wordt bij ruim 16 procent van de projecten toegepast. Routeontwerp neemt de derde plaats in met een percentage van 11,3 procent en gebiedsontwikkeling staat op de laatste plaats met een percentage van 6,5 procent.

Benadering	Aantal	Percentage
Inpassing	41	66,1 %
Routeontwerp	7	11,3 %
Gebiedsgericht werken	10	16,1 %
Gebiedsontwikkeling	4	6,5 %
totaal	62	100,0 %

Tabel 2 percentages per benadering

Gebiedsontwikkeling wordt dus nog niet veelvuldig toegepast bij de ontwikkeling van nationale infrastructuur. Gezamenlijk zijn de gebiedsbenaderingen (dus gebiedsgericht werken en gebiedsontwikkeling) echter wel goed voor een aandeel van 22,6 procent. De gebiedsbenaderingen worden dus wel degelijk toegepast bij de planning van nationale infrastructuur. Het aandeel gebiedsontwikkeling hierin is echter laag.

Belangrijke kanttekening bij deze gegevens is dat de 55 projecten in het ZSM1 & ZSM2 in dit onderzoek zijn geteld als twee projecten. Projecten die in deze twee groepen vallen zijn urgente knelpunten in het Nederlandse wegennet die vragen om een voortvarende aanpak, de gebruikte aanpak bij deze projecten is inpassing. Omdat de projecten vaak relatief kleine projecten zijn worden ze in dit onderzoek niet meegenomen als aparte projecten. Dit zou een zeer vertekend beeld kunnen geven van de werkelijkheid. Zouden de projecten in het ZSM 1 en ZSM 2 namelijk wel als aparte projecten geteld worden dan zou inpassing zelfs een aandeel hebben van ruim 80 procent. Het aandeel van de gebiedsbenaderingen zou hierdoor dalen naar slechts 13 procent.

§ 6.1.2 Theorie en Praktijk

In deze paragraaf worden de verwachtingen op basis van de literatuur voor de verantwoordelijke partij(en), het taakstellend budget, de marktbenadering, de fase en het landsdeel vergeleken met situatie in de praktijk.

Verantwoordelijke partij

Het gezamenlijke proces zou moeten leiden tot een eindresultaat dat een weerspiegeling is van alle betrokken belangen. Deze belangen zouden dus ook gezamenlijk verantwoordelijk moeten zijn (zie ook hoofdstukken 2 en 3). Doel van dit punt is om te achterhalen of dit in de praktijk ook het geval is. Op basis van de literatuur mag verwacht worden dat de verantwoordelijkheid in deze gevallen ligt bij een samenwerkingsverband of een stuurgroep op gebiedsniveau.

Er zijn in totaal vier projecten waarbij gebiedsontwikkeling de gebruikte benadering is (zie Tabel 3). Wat direct opvalt bij het bestuderen van de tabel is dat er bij alle projecten sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen ministeries, provincies, gemeenten en (vaak) andere partijen. De enige uitzondering hierop is Brainport Eindhoven, bij dit project ligt de verantwoordelijkheid bij het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). De verantwoordelijkheden worden in dit project wel gedeeld op gebiedsniveau maar alleen tussen de 21 gemeenten die lid zijn van het samenwerkingsverband. De Rijksoverheden en de provincie zijn niet direct bij het project betrokken al is het samenwerkingsverband wel afhankelijk van deze overheden voor de realisatie van haar plannen (bv. door de Tracéwet en het gebrek aan financiële middelen). Deze partijen zullen dan ook betrokken worden bij de deelprojecten maar dragen geen verantwoordelijkheid voor het gehele project. De verantwoordelijkheden worden bij gebiedsontwikkeling dus gedeeld op gebiedsniveau, de betrokken partijen zijn echter voornamelijk overheden.

Bij gebiedsgericht werken worden de verantwoordelijkheden ook vaak gedeeld op gebiedsniveau maar niet altijd. Het project 'Den Haag, Trekvliettracé' is hier een goed

voorbeeld van, de verantwoordelijkheid voor dit project ligt namelijk volledig bij de gemeente Den Haag. Bij gebiedsgericht werken is dus vaak wel sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid maar dit geldt niet voor alle projecten.

Project	Fase	Landsdeel	Verantwoordelijk	Taakstellend budget	Marktbenadering
Verkenning Ruit Rotterdam	Verkenning	Randstad	Ministerie van VenW & stadsregio Rotterdam (betrokken bij verkenning: ministeries van VenW, VROM, EZ, LNV en Financiën, Stadsregio Rotterdam, Gemeente Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, Havenbedrijf Rotterdam + burgers en bedrijven)	-	-
Brainport Eindhoven	Verkenning	Zuid	Samenwerkingsverband Stadsregio Eindhoven (21 gemeenten)(verder betrokken: Tripple helix: Bedrijfsleven, kennisinstelling en overheden)	-	-
IJsseldelta (kampen)	Verkenning	Oost	Breed bestuurlijk beraad IJsseldelta-Zuid (Ministeries van VenW, VROM en LNV; provincies Overijssel en Flevoland; gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek; waterschappen Groot Salland en Zuiderzeeland en staatbosbeheer)	-	-
A2 Passage Maastricht	Planstudie	Zuid	Gemeenten Maastricht en Meerssen, Provincie Limburg en de Ministeries van VenW en VROM	683	PPC concurrentie gerichte dialoog

Tabel 3 Gebiedsontwikkelingsprojecten voor nationale infrastructuur MIRT 2009

Voor projecten die aangepakt worden door middel van inpassing en Routeontwerp ligt de verantwoordelijkheid vaak bij de Ministeries van VenW en VROM (Bevoegd gezag voor hoofdwegen), ook hier zijn echter uitzonderingen. Een goed voorbeeld is het inpassingproject A73 corridor Ewijk-Rijkevoort, de verantwoordelijkheid voor dit project ligt namelijk bij de stadsregio Arnhem – Nijmegen. Het Ministerie van VenW is wel bij dit project betrokken en participeert als een gelijkwaardige partij. Een ander goed voorbeeld is Eindhoven (BOSE), bij dit project ligt de verantwoordelijkheid bij het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE).

Er is bij de gebiedsbenaderingen dus niet altijd sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid al is dit vaak wel het geval. Een gedeelde verantwoordelijkheid geeft hierdoor een goede indicatie van de gebruikte benadering maar geen zekerheid. Zo zijn er projecten die aangepakt worden door middel van inpassing en Routeontwerp waarbij sprake is van een gedeelte verantwoordelijkheid en zijn er projecten die gebiedsgericht worden aangepakt waarbij dit niet het geval is. De trend is echter dat er bij de gebiedsbenaderingen vaak wel sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid en bij inpassing en Routeontwerp is dit vaak niet het geval.

Taakstellend Budget

Uitgangspunt bij het taakstellend budget is dat de grootte van het project een indicatie geeft van de complexiteit en dynamiek van een project. Hierbij geldt dat des te groter het project, des te groter de dynamiek en complexiteit van het project. Bovendien geldt dat des te groter het project, des te groter het taakstellend budget. Het taakstellend budget is hierdoor dus indirect gekoppeld aan de complexiteit en dynamiek van een project. Omdat de gebiedsbenaderingen vooral geschikt zijn voor complexe en dynamische projecten mag op basis van de literatuur worden verwacht dat de relatief dure projecten voornamelijk aangepakt zullen worden door middel van een gebiedsbenadering en de relatief goedkope projecten door middel van inpassing of Routeontwerp.

Door de grote variatie in projecten is het echter lastig om uitspraken te doen op basis van het taakstellende budget. Zo zullen de benodigde inpassingsmaatregelen en de lengte van het project van grote invloed zijn op het taakstellende budget maar niet direct iets zeggen over de complexiteit van het project. Dit maakt het erg lastig om te zeggen of de duurdere (grotere en complexere projecten) ook daadwerkelijk aangepakt worden door middel van een gebiedsbenadering.

Ander nadeel bij dit punt is het ontbreken van het taakstellende budget voor projecten in de verkenningsfase, zeker omdat het overgrote deel van de gebiedsprojecten zich in deze fase bevindt. Doordat er nog maar vier gebiedsprojecten overblijven waarvoor het taakstellende budget wel bekend is gaat toeval een steeds grotere rol spelen. Dit maakt de uitkomsten voor dit punt minder betrouwbaar. De vier overgebleven projecten en de bijbehorende budgetten zijn opgenomen in Tabel 4.

Project	Benadering	Taakstellend budget (mln.)
A4 Burgerveen – Leiden	Gebiedsgericht werken	681
A4 Delft – Schiedam	Gebiedsgericht werken	655
Den Haag, Trekvliesstracé	Gebiedsgericht werken	225
A2 Passage Maastricht	Gebiedsontwikkeling	683
Totaal		2.244

Tabel 4 Gebiedsbenaderingen en hun taakstellend budget

Door het totale budget voor deze projecten te delen door het aantal projecten wordt het gemiddelde taakstellende budget voor de gebiedsbenaderingen verkregen. Hier komt een gemiddeld taakstellend budget uit van 561 miljoen euro. Door hetzelfde te doen voor inpassing en Routeontwerp kunnen de gemiddelde taakstellende budgetten met elkaar vergeleken worden. Voor inpassing komt hier een gemiddeld taakstellend budget uit van 520 miljoen euro en voor Routeontwerp 389 miljoen euro.

Het gemiddeld taakstellend budget voor de gebiedsbenaderingen is dus iets hoger dan voor de niet-gebiedsprojecten, het verschil is echter niet heel groot. Bovendien zijn er ook projecten waarbij inpassing of Routeontwerp de gebruikte benadering is die een aanzienlijk hoger budget hebben dan 561 miljoen. De A10 tweede Coentunnel/A5 (inpassing) heeft bijvoorbeeld een taakstellend budget van 2,1 miljard euro en de A13/A16/A20 Rotterdam (Routeontwerp) heeft een taakstellend budget van 1 miljard euro.

Naast deze projecten zijn er nog een aantal projecten met zeer hoge budgetten terwijl deze projecten niet aangepakt worden door middel van een gebiedsbenadering. Bovendien is het gemiddelde budget voor de gebiedsbenadering door de kleine hoeveelheid projecten niet heel betrouwbaar en bestaat er zoveel variatie tussen de projecten (bv. de benodigde inpassingsmaatregelen en de lengte van het project) dat het zeer lastig is om deze objectief te kunnen vergelijken. Hoge budgetten komen bij alle benaderingen voor en zeggen niets over de gebruikte benadering.

Marktbenadering

Er zijn een aantal mogelijkheden om de markt bij een project te betrekken, de belangrijkste zijn:

- Design and Construct / Design and Build (DC/DB)
- Design, Construct & Maintain / Design, Build & Maintain (DCM/DBM)
- Design, Build, Finance and Maintain (DBFM)
- Publiek Private Samenwerking (PPS)
- Concurrentiegericht dialogoog

Op basis van de literatuur mag verwacht worden dat PPS en de concurrentiegerichte dialogoog voornamelijk bij de gebiedsprojecten toegepast zullen worden en dat de innovatieve aanbestedingsvarianten (DC/DB, DCM/DBM en DBFM) voornamelijk bij de niet-gebiedsbenaderingen zullen worden gebruikt (zie ook § 5.1.3). PPS zou namelijk vooral projectexterne voordelen moeten hebben en de innovatieve aanbestedingsvarianten vooral projectinterne voordelen. De concurrentiegerichte dialogoog is geschikt voor zeer complexe projecten waarbij van tevoren nog niet bekend is wat het eindresultaat zal zijn. Dit maakt de concurrentiegerichte dialogoog dus zeer geschikt voor de gebiedsbenaderingen.

Helaas zijn er ook voor dit punt geen gegevens bekend in de verkenningsfase waardoor er wederom veel gebiedsprojecten afvallen voor de analyse. De gebiedsprojecten die overblijven zijn opgenomen in Tabel 5.

Project	Benadering	Marktbenadering
A4 Burgerveen – Leiden	Gebiedsgericht werken	Geen
A4 Delft – Schiedam	Gebiedsgericht werken	PPC, bijvoorbeeld DBFM
Den Haag, Trekvliettracé	Gebiedsgericht werken	Geen
A2 Passage Maastricht	Gebiedsontwikkeling	Concurrentiegerichte dialogoog

Tabel 5 Gebiedsbenaderingen en marktbenadering

De verwachting dat er bij de gebiedsbenaderingen voornamelijk gebruik zal worden gemaakt van de concurrentiegerichte dialogoog en PPS is in de praktijk niet waar te nemen. PPS wordt bij geen enkel project toegepast en de concurrentiegerichte dialogoog bij slechts één project. Bij de overgebleven projecten wordt er bij slechts één aangegeven dat er mogelijk gebruikt zal worden gemaakt van een innovatieve aanbestedingsvariant (DBFM) maar of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren is nog onzeker. Bij de overige twee projecten wordt de markt niet bij het project betrokken. Blijkbaar kan er bij deze projecten geen meerwaarde behaald worden uit het betrekken van de markt.

Bij inpassing en Routeontwerp wordt ook gebruik gemaakt van innovatieve aanbestedingsvormen maar hier wordt vaak gekozen voor een Design & Construct (DC). Er zijn echter ook niet-gebiedsprojecten waarbij een Design, Build, Finance & Maintain (DBFM) wordt gebruikt. Bij inpassing en Routeontwerp zijn echter ook zeer veel projecten waarbij geen marktbenadering wordt gebruikt. Een marktbenadering blijkt dus lang niet altijd meerwaarde te hebben en dit geldt zowel voor gebiedsprojecten (gebiedsgericht werken en gebiedsontwikkeling) als voor niet-gebiedsprojecten (inpassing en Routeontwerp).

Wat verder opvalt, is dat het percentage innovatieve aanbestedingsvarianten relatief hoog is in de realisatiefase, van de dertien projecten in deze fase worden er zes innovatief aanbesteed (46 procent). In de planstudiefase worden slechts negen van de vierendertig projecten innovatief aanbesteed (26 procent). Om de kennis en de middelen van de marktpartijen te kunnen benutten is het echter belangrijk om de marktpartijen zo vroeg mogelijk bij de projecten te betrekken, niet pas op het laatste moment. Bovendien is het overgrote deel van innovatieve aanbestedingsvormen Design & Construct, de meer integrale aanbestedingsvarianten worden nog maar weinig gebruikt. Of dit komt omdat de overheid de touwtjes liever nog niet teveel uit handen geeft of omdat de Public Private Comparator (PPC)

uitwees dat de betrokkenheid van de markt geen meerwaarde had kan op basis van de meta-analyse helaas niet gezegd worden.

Het gebruik/ontbreken van een innovatieve aanbestedingsvorm, PPS of de concurrentiegerichte dialoog zegt dus niets over de gebruikte planningsbenadering. De concurrentiegerichte dialoog wordt weliswaar alleen bij een gebiedsontwikkelingsproject gebruikt maar het zou zeer misleidend zijn om uitspraken te doen op basis van één enkel project, toeval zou hierin een te grote rol kunnen spelen.

Fase

Een nationaal infrastructureel project doorloopt een aantal fasen voordat het uiteindelijk gerealiseerd wordt. Tussen de fasen vindt er een steeds verdere trechtering plaats van problemen en opvattingen die in het project meegenomen worden. De scope zal in de verkenning dus zeer breed zijn en steeds iets beperkter worden naarmate het project vordert (zie ook § 3.2). Het rapport van de commissie Elverding zou hier ook aan bij kunnen dragen. In haar rapport adviseert de commissie om een brede en gebiedsgerichte verkenning uit te voeren en om de burgers actief bij het project te betrekken. Hierdoor mag verwacht worden dat de gebiedsbenaderingen voornamelijk in de verkenningsfase gebruikt zullen worden en dat het aandeel in de daaropvolgende fasen af zal nemen (zie ook § 5.1.3). Tabel 6 geeft een overzicht van de gebruikte benaderingen per fase.

Fase	Benadering	Aantal	Percentage
Verkenning	Inpassing	4	26,7 %
	Routeontwerp	1	6,7 %
	Gebiedsgericht werken	7	46,7 %
	Gebiedsontwikkeling	3	20,0 %
Totaal verkenning		15	100,1 %
Planstudie	Inpassing	26	76,5 %
	Routeontwerp	4	11,8 %
	Gebiedsgericht werken	3	8,8 %
	Gebiedsontwikkeling	1	2,9 %
Totaal planstudie		34	100,0 %
Realisatie	Inpassing	12	92,3 %
	Routeontwerp	1	7,7 %
	Gebiedsgericht werken	0	0,00 %
	Gebiedsontwikkeling	0	0,00 %
Totaal realisatie		13	100,0 %

Tabel 6 Planningsbenaderingen per fase

Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat het percentage gebiedsbenaderingen in de verkenningsfase significant hoger is dan in de planstudie- en realisatiefase. Van de in totaal vijftien projecten in de verkenningsfase worden er tien aangepakt door middel van een gebiedsbenadering, dit is 66,7 procent van de projecten. In de planstudiefase is dit percentage slechts 11,7 procent en in de realisatiefase worden de gebiedsbenaderingen helemaal niet gebruikt.

Gebiedsontwikkeling wordt gebruikt bij vier projecten waarvan zich er drie in de verkenningsfase bevinden. Ook bij de projecten die aangepakt worden door gebiedsgericht werken is het overgrote deel terug te vinden in de verkenningsfase. Zeven van de tien projecten waarbij deze benadering wordt gebruikt bevindt zich in de verkenningsfase, de overige drie projecten bevinden zich in de planstudiefase. Dit sluit dus aan bij de verwachting dat de gebiedsbenaderingen voornamelijk in de verkenningsfase zullen worden gebruikt.

Uit tabel 6 blijkt wederom dat inpassing nog altijd verreweg de meest gebruikte benadering is bij de planning van nationale infrastructuur. In de planstudiefase wordt 76,5 procent van de projecten aangepakt door middel van inpassing en in de realisatiefase is dit zelfs 92,3 procent. De verkenningsfase is de enige fase waarin inpassing niet de meest gebruikte benadering is (26,7 procent). Dit neemt echter niet weg dat inpassing ook in de verkenningsfase wordt gebruikt.

Wat verder opvalt aan de tabel is dat het grootste gedeelte van de projecten zich in de planstudiefase bevindt. Van de 62 projecten bevinden 34 zich in deze fase, dit is bijna 55 procent van de projecten.

De meeste projecten gebiedsprojecten bevinden zich dus in de verkenningsfase. Het is echter niet zo dat er in de verkenningsfase geen andere benaderingen worden gebruikt dan de gebiedsbenaderingen. Het grote aantal gebiedsbenaderingen in de verkenning en het aflopende aantal in de daarop volgende fasen bevestigt echter wel het vermoeden dat er een trechtering van de betrokken problemen en opvattingen plaatsvindt naarmate het project vordert. Wat de invloed van het rapport van de commissie Elverding is geweest in dit hoge aandeel kan op basis van de meta-analyse helaas niet worden gezegd. In de analyse van de interviews zal hier dieper op in gegaan worden.

Landsdeel

De Randstad is het economische centrum van Nederland waar maar liefst 36 procent van de Nederlandse bevolking woont. De Randstad neemt echter maar 20 procent van het Nederlandse grondoppervlak in beslag. De vraag naar ontwikkelingsruimte is hierdoor groot maar de beschikbare hoeveelheid ruimte is erg schaars. Dit maakt ruimtelijke ontwikkelingen in de Randstad zeer complex. Gezien de complexiteit van ontwikkelingen in de Randstad mag verwacht worden dat de gebiedsbenadering relatief veel gebruikt zullen worden in dit landsdeel en relatief gezien minder in de overige landsdelen. In Tabel 7 is uiteengezet hoe de verschillende benaderingen over de landsdelen zijn verdeeld.

Landsdeel	Inpassing	Routeontwerp	Gebiedsgericht werken	Gebiedsontwikkeling	Totaal
Randstad	14 (34,1%)	4 (57,1%)	8 (80%)	1 (25%)	27 (43,5%)
West-overig	3 (7,3%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (4,8%)
Zuid	10 (24,4%)	2 (28,6%)	1 (10%)	2 (50%)	15 (24,2%)
Oost	10 (24,4%)	0 (0%)	1 (10%)	1 (25%)	12 (19,4%)
Noord	4 (9,8%)	1 (14,3%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (8,1%)
Totaal	41 (100%)	7 (100%)	10 (100%)	4 (100%)	62 (100%)

Tabel 7 Benaderingen per landsdeel*

Wat direct opvalt aan de tabel is het grote aantal inpassingsprojecten, dit is echter al uitvoerig behandeld bij de voorgaande punten en zal hier daarom niet nogmaals besproken worden. Wat ook opvalt, is dat het grootste gedeelte van de projecten zich in de Randstad bevindt (ruim 43 procent). Van de zevenentwintig projecten in dit landsdeel worden er negen aangepakt door middel van een gebiedsbenadering (33 procent). Bij acht van deze projecten wordt gebiedsgericht gewerkt en bij slechts één is sprake van gebiedsontwikkeling.

* De percentages in de tabel geven weer hoe de projecten in een bepaalde planningsbenadering zijn verdeeld over de verschillende landsdelen.

In het landsdeel Zuid worden drie van de vijftien projecten aangepakt door middel van een gebiedsbenadering (20 procent). Voor Oost geldt een soortgelijk percentage, in dit landsdeel wordt een gebiedsbenadering gebruikt bij twee van de twaalf projecten (ruim 16 procent). In de landsdelen West-overig en Noord worden de gebiedsbenaderingen niet gebruikt. Omdat het aantal projecten in deze landsdelen zeer klein is komt dit echter niet als een verrassing. Het kleine aantal projecten in deze landsdelen maakt het bovendien gevaarlijk om de landsdelen met elkaar te vergelijken op basis van percentages. Dit zou een zeer vertekend beeld van de werkelijkheid kunnen geven omdat toeval hierin een zeer grote rol zou kunnen spelen.

De gebiedsbenaderingen hebben dus het hoogste aandeel in de Randstad, het meest verstedelijkte landsdeel. De verwachting dat de gebiedsbenaderingen in de Randstad relatief meer gebruikt zouden worden dan in de overige landsdelen blijkt dus te kloppen. Een vergelijking met de overige landsdelen is echter lastig door de grote verschillen in het aantal projecten in de landsdelen.

Wanneer de Randstad echter wordt vergeleken wordt met de rest van Nederland dan blijkt dat er in de Randstad nog steeds meer projecten worden aangepakt door middel van een gebiedsbenadering dan in de rest van Nederland. In de rest van Nederland wordt namelijk 14,3 procent (vijf van de vijfendertig projecten) van de projecten aangepakt door middel van een gebiedsbenadering, een percentage dat beduidend lager ligt dan de 37 procent in de Randstad. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door het hoge percentage gebiedsgericht werken in de Randstad.

Het aandeel gebiedsontwikkeling in de gebiedsbenaderingen is helaas erg laag. Door de zeer beperkte toepassing van deze benadering zou het misleidend zijn om over de toepassing van deze benadering te spreken in percentages. Zouden we dit wel doen dan zouden 50 procent van de gebiedsontwikkelingsprojecten zich in het landsdeel Zuid bevinden, 25 procent in Oost en 25 procent in de Randstad. Doordat er maar vier gebiedsontwikkelingsprojecten zijn zou toeval een zeer grote rol kunnen spelen in deze percentages en dit zou een zeer vertekend beeld van de werkelijkheid op kunnen leveren.

In de Randstad worden de gebiedsbenaderingen dus meer gebruikt dan in de overige landsdelen. Dit bevestigt de verwachting dat er vooral in de complexe Randstad veel gebruik gemaakt zal worden van gebiedsbenaderingen.

§ 6.1.3 Conclusie

Uit de meta-analyse blijkt dat inpassing nog altijd verreweg de meest gebruikte benadering is bij de planning van nationale infrastructuur, er blijkt echter ook dat er wel degelijk gebruik wordt gemaakt van de gebiedsbenaderingen (ruim 24% van de projecten). Het overgrote deel van de gebiedsprojecten wordt aangepakt door middel van gebiedsgericht werken. Een benadering waarin de focus weliswaar niet puur ligt op het gebied en de ruimtelijke kwaliteit van dit gebied maar die, door andere gebiedsproblemen bij het project te betrekken, de ruimtelijke kwaliteit van een gebied wel aanzienlijk kan vergroten. Gebiedsontwikkeling wordt helaas nog maar weinig toegepast maar het is goed om te zien dat de benadering toch gebruikt wordt.

Bij bijna alle gebiedsbenaderingen in de meta-analyse is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Een gedeelde verantwoordelijkheid betekent echter niet per definitie dat de gebruikte benadering een gebiedsbenadering is, er zijn namelijk ook voorbeelden van een gedeelde verantwoordelijkheid te geven bij projecten die worden aangepakt door middel van inpassing en Routeontwerp. Het is hierdoor niet mogelijk om iets te zeggen over de toegepaste benadering op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid.

Ook het taakstellende budget zegt weinig over de gebruikte benadering. Het taakstellend budget ligt bij de gebiedsbenaderingen weliswaar iets hoger dan bij de andere benaderingen

maar een groot budget is niet uniek voor de gebiedsbenaderingen. Bovendien is het aantal gebiedsprojecten waarvoor het taakstellend budget bekend is te klein om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Ook de grote variatie in bijvoorbeeld de lengte en de omvang van projecten maakt het erg lastig om de benaderingen te vergelijken op basis van het budget. Er valt dus niets te zeggen op basis van de hoogte van het taakstellend budget.

Ook de gebruikte marktbenadering zegt weinig over de gebruikte benadering. De markt wordt bij alle benadering zowel wel als niet bij het project betrokken en de innovatieve aanbestedingsvarianten worden bij alle planningsbenaderingen gebruikt. Wat opvalt bij het gebruik van de innovatieve aanbestedingsvarianten, is dat de simpelere en minder integrale varianten, zoals DC/DB en DC&M, voornamelijk worden gebruikt bij inpassing en Routeontwerp. Er zijn echter ook inpassingsprojecten waarbij DBFM wordt gebruikt. De concurrentiegerichte dialoog wordt bij slecht één project toegepast. Dit project is weliswaar een gebiedsontwikkelingsproject maar er kunnen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan op basis van één project. Wat verder opvalt, is dat er geen gebruik wordt gemaakt van PPS (PPS wordt hier gebruikt zoals in de definitie van VenW uit 2001, bij PPS zou er in dit geval sprake moeten zijn van consessieverlening door de overheid. Er zijn echter wel degelijk voorbeelden te geven van samenwerking tussen de markt en de overheidspartijen) terwijl dit juist projectexterne voordelen op zou kunnen leveren die zeer aantrekkelijk zouden kunnen zijn voor de gebiedsprojecten. Doordat de markt maar bij een beperkt aantal betrokken wordt rijst het vermoeden dat het betrekken van de markt vaak geen meerwaarde heeft. De oorzaak hiervoor kan op basis van deze analyse helaas niet worden gegeven.

De gebiedsbenaderingen worden vooral gebruikt in de verkenningsfase. Dit sluit aan bij de gedachte dat juist de verkenning zeer breed en gebiedsgericht zou moeten zijn. Op basis hiervan kan dan besloten worden hoe het project aangepakt moet worden en wie hierbij betrokken zouden moeten zijn. Wat ook opvalt, is dat het aantal gebiedsbenaderingen na de verkenning snel afneemt. Het zou kunnen zijn dan men er in de verkenning achter komt dat een gebiedsbenadering niet de meest geschikte benadering is en de projecten uiteenvallen in losse deelprojecten. Daarnaast is het ook mogelijk dat het hoge percentage gebiedsbenaderingen in de verkenning te danken is aan het rapport Elverding. Wat de exacte reden is vaklt op basis van de meta-analyse helaas niet te zeggen. Of dit rapport Elverding van invloed is geweest op het hoge percentage gebiedsbenaderingen in de verkenning wordt meegenomen in de interviews (zie ook § 6.2).

Uit de meta-analyse blijkt dat de gebiedsbenaderingen het meeste gebruikt worden in de Randstad. Doordat dit landsdeel ook verreweg de meeste projecten heeft is het logisch dat er ook meer gebiedsprojecten zijn in dit landsdeel. Door het geringe aantal projecten in de overige landsdelen is het vergelijken van percentages bovendien erg lastig en riskant. Om dit te ondervangen is de Randstad ook vergeleken met de rest van Nederland. Hieruit blijkt dat, zelfs wanneer de Randstad vergeleken wordt met een “landsdeel” met meer projecten, het aantal gebiedsprojecten in de Randstad hoger is dan in de rest van Nederland. Dit is zowel het geval in absolute zin als in percentages. Of dit daadwerkelijk komt door de grotere complexiteit van projecten in de Randstad kan uit de meta-analyse niet afgeleid worden maar er zijn zichtbaar wel factoren in de Randstad die er toe hebben geleid dat er in dit landsdeel meer gebruik wordt gemaakt van de gebiedsbenaderingen dan in andere landsdelen.

§ 6.2 Analyse van de interviews

Uit de literatuur blijkt (zie ook § 2.2 en § 3.3) dat er zowel procesmatige als inhoudelijke redenen kunnen zijn om te kiezen voor een gebiedsbenadering. Om te achterhalen welke van deze aspecten een rol hebben gespeeld bij de gebiedsprojecten zijn er interviews afgenomen met de projectleiders/managers van de gebiedsprojecten. Het is natuurlijk ook mogelijk dat beide aspecten een rol hebben gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering.

De procesaspecten zijn gericht op het creëren van draagvlak voor het project en/of het wegnemen van weerstand. Bij de planning van infrastructuur zijn vele belangen betrokken die door het infrastructurele project worden geraakt/beïnvloed. Door deze belangen actief bij het proces te betrekken kan de onzekerheid, het gevoel van afhankelijkheid en het onbegrip dat er bij deze belangen heerst vaak aanzienlijk verminderd worden. De gebiedsbenaderingen maakt de actieve betrokkenheid van de belangen mogelijk door opzetten van een gezamenlijk proces. Wanneer dit proces op een goede manier wordt ingericht en de betrokkenen de mogelijkheid hebben om de richting van het proces te beïnvloeden dan zal de weerstand tegen het proces waarschijnlijk afnemen en zal het draagvlak toenemen.

De inhoudelijke aanleiding komt ook voor uit het gezamenlijke proces, de insteek is hier echter anders dan bij de procesaspecten. Daar waar de focus bij de procesaspecten ligt op het wegnemen van weerstand en het vergroten van draagvlak gaat het bij de inhoudelijkaspecten om het verrijken van het proces. De bij het project betrokken belangen hebben vaak een andere visie op de problemen en oplossingen dan de planner en kennen de lokale situatie vaak beter dan iemand van buiten het gebied. Door de kennis en middelen van deze partijen te gebruiken in het proces ontstaat er een beter en completer beeld van de problemen en mogelijke oplossingsrichtingen en wordt het mogelijk om beter in te grijpen in de fysieke werkelijkheid.

Uit de meta-analyse blijkt dat er veertien gebiedsprojecten zijn. Voor twaalf van deze projecten is er een interview afgenomen. De “A2 Passage Maastricht” is hierin niet meegenomen omdat dit project uitgebreid wordt behandeld in de diepteanalyse. Daarnaast zijn de “Pilot-MIRT verkenning BrabantStad” en “Brainport Eindhoven” onderdeel van hetzelfde project, voor deze projecten is daarom maar één interview afgenomen. De resultaten van de interviews worden hieronder uitgewerkt. De samenvattingen van de interviews zijn terug te vinden in Bijlage 3 van dit onderzoek.

§ 6.2.1 Proces of Inhoud

Uit de interviews bleek dat er bij zes projecten is gekozen voor een gebiedsbenadering op basis van inhoudelijke aspecten, dat er bij twee projecten is gekozen voor een gebiedsbenadering op basis van procesaspecten en dat de keuze bij vier projecten zowel een inhoudelijke als een procesmatige keuze is geweest (zie Tabel 8). Primair inhoudelijk betekent dat de keuze voor een gebiedsbenadering voornamelijk is gebaseerd op inhoudelijke aspecten maar dat de procesaspecten ook een kleine rol hebben gespeeld. Omdat de nadruk ligt op het inhoudelijke aspect is er voor gekozen om deze projecten te stellen als een puur inhoudelijke keuze.

De keuze voor een gebiedsbenadering blijkt dus niet alleen gebaseerd te zijn op inhoudelijke aspecten (ruimtelijke kwaliteit). Soms is de keuze een combinatie van zowel proces als inhoud en soms zelfs puur op basis van procesaspecten (draagvlak en weerstand). Als je alleen zou kijken naar proces en inhoud dan zijn er zes projecten (twee puur procesmatige keuzes en vier zowel proces als inhoud) waarin de procesaspecten bepalend zijn geweest en zijn er tien projecten (zes puur inhoudelijke keuze en vier zowel proces als inhoud) waarin de inhoudelijke aspecten een rol hebben gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering. Op basis van de interviews kan dus niet worden gezegd dat de keuze voor een gebiedsbenadering een puur inhoudelijke of procesmatige keuze is, zeker niet omdat twee van inhoudelijk projecten primair inhoudelijk waren, de procesaspecten hebben hierin dus wel een secundaire rol gespeeld. Er werd echter vaker aangegeven dat de keuze een inhoudelijke keuze was dan een procesmatige, de trend neigt hierdoor naar het inhoudelijke aspect van de benaderingen.

Project	Inhoudelijk/procesmatig	Startjaar
As Leiden – Katwijk	Inhoudelijke keuze	2004
A1 Gebiedsgerichte verkenning corridor Apeldoorn – Deventer – Azelo	Inhoudelijke keuze (primair)	2006
Schaalsprong Almere 2030 (deelproject A6-A9)	Inhoudelijke keuze	2006/2007
Den Haag Internationale Stad	Inhoudelijke keuze	2007
Verkenning Antwerpen – Rotterdam	Inhoudelijke keuze (primair)	Mei 2008
Verkenning Haaglanden	Inhoudelijke keuze	Eind 2008
A4 Burgerveen - Leiden	Zowel inhoudelijke als procesmatige keuze	<1999
IJsseldelta (Kampen)	Zowel inhoudelijke als procesmatige keuze	2004/2005
Pilot MIRT-verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad/Brainport Eindhoven	Zowel inhoudelijke als procesmatige keuze	2007
Verkenning Ruit Rotterdam/Rotterdam Vooruit	Zowel inhoudelijke als procesmatige keuze	Najaar 2008
A4 Delft – Schiedam	Procesmatige keuze	2004(2 ^{de})
Den Haag Trekvljettracé/ Rotterdamse baan	Procesmatige keuze	2005/2006

Tabel 8 Gebiedsprojecten en de aanleiding voor een gebiedsbenadering*

Inhoudelijke keuze

Bij die projecten waarbij aangegeven werd dat de keuze voor een gebiedsbenadering een inhoudelijke keuze was blijkt dat de focus in deze projecten/programma's voornamelijk ligt op het behalen van algemene doelen. Voorbeelden van zulke doelen zijn het versterken van de internationale concurrentiepositie en economische groei. Deze doelen zijn afhankelijk van vele sectoren. De concurrentiepositie van een stad is bijvoorbeeld niet alleen afhankelijk van de bereikbaarheid maar bijvoorbeeld ook van de beschikbare hoeveelheid werk en de kwaliteit van de leefomgeving. Deze aspecten van de concurrentiepositie zijn bovendien op vele verschillende manieren te realiseren en zullen elkaar waarschijnlijk beïnvloeden. Zo zal meer werk bijvoorbeeld meer verkeer tot gevolg hebben en zal een betere bereikbaarheid waarschijnlijk leiden tot meer werk. Het bereiken van deze doelen vraagt dus om een brede afweging tussen de belangen.

De Randstad Urgent projecten zijn goede voorbeelden van projecten waarbij sprake is van algemene doelen. Het doel van deze projecten is om van de Randstad weer een internationaal en economisch sterke regio te maken. Voorbeelden van deze projecten zijn de "As Leiden – Katwijk" en "Den Haag Internationale Stad".

Deze algemene doelen komen ook voor bij projecten en programma's gericht op de lange termijn (na 2020). In deze projecten wordt vaak eerst een visie voor het gebied opgesteld waarin wordt beschreven hoe het gebied er bijvoorbeeld na 2030 uit moet zien. Aan deze visie worden een aantal gebiedsdoelen gekoppeld en deze doelen worden vervolgens uitgewerkt tot concrete projecten. De gestelde doelen zijn over het algemeen erg breed en richten zich op

* De projecten in de tabel zijn gerangschikt naar focus en jaartal.

zaken als een goede bereikbaarheid, een goede leefomgeving en voldoende woningen en werk. Voorbeelden van lange termijn projecten/programma's zijn de "Schaalsprong Almere 2030", de "Verkenning Antwerpen – Rotterdam", de "Verkenning Haaglanden" en de "A1 gebiedsgerichte verkenning corridor Apeldoorn – Deventer – Azelo". Een aantal van deze projecten zijn overigens ook Randstad Urgent projecten.

Zowel een inhoudelijke als een procesmatige keuze

De projecten waarbij de keuze voor een gebiedsbenadering zowel gebaseerd is op inhoudelijke als op procesmatige zijn zeer divers en er is geen gemeenschappelijke noemer aan te wijzen tussen de projecten. De verschillende aanleiding bij de projecten worden hieronder uitgewerkt.

In het programma "Rotterdam Vooruit" is het inhoudelijk aspect gekoppeld aan het inzicht dat het geen nut heeft om alleen losse knelpunten weg te werken, hierdoor zouden elders in het netwerk waarschijnlijk weer nieuwe knelpunten ontstaan. Om dit te voorkomen moet er naar het netwerk in zijn geheel gekeken worden en moet er rekening gehouden worden met de overige ruimtelijke ontwikkelingen in de regio. Het procesaspect komt voort uit de discussie en ruzie die is ontstaan tussen de vertegenwoordigers van de verschillende modaliteiten. Door de aanvankelijk onvolledige analyse van het netwerk was het onmogelijk om aan te geven welke modaliteiten nou het belangrijkste waren en prioritair gesteld moesten worden aan de andere modaliteiten. Door een volledige netwerkanalyse zijn de prioriteiten in het netwerk nu bekend en zijn de discussies tussen de modaliteiten opgelost.

Bij de "Pilot-MIRT verkenning BrabantStad" komt de inhoud mede voort uit rijksdoelstellingen. De regio is bijvoorbeeld aangemerkt als speerpuntgebied in de rijksnota "Pieken in de Delta". Dit betekent dat zij bij moet dragen aan de ambitie om van Nederland een concurrerende en dynamische economie te maken in Europa, hier is dus weer sprake van een algemeen doel. De speerpuntgebieden moeten hierbij uitgaan van hun eigen krachten en moeten proberen om zoveel mogelijk kansen te benutten en knelpunten weg te nemen. Het procesaspect komt in dit project voort uit de discussie rond "de Ruit van Eindhoven". Dit is een lokaal project dat al liep voordat de Pilot-MIRT verkenning werd gestart. Omdat dit project vast was gelopen stelde de provincie voor om de ontwikkelingen in een breder perspectief te bezien. Het bedrijfsleven heeft hier vervolgens slim op ingespeeld door zelf met een brede visie op het gebied te komen.

In het project "Ijsseldelta (Kampen)" is een verzameling van een aantal "losse" ontwikkelingen/projecten in de regio. Zo liep er een project in de regio voor "Ruimte voor de Rivier", waren er problemen met de bereikbaarheid die om een oplossing vroegen en moest de gemeente Kampen nog aan haar woningbouwopgave voldoen. Door het combineren van deze ontwikkelingen zou het mogelijk moeten zijn om meerwaarde te creëren. Het inhoudelijke aspect van de keuze voor een gebiedsbenadering komt voort uit deze verschillende inhoudelijk opgaven. Het procesaspect komt voort uit de weerstand die er tegen het programma werd verwacht. Deze verwachting heeft bij dit programma een even grote rol gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering als de mogelijkheid om meerwaarde te creëren bij de ontwikkelingen.

Het laatste project waarbij zowel de inhoud als het proces een rol heeft gespeeld is de "A4 Burgerveen – Leiden". Bij dit project onstonden pas problemen toen Rijkswaterstaat haar sectorale plan presenteerde, het plan zou namelijk een onacceptabele leefsituatie in de omliggende wijken tot gevolg hebben. Er was hierdoor veel weerstand tegen het project, het procesaspect van de keuze komt voort uit deze weerstand tegen het project. Door het plan schrokken de gemeenten echter wakker en kwamen zij met voorstellen om het plan inhoudelijk te verbreden. Rijkswaterstaat heeft haar plan toen teruggetrokken en is samen met de gemeenten aan de slag gegaan om een gezamenlijk plan te ontwikkelen. Het inhoudelijke

aspect van de keuze komt hieruit voort. De projectleider gaf hierbij aan dat het project in oorspronkelijke vorm ook wel gerealiseerd had kunnen worden, de inhoud is dus een bewuste keuze is geweest. In dit geval was er gebruik gemaakt van compenserende en mitigerende maatregelen maar was er geen ruimte geweest voor de overige ontwikkelingen. Het was dus niet alleen een procesmatige keuze op basis van de weerstand tegen het project maar ook een inhoudelijke keuze op basis van de problemen van zowel Rijkswaterstaat als de betrokken gemeenten.

De inhoudelijke en procesmatige keuzen zijn hierbij dus zeer divers. De inhoudelijke keuzen komen bij de projecten voort uit ervaringen uit het verleden, bovenregionale opgaven, losse projecten in de regio en het wakker schrikken van gebiedspartijen. Dezelfde diversiteit is ook waar te nemen bij de procesmatige aspecten. Hierbij was er bijvoorbeeld al sprake van onenigheid voor de start van het project, werd er onenigheid verwacht of ontstond er onenigheid tijdens het project.

Procesmatige keuze

Bij de “A4 Delft – Schiedam” en het “Trekvliettracé” is de keuze voor een gebiedsbenadering een puur procesmatige keuze. Bij de “A4 Delft – Schiedam” komt deze keuze voort uit een grote weerstand tegen het project en het ontbreken van politiek draagvlak.

Bij het “Trekvliettracé” is de projectorganisatie voor de realisatie van het project afhankelijk van de gemeenten voor het aanpassen van het bestemmingsplan en van het Stadsgewest Haaglanden voor een subsidie van 112.5 miljoen euro. De lokale gemeenten hebben hierin zitting en zij zullen de subsidie niet verstrekken als zij het niet eens zijn met het plan. Het is daarom belangrijk om deze gemeenten actief bij het project te betrekken.

De redenen die hieruit voortkomen om voor een gebiedsbenadering te kiezen zijn dus zeer divers. In de tabel hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste redenen die uit de interviews voortgekomen zijn.

Inhoud	Proces
- Plannen met een lange termijn (algemene visie op een gebied)	- Lokale onenigheid
- Plannen met een boven lokaal schaalniveau (bv. Randstad Urgent en Speerpunt gebieden)	- Afhankelijkheid van andere partijen (bv. financiële afhankelijkheid)
- Meerdere elkaar beïnvloedende vraagstukken	- Ontbreken van bestuurlijk draagvlak
- Mogelijkheid om gelijktijdig meerdere vraagstukken mee te nemen	- Verwachte weerstand op basis van de vraagstukken
- Toekomstige ontwikkelingen niet beperken	- Weerstand tegen al ontwikkelde sectorale plannen

Tabel 9 Procesmatige en inhoudelijke redenen voor een gebiedsbenadering

Verandering van focus

Bij slechts één project werd door de geïnterviewde aangegeven dat de focus binnen het project is veranderd. Wel werd bij een aantal andere projecten aangegeven dat de focus was verbreed, was verschoven van problemen naar kansen of van een regionale focus naar een nationale focus. De focus op het proces of de inhoud bij deze laatste projecten is echter niet veranderd.

Het project dat volgens de geïnterviewde wel van focus is veranderd is de “A4 Delft – Schiedam”. De focus in dit project is verschoven van een puur procesmatige focus naar een focus op zowel het proces als de inhoud. Deze verschuiving komt voort uit de interactie met het gebied en de deelprojecten die er aan het project zijn toegevoegd door deze interactie.

Deze projecten zijn weliswaar losse deelprojecten maar voegen volgens de geïnterviewde wel degelijk inhoud toe aan het project, het was dan ook onterecht om te zeggen dat de projecten zijn gebruikt als “wisselgeld”. Er werd wel degelijk geprobeerd om de projecten zo goed mogelijk uit te werken en de weg en de projecten zijn aan elkaar verbonden, dit wil zeggen dat de weg niet zonder de overige ontwikkelingen gerealiseerd kan worden en dat de overige ontwikkelingen niet mogelijk zijn zonder de weg. Dat het proces nog altijd een grote rol speelt in het project blijkt wel uit het “als-dan convenant” uit 2006.

§ 6.2.2 Overige bevindingen uit de interviews

Naast de twee vragen die er in het eerste gedeelte van deze paragraaf zijn behandeld zijn er nog drie vragen gesteld in het interview, deze drie vragen zijn:

- Zijn de deelprojecten in het project op elkaar afgestemd of zijn het voornamelijk “losse” projecten?
- Hoe zijn de burgers uit het plangebied bij het proces betrokken?
- In welk jaar is het project opgestart? Aan de hand van deze vraag kan bepaald worden welke rol het rapport Elverding heeft gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering.

De antwoorden op deze vragen en wat ze precies zeggen worden in het vervolg van deze paragraaf uitgewerkt.

Afstemming of losse deelprojecten

Doel van deze deelvraag is om te achterhalen of de focus daadwerkelijk ligt op het creëren van ruimtelijke kwaliteit. Afstemming tussen de deelprojecten zou moeten leiden tot meerwaarde en synergie, beide begrippen zijn zeer belangrijk voor het creëren van ruimtelijke kwaliteit. Is er geen afstemming tussen de deelprojecten dan worden de projecten waarschijnlijk slechts gebruikt als “wisselgeld”. Dit zou betekenen dat de focus meer op het proces (draagvlak en weerstand) ligt dan op de inhoud (ruimtelijke kwaliteit).

Doordat bij een aantal programma's nog geen sprake is van deelprojecten is deze vraag niet voor alle programma's/projecten te beantwoorden. Bij deze programma's wordt alleen aangegeven of het de bedoeling is om de deelprojecten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Voorbeelden van deze programma's zijn de “Verkenning Haaglanden” en de “Verkenning Antwerpen – Rotterdam”.

Bij de “Pilot-MIRT verkenning BrabantStad” wordt gewerkt aan een overkoepelende organisatie om de projecten op elkaar af te stemmen. De verschillende deelprojecten hebben allemaal een eigen organisatie en stuurgroep. De afstemming tussen deze projecten is daardoor nog niet gegarandeerd. Dat ze nu proberen om een overkoepelende organisatie op te zetten betekent echter wel dat ze ermee bezig zijn en dat ze proberen om de projecten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en om meerwaarde te creëren.

Een ander opvallend project is het “Trekvliettracé” in Den Haag, tegenwoordig beter bekend als de “Rotterdamse baan”. Dit project bestaat maar uit één project maar is volgens de geïnterviewde wel degelijk een integraal project, er vindt namelijk veel afstemming met de overige belangen. Uitgangspunt bij deze afstemming is dat de huidige ontwikkelingen de toekomstige ontwikkelingen niet mogen beperken. De projectorganisatie is in dit project afhankelijk van de gemeenten voor het aanpassen van de bestemmingsplannen en voor het verkrijgen van subsidies voor het project, de keuze voor een gebiedsbenadering was dan ook een puur procesmatige keuze. Op basis van de procesmatige focus mag verwacht worden dat er geen afstemming plaatsvindt tussen de deelprojecten, aangezien er geen deelprojecten zijn kan dit ook niet voor dit project.

Een ander project waarbij ook geen afstemming plaatsvindt tussen de deelprojecten is de “A4 Delft- Schiedam”. Ook hier werd echter aangegeven dat de keuze voor een gebiedsbenadering

een puur procesmatige keuze is geweest. De antwoorden op deze vraag bevestigen dus dat de keuze voor een gebiedsbenadering een puur procesmatige keuze is geweest.

Bij de overige projecten werd aangegeven dat er afstemming plaatsvindt tussen de verschillende deelprojecten en dat het de bedoeling is om meerwaarde en “win-win” situaties te creëren. Bij al deze projecten werd door de geïnterviewden aangegeven dat de keuze voor een gebiedsbenadering een inhoudelijke keuze of zowel een inhoudelijke als een proceskeuze was. Ook deze antwoorden bevestigen dus de eerder gegeven antwoorden door de projectleider/managers.

Bij de twee projecten waarbij werd aangegeven dat de keuze voor een gebiedsbenadering een procesmatige keuze is geweest vindt er dus geen afstemming plaats tussen de deelprojecten, dit bevestigt de verwachting op basis van de literatuur. Bij de projecten met deelprojecten werd aangegeven dat er afstemming plaatsvindt tussen de deelprojecten en dat er wordt gestreefd naar het creëren van meerwaarde en synergie. Bij alle projecten waarbij een gebiedsbenadering een inhoudelijke keuze of een deels inhoudelijke keuze was vindt er dus afstemming plaats tussen deelprojecten. De antwoorden die de geïnterviewden hebben gegeven op de eerste vraag (waarom er is gekozen voor een gebiedsbenadering) worden dus bevestigd door de vraag of er afstemming plaatsvindt tussen de deelprojecten.

Burgerparticipatie

Om te bepalen of er in de projecten/programma's rekening wordt gehouden met de burgers is gevraagd hoe deze bij het project/programma betrokken worden. Hieruit blijkt dat er slecht sprake is van een symbolische participatie van burgers, burgers mogen dus wel hun zegje doen maar hebben geen macht om de richting van het proces te beïnvloeden. De burgers zijn hierdoor afhankelijk van de partijen die deze mogelijkheid wel hebben.

De burgers zijn bij de projecten/programma's betrokken door bijvoorbeeld inloopavonden, informatiebijeenkomsten, focus groups, panels en officiële inspraakmomenten. Doordat er bij elk project/programma sprake is van een symbolische participatie kan er op basis van dit punt geen onderscheid worden gemaakt tussen de projecten en programma's. Of de keuze voor een gebiedsbenadering nou een inhoudelijke, een procesmatige of een combinatie van deze twee aspecten is heeft geen invloed op de manier waarop burgers bij de projecten/programma's betrokken worden.

Bij deze vraag werd bovendien door de geïnterviewden aangegeven dat de participatie van burgers heel erg afhankelijk is van de fase waarin het project zich bevindt. Doordat de deelprojecten in sommige projecten van fase verschillen is er bij het ene deelproject al wel sprake van participatie terwijl dit in het andere nog niet het geval is. Uit de interviews bleek bovendien dat de participatie per deelproject verschilt. Bij het ene deelproject zullen de burgers wel betrokken worden en bij het ander niet, het karakter van het project speelt dus ook een belangrijke rol in de mate van participatie.

De burgers zullen dus niet bij elk deelproject evenveel betrokken zijn en de participatie van burgers verschilt per fase. Bij alle projecten/programma's werd echter aangegeven dat er burgers bij het project betrokken zijn of dat dit in de toekomst de bedoeling is.

Invloed van Elverding

Gebiedgericht werken is steeds meer de trend in alle sectoren van planning (zie ook Hoofdstukken 1 en 2). Een belangrijk rapport voor de planning van infrastructuur is het rapport Elverding (2008), in dit rapport adviseert de commissie Elverding om gebiedsgericht te werken (verbreden van de scope buiten de sector verkeer en vervoer) bij de planning van infrastructuur.

Om te achterhalen of het rapport Elverding een rol heeft gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering is de projectleider/managers gevraagd in welk jaar hun project is opgestart.

Projecten die voor de publicatie van het rapport (2008) zijn opgestart kunnen niet door het rapport beïnvloed zijn in hun keuze voor een gebiedsbenadering. Bij projecten die in of na 2008 zijn opgestart kan het rapport wel invloed hebben gehad. Achterliggende gedachte bij deze vraag is dat de keuze voor een gebiedsbenadering misschien wel helemaal geen procesmatige en/of inhoudelijke keuze was maar dat er gewoon voor de benadering is gekozen omdat dit tegenwoordig de trend is.

Uit de interviews blijkt dat er slechts drie programma's opgestart zijn na het verschijnen van het rapport Elverding, deze programma's zijn de "Verkenning Antwerpen – Rotterdam", de Verkenning Haaglanden" en de "Verkenning Ruit Rotterdam" (zie Tabel 8). Bij elk van deze programma's werd door de geïnterviewden aangegeven dat er niet gekozen is voor een gebiedsbenadering op basis van het rapport Elverding.

Bij de "Verkenning Haaglanden" en de "Verkenning Ruit Rotterdam" werd aangegeven dat er geprobeerd wordt om de richtlijnen die het rapport voorschrijft zo goed mogelijk te volgen. Door de omvang en de complexiteit van de programma's is dit echter niet altijd even goed mogelijk. Het binnen twee jaar afronden van de brede, gebiedsgerichte verkenning is voor de programma's bijvoorbeeld onmogelijk. De programma's zijn hiervoor te groot, er is veel meer tijd nodig voor de visievorming en het afstemmen van projecten binnen de programma's kost veel extra tijd.

Bij de "Verkenning Antwerpen – Rotterdam" wordt ervoor gekozen om de regels van de nieuwe MIRT-verkenning te volgen. Doordat hier elementen van Elverding in zijn verwerkt heeft het rapport dus indirect wel invloed op de manier van werken in dit programma. Ook hier werd door de projectleider aangegeven dat het volgen van Elverding door de omvang en de schaal van het programma onmogelijk zou zijn.

De negen overige projecten zijn opgestart voor de publicatie van Elverding, het rapport heeft hier dus geen invloed gehad op de keuze voor een gebiedsbenadering. Het rapport heeft echter wel invloed op de werkwijze binnen een aantal van deze projecten. Voorbeelden van deze projecten zijn "Den Haag Internationale Stad" en de "Pilot-MIRT verkenning BrabantStad". Bij deze projecten wordt geprobeerd om de richtlijnen die de commissie voorschrijft zo goed mogelijk te volgen, dit is echter niet altijd mogelijk. Zo adviseert de commissie bijvoorbeeld om een burgerconsultatieronde te houden voorafgaand aan elk nieuw project maar deze ronde is bij lopende projecten vaak niet uitgevoerd en het is onrealistisch is om het project opnieuw op te starten.

Een ander probleem is dat de regels nog niet zijn aangepast aan de manier van werken die Elverding voorschrijft. Een goed voorbeeld hiervan zijn de regels voor de milieueffect-rapportage. Deze regels zijn namelijk alleen gericht op de weg en zijn niet afgestemd op het integrale plan. Dit laatste punt kwam vooral naar voren in het gesprek met de projectleidster van de Pilot-MIRT verkenning BrabantStad. Het werken volgens Elverding zou hierdoor dus nieuwe vertragingen kunnen veroorzaken, iets dat het rapport juist moest voorkomen. Het rapport Elverding heeft dus geen rol gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering maar is wel van invloed op de manier van werken bij een aantal van de gebiedsprojecten. Omdat de regels nog niet volledig zijn aangepast aan de manier van werken die het rapport voorschrijft kunnen hierbij nieuwe problemen ontstaan. Het is volgens de geïnterviewden dan ook zaak om de regels zo snel mogelijk aan te passen.

Een interessant punt dat uit de interviews naar voren kwam, maar geen deel uit maakte van de gestelde vragen, was dat de toekomstige gemeenteraadsverkiezingen in een aantal Nederlandse steden weleens van invloed zouden kunnen zijn op de projecten. Het draagvlak dat er in de huidige gemeenteraden bestaat voor deze projecten zou met een wisseling van de wacht namelijk weg kunnen vallen. Om vertragingen te voorkomen wordt er in deze projecten

geprobeerd om zoveel mogelijk belangrijk punten vast te leggen en de invloed van de verkiezingen te beperken. Ook de duur van de demissionaire periode zou hierin een rol kunnen spelen. Zolang er geen nieuwe raad is worden alle belangrijke besluiten namelijk uitgesteld en dit zou ook van invloed kunnen zijn op de projecten. Voorbeelden van projecten die door de verkiezingen beïnvloed zouden kunnen worden zijn de “Verkenning Ruit Rotterdam” en “Den Haag Trekvliettracé”.

§ 6.2.3 Conclusies

De keuze voor een gebiedsbenadering verschilt dus heel erg per project. Het is niet zo dat de reden voor een gebiedsbenadering altijd een keuze is voor ruimtelijke kwaliteit of juist voor het verminderen van de weerstand en/of het vergroten van het draagvlak voor het project. Uit de interviews blijkt echter wel dat er vaker voor een gebiedsbenadering wordt gekozen op basis van inhoudelijke aspecten dan op basis van procesmatige aspecten, de trend neigt dus naar het inhoudelijke aspect van de gebiedsbenaderingen.

Wanneer de keuze voor een gebiedsbenadering een puur inhoudelijke keuze is dan is het project of het programma vaak onderdeel van een overkoepelend programma of gericht op de lange termijn. Deze projecten en programma's streven vaak algemene doel na en deze doelen kunnen vaak alleen bereikt worden door samen te werken met andere sectoren en door de ontwikkelingen in deze sectoren op elkaar af te stemmen.

Bij de twee projecten waarbij de keuze voor een gebiedsbenadering een puur procesmatige keuze was valt het op dat één project uit slechts één project bestaat (geen deelprojecten) en dat er bij het andere project geen afstemming plaatsvindt tussen de deelprojecten. Bij het project zonder deelprojecten werd aangegeven dat er wel afstemming plaatsvindt met de belangen in de omgeving maar dat deze afstemming alleen gericht is op het open houden van toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden. Deze ontwikkelingen zijn dus geen onderdeel van het project.

De projecten waarbij de keuze zowel een inhoudelijke als een procesmatige keuze was zijn zeer divers. Er is bij deze projecten en programma's geen gemeenschappelijke noemer aan te wijzen.

Uit de interviews blijkt bovendien dat het rapport Elverding geen rol heeft gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering, wel heeft het rapport invloed op de manier van werken bij een aantal projecten. Doordat de werkwijze van Elverding en de huidige regels nog niet volledig op elkaar zijn afgestemd en de diversiteit aan projecten groot is (bv. omvang, schaal, complexiteit etc.) stuiten de projecten/programma's hierbij op nieuwe problemen. Om nieuwe vertragingen te voorkomen is het volgens de geïnterviewden dan ook zaak om de regels zo snel mogelijk aan te passen aan de nieuwe werkwijze.

Hoofdstuk 7: Het proces en de ruimtelijke kwaliteit bij een gebiedsbenadering

Proces en de inhoud zijn twee hele belangrijke aspecten van de gebiedsbenaderingen. Bij de gebiedsbenaderingen moet het gezamenlijke proces uiteindelijk leiden tot een betere ruimtelijke kwaliteit. Of er bij de “A2 Passage Maastricht” daadwerkelijk sprake is van een gezamenlijk proces en of er daadwerkelijk ruimtelijke kwaliteit uit voortkomt wordt in dit hoofdstuk onderzocht.

In paragraaf 7.1 wordt het proces tot nog toe beschreven. Daarna wordt in paragraaf 7.2 het plan uitgewerkt zoals ontwikkeld door Avenue2, een uitgebreide beschrijving van dit plan is terug te vinden in Bijlage 4. Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 het proces bij de “A2 Passage Maastricht” beoordeeld. Bij deze beoordeling zal vooral gekeken worden naar de mate van participatie (‘ladder of participation’) en de mogelijkheden die belanghebbenden hebben om de richting van het proces te veranderen. Na het proces zal paragraaf 7.4 zich focussen op de ruimtelijke kwaliteit van de “A2 Passage Maastricht”. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het analysekader voor ruimtelijke kwaliteit zoals ontwikkeld door Habiforum (2001).

§ 7.1 Procesverloop A2 Passage Maastricht

Als het project wordt opgestart in 1982 is het project puur gericht op de doorstromingsproblematiek op de A2 en is er dus helemaal geen sprake van een integrale benadering. In 1998 wordt echter besloten dat “A2 passage Maastricht” onvoldoende prioriteit heeft en wordt het project stilgezet. De rijksoverheid wil het project eigenlijk helemaal uit het MIT halen maar omdat het project op regionaal niveau nog wel een urgent vraagstuk vormt wordt het project op verzoek van de regio in de PPS-table geplaatst. Dit betekent dat het project in principe alleen nog gerealiseerd zal kunnen worden door een vorm van Publiek Private Samenwerking (PPS)(VenW, 2004).

In 1999 start de regio een nieuwe verkenning. In deze verkenning wordt er samengewerkt met de gemeente Maastricht, de gemeente Meerssen en de Provincie Limburg. De scope van deze verkenning is veel breder dan in de oorspronkelijke verkenning en neemt naast de doorstroming op de A2 ook andere gebiedsproblemen in beschouwing. Hierdoor is het project niet langer alleen gericht op het oplossen van een verkeer- en vervoersprobleem (lijn) maar is er sprake van een meervoudige doelstelling voor het project.

Uit deze verkenning komt in het rapport “Maastricht raakt de weg kwijt 2” (2002) voort. Dit rapport vormt de basis voor de bestuursovereenkomst die in 2003 getekend wordt door de minister van VenW, de provincie Limburg en de gemeentes Maastricht en Meerssen. Hierin spreken de partijen af om gezamenlijk de doorstroming op de A2 te verbeteren en om de bereikbaarheid en leefbaarheid van de regio Maastricht te vergroten (projectorganisatie A2, 2003). In de overeenkomst wordt ook vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en hoeveel de betrokken partijen bijdragen.

Belangrijk onderdeel van de overeenkomst uit 2003 is de afspraak dat de procedures parallel aan elkaar worden doorlopen. De verplicht te doorlopen procedures voor dit project zijn:

- Tracéwetprocedure – De ministers van VenW en VROM (bevoegd gezag)
- De bestemmingsplanprocedure – De gemeente Maastricht
- De aanbestedingsprocedure – De verantwoordelijkheid hiervoor wordt neergelegd bij een gezamenlijke, nog op te zetten, projectorganisatie. De organisatie zal bestaan uit vertegenwoordigers van de partijen die de bestuursovereenkomst hebben getekend.

Na het ondertekenen van de bestuursovereenkomst gaan de partijen aan de slag met het uitwerken van de plannen voor de onderdelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Het ministerie van VenW publiceert hiertoe in 2004 haar (tweede) startnotitie voor het tracé en stelt op basis hiervan de richtlijnen voor de Tracénota/MER vast en de gemeente Maastricht

publiceerd in dit zelfde jaar de nota “ruimte rond de A2”. Zij schets hierin haar ruimtelijke visie op Maastricht. In deze visie gaat zij er vanuit dat de A2 ondertunnelt wordt, of dit ook zal gebeuren is bij het publiceren van de nota echter nog onbekend.

In 2006 wordt de gezamenlijke nota “Één plan voor stad en snelweg” gepubliceerd. Uit de consultatieronde op deze nota blijkt dat een duidelijke meerderheid voor de ondertunneling van de A2 is. Later dit jaar wordt er door de partijen een definitieve samenwerkings-overeenkomst ondertekend. Hierin leggen de partijen precies vast wat de doelen en problemen van het project zijn en wie waar verantwoordelijk voor is.

Vlak na het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst nemen de ministers van VenW en VROM een trechteringsbesluit (2006). Dit besluit wordt genomen op basis van de inspraak reacties op “Één plan voor stad en snelweg” en de informatie uit de eerste fase van de Trajectnota/MER. Met het trechteringsbesluit wordt besloten om alleen de ondertunneling van de A2 verder te onderzoeken, de overige varianten vallen af. Ook de gemeente maakt een keuze over de ontsluiting van het industrieterrein Beatrixhaven. De weg naar Beatrixhaven is een lokale weg maar moet aangesloten worden op de A2, de keuze voor een tracé is daarom noodzakelijk voor de aanbesteding van het project. Op basis van de samenwerkings-overeenkomst, het trechteringsbesluit en de tracékeuze voor de ontsluiting van Beatrixhaven wordt het definitieve programma van eisen opgesteld. Hiermee eindigt de eerste fase van het project en kan er begonnen worden met de aanbesteding van het project.

Het project wordt aanbesteed door middel van de concurrentiegerichte dialoog. Bij deze manier van aanbesteden werken een aantal marktpartijen een plan uit voor het project. De plannen die deze marktpartijen ontwikkelen zijn concurrerende plannen. Het consortium Avenue2 komt wint deze “aanbestedingswedstrijd” en krijgt de opdracht om haar plan te realiseren. Het plan van Avenue2 heet “De Groene Loper, Vanzelfsprekend”.

Voordat het consortium kan beginnen met de realisatie van het plan moet eerst het Tracébesluit genomen worden en moet het bestemmingsplan van de gemeente Maastricht aangepast worden. Er wordt verwacht dat zowel het bestemmingplan als het Tracébesluit rechtsgeldig zullen worden in 2010. Dit betekent dat het consortium in 2010 kan beginnen met het realiseren van haar plan. Uit welke partijen Avenue2 bestaat is en hoe hun plan er uit ziet wordt behandeld in paragraaf 7.2.

§ 7.2 Het plan voor de A2 Passage Maastricht

Avenue2 is een consortium bestaande uit Structon Civiel Projecten, Structon Bouw & Vastgoed, Ballast Nedam Ontwikkelingmaatschappij en Ballast Nedam Infra. Deze partijen worden bij het maken van het plan ondersteund door ARCADIS Nederland, West8 Urban Design & Landscape Architecture, Humble Architecten, dGmR, 4Cast, Bex* Communicatie, 4Sight, Made by Mistake en ABL2. Gezamenlijk hebben deze partijen het plan “De Groene Loper, Vanzelfsprekend” ontwikkeld. Hieronder worden de belangrijkste elementen van het plan van Noord naar Zuid uiteengezet (zie Figuur 6). De volledige uitwerking van het plan is opgenomen in Bijlage 3.

Knooppunt Kruisdonk

Het knooppunt Kruisdonk heeft een belangrijke functie in het plan. Het industrieterrein Beatrixhaven wordt vanaf dit knooppunt aangesloten op de A2 en de verknoping van de A2 en A79 wordt bij dit knooppunt gerealiseerd. Daarnaast scheidt het knooppunt het doorgaande verkeer van het bestemmingsverkeer, het doorgaand verkeer blijft op de hoofdrijbanen (100km/h) en het bestemmingsverkeer voor Maastricht wordt naar de parallelbanen (80km/h) geleid.



Figuur 6 Plangebied A2 Passage Maastricht (www.a2maastricht.nl)

S-vormige fietsbrug

De S-vormige fietsbrug over de A2 is een belangrijk onderdeel van de Groene Loper. De Groene Loper is een groene, recreatieve verbinding die de stad verbindt met de Landgoederenzone in het Noorden. De fietsbrug neemt hierdoor een belangrijke barrière weg uit het landschap en maakt de Landgoederenzone veel beter toegankelijk. Daarnaast vormt de fietsbrug voor de autobuikers de eerste entree naar de stad Maastricht.

Knooppunt Geusselt (Hertog van Brabant)

De tunnels beginnen vanuit het Noorden gezien bij het knooppunt Geusselt. Het doorgaand verkeer wordt hier de onderste tunnelbuizen ingeleid en het bestemmingsverkeer wordt de bovenste tunnelbuizen ingeleid of kan uitvoegen naar het lokale wegennet. Het is vanaf dit punt zelfs mogelijk om rechtstreeks het centrum van Maastricht in te rijden. Door de in- en uitgangen van de tunnels van elkaar te laten verspringen is de luchtvervuiling bij de tunnelmonden veel minder erg dan bij een conventionele tunnel. Er zijn hierdoor geen dure, aanvullende maatregelen nodig om te luchtkwaliteit bij de tunnelmonden binnen de norm te houden.

Het Knooppunt is onderdeel van de "Tweeherigheid". Deze naamgeving verwijst naar een periode waarin Maastricht werd bestuurd door twee heren. De stadsentrees in en het Noorden en het Zuiden zijn naar deze twee heren vernoemd. De Noordelijke entree heet de Hertog van Brabant en de Zuidelijke entree de Prinsbisschop van Luik. Om de stadsentrees extra te markeren komen er woontorens op te staan. Daarnaast worden beide knooppunten ingericht als een groen, glooiend landschap en worden ze verdiept aangelegd. Dit moet voorkomen dat de knooppunten nieuwe barrières vormen in het landschap en het moet ervoor zorgen dat de knooppunten in het bestaande landschap opgaan.

De Parklaan

De Parklaan is een nieuwe groene laan bovenop de tunnel. Om de dwarsstraten bij de laan te betrekken worden ook deze straten ingericht met veel groen en bomen. De Parklaan is het belangrijkste onderdeel van het plan van Avenue2 en heeft een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van de bestaande situatie.

Door de ondertunneling van de A2 wordt er een belangrijke barrière weggenomen uit het stedelijk landschap en heeft Maastricht zijn Oost-Westverbinding terug. De Parklaan speelt, als onderdeel van de Groene Loper, ook een belangrijke rol in de verbinding tussen het centrum en de Landgoederenzone in het Noorden. Verder worden de vervuiling en de risico's die aan de A2 verbonden waren worden door de ondertunneling direct uit het stadsbeeld verwijderd. Daarnaast komt er door de groene inrichting van de Parklaan veel nieuwe ruimte beschikbaar voor onspanning en recreatie. Al deze effecten zorgen ervoor dat de leefbaarheid in Maastricht-Oost enorm stijgt. De Parklaan is niet voor niets de belangrijkste plek voor de ontwikkeling van nieuw vastgoed. Hierbij wordt geprobeerd om het nieuwe vastgoed zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij het bestaande. De Parklaan mag niet aanvoelen als nieuwbouwwijk maar moet aanvoelen alsof het in de loop der jaren is ontstaan.

Knooppunt Europaplein (Prinsbisschop van Luik)

Het knooppunt Europaplein vormt de stadsentree voor verkeer vanuit het Zuiden en heet de Prinsbisschop van Luik. Net als bij het knooppunt Geusselt komt er bovenop het knooppunt een woontoren te staan om de stadsentree te markeren en wordt het knooppunt groen en verdiept aangelegd. Het knooppunt scheidt het doorgaand verkeer en het bestemmingsverkeer en maakt het mogelijk om in- en uit te voegen naar het lokale wegennet. Ook hier verspringen de tunnelmonden van elkaar om de luchtvervuiling zoveel mogelijk te verspreiden en om dure maatregelen overbodig te maken.

§ 7.3 Analyse van het proces

§ 7.3.1 Waarom een gebiedsbenadering?

Toen het project in 1982 werd opgestart was het puur gericht op het oplossen van de doorstromingsproblematiek op de A2 bij Maastricht. De benadering die hierbij gebruikt werd was inpassing. Door een herprioritering in het MIT kwam het project in 1998 echter stil te liggen (VenW, 2004: 11). Dat er projecten waren met een hogere prioriteit betekende echter niet dat de problemen op de A2 opeens opgelost waren. Daarnaast stond de doorstromingsproblematiek op de A2 een volwaardige stedelijke ontwikkeling van Maastricht in de weg en veroorzaakte de A2 vele leefbaarheidsproblemen in de stad.

Voor de regio Maastricht was het vinden van oplossingen voor de problemen op de A2 dus nog steeds van groot belang. Daarom wordt het project op verzoek van de regio in de PPS-tabel van het MIT opgenomen. Dit was voor het project de enige manier om in het MIT te blijven. Het verzoek om in de PPS-tabel te komen is een belangrijk moment geweest in de geschiedenis van het project. Het project kwam hierdoor namelijk op lokaal niveau te liggen waardoor er ook andere problemen meegenomen in het project. Om in de PPS-tabel te komen moest het project bovendien aan een aantal eisen voldoen, deze eisen zijn (Aveco-deBondt, 2002: 3):

- Een integrale oplossing met probleemoplossend vermogen voor de verkeerssituatie van geheel Maastricht.
- Optimale marktbetrokkenheid
- Lokaal draagvlak.

Inpassing is echter niet in staat om lokaal draagvlak te creëren, om een integrale oplossing te ontwikkelen en om de markt zo goed mogelijk bij het project te betrekken. Inpassing is puur gericht op het oplossen van het verkeer- en vervoersprobleem en verder niet. Om in de PPS-tabel te komen moest er dus gekozen worden voor een andere aanpak. Bij deze keuze heeft de problematiek in de regio een grote rol gespeeld. Door het lagere schaalniveau werd het namelijk mogelijk om ook andere problemen in het project mee te nemen. Er was dus een benadering nodig die niet alleen gericht was op de weg maar die daarnaast ook lokale problemen mee kon nemen, die draagvlak kon creëren en die het mogelijk zou maken om de markt optimaal bij het project te betrekken. Met andere woorden, er was behoefte aan een gebiedsbenadering.

Er is in dit project dus niet gekozen voor een gebiedsbenadering omdat het project in de oorspronkelijke benadering vastliep. Het stilleggen van het project had niks te maken met de gebruikte benadering maar was puur een financiële kwestie. De keuze voor de gebiedsgerichte benadering komt voort uit de lokale problematiek in Maastricht (inhoudelijk) en de eisen waaraan een project moest voldoen om in de PPS-tabel van het MIT te komen.

Door de keuze voor een concurrentiegerichte dialoog is het proces op te splitsen in twee delen. Het eerste gedeelte van het project is gericht op vaststellen van het programma van eisen voor de aanbesteding. In het tweede deel van het proces worden de daadwerkelijke plannen voor het project ontwikkeld. Het proces tot het vaststellen van het programma van eisen wordt uitgewerkt in paragraaf 7.3.2 en het proces tijdens de planvorming wordt uitgewerkt in paragraaf 7.3.3.

§ 7.3.2 Proces tot het programma van eisen

In het eerste deel van het proces wordt bepaald wat de projectdoelen zijn en binnen welke randvoorwaarden deze doelen gerealiseerd moeten worden. Hierbij wordt duidelijk aangegeven wat de scope is en wat het taakstellend budget is. Voor het proces is dit een zeer belangrijke fase want in dit deel wordt bepaald welke problemen er in het project

meegenomen worden en welke niet. Het is hierdoor van essentieel belang dat er in deze fase een grote betrokkenheid is van gebiedspartijen zodat deze hun wensen en problemen in het proces in kunnen brengen.

De macht ligt in dit deel van het proces bij een zeer select groepje. De verantwoordelijkheid voor het gehele project ligt bij de Stuurgroep A2 (Projectbureau A2, 2006). De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van:

- Het ministerie van VenW
- De provincie Limburg
- De gemeente Maastricht
- De gemeente Meerssen

Door de verschillende verantwoordelijkheden binnen het project en de te doorlopen procedures zijn de verantwoordelijkheden binnen de stuurgroep verdeeld. Voor de procedures wordt door de wet voorgeschreven wie er verantwoordelijk is. Bij de tracéwetprocedure, de procedure voor hoofdwegen, zijn dit de ministers van VenW en VROM. Zij vormen gezamenlijk het bevoegd gezag voor de hoofdinfrastructuur (Projectbureau A2, 2006: 10). De verantwoordelijkheid voor het aanpassen van het bestemmingsplan ligt bij de gemeente Maastricht (Projectbureau A2, 2006: 10-11). De gemeente Maastricht en de ministers van VenW en VROM hebben hierdoor zeer veel macht in het proces, het project kan namelijk geen doorgang vinden zonder het doorlopen van de bovenstaande procedures. Door het tekenen van de samenwerkingsovereenkomst (2006: 11) worden deze verantwoordelijkheden echter gedeeld met de Stuurgroep A2.

De macht om te beslissen welke projectdoelen en randvoorwaarden er in het programma van eisen komen te staan ligt volledig bij de Stuurgroep A2. Er is dus geen sprake van een versnippering van de macht en/of een wederzijdse afhankelijkheid. De stuurgroep heeft volledige macht en zij kan eenzijdig besluiten nemen. Zij kiest er echter voor om dit niet te doen en om ook andere belanghebbenden bij het proces te betrekken. De belanghebbenden hebben hierdoor de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden. De uiteindelijke keuze ligt echter bij de stuurgroep.

De overige belanghebbenden zijn bij het proces betrokken door middel van consultatieronden en officiële inspraakmogelijkheden. Daarnaast is er regelmatig overleg met het A2 buurtenplatform en bedrijvenplatform. De stuurgroep weet hierdoor goed wat er speelt en welke ontwikkelingen er verwacht kunnen worden. De consultatieronden zijn niet verplicht maar er wordt voor gekozen om belanghebbenden vaker de mogelijkheid te geven om in te spreken dan alleen op de verplichte momenten.

De wensen en problemen die uit de consultatieronden en inspraakmogelijkheden voortkomen worden gebundeld in een inspraakdocument. De Stuurgroep beslist vervolgens welke van deze wensen en problemen meegenomen worden in het project. Doordat de stuurgroep de wensen en problemen uit het gebied serieus neemt hebben de gebiedspartijen de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden, de macht in het proces ligt echter bij de stuurgroep.

Op basis van de theorie van Arnstein (zie ook §2.2) is er bij de A2 Passage Maastricht dus geen sprake van 'real participation', er is namelijk geen sprake van een versnippering van de macht en een wederzijdse afhankelijkheid. Er zou hierdoor ook geen sprake kunnen zijn van een gezamenlijk proces. Ondanks het feit dat er enkel sprake is van symbolische participatie hebben de belanghebbenden wel de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden en om hun eigen problemen in te brengen in het proces. Er is dus wel sprake van een gezamenlijke zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit. Dit is echter alleen mogelijk omdat de partijen met macht in dit proces er voor kiezen om de belanghebbenden ook een stem te geven in het proces.

§ 7.3.3 Proces tijdens de planvorming

Als de projectdoelen, scope en randvoorwaarden zijn vastgesteld kan er begonnen worden met de aanbesteding. Omdat het plan van Avenue2 het plan is dat gerealiseerd zal worden, wordt er alleen gekeken naar het proces tijdens de totstandkoming van dit plan. Het proces bij de totstandkoming van de overige plannen wordt dus buiten beschouwing gelaten.

Avenue2 heeft zich tot doel gesteld om een plan te ontwikkelen dat bij Maastricht past en waar de bewoners zichzelf in kunnen vinden (Avenue2, 2009). Om te achterhalen wat Maastricht en haar bewoners precies willen en wat ze nodig hebben is er een stakeholdersanalyse uitgevoerd. Deze analyse is gebaseerd op schriftelijke informatie en gesprekken met vertegenwoordigers van de buurten- en ondernemingsplatforms. Door de analyse is het mogelijk om de zwaartepunten voor het project te bepalen.

Uit de analyse kwam naar voren dat er ruim honderdvijftig verschillende belanghebbenden zijn. Onder de belanghebbenden zijn de volgende doelgroepen te onderscheiden (Avenue2, 2009: 185):

- Belanghebbenden uit de omgeving
- Algemeen publiek
- Beslissers
- Professioneel betrokkenen
- Interne doelgroepen

Door het uitvoeren van de analyse zijn er nieuwe belangen naar voren gekomen en zijn bestaande belangen verder uitgediept en genuanceerd. De wensen die in de analyse naar voren kwamen zijn, daar waar mogelijk, in het plan verwerkt.

Daarnaast wordt er in het project veel aandacht besteed aan het informeren van de belanghebbenden. Zo worden er bij de publicaties van belangrijke nota's en plannen informatieavonden georganiseerd waar de planontwikkelaars tekst en uitleg komen geven over wat de bedoeling is en wat de mogelijke effecten van de plannen zullen zijn. Daarnaast is er een (mobiel) informatiepunt waar mensen terecht kunnen voor vragen en voor een kopje koffie.

Voor de communicatie zijn een gebieds- en een omgevingscommunicatieplan opgesteld (Avenue2, 2009: 186-188). Het gebiedscommunicatieplan moet er voor zorgen dat mensen een positief beeld hebben van het plan. Het omgevingscommunicatieplan is gericht op het informeren van de stakeholders en om deze te enthousiasmeren om actief bij het proces betrokken te zijn en te blijven. Doel van de plannen is om draagvlak te creëren voor het project en om de mensen te informeren over wat er gaat gebeuren.

Ondanks alle mooie plannen en initiatieven hebben de belanghebbenden geen enkele macht in het proces en zijn zij volledig afhankelijk van de partijen met macht in dit proces. Voor dit deel van het proces zijn dit Avenue2 en de Stuurgroep A2. Zij zijn de partijen die bepalen hoe het plan eruit ziet en aan welke eisen het moet voldoen. Er is hierdoor wederom geen sprake van 'real participation' maar er worden wel gebiedsbelangen in het project verwerkt en de gebiedspartijen hebben de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden. De gebiedspartijen zijn echter niet bij het proces betrokken omdat er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid en de betrokkenheid van deze partijen noodzakelijk is voor het welslagen van het project.

§ 7.3.4 Conclusie

Tijdens het gehele proces zijn er gebiedspartijen bij het proces betrokken, deze partijen hebben echter geen enkele macht in het project en er is enkel sprake van symbolische participatie. De macht ligt bij een zeer select groepje overheden en de planontwikkelaar, de

overige partijen zijn van dit groepje afhankelijk voor de incorporatie van hun wensen en problemen in het project. Omdat de partijen met macht de andere gebiedspartijen bij het proces betrekken hebben zij toch de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden. Van een gezamenlijk proces op basis van 'real participation' (Arnstein, 1969) is dus geen sprake maar er is wel degelijk sprake van een gezamenlijk proces met de gebiedspartijen.

Bij dit project was in eerste instantie gekozen voor inpassing maar is later gewijzigd naar gebiedsontwikkeling. Deze switch kwam voort uit de geconstateerde problematiek in Maastricht en de eisen die er aan een project worden gesteld om opgenomen te worden in de PPS-tabel van het MIT. De wens om in de PPS-tabel opgenomen te worden kwam voort uit een herprioritering in het MIT. De keuze voor een gebiedsbenadering komt dus niet voort uit het vastlopen van het project in de oorspronkelijke benadering.

§ 7.4 Analyse van de ruimtelijke kwaliteit

Om de ruimtelijke kwaliteit van het project te bepalen zijn de projectonderdelen beoordeeld op basis van het belang dat ze vertegenwoordigen en de ontwerpeis waar ze bij horen. De criteria voor ruimtelijke kwaliteit zoals gegeven in het analysekader voor ruimtelijke kwaliteit dienen hierbij als indicatoren (zie § 4.3). Hieronder wordt voor elke combinatie van belang en ontwerpeis uiteengezet of en waarom het plan van Avenue2 er rekening mee houdt. Hierdoor ontstaat uiteindelijk een overzicht van de bij het project betrokken belangen en ontwerpeisen en kan er worden bepaald of het project daadwerkelijk gericht is op het creëren van ruimtelijke kwaliteit.

§ 7.4.1 Economische belangen

Economische gebruikswaarde

Dat bereikbaarheid een grote speelt in dit project moge duidelijk zijn. Het project heeft het doel om zowel de doorstroming op de A2 te vergroten en de bereikbaarheid van Maastricht en omgeving te vergroten (Projectbureau A2, 2006: 15). Daarnaast wordt de A2 aangesloten op de A79 en krijgt het industrieterrein Beatrixhaven zijn eigen toegangsweg vanaf het knooppunt kruisdonk.

De tunnel maakt het bovendien mogelijk om verschillende functies op één plaats te combineren. Onder het maaiveld komt een weg te liggen en boven het maaiveld ontstaat er ruimte voor wonen, werken, recreëren en groen. Op de tunnel zelf komt veel groen en de ruimte rondom het huidige A2 tracé kan door de tunnel veel beter benut worden.

Bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik zijn beide indicatoren van economische gebruikswaarde.

Economische belevingswaarde

Door het project wordt een grote bron van vervuiling en overlast verwijderd uit het stedelijk gebied en ontstaat er ruimte voor groen en de ontwikkeling van nieuw vastgoed. Daarnaast moet het project stadsvernieuwing in de omliggende wijken stimuleren. Door het creëren van een hoogwaardige leefomgeving in Maastricht-Oost en het vergroten van de bereikbaarheid zal de attractiviteit van Maastricht, en in het bijzonder Maastricht-Oost, sterk toenemen. Een aantrekkelijke woonomgeving en een goede bereikbaarheid zijn belangrijke punten in de locatiekeuze van bedrijven. Het gaat hier niet alleen om de feitelijke bereikbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving maar ook om de gepercipieerde bereikbaarheid en kwaliteit. Op basis van het plan mag verwacht worden dat het imago en de attractiviteit van Maastricht aanzienlijk zullen stijgen. Het plan komt de economische belevingswaarde van Maastricht dus ten goede.

Economische toekomstwaarde

Bij de ontwikkeling van het plan is rekening gehouden met vele factoren. Zo zijn er uitgebreide studies uitgevoerd naar de hoeveelheid verkeer die de A2 moeten kunnen verwerken (tot na 2026) en is de vastgoedmarkt grondig geanalyseerd om te bepalen naar welk type vastgoed vraag is en wanneer dit beschikbaar zou moeten zijn. Daarnaast wordt er bij het aanleggen van de aansluitingsweg op Beatrixhaven rekening gehouden met een mogelijke uitbreiding van 2x1 naar een 2x2 rijbanen.

De oplevering van het laatste vastgoed wordt pas voorzien in 2026. Wanneer de markt hier om vraagt kan er bovendien flexibel ingespeeld worden op veranderende behoeften. Er wordt hierdoor niets gebouwd waar geen behoefte aan is. Het project scoort hierdoor zowel op stabiliteit als flexibiliteit, er is meer van hetzelfde mogelijk maar er is ook ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Het plan houdt dus rekening met de economische toekomstwaarde.

§ 7.4.2 Sociale belangen

Sociale gebruikswaarde

De sociale belangen zijn gericht op het verminderen van de sociale onrechtvaardigheid. Heel zwart-wit betekent dit dat het verschil tussen arm en rijk niet groter mag worden en dat iedereen dezelfde mogelijkheden moet hebben.

Een belangrijk begrip voor sociale rechtvaardigheid is deelname. Deelname betekent dat iedereen de mogelijkheid heeft zijn stem te laten horen en dat niemand buitengesloten wordt. Het project “A2 Passage Maastricht” scoort hier, door de grote betrokkenheid van belanghebbenden, goed op. De belanghebbenden hebben de mogelijkheid om wensen en problemen in te brengen in het proces en om zo de richting van het proces mede te bepalen. Er is in het project geprobeerd om iedereen een stem te geven en om zo goed mogelijke rekening te houden met deze stem. Dit blijkt ook uit de vele inspraakmogelijkheden en de manier waarop de wensen van belanghebbenden in het plan zijn verwerkt.

Omdat er vaak veel overlast, vervuiling en hinder is langs snelwegtracés zijn deze plekken vaak relatief goedkoop. Dit heeft tot gevolg dat hier vooral mensen komen te wonen die geen geld hebben om ergens anders te wonen. Zij zitten hierdoor met de overlast terwijl de mensen die voordeel hebben bij de weg nergens last van hebben. Normaal gesproken zou de overlast bij een toename van het asfaltoppervlakte alleen maar verder toenemen, bij dit project is dit echter niet het geval. Door de ondertunneling wordt de overlast en vervuiling namelijk weggenomen en wordt tegelijkertijd de bereikbaarheid en doorstroming verbeterd. Bovendien vergroot de tunnel de leefbaarheid in Maastricht-Oost, het project vergroot hierdoor ook de toegang tot een goede leefomgeving. Het plan van Avenue2 scoort zowel op toegang, verdeling als op deelname en houdt dus rekening met de sociale gebruikswaarde.

Sociale belevingswaarde

De ondertunneling van de A2 moet resulteren in een aantrekkelijke woon- en leefomgeving in Maastricht-Oost. Aangezien er in Maastricht-Oost voornamelijk mensen uit de lagere inkomensklassen wonen, profiteren zij aanzienlijk van het project. Het is dus niet zo dat alleen de welgestelden van het project profiteren, het welvaartsniveau stijgt voor iedereen. Door de vele ontwikkelingen zal Maastricht-Oost waarschijnlijk een aantrekkelijke plek worden om te wonen, te werken en te leven. De drang om te verhuizen naar een plek met een hogere belevingswaarde zal hierdoor afnemen. Naast het binden van de huidige bewoners zullen de ontwikkelingen waarschijnlijk ook nieuwe bewoners aantrekken. Doordat de ontwikkelingen zijn gericht op een grote diversiteit aan inkomensklassen zal het project waarschijnlijk veel nieuwe en verschillende mensen aantrekken, het verder verschromen van sociale netwerken wordt hierdoor voorkomen.

Sociale toekomstwaarde

Het projectteam verwacht dat er door de ondertunneling en de stadvernieuwing een veel betere woon- werk- en leefomgeving in Maastricht-Oost ontstaat dan nu het geval is. Dit moet de wijken ook aantrekkelijker maken voor andere (hogere) inkomensklassen. Verwacht wordt dat het draagvlak voor voorzieningen hierdoor ook toeneemt. Als dit in de praktijk ook daadwerkelijk het geval is dan zal het ontstaan van ‘Cultures of poverty’ hierdoor voorkomen worden. Het plan heeft dus ook een positief effect op de sociale toekomstwaarde.

§ 7.4.3 Ecologische belangen

Ecologische gebruikswaarde

Op basis van het plan mag verwacht worden dat het project een positief effect heeft op de mate van veiligheid, hinder, verontreiniging en versnippering. De tunnel en de manier waarop de tunnel wordt aangelegd spelen hierin een zeer grote rol. De tunnel maakt het namelijk mogelijk om gelijktijdig de doorstroming te verbeteren, de bereikbaarheid te vergroten en de kwaliteit van de leefomgeving te verhogen.

In de huidige situatie moeten mensen de A2 kruizen om van de ene kant van het tracé naar de andere kant te komen, dit levert veel risico's op. Door de tunnel is het kruizen van de A2 geen enkel probleem meer. Daarnaast zijn er door het type tunnel (de gestapelde tunnel, maakt het scheiden van verkeersstromen mogelijk) veel minder weefbewegingen bij Maastricht waardoor de veiligheid op de A2 zelf ook toeneemt. Bovendien hoeft het transport van gevaarlijke stoffen niet meer midden door de stad waardoor de veiligheid- en gezondheidsrisico's afnemen.

Door het verwijderen van de A2 uit het stedelijk gebied wordt er een grote bron van hinder weggenomen en komt er groen voor in de plaats. De hinder wordt hierdoor niet alleen weggenomen uit het stedelijk gebied maar de gebruikswaarde wordt door het vele groen ook vergroot. Door de toename van het verkeer op de A2 stijgt de geur en geluidshinder buiten de tunnel echter wel. Door de tunnelmonden van elkaar te laten verspringen en de A2 op een aantal plaatsen te verleggen wordt geprobeerd de toename binnen de norm te houden. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat auto's, door de voortgang der techniek, in de toekomst aanzienlijk minder vervuילend zullen zijn. Hierdoor zullen er minder mitigerende maatregelen nodig zijn om binnen de norm te blijven.

Verontreiniging is gericht op de bodem, de lucht en het grond- en oppervlaktewater. Doordat de riolering in Maastricht op dit moment niet goed werkt en te weinig capaciteit heeft staan de straten bij zware regenval vaak blank. Er moet hierdoor rioolwater gestort worden op het oppervlaktewater. De kwaliteit van het oppervlaktewater neemt hierdoor af. Het vernieuwen van de riolering moet dit in de toekomst zoveel mogelijk voorkomen. In dit plan wordt schoonwater (bv. hemelwater) zoveel mogelijk in het plangebied geïnfilteerd en worden schoon- en vuilwater gescheiden afgevoerd. De kwaliteit van het oppervlaktewater zal hierdoor toenemen en de verontreiniging van de bodem zal afnemen.

Om te voorkomen dat de tunnel een barrière vormt in de grondwaterstroming worden er hevels geïnstalleerd. Het hevelsysteem zorgt ervoor dat de grondwaterstanden aan beide kanten van de tunnel gelijk zijn. Om de grondwaterstroming ook tijdens de aanleg zoveel mogelijk te behouden en om verdroging te voorkomen wordt de kwel zoveel mogelijk beperkt. Mocht er toch kwel ontstaan dan wordt het water weer in de bodem geïnjecteerd om de grondwaterspiegel op peil te houden.

Door de A2 uit het stedelijke landschap te verwijderen wordt de luchtkwaliteit in de stad aanzienlijk verbeterd. De tunnels nemen de luchtvervuiling echter niet weg maar verplaatsen deze alleen naar de tunnelmonden. Door het laten verspringen van de tunnelmonden wordt de vervuiling over een veel groter gebied verspreid waardoor deze waarschijnlijk binnen de norm zal blijven. Bij een 'normale' tunnel was dit niet het geval geweest omdat het hierbij zeer

lastig is om de tunnelmonden te laten verspringen. Alle uitlaatgassen komen hierdoor op één plek samen waardoor de luchtkwaliteit op deze plek zeer slecht is. Ook het groen ingerichte, oplopende talud bij Nazareth zou een positief effect moeten hebben op de luchtkwaliteit ter plaatse.

De Parklaan moet de barrière die de A2 vormt wegnemen uit het stedelijke landschap en Maastricht-Oost haar Oost-Westverbinding weer terug geven. In plaats van een barrière te vormen tussen de omliggende buurten moet de Parklaan juist een ontmoetingsplek worden. De Parklaan is bovendien onderdeel van de Groene Loper en verbindt het centrum van Maastricht met de Landgoederenzone in het Noorden. De S-vormige fietsbrug is ook een belangrijk onderdeel van deze verbinding. De Groene Loper is niet alleen voor mensen maar ook voor allerlei dieren zoals vleermuizen en stadsvogels. Tegelijkertijd creëert het plan een nieuwe barrière door de nieuwe verbinding tussen de A2 en Beatrixhaven. Deze nieuwe verbinding loopt dwars door de Landgoederenzone en verdeelt dit gebied in tweeën. Door het aanleggen van ecologische verbindingen wordt er geprobeerd om deze barrière zo klein mogelijk te maken. Toch zal dit effect niet helemaal tenietgedaan kunnen worden. Kortom, op basis van het plan mag verwacht worden dat het plan een positief effect heeft op de ecologische gebruikswaarde van het plangebied ook al zijn er wel compenserende en mitigerende maatregelen nodig.

Ecologische Belevingswaarde

Door het verdwijnen van de A2 uit het stadsbeeld en het ontwikkelen van de Parklaan ontstaat er veel ruimte en rust in de stad. De keuze om van de Parklaan een groene en verkeersluwe plek te maken draagt hier zeker aan bij. De Parklaan moet het ultieme ‘zondagmiddaggevoel’ uitstralen. Door de Groene Loper hebben de bewoners van Maastricht bovendien niet alleen toegang tot groen en recreatie in de stad maar ook buiten de stad. Het project vergroot hierdoor de beleving van zowel ruimte, rust als schoonheid, zeker in vergelijking met de huidige situatie.

Een weg brengt in de beleving van mensen altijd gezondheidsrisico's mee. Doordat de tunnel de A2 aan het oog onttrekt ontstaat het gevoel dat de weg er niet meer is. Hierdoor wordt de beleving van gezondheidsrisico's aanzienlijk verminderd, out of sight, out of mind. De ecologische belevingswaarde van het plangebied stijgt dus door het project.

Ecologische toekomstwaarde

Een van de belangrijkste voorraden voor ruimtelijke ontwikkelingen is de voorraad ruimte. De ruimte die beschikbaar is voor ontwikkelingen is echter schaars. Door de tunnel komt er veel nieuwe ontwikkelingsruimte beschikbaar in de stad Maastricht. Het gaat hier niet alleen om de ruimte de het tracé innam maar ook de ruimte rondom het tracé. Deze ruimte kan door het verdwijnen van de weg namelijk veel intensiever gebruikt worden. Deze ruimte was voorheen onbruikbaar en wordt dus teruggebracht in de voorraad ruimte.

Door de ontsluiting van Beatrixhaven en de verbreding van de A2 gaat er in totaal 7,1 hectare aan Ecologische Hoofdstructuur (EHS) verloren en 6,2 hectare aan Provinciale Ontwikkelingszone Groen (POG). De Landgoederenzone speelt hierin een belangrijke rol. Deze zone is namelijk een belangrijk ecologisch netwerk waarin vele plant- en diersoorten voorkomen. Onder deze soorten zijn ook zeer zeldzame en beschermde soorten. De instandhouding van deze soorten wordt door het project gegarandeerd en de barrièrewerking wordt zoveel mogelijk beperkt door het aanleggen van ecologische verbindingen. Het verlies aan ruimte wordt gecompenseerd door het aanplanten van nieuw bos, lanen en hagen, de ontwikkeling van moeras en het verleggen van de beekloop van de Kanjel, een beekje in de Landgoederenzone.

Het project heeft dus zeker wel negatieve effecten op de natuur. De effecten worden echter wel erkend en er wordt zo goed mogelijk rekening mee gehouden. Het plan houdt dus wel rekening met de ecologische toekomstwaarde.

§ 7.4.4 Culturele belangen

Culturele gebruikswaarde

De culturele belangen zijn gericht op de identiteit van het gebied en de mensen die er wonen. Een project moet passend zijn en rekening houden met de omgeving en de culturen die hierin leven. Het projectteam kiest er bewust voor om het nieuwe vastgoed op de Parklaan aan te laten sluiten op de bestaande bebouwing. De bebouwing aan de Parklaan wordt daarom zeer divers en de bouwstijl wordt aangepast aan het intieme karakter van Maastricht. De laan moet aanvoelen alsof hij in de loop der jaren is ontstaan. Naast woningen voor alle inkomensklassen biedt de Parklaan ook ruimte aan winkels en kantoren, de Parklaan biedt hierdoor voor elk wat wils.

De Parklaan is een nieuwe publieke ruimte in Maastricht-Oost waar de mensen uit de omliggende wijken en buurten elkaar kunnen ontmoeten, voorheen werd deze ontmoeting ernstig bemoeilijkt door de A2.

Culturele belevingswaarde

Zoals hierboven ook al uiteengezet is wordt er bij de ontwikkeling van het vastgoed veel rekening gehouden met de beleving van de ruimte. Er wordt heel bewust voor gekozen om de Parklaan niet aan te laten voelen als nieuwbouwwijk en er is voor de inrichting van de Parklaan onderzoek gedaan naar de inrichting van andere lanen in Maastricht, Brussels en Antwerpen. Op basis van deze analyse is er voor gekozen om zeer divers te bouwen in de Parklaan en om te kiezen voor ‘baksteenarchitectuur’. De laan moet hierdoor passen bij het intieme karakter van Maastricht en aanvoelen alsof het in de loop der jaren is ontstaan. Er is bij het ontwikkelen van het plan dus zeker rekening gehouden met het cultureel bepaalde schoonheidsideaal in de regio.

Culturele Toekomstwaarde

Zoals vermeld moet de Parklaan een nieuw ontmoetingsplek worden, de Parklaan wordt hierdoor onderdeel van de integratie en vernieuwing van culturen. Kruisbestuiving speelt hierbij een belangrijke rol. Doordat culturen met elkaar in aanraking komen vindt er verrijking plaats en vernieuwen de culturen zich. Zij nemen hierbij elementen van andere culturen over en integreren deze in de eigen cultuur.

Daarnaast wordt er in het project rekening gehouden met het culturele erfgoed (Avenue2, 2009: 157). Een goed voorbeeld hiervan is het behoud van de gemeenteflat. Bij een conventionele tunnel met dezelfde capaciteit had de flat gesloopt moeten worden. Door de smallere tunnelbak is het echter mogelijk om de flat te behouden en blijft een stukje cultureel erfgoed behouden. Ook de verwijzing naar de ‘Tweeherigheid’ geeft aan dat men zich bewust is van het verleden van de stad en hier rekening mee houdt bij het ontwikkelen van het plan.

§ 7.4.5 Conclusie

Uit de analyse van de bij het project betrokken belangen en ontwerpeisen blijkt dat het project aan alle eisen voor ruimtelijke kwaliteit voldoet. Er wordt in het project rekening gehouden met alle belangen en naast de functionaliteit wordt er ook rekening gehouden met de belevingswaarde en de toekomstwaarde voor elk belang. Op basis van deze analyse kan daarom gezegd worden dat het project “A2 Passage Maastricht” daadwerkelijk gericht is op het creëren van ruimtelijke kwaliteit. Voor een overzicht van de bij het proces betrokken belangen en ontwerpeisen zie Figuur 7.

§ 7.5 Conclusie

Er zijn bij zowel het proces tijdens het opstellen van het programma van eisen als bij het proces tijdens de planvorming vele belanghebbenden bij het project betrokken. De betrokkenheid van deze partijen is echter niet op basis van gelijkwaardigheid ('real participation'). Door de manier waarop de partijen met macht/verantwoordelijkheden omgaan met de overige belanghebbenden hebben deze groepen wel de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden. Er is dus wel sprake van een gezamenlijk proces maar dit proces komt niet voort uit een wederzijdse afhankelijkheid. Een gezamenlijk proces kan dus ook ontstaan bij symbolische participatie.

Het plan voor de "A2 Passage Maastricht" scoort zowel voor economische, sociale, ecologische en culturele belangen en houdt rekening met de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde voor elk van deze belangen. Het project voldoet hierdoor aan alle vereisten voor ruimtelijke kwaliteit.

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruik-Waarde	<ul style="list-style-type: none"> - Vergroten van de bereikbaarheid en doorstroming. - Toepassen van meervoudig ruimtegebruik. 	<ul style="list-style-type: none"> - Betrokkenheid van stakeholders. - Toegang tot goed woonmilieus en groen. - Eerlijke verdeling van kosten en opbrengsten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vergroten v/d veiligheid. - Verminderen v/d hinder. - Verminderen v/d verontreiniging. - Verminderen van barrières. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe ruimte is geschikt voor een grote verscheidenheid aan groepen en mensen. - Nieuwe publieke ontmoetingsplek.
Belevings-waarde	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling van een zeer aantrekkelijke woon- werk- en leefomgeving/ ruimte met een hoge belevingswaarde. 	<ul style="list-style-type: none"> - Iedereen profiteert, niet alleen de rijken. - Voorkomen verschraling sociale netwerken (door vergroten belevingswaarde). 	<ul style="list-style-type: none"> - De Parklaan creëert ruimte & rust in de hectiek v/d stad. - manier van bouwen en het vele groen creëren schoonheid. - Het "verdwijnen" v/d weg creëert een gevoel van veiligheid. 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen architectonische hoogstandjes maar inrichting in de stijl van Maastricht (intiem). - inrichting aansluitend op andere grote lanen in Maastricht, Brussels en Antwerpen.
Toekomst-waarde	<ul style="list-style-type: none"> - Weg die het verkeer zowel nu als in de toekomst op een goede en veilige manier verwerkt - Flexibel vastgoedplan met lange termijn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorkomen van 'Cultures of poverty' door voldoende draagvlak voor voorzieningen en investeringen, ook in de toekomst. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitbreiding voorraad ruimte (Multi-purpose). 	<ul style="list-style-type: none"> - behoud van cultureel erfgoed (gemeenteflat). - Parklaan als uitwisselingsplek tussen culturen (vernieuwing & integratie).

Figuur 7 Analyse kader ruimtelijke kwaliteit A2 Passage Maastricht

Hoofdstuk 8: Conclusies

§ 8.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek was om te achterhalen of er gebiedbenaderingen worden gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland en zo ja, waarom er dan gekozen wordt voor dit type benadering. Daarnaast is er ook gekeken naar de toepassing van de gebiedsbenaderingen in de praktijk en of de toepassing ervan overeenkomt met de verwachtingen op basis van de literatuur. Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn er in dit onderzoek meerdere deelonderzoeken uitgevoerd. Hierbij zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt, deze zijn:

- Meta-analyse
- Interviews
- Diepteanalyse

De meta-analyse moest antwoord geven op de vraag of er gebiedsbenaderingen worden gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur. Hierbij is niet alleen gekeken naar de toepassing van de gebiedsbenaderingen maar ook naar wat er over deze toepassing te zeggen valt. Zo is er bijvoorbeeld gekeken naar het gebruik van de gebiedsbenaderingen per landsdeel en per fase.

Het doel van de interviews was om te achterhalen waarom er gekozen wordt voor een gebiedsbenadering. Uit de theoretische hoofdstukken (hoofdstukken 2 t/m 4) blijkt dat de gebiedsbenaderingen zowel inhoudelijke als procesmatige voordelen hebben. Dit onderscheid tussen proces en inhoud is bepalend geweest voor de focus in de interviews. Wordt er voornamelijk voor een gebiedsbeandering gekozen om de weerstand tegen het project weg te nemen en om het draagvlak te vergroten (proces) of is de keuze voor een gebiedsbenadering een bewuste keuze voor ruimtelijke kwaliteit (inhoud)? Daarnaast zijn de interviews ook gebruikt om te achterhalen wat de rol van het rapport Elverding is geweest in de keuze voor een gebiedsbenadering.

In de diepteanalyse is een vergevorderd gebiedsproject nader uitgewerkt om te achterhalen hoe de toepassing van een gebiedsbenadering er in de praktijk uitziet. Volgens de literatuur zou er bij de gebiedsbenaderingen sprake moeten zijn van een gezamenlijk proces waarin gezocht wordt naar een betere ruimtelijke kwaliteit voor het gehele gebied. De diepteanalyse moest achterhalen of dit in de praktijk ook daadwerkelijk het geval is en wat er over het proces en de ruimtelijke kwaliteit bij een vergevorderd, gebiedsgericht project gezegd kan worden.

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van de bovenstaande onderzoeken. In paragraaf 8.2.1 worden de resultaten uit de meta-analyse behandeld. In paragraaf 8.2.2 worden de resultaten van de interviews besproken en in paragraaf 8.2.3 worden de resultaten van de diepteanalyse uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 8.3 gekeken of het doel van dit onderzoek daadwerkelijk bereikt is en worden de algemene conclusies van dit onderzoek getrokken. In de laatste paragraaf wordt afgesloten met de beperkingen van dit onderzoek en mogelijke aanvullende onderzoeksrichtingen.

§ 8.2 Resultaten van de onderzoeken

§ 8.2.1 Resultaten van de meta-analyse

In de meta-analyse zijn de projecten uit het MIRT projectenboek 2009 die te maken hebben met de planning van nationale infrastructuur ingedeeld op basis van de bij de projecten gebruikte planningsbenaderingen. Deze planningsbenaderingen zijn in de loop der jaren

ontwikkeld en hebben elk hun eigen scope en manier van werken. In dit onderzoek wordt er onderscheidt gemaakt tussen vier planningsbenaderingen, deze benaderingen zijn:

- Inpassing
- Routeontwerp
- Gebiedsgericht werken
- Gebiedsontwikkeling

Gebiedsgericht werken en gebiedsontwikkeling zijn de gebiedsbenaderingen. Bij deze benaderingen wordt er niet alleen gekeken naar het verkeer- en vervoersprobleem maar worden er ook problemen en kansen uit andere sectoren meegenomen in de projecten. De projecten hebben hierdoor een bredere scope dan de traditionele benaderingen (inpassing en Routewontwerp).

Elk van deze benaderingen heeft een aantal karakteristieke eigenschappen en een bepaalde scope (zie ook § 5.1). Het indelen van de projecten bij de planningsbenaderingen is gebeurd op basis van de probleembeschrijving, de oplossing, de politiek/bestuurlijke kenmerken en de verantwoordelijke partij(en). De resultaten hiervan zijn verwerkt in een tabel. Naast de gebruikte benadering is in deze tabel ook voor elk project aangegeven wie de verantwoordelijke partij(en) is/zijn, welke marktbenadering er wordt gebruikt, wat het taakstellend budget is en in welke fase en landsdeel het project zich bevindt.

Uit de meta-analyse bleek dat er bij ruim 22 procent (14 projecten) van de projecten in dit onderzoek een gebiedsbenadering werd gebruikt. Van deze 22 procent wordt ruim 16 procent van de gebiedsprojecten aangepakt door middel van gebiedsgericht werken (10 projecten) en slechts 6 procent wordt aangepakt door middel van gebiedsontwikkeling (4 projecten).

Vergeleken met inpassing (ruim 66%) zijn deze percentages erg laag maar de gebiedsbenaderingen worden wel degelijk gebruikt bij de planning van nationale infrastructuur.

De analyse wees bovendien uit dat de gebiedsbenaderingen voornamelijk worden toegepast in de verkenningsfase. Tien van de veertien gebiedsprojecten bevinden zich in de verkenningsfase, de overige vier bevinden zich in de planstudiefase. Het grote aandeel gebiedsbenaderingen in de verkenningsfase en het afnemende aandeel in de daaropvolgende fasen valt te verklaren door de trechteringsfunctie die de verschillende fasen hebben. Deze fasen werken als een filter op de problemen en opvattingen die meegenomen worden in het proces. Dit sluit ook aan bij het rapport Elverding waarin wordt geadviseerd om een brede, gebiedsgerichte verkenning uit te voeren. Of dit ook echt de reden is dat het aantal gebiedsbenaderingen in de verkenning zo hoog is en in de volgende fasen afneemt kan op basis van dit onderzoek helaas niet gezegd worden.

Verder bleek dat de gebiedsbenaderingen vooral worden gebruikt in de Randstad. Negen van de veertien gebiedsbenaderingen bevindt zich in dit landsdeel (ruim 64%). De overige gebiedsprojecten zijn verdeeld over de landsdelen Zuid en Oost met respectievelijk drie en twee projecten. In de landsdelen Noord en West-overig worden de gebiedsbenaderingen niet gebruikt. Omdat er grote verschillen bestaan tussen het aantal projecten per landsdeel is het lastig en gevaarlijk om de landsdelen met elkaar te vergelijken. Daarom is de rest van Nederland uitgezet tegen de Randstad zodat er, qua aantal projecten, twee ongeveer gelijkwaardige “landsdelen” ontstaan. Hieruit blijkt dat zowel het percentage als het absolute aantal gebiedsprojecten in de Randstad beduidend hoger ligt dan in de rest van Nederland. Blijkbaar spelen er in de Randstad bepaalde factoren die er voor zorgen dat er in dit landsdeel meer behoefte is aan de gebiedsbenaderingen dan in de overige landsdelen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de grotere complexiteit en dynamiek van vraagstukken in de Randstad. Er komen in dit landsdeel namelijk zeer veel belangen samen in een zeer beperkte ruimte.

§ 8.2.2 Resultaten van de interviews

Doel van de interviews was om te achterhalen waarom er gekozen wordt voor een gebiedsbenadering bij de planning van nationale infrastructuur in Nederland. Hiertoe zijn twaalf interviews afgenomen met de projectleiders/managers van de projecten of met personen die door hun functie nauw bij het project betrokken zijn/waren (bv. de omgevingsmanager).

In de interviews is aan de projectleiders/managers voorgelegd dat de gebiedsbenaderingen zowel inhoudelijke als procesmatige voordelen hebben en is hun gevraagd waarom zij in hun project gekozen hebben voor een gebiedsbenadering. Was dit voornamelijk een keuze op basis van procesaspecten of op basis van de inhoudelijke aspecten? Daarnaast is gevraagd of deze focus nog veranderd is gedurende het project en is geprobeerd om te achterhalen welke rol het rapport Elverding heeft gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering.

Uit de interviews bleek dat de keuze voor een gebiedsbenadering zowel een procesmatige keuze, een inhoudelijke keuze als een combinatie van deze twee aspecten kan zijn. Het inhoudelijke aspect heeft bij tien projecten (zes puur inhoudelijk en vier zowel proces als inhoud) een rol gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering en bij zes projecten (twee puur procesmatig en vier zowel proces als inhoud) werd aangegeven dat de procesaspecten van invloed zijn geweest.

Bij slechts één project werd door de geïnterviewde aangegeven dat de focus in het project was veranderd. De focus in dit project was volgens de projectleider/manager verschoven van een puur procesmatige focus naar een focus op zowel het proces als de inhoud. Bij de overige projecten werd aangegeven dat de focus niet is veranderd.

Daarnaast bleek dat er bij de projecten waarin de inhoudelijke aspecten van invloed zijn geweest op de keuze voor een gebiedsbenadering er sprake was van afstemming tussen de deelprojecten of dat dit in de toekomst de bedoeling was. Bij twee projecten werd aangegeven dat er geen sprake was van afstemming, de keuze voor een gebiedsbenadering was in beide gevallen een puur procesmatige keuze.

Verder bleek dat het rapport Elverding bij geen enkel project van invloed is geweest op de keuze voor een gebiedsbenadering. Wel werd er bij een aantal projecten aangegeven dat er werd gewerkt volgens de richtlijnen van de commissie Elverding. Doordat de regels nog niet zijn aangepast aan de manier van werken die de commissie voorschrijft stuiten de projecten hierbij op problemen die het project zouden kunnen vertragen.

§ 8.2.3 Resultaten van de diepteanalyse

In de diepteanalyse is een vergevorderd gebiedsontwikkelingsproject nader onderzocht. Het doel hiervan was om te achterhalen hoe de toepassing van een gebiedsbenadering er in de praktijk uitziet. Is er daadwerkelijk sprake van een gezamenlijk proces waar gezocht wordt naar een betere ruimtelijke kwaliteit voor het gehele plangebied? Omdat de “A2 Passage Maastricht” het enige project was dat werd aangepakt door middel van gebiedsontwikkeling en zich al in de planstudiefase bevond is er voor gekozen om dit project nader uit te werken in de diepteanalyse (zie ook § 5.2).

Bij de beoordeling van het proces is er voornamelijk gekeken naar de betrokkenheid van belanghebbenden en de mogelijkheden die zij hebben om de richting van het proces te beïnvloeden. Hierbij is gekeken naar de mate van participatie op basis van de ‘ladder of participation’ (Arnstein, 1969). Is er in het proces sprake van ‘real participation’ of is de betrokkenheid van belanghebbenden slechts symbolisch? Daarnaast is er gekeken of de keuze voor een gebiedsbenadering de eerste keuze was en zo niet, waarom er dan van benadering is geswitcht? Was dit omdat het project in de oorspronkelijke benadering vastliep (procesmatig) of had dit een andere (inhoudelijke) reden?

Bij de beoordeling van de inhoud is het plan voor de “A2 Passage Maastricht” vergeleken met het analysekader voor ruimtelijke kwaliteit van Hooimeijer (2001). Door gebruik te maken van dit analysekader is het mogelijk om te beoordelen of er in het project rekening wordt gehouden met alle maatschappelijke belangen en ontwerpcriteria.

In het vervolg van deze paragraaf worden allereerst de bevindingen met betrekking tot het gemeenschappelijke proces besproken en daarna zal de ruimtelijke kwaliteit van het proces besproken worden.

Resultaten met betrekking tot het gemeenschappelijke proces

Het proces in het project is door de manier van aanbesteden (concurrentiegerichte dialoog) op te splitsen in twee delen. In het eerste deel van het proces wordt er toegewerkt naar het opstellen van een programma van eisen voor de aanbesteding. Vervolgens worden er in deel twee van het proces een aantal plannen uitgewerkt door de marktpartijen die betrokken zijn bij de concurrentiegerichte dialoog. De plannen die de marktpartijen ontwikkelen moeten gebaseerd zijn op het programma van eisen dat in deel één van het proces is opgesteld maar de partijen hebben veel vrijheid bij de invulling van de plannen.

In beide delen van het proces zijn er vele belanghebbenden bij het proces betrokken maar deze belanghebbenden hebben geen macht. Volgens de ‘ladder of participation’ van Arnstein is er hierdoor enkel sprake van symbolische participatie. Ondanks het gebrek aan macht hebben de belanghebbenden echter wel de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden. De partijen met macht kiezen er namelijk voor om de belanghebbenden bij het proces te betrekken. Er is in het project “A2 Passage Maastricht” dus geen sprake van een gemeenschappelijk proces op basis van ‘real participation’ maar de belanghebbenden zijn bij het proces betrokken en hebben de mogelijkheid om de richting van het proces te veranderen.

Resultaten met betrekking tot de inhoud van het project

In het toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit worden economische, sociale, ecologische en culturele belangen gecombineerd met de gebruiks-, de belevings- en toekomstwaarde (Hooimeijer, 2001). Er is pas sprake van ruimtelijke kwaliteit als het project rekening houdt met alle combinaties van belangen en ontwerpeisen.

Uit de vergelijking van het plan met het toetsingskader bleek dat het ontwikkelde plan rekening houdt met alle mogelijke combinaties van belangen en ontwerpeisen. Het plan voor de “A2 Passage Maastricht” is dus gericht op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit.

§ 8.3 Conclusies

Uit dit onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de nationale infrastructuurprojecten nog aangepakt wordt door middel van inpassing. Bij veertien van de tweeënzestig projecten wordt echter een gebiedsbenadering gebruikt, er worden dus wel degelijke gebiedsbenadering gebruikt. Van de gebiedsbenaderingen is gebiedsgericht werken de meest gebruikte benadering. Gebiedsontwikkeling wordt wel gebruikt maar heeft een zeer klein aandeel in het totaal.

De gebiedsbenaderingen worden voornamelijk gebruikt in de verkenningsfase. Na deze fase daalt het aandeel zeer sterk en in de realisatiefase worden de benaderingen zelfs helemaal niet meer gebruikt. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de gebiedsbenaderingen het meeste gebruikt worden in de Randstad. Zelfs als de Randstad wordt vergeleken met de rest van Nederland dan heeft dit landsdeel zowel het hoogste percentage als het absolute aantal gebiedsprojecten, dit terwijl het aantal projecten in de rest van Nederland groter is dan in de Randstad.

De aanleiding voor een gebiedsbenadering verschilt per project, zo zijn er projecten waarbij de keuze voor een gebiedsbenadering een puur procesmatige keuze is, daarnaast zijn er

projecten waarbij de keuze puur gemaakt wordt op basis van inhoudelijke aspecten en er zijn ook projecten waarbij zowel de inhoudelijke als de procesmatige aspecten een rol spelen. Uit het onderzoek blijkt echter dat de keuze voor een gebiedsbenadering vaker een keuze is op basis van inhoudelijke aspecten dan op basis van procesmatige aspecten, de trend neigt dan ook naar het inhoudelijke aspect van de gebiedsbenadering.

Het rapport Elverding blijkt geen enkele invloed te hebben op de keuze voor een gebiedsbenadering. Het overgrote deel van de gebiedsprojecten is ver voor de publicatie van het rapport opgestart. Bij de projecten die na de publicatie van het rapport zijn opgestart werd door de projectleiders aangegeven dat het rapport geen invloed heeft gehad op de keuze voor een gebiedsbenadering.

Bij de projecten waarbij werd aangegeven dat er werd gewerkt volgens de richtlijnen van Elverding werd tevens aangegeven dat deze manier van werken nieuwe problemen veroorzaakt. Deze problemen ontstaan doordat de huidige regels nog niet zijn aangepast aan de integrale en gebiedsgericht manier van werken die Elverding voorschrijft. De regels voor de milieueffectrapportage zijn bijvoorbeeld alleen nog maar gericht op de weg en niet op het integrale project. Om vertragingen te voorkomen is het daarom zaak om de regels zo snel mogelijk aan te passen.

Doel van het opzetten van een gezamenlijk proces is om de ruimtelijke kwaliteit van ingrepen te vergroten. Uit dit onderzoek blijkt dat het gezamenlijke proces daadwerkelijk kan leiden tot ruimtelijke kwaliteit en dat dit proces niet per se gebaseerd hoeft te zijn op een versnippering van de macht ('real participation'). De partijen met macht in het proces moeten er dan bewust voor kiezen om de belanghebbenden een stem te geven in het proces. De belanghebbenden hebben dan nog steeds geen macht maar hebben wel de mogelijkheid om de richting van het proces te beïnvloeden, zo kan er ook bij symbolische participatie een gezamenlijk proces ontstaan dat leidt tot ruimtelijke kwaliteit.

§ 8.4 Overwegingen en mogelijke vervolgonderzoeken

De overwegingen bij dit onderzoek en de richtingen voor mogelijke vervolgonderzoeken zijn in één paragraaf opgenomen omdat ze sterk met elkaar samenhangen. Bij het doen van onderzoek moeten er altijd keuzes gemaakt worden en deze keuzes hebben altijd consequenties voor het onderzoek en de resultaten. De belangrijkste overwegingen (en keuzes) bij dit onderzoek worden besproken in paragraaf 8.4.1. Bij de overwegingen wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderzoeksmethoden die in dit onderzoek zijn gebruikt. Paragraaf 8.4.2 bevat de richtingen voor de mogelijke vervolgonderzoeken.

§ 8.4.1 Overwegingen

Overwegingen bij de meta-analyse

De Belangrijkste beperking van de meta-analyse is dat er een aantal zaken uit de meta-analyse naar voren komen maar dat deze op basis van de analyse niet verklaard kunnen worden. De analyse geeft namelijk alleen maar trends en geen verklaringen. Goede voorbeelden hiervan zijn het hoge aandeel gebiedsbenaderingen in de verkenningsfase en het relatief grote aandeel gebiedsbenaderingen in de Randstad. Voor deze verschijnselen zijn wel verklaringen te geven op basis van de literatuur maar of deze verklaringen correct zijn valt aan de hand van de meta-analyse niet te zeggen.

Dit is echter ook niet het doel van de meta-analyse. Doel van het gehele onderzoek is om te achterhalen waarom er gekozen wordt voor een gebiedsbenadering bij de planning van nationale infrastructuur. De belangrijkste functie van de meta-analyse in dit onderzoek is om te achterhalen of er gebiedsbenadering worden gebruikt bij de planning vanb infrastructuur en zo ja, bij welke projecten dit dan het geval is. De meta-analyse heeft dus een trechteringsfunctie in het onderzoek.

Een ander beperking is dat er bij het indelen van de projecten maar gebruik is gemaakt van één bron (MIRT projectenboek 2009). Wanneer de informatie in het MIRT niet correct blijkt te zijn of alweer achterhaald is door allerlei ontwikkelingen dan zal de vastgestelde benadering dus ook verkeerd kunnen zijn. Wat het extra lastig maakt is dat integrale benaderingen een hot item zijn op dit moment en er geld beschikbaar is voor gebiedsgerichte projecten. Sommige projecten krijgen hierdoor de stempel gebiedsgericht terwijl dit helemaal niet het geval is. Of de projecten die in dit onderzoek als gebiedsprojecten worden gezien ook daadwerkelijk gebiedsprojecten zijn is dus niet 100% zeker. Het MIRT is echter wel het enige boekwerk met daarin alle nationale infrastructuurprojecten. In de onderzoeken volgend op de meta-analyse wordt bovendien alsnog een antwoord verkregen op de vraag of de projecten daadwerkelijk gebiedsprojecten zijn of niet. Daarom is er voor gekozen om het MIRT als enige bron te gebruiken voor de meta-analyse.

Het bepalen van de benaderingen voor de meta-analyse is voor een deel een subjectieve aangelegenheid. Er is uiteraard geprobeerd om de projecten zo objectief mogelijk in te delen maar soms is het verschil tussen de benaderingen zeer klein en is het lastig om aan te geven welke benadering er is gebruikt. De keuzes die de onderzoeker dan maakt zijn bediscussieerbaar.

Een belangrijke beperking bij de analyse van de meta-analyse is het grote aantal gebiedsprojecten in de verkenningsfase. In deze fase is namelijk nog niet precies duidelijk hoe het project er uit zal zien en uit welke onderdelen het zal bestaan en is het onmogelijk om aan te geven wat het taakstellend budget en de marktbenadering zullen zijn. Na de verkenningsfase zijn er helaas nog maar vier gebiedsprojecten over. Doordat de rol van toeval toeneemt naarmate het aantal projecten afneemt is het lastig om op basis van deze vier projecten gefundeerde uitspraken te doen.

Overwegingen bij de interviews

Er had in dit deel van het onderzoek ook voor gekozen kunnen worden om een aantal uitgebreide interviews af te nemen in plaats van vele korte. Wanneer er gekozen zijn zou zijn een aantal uitgebreide interviews dan zou het mogelijk zijn geweest om vast te stellen of er in deze projecten sprake is van een gezamenlijk proces dat leidt tot ruimtelijke kwaliteit. De kennis die hierbij vergaard zou zijn zou echter alleen van toepassing zijn geweest op de onderzochte cases. Het was hierdoor onmogelijk geweest om te achterhalen waarom er in het algemeen wordt gekozen voor een gebiedsbenadering. Omdat dit laatste één van de doelen was van dit onderzoek is er voor gekozen om voor elk gebiedsproject een kort interview af te nemen in plaats van een paar uitgebreide interviews.

Een andere beperking van interviews is de mogelijkheid om antwoorden verkeerd te interpreteren, het verschil in definities kan hierin een grote rol spelen. Een goed voorbeeld hiervan is de definitie van ruimtelijke kwaliteit. Voor sommigen is dit een streven naast bijvoorbeeld het verbeteren van de bereikbaarheid en voor sommigen is het verbeteren van de bereikbaarheid onderdeel van het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Het is dus belangrijk om dezelfde definities te gebruiken.

Een zeer belangrijke beperking van het afnemen van interviews is dat de geïnterviewden soms geniegd zijn om sociaal wenselijke antwoorden te geven, zeker in projecten die veel belangen raken. Door controlevragen is geprobeerd hier rekening mee te houden maar dit neemt niet weg dat ook hier sociaal wenselijke antwoorden op mogelijk zijn. De projectleiders zijn bovendien niet volledig objectief met betrekking tot hun project, zij zullen zaken hierdoor anders zien dan bijvoorbeeld een buitenstaander. Er is geprobeerd om hier rekening mee te houden bij het verwerken van de resultaten.

Overwegingen bij de diepteanalyse

Bij het bepalen van de ruimtelijke kwaliteit van het project is maar één bron beschikbaar ("De Groene Loper, Vanzelfsprekend", Avenue2). Doordat het plan ook gebruikt moet worden voor het Tracébesluit en het aanpassen van het bestemmingsplan worden er wel bepaalde eisen aan het plan gesteld maar tegelijkertijd moet het plan ook verkocht worden, de "aanbestedingswedstrijd" moet er namelijk mee gewonnen worden. Het plan zal hierdoor nooit volledig objectief zijn. Hierdoor is het bepalen van de ruimtelijke kwaliteit op basis van deze bron een lastige kwestie. Bij het beoordelen van de ruimtelijke kwaliteit is geprobeerd om hier zo veel mogelijk rekening mee te houden.

Hetzelfde geldt voor de analyse van het proces. Het proces is grotendeels beoordeeld op basis van officiële documenten die voor het project opgesteld moeten worden. Deze documenten zijn allemaal uitgebracht door het ministerie van VenW, de gemeente Maastricht of door de Stuurgroep A2 (of projectorganisatie). De beoordeling van het proces is dus puur gebaseerd op basis van informatie verstrekt door overheden, hoe de burgers en andere belanghebbenden het proces ervaren hebben is dus onbekend.

Een andere beperking is dat er in de analyse maar één project is uitgewerkt. Als er meer projecten waren onderzocht was het wellicht mogelijk geweest om beter gefundeerde uitspraken te doen over zowel het proces als de inhoud bij gebiedsprojecten. Dit was echter niet het doel van de diepteanalyse. Het doel was namelijk om een praktijkvoorbeeld van een gebiedsbenadering uit te werken ter aanvulling op de meta-analyse en de interviews en om meer inzicht te krijgen in de praktijktoepassing van een gebiedsbenadering.

§ 8.4.2 Mogelijke vervolgonderzoeken

Veel van de vervolgonderzoeken komen voort uit de bewuste keuze voor meerdere onderzoeksmethoden in plaats van één uitgebreid onderzoek. Er zijn namelijk wel trends waargenomen in dit onderzoek maar de verklaringen voor deze trends ontbreken.

Voorbeelden van mogelijke onderzoeksrichtingen zijn de hoge percentages gebiedsbenaderingen in de verkenningsfase en in de Randstad. Komt dit daadwerkelijk door de trechteringsfunctie van de verkenningsfase en de complexiteit van vraagstukken in de Randstad of zijn er toch andere verklaringen?

In dit onderzoek is maar één project meegenomen in de diepteanalyse waardoor er geen algemene uitspraken gedaan kunnen worden over het gemeenschappelijk proces en de ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsbenaderingen. In dit onderzoek was dit niet het doen maar het zou zeer interessant zijn om voor meerdere gebiedsprojecten te achterhalen hoe het proces eruit ziet en of er daadwerkelijk sprake is van ruimtelijke kwaliteit in het project.

De verklaringen en antwoorden die uit deze vervolgonderzoeken voort zouden kunnen komen zouden de kennis met betrekking tot de gebiedsbenaderingen en het inzicht in de toepassing ervan aanzienlijk kunnen vergroten.

Een andere richting voor een mogelijk vervolgonderzoek komt voort uit de vele verschillende opvattingen die er bestaan over gebiedsgerichte projecten. Wanneer is een project gebiedsgericht of integraal en welke gradaties zijn hierbij te onderscheiden? Bij het uitvoeren van dit onderzoek bleek dat de opvattingen hierover sterk verschillen. Het zou daarom zeer interessant zijn om de opvatting te inventariseren. Dit maakt het wellicht mogelijk om te komen tot een betere en algemeen geaccepteerde definitie van de begrippen gebiedsgericht en integraal, over de invulling van deze begrippen bestaat namelijk nog veel onduidelijkheid en onenigheid.

Bijlagen

Bijlage 1: Criteria voor Ruimtelijke Kwaliteit

Kwaliteit voor economische doelmatigheid

Volgens de ruimtelijk economische theorie zijn er vier belangrijke kenmerken die locaties van elkaar onderscheiden. Deze kenmerken zijn:

- ‘Site’ kenmerken: De beschikbare bronnen op de locatie.
- ‘Situation’: Een locatie heeft een bepaalde ligging ten opzichte van andere locaties en er vindt bovendien interactie plaats tussen de locaties.
- Externe effecten: Een locatie herbergt vaak één of meerdere functies die elkaar kunnen versterken of beperken, de externe effecten. Er bestaat geen prijs voor deze effecten en er is geen markt voor. Externe effecten doen zich op allerlei verschillende schaalniveaus voor.
- Agglomeratie effecten: Een locatie wordt gekenmerkt door interactiepatronen en relaties tussen de actoren op deze locatie. Dit kan een versterkend effect hebben de op functies in het betreffende gebied. Agglomeratie effecten leiden tot concentratie op een bepaalde plek of binnen een bepaalde regio.

Deze vier kenmerken zijn samen bepalend voor de waardering van een bepaalde plek of locatie en is hierdoor van grote invloed op de verdeling van functies over de ruimte.

Economische doelmatigheid en gebruikswaarde

Wanneer er sprake is van een vrije markt dan zijn alle economische functies zo over de ruimte verspreid dat ze het hoogst mogelijke rendement kunnen behalen. In de praktijk blijkt deze spreiding echter verre van optimaal en bevinden economische functies zich niet op de plek waar ze het meeste (financieel-economische) rendement zouden kunnen behalen. Deze spreiding is het gevolg van de externe effecten. Voorbeelden van externe effecten die een betere spreiding van economische functies in de weg zitten zijn overheidsingrijpen, asymmetrische informatie, concentratie van marktkracht en institutionele belemmeringen. De aanwezigheid van sommige van deze effecten is echter niet zonder reden en is bewust gecreëerd om kwetsbare belangen te beschermen. Toch wordt er door economische functies gestreefd naar een zo optimaal mogelijke verdeling van economische functies. Dit streven wordt allocatieve efficiëntie genoemd.

In de huidige maatschappij zijn veel functies van elkaar gescheiden, dit is onder andere het gevolg van een actief spreidingsbeleid van de overheid. Willen mensen gebruik maken van een bepaalde functie dan zullen ze zich moeten verplaatsen. Verplaatsingen brengen echter veel kosten met zich mee voor de consument en kosten de maatschappij veel geld. Voor economische functies is een goede bereikbaarheid daarom van essentieel belang. Des te beter de bereikbaarheid, des te hoger de gebruikswaarde.

Verplaatsingen brengen echter ook veel externe effecten met zich mee. Een goed voorbeeld hiervan is de enorme uitstoot van uitlaatgassen en de ruimtelijke impact van wegen. Door het toepassen van meervoudig ruimtegebruik (multi-purpose), het combineren van verschillende functies op één bepaalde plek, zou het aantal benodigde verplaatsingen aanzienlijk verminderd kunnen worden. Dit scheelt de consument veel tijd en geld en vermindert de negatieve effecten die samenhangen met verplaatsingen aanzienlijk. Functiescheiding creëert bovendien nieuwe marktimperfecties en voorkomt dat positieve externe effecten benut worden. De positieve externe effecten komen voort uit de spanning tussen de verschillende functies en belangen. Door het oplossen van deze spanning kan er meerwaarde gecreëerd worden ten opzichte van het scheiden van functies. De uiteindelijke oplossing die hier uit

voort komt moet dan wel een combinatie zijn van de verschillende belangen die bij het proces betrokken zijn geweest. Het wegnemen van externe effecten en meervoudig ruimtegebruik kunnen de gebruikswaarde van een locatie dus aanzienlijk vergroten.

Economische doelmatigheid en Belevingswaarde

Het imago en de attractiviteit spelen een grote rol in de waardering van een bepaald gebied en blijken erg belangrijk voor de vestigingskeuze van bedrijven. Uit onderzoek blijkt dat objectieve culturele verschillen een relatief kleine rol spelen bij de keuze voor een bepaalde vestigingsplaats, het zijn voornamelijk de gepercipieerde verschillen tussen landen en regio's die de doorslag geven. Het imago en de attractiviteit van een plek komen vaak tot uiting in de prijzen op die plek. Locaties met een hoge belevingswaarde zijn schaars en daardoor relatief duur, locaties met een lage belevingswaarde echter zijn er in overvloed en dus relatief goedkoop. De belevingswaarde van dure locaties is vaak hoog.

Economische doelmatigheid en Toekomstwaarde

De toekomstwaarde heeft te maken met zowel kwantitatieve- als kwalitatieve groei. Bij kwantitatieve groei gaat het om meer van hetzelfde, dit vereist stabiliteit. Hier tegenover staat kwalitatieve groei waarbij de focus ligt op vernieuwing en ontwikkeling van activiteiten, dit type groei vraagt juist om een bepaalde mate van flexibiliteit. Ondanks de tegenstelling zijn beide bepalend voor de economische toekomstwaarde van een bepaalde locatie. Welke van de twee het grootste effect heeft op de welvaart is echter nog onduidelijk. Agglomeratie effecten hangen hier nauw mee samen. Agglomeratie-effecten kunnen zowel ontstaan door de samenwerking van bedrijven binnen dezelfde bedrijfstak als tussen verschillende bedrijfstakken.

De huidige economie is sterk gericht op het leveren van diensten. Verwacht wordt echter dat de diensteneconomie in de toekomst vervangen zal worden door een economie die gericht is op belevingen. Door de grote druk en concurrentie in de dienstensector vindt er op grote schaal standaardisatie en automatisering plaats. De beleving die bij de geleverde dienst hoort gaat hierdoor grotendeel verloren terwijl juist deze beleving van essentieel belang is voor de dienst. Verwacht wordt dat ondernemers zich hierdoor meer gaan richten op de beleving in plaats van op de dienst. Voor de ruimtelijke inrichting zijn er een viertal domeinen van beleving relevant, deze zijn:

- Amusement: passieve absorptie (lezen van een boek, bezoek van concert)
- Leren: actieve absorptie (discussiegroepen, laboratoriumproeven)
- Ontsnapping: actieve onderdompeling (skiën, casino)
- Esthetiek: passieve onderdompeling (bezoek aan natuurgebied of stad)

De cumulatieve attractie is de optelsom van de vier bovenstaande domeinen, het geeft de totale belevingswaarde van een plek weer. In een belevingseconomie zal de focus dan ook vooral liggen op het vergroten van de cumulatieve attractie. Beleving wordt hierdoor een economisch product.

Kwaliteit voor sociale rechtvaardigheid

Sociale rechtvaardigheid en gebruikswaarde

Ongelijkheid in de samenleving wordt deels veroorzaakt door een oneerlijke verdeling van hulpbronnen en de toegang tot deze hulpbronnen. Hulpbronnen zijn hier gedefinieerd als werk, wonen, onderwijs en bijvoorbeeld gezondheidszorg. Het gaat dus niet alleen om welke hulpbronnen er aanwezig zijn maar ook of deze bereikbaar zijn ('site' en 'situation'). Als onderwijs duurder wordt zullen minder ouders het zich kunnen veroorloven om hun kind naar school te sturen. Of het kind naar school kan is echter niet alleen afhankelijk van de financiële middelen van de ouders maar ook van de locatie van de school en de mogelijkheid voor de

ouders om deze afstand te overbruggen. Ruimtelijke inrichting speelt dus een belangrijke rol in de bereikbaarheid van hulpbronnen en hierdoor in het verminderen van de ongelijkheid en het vergroten van de sociale keuze.

Een andere belangrijke oorzaak van sociale onrechtvaardigheid is de verdeling van kosten en opbrengsten die gemoeid zijn met het ontwikkelen en beheren van locaties. Het zijn vaak de zwakkere groepen in de samenleving die voor de kosten opdraaien terwijl een zeer select groepje er met de opbrengsten vandoor gaat. Deze scheve verdeling kan zowel het resultaat zijn van het functioneren van de markt als van het falen ervan.

Deelname aan het besluitvormingsproces en hierin actief te participeren is belangrijk voor het vergroten van de sociale rechtvaardigheid. Door de deelname aan dit proces kunnen de vele verschillende belangen en groepen voor zichzelf opkomen en hun eigen belang vertegenwoordigen. Het geeft belangen een stem.

De sociale keuzeruimte geeft weer welke mogelijkheden bepaalde sociale groepen hebben, helaas zijn deze mogelijkheden niet voor alle groepen gelijk. Voor bepaalde groepen is de keuzeruimte zelfs zo klein dat ze eigenlijk geen keuze hebben. Een belangrijk aspect van sociale rechtvaardigheid is dan ook om de keuzeruimte voor deze groepen te vergroten.

Sociale rechtvaardigheid en belevingswaarde

Voor een goed begrip van sociale rechtvaardigheid is het belangrijk om te weten dat armoede een relatief begrip is. Armoede wordt gedefinieerd in termen van het achterblijven ten opzichte van de welvaartsontwikkeling. Bij steeds groter wordende inkomensverschillen en een stijgende welvaart zal het niet meeprofiteren van deze groei aanvoelen als achteruitgang en als oneerlijk. Bij een stijgende welvaart zullen de kwaliteitseisen voor de armen dus ook mee moeten stijgen anders zal dit leiden tot grotere ongelijkheid. Ook al gaan mensen er objectief gezien niet op achteruit, het voelt wel zo. Het is daarom belangrijk om ervoor te zorgen dat ook de zwakkeren in de samenleving profiteren van de economische groei en vooruitgang.

De belevingswaarde van een plek draagt bovendien zelf actief bij aan het ontstaan van ruimtelijke ongelijkheid. Wanneer de belevingswaarde van een gebied erg laag is zullen de mensen die de mogelijkheid hebben om te verhuizen dit ook vaak doen. Deze groep mensen heeft de mogelijkheid om weg te trekken naar een gebied met een grotere belevingswaarde. Er zijn echter ook mensen die deze mogelijkheid niet hebben of een dusdanige binding hebben met de plek dat ze niet weg willen. Hierdoor versralen de sociale netwerken en komen de negatieve omgevingsfactoren steeds meer terecht bij de zwakste groepen. Door de belevingswaarde op peil te houden moet voorkomen worden dat groepen mensen wegtrekken en dat sociale netwerken versralen.

De inrichting en compositie van de openbare ruimte, en het gevoel van (on)veiligheid dat hier door ontstaat, is een andere belangrijke factor die bijdraagt aan het gevoel van ruimtelijke gelijkheid. Het (on)veilige gevoel dat mensen bij bepaalde plekken hebben draagt er aan bij dat ze deze plekken mijden of juist opzoeken. Deze plekken worden hierdoor het exclusieve domein van bepaalde bevolkingsgroepen. Dit verschijnsel heet parochialisering.

Sociale rechtvaardigheid en Toekomstwaarde

In de toekomst is het belangrijk dat bepaalde groepen door ruimtelijke ontwikkelingen niet buiten gesloten worden maar onderdeel blijven van de samenleving. Het is hierbij belangrijk dat deze groepen actief betrokken worden bij de besluitvorming. Niet alleen om huidige achterstanden in te lopen maar ook om in de toekomst betrokken te blijven.

Het voorkomen van “cultures of poverty” is een ander belangrijk punt. Er bestaan grote verschillen tussen de regio's in een land, zelfs in een welvarend land als Nederland. Om te voorkomen dat bepaalde regio's verpauperen, moet er ook in deze minder krachtige regio's

geïnvesteed worden. Gebeurt dit niet dan kan er in deze gebieden een tekort aan economische dragers ontstaan. Dit tekort kan leiden tot bevolkingskrimp en uiteindelijk tot toenemende leegstand en instorting van het draagvlak voor voorzieningen. Om voorzieningen en de leefbaarheid op peil te kunnen houden moet er dus voldoende geïnvesteed worden, ook in de economisch minder aantrekkelijke regio's. Door de steeds verder gaande mondialisering en globalisering van de economie wordt het maken van investeringen in minder kansrijke regio's echter steeds lastiger en neemt de kans op "cultures of poverty" toe. Voor de toekomst is het dus belangrijk om alle groepen bij het proces te blijven betrekken en om genoeg te investeren, ook in de minder krachtige regio's.

Kwaliteit voor ecologische duurzaamheid

Ecologische duurzaamheid en gebruikswaarde

Milieuaspecten kunnen de gebruikswaarde van een plek zowel op positieve als op negatieve wijze beïnvloeden. De belangrijkste punten waar op gelet moeten worden zijn de mate van veiligheid, hinder, verontreiniging, verdroging en versnippering van het gebied.

Bij veiligheid gaat het om de blootstelling aan risico's. Deze zijn voornamelijk verbonden aan het gebruik en transport van gevaarlijke stoffen maar kunnen bijvoorbeeld ook samenhangen met vliegbewegingen nabij vliegvelden. Des te kleiner het risico, des te groter de gebruikswaarde. Vaak wordt er zoning toegepast om de risico's te beperken. Mitigerende maatregelen, technologische innovatie of verplaatsing van activiteiten kunnen de gebruikswaarde voor andere functies ook doen toenemen. Nadeel is echter dat deze maatregelen veel geld kosten en andere nadelen met zich meebrengen. Door het scheiden van functies door middel van zoning is het bovendien niet mogelijk om de positieve spanningen te benutten.

Hetzelfde geldt voor geluid- en geurhinder. Des te minder hinder, des te groter de gebruikswaarde. De gebruikswaarde wordt in dit geval vergroot door het ontbreken van hinder en kan verder worden vergroot door het aanwezig zijn van water en natuur. Zoning en mitigerende maatregelen spelen ook hier een belangrijke rol in het verminderen van de hinder. Ook voor hinder geldt echter dat deze maatregelen nieuwe bezwaren met zich mee brengen.

Een ander aspect dat bepalend is voor de gebruikswaarde van een gebied in relatie tot ecologische duurzaamheid is de mate van verontreiniging van de bodem, de lucht en het grond- en oppervlaktewater. Niet elke functie vereist een schoon milieu maar over het algemeen geldt dat des te schoner het milieu, des te groter de gebruikswaarde. Natuur stelt over het algemeen wel hele hoge eisen aan de mate van verontreiniging van een gebied. Is het gebied zwaar verontreinigd dan zal dit over het algemeen niet geschikt zijn als natuurgebied. Verdroging en versnippering worden beide veroorzaakt door een te intensief ruimtegebruik. Verdroging is meestal het gevolg van drinkwaterwinning of intensieve landbouw. In landbouwgebieden worden de grondwaterstanden vaak verlaagd ten behoeve van de gewassen. Door deze verlaging wordt er water onttrokken aan de aangrenzende gebieden waardoor de grond in deze gebieden verdroogt. Deze grond kan hierdoor zijn gebruikswaarde verliezen. Verdroging is vooral schadelijk voor bos- en natuurgebieden.

Versnippering is het gevolg van barrières in het landschap. Voorbeelden hiervan zijn spoorwegen en autosnelwegen. Deze elementen vormen een harde lijn door het landschap en scheiden hierdoor de omliggende gebieden. Bij zowel verdroging als versnippering botst de gebruikswaarde voor een bepaalde functie met de gebruikswaarde voor een andere functie.

Ecologische duurzaamheid en belevingswaarde

De belangrijkste natuurgebieden en kenmerkende landschappen in Nederland worden hoog gewaardeerd omdat zij een aantal bijzondere kwaliteiten hebben. In deze gebieden zijn

kwaliteiten te vinden die op veel plekken in Nederland allang verdwenen zijn. Deze kwaliteiten zijn ruimte, rust en schoonheid. Mensen associëren ruimte vaak met openheid en leegte, rust met stilte en ontspanning en schoonheid met esthetische kwaliteiten en het niet vervuild zijn van gebieden. Kwaliteiten die meer en meer in de verdrukking komen in het steeds voller wordende Nederland. Kwaliteiten die mede door de toenemende schaarste wel steeds hoger gewaardeerd worden.

De beleving van veiligheid en gezondheidsrisico's heeft een grote invloed op de waardering van een bepaalde locatie. Risico's worden vaak groter geschat dan ze daadwerkelijk zijn. De beleving van risico's speelt hierdoor een zeer grote rol in het besluitvormingsproces. Wanneer de beleving van een risico groot is zal er veel weerstand zijn, ook al is het wetenschappelijk berekend risico erg klein. Het gaat dus niet alleen om de feitelijke risico's maar ook om hoe mensen ze beleven. De beleving van de risico's verschilt per bevolkingsgroep en samenleving en verandert bovendien in de loop der tijd.

Ecologische duurzaamheid en toekomstwaarde

Duurzaamheid is een begrip dat sterk geassocieerd wordt met de toekomst. Voorraden spelen hierin een cruciale rol. Een voorraad is een natuurlijke hulpbron die een functie vervult in de maatschappij of dit in de toekomst zou kunnen doen. Voorbeelden van hulpbronnen zijn grondstoffen, energiedragers, water, bodem, lucht, biodiversiteit en ruimte. Nauw verbonden met voorraden is de term verspilling. Bij verspilling wordt er niet zuinig omgegaan met een voorraad.

Ruimte is een zeer belangrijke voorraad in de ruimtelijke planning. Het geeft een belangrijke indicatie van hoeveel ruimte er zowel nu als in de toekomst beschikbaar is voor maatschappelijke ontwikkelingen. Helaas is de voorraad ruimte zeer beperkt, zeker in een dichtbevolkt land als Nederland. De voorraad ruimte heeft drie belangrijke kenmerken waar rekening meer gehouden moet worden.

Allereerst hebben bepaalde ruimtes niet te vernieuwen ruimtelijke kwaliteiten. Deze kwaliteiten zijn uniek en niet te herstellen als ze verloren gaan. Er moet voor gezorgd worden dat deze ruimte behouden blijft en beschermd wordt tegen andere functies.

Het tweede belangrijke kenmerk is dat ruimte een belangrijke rol speelt in het beheer van andere voorraden, dit wil zeggen dat er ruimte nodig is om andere voorraden op peil te houden. Belangrijk hierin is het behoud van ecosystemen. Ecosystemen zijn leefgemeenschappen van planten en dieren en spelen een zeer belangrijke rol in het behoud van de biodiversiteit. Wanneer een ecosysteem echter te klein wordt zal het niet voldoende draagkracht hebben om alle populaties in stand te houden en zullen soorten uit sterven. Er moet dus voor gezorgd worden dat ecosystemen groot genoeg zijn om hun functie te vervullen.

Het derde kenmerk is dat van misbruikte ruimte. Sommige plekken worden niet optimaal benut. Door deze plekken aan te pakken kan de voorraad ruimte weer aangevuld worden. Een goed voorbeeld hiervan is het saneren van vervuilde grond. Ruimte die voorheen nutteloos was wordt hierdoor weer bruikbaar. Dit vergroot de voorraad ruimte.

Kwaliteit voor culturele diversiteit

Culturele diversiteit en gebruikswaarde

Het gaat er hier om hoe bruikbaar de ruimte is voor de vele verschillende culturen die in deze ruimte samenkomen. De belangrijkste criteria hiervoor zijn keuzevrijheid, verscheidenheid en ontmoeting. Door de verregaande individualisering van de samenleving speelt keuzevrijheid een steeds grotere rol. Individuen hebben het recht om eigen doelen te stellen en om zelf de middelen te selecteren om deze doelen te bereiken. De ruimtelijke inrichting moet hier aan tegemoet komen. Idealiter moet de ruimtelijke inrichting geen beperking vormen voor het

nastreven van individuele doelen. Dit betekent dat er bij de ruimtelijke inrichting rekening gehouden moet worden met een zeer grote verscheidenheid aan strevingen en voorkeuren. Deze vrijheid is echter wel ingeperkt door collectieve waarden zoals sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, veiligheid en gezondheid. Deze keuzevrijheid komt ook tot uiting in een grotere zeggenschap van het individu in het besluitvormingsproces (deelname).

Verscheidenheid gaat over het erkennen en respecteren van diversiteit. In de huidige maatschappij leven vele verschillende groepen naast elkaar met uiteenlopende behoeften en manieren van leven. Deze groepen stellen allemaal andere eisen aan de ruimtelijke inrichting. De ruimtelijke inrichting moet deze verschillen erkennen en er zoveel mogelijk aan tegemoet komen.

Ontmoeting speelt een grote rol in het overbrengen en het veranderen van culturen. Door het samenkomen van culturen vindt er kruisbestuiving plaats. De publieke ruimte speelt hierin een belangrijke rol als ontmoetingsplaats voor culturen. De ruimte moet deze ontmoeting faciliteren.

Culturele diversiteit en belevingswaarde

De beleving van een bepaalde ruimte of plek is sterk cultureel bepaald. Cultuur is in belangrijke mate bepalende voor beleving van schoonheid. Iedere cultuur heeft vaak een eigen stijl en gevoel voor schoonheid. Schoonheid is sterk cultureel bepaald. Bij de inrichting en compositie van een ruimte moet hier rekening mee gehouden worden.

Bepaalde plekken hebben eigenschappen die de ruimte onderscheiden van andere plekken. Deze eigenschappen maken de plek uniek. De plek heeft kwaliteiten die nergens anders te vinden zijn. Deze unieke kwaliteiten worden vaak erg gewaardeerd en spelen een grote rol bij de beleving van de plek. De ruimte wordt in dit geval hoger gewaardeerd doordat er een duidelijk contrast is met andere plekken.

Veel mensen hebben een binding met een bepaalde plek, de plek geeft ze bijvoorbeeld een goed gevoel of brengt ze tot rust. In een wereld die alsmaar drukker, sneller en complexer wordt gaan deze eigenschappen een steeds grotere rol spelen. Dit verschijnsel noemen we hier eigenheid en is nauw verwant met het begrip identiteit. In de zeer snel veranderende wereld om ons heen voelen mensen steeds meer de behoefte om terug te kunnen vallen op oude vertrouwde plaatsen. Plaatsen die ze kennen en die vertrouwd aanvoelen. Ze hebben een plek nodig om thuis te kunnen komen.

Culturele diversiteit en toekomstwaarde

Door de ontmoeting tussen verschillen en de kruisbestuiving die hierdoor plaatsvindt, veranderen culturen continu. De basis van de huidige cultuur ligt echter in het verleden. Een verleden waar mensen trots op zijn. De cultuurhistorisch kenmerken en kwaliteiten worden dan ook gezien als essentiële ruimtelijke kwaliteiten die bewaard moeten blijven. Dit culturele erfgoed onderscheidt het land bovendien van andere landen en kan hierdoor een belangrijke rol spelen in het internationale imago en de internationale positie van een land ten opzichte van andere landen.

Doordat culturen continu veranderen spelen integratie en vernieuwing een grote rol in de toekomstwaarde van culturen. Culturen moeten zich aan kunnen passen aan veranderingen en nieuwe inzichten. Ze moeten zich blijven ontwikkelen om te blijven bestaan. Ontmoeting speelt hierbij, via kruisbestuiving, een zeer belangrijke rol.

Het hierboven gegeven analysekader met verschillende criteria voor ruimtelijke kwaliteit is bedoeld als inspiratiebron om te komen tot ruimtelijke kwaliteit. Het geeft aan waar aan gedacht kan worden als men het heeft over ruimtelijke kwaliteit. Het is ook zeker niet volledig. De invulling van het kader is afhankelijk van de tijd, de plaats en de context. Het

kader geeft dan ook geen harde en objectieve definitie van ruimtelijk kwaliteit, maar geeft een eerste aanzet tot het vinden hiervan. De invulling van het kader moet gebeuren in een gezamenlijk proces waar alle partijen bij betrokken zijn. Ruimtelijke kwaliteit is hierdoor nooit hetzelfde maar zal per proces verschillen. Wat echter wel uit het analysekader naar voren komt is dat het recht moet doen aan alle maatschappelijke belangen en dat het niet alleen gaat om de functionaliteit van een ruimte maar ook om hoe deze ruimte wordt beleefd. Bovendien gaat het er niet alleen om hoe de ruimte nu te gebruiken is en wat mensen ervan vinden maar of dit in de toekomst ook nog het geval is. Ruimtelijke kwaliteit is hierdoor gericht op de lange termijn en niet alleen op het nu.

Bijlage 2: Checklist

Fase	Landsdeel	Aanpak Project	Inpassing	Routeontwerp	Gebiedsgericht werken	Gebiedsontwikkeling	Verantwoordelijk	Taakstellend budget (in miljoenen)	Marktbenadering
Verkenning	Randstad	Schaalsprong Almere 2030			X		Meerdere projecten met verscheiden verantwoordelijken: Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen enz. (Randstad urgent)	-	
		Verkenning Antwerpen – Rotterdam			X		Randstad 2040, Rijk en havens	-	
		A10 Noord	X				VenW (N.B. geen prioriteit)	-	
		As Leiden – Katwijk (Integrale benadering Holland Rijnland)			X		Min VenW + gedeputeerde Zuid-Holland (wel meer part. Betrokken)	-	

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

		Den Haag Internationale Stad (5 onderdelen)			X		Gemeente Den Haag (+ bestuurlijk partners: Ministerie VenW en de wethouder Verkeer, Binckhorst, Binnenstad en Milieu gemeente Den Haag) (Randstad Urgent)	-	
		Verkenning Haaglanden (Prins Clausplein en Internationale Ring)			X		Ministeries van VenW en VROM, provincie Zuid- Holland, Gemeente Den Haag en Stadsgewest Haaglanden	-	
		Verkenning Ruit Rotterdam				X	Ministerie van VenW & stadsregio Rotterdam (betrokken bij verkenning: ministeries van VenW, VROM, EZ, LNV en Financiën, Stadsregio Rotterdam, Gemeente Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, Havenbedrijf Rotterdam + nader te selecteren burgers en bedrijven)	-	
	Zuid	A58 Bergen op Zoom (Markiezaat) – Eindhoven (Batadorp)			X		Voortouw Ministerie van VenW	-	

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

		Pilot MIRT-verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad			X		Provincie Noord-Brabant is trekker (verder betrokken bij de verkenning: Ministeries van VenW, VROM, EZ, LNV, stadregio Eindhoven en provincie Noord- Brabant	-	
		Brainport Eindhoven				X	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (21 gemeenten)(verder betrokken: Tripple helix: Bedrijfsleven, kennisinstelling en overheid)	-	
	Oost	IJsseldelta (Kampen)				X	Breed bestuurlijk beraad IJsseldelta-Zuid (Ministeries van VenW, VROM en LNV; provincies Overijssel en Flevoland; gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek; waterschappen Groot Salland en Zuiderzeeland en staatbosbeheer)	-	
		A1 Gebiedsgerichte verkenning corridor Apeldoorn – Deventer - Azelo				X	Gemeenten, provincie Gelderland & Overijssel en Rijkswaterstaat	-	
		A28/N35 Gebiedsgerichte verkenning Regio Zwolle	X				Ministeries van VenW en VROM	-	

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

		A73 corridor Ewijk-Rijkevoort	X				Stadsregio Arnhem – Nijmegen is trekker Ministerie van VenW participeert gelijkwaardig	-	
	Noord	A7 Zuidelijke Ringweg Groningen, Fase 2	X				Betrokken bij verkenning: Rijkswaterstaat Noord- Nederland, DGP (Directoraat Generaal Personenvervoer), DVS (Dienst Scheepvaart en Verkeer), Regio Groningen - Assen, Provincie en gemeente Groningen	-	
	<i>Totaal verkenning</i>		4	1	7	3			
Planstudie	Randstad	ZSM 1 (spoedwetprojecten, 34 projecten)	X				Ministeries van VenW en VROM	2151 ZSM 1&2	
		ZSM 2 (Benuttingprogramma, 21 projecten)	X				Ministeries van VenW en VROM	Zie 1	
		A1/A6/A9 Schiphol – Amsterdam – Almere (SAA)		X			Ministeries van VenW en VROM	3231	PPC
		A2 Amsterdam – Utrecht (Holendrecht – Maarssen)	X				Convenant Ministerie van VenW, Bouwend NL, ONRI en PSI Bouw	46	Ja
		A2 Oudenrijn – Everdingen	X				Ministeries van VenW en VROM	185 twee proj.	

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

	A4 Burgerveen – Leiden			X		Convenant ministeries van VenW en VROM, provincie Zuid-Holland, gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude (W4)	681	
	A4 Delft – Schiedam			X		IODS-convenant: Ministerie van VenW; gemeente Delft, Maassluis, Midden-Delfland, Vlaardingen en Schiedam; Stadsregio Rotterdam; Stadsgebied Haaglanden; Hoogheemraadschap Delfland; provincie Zuid-Holland; Natuurmonumenten, ANWB, LTO-Noord, Milieufederatie, VNO-NCW West en Woonplus	655	PPC, bv. DBFM
	A9 Omlegging Badhoevedorp	X				Ministerie van VenW, gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam, stadsregio Amsterdam, Schiphol B.V. en provincie Noord-Holland. Gemeente Haarlemmermeer is verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling	303	

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

	A13/A16/A20 Rotterdam		X		Ministeries van VenW en VROM	1000	
	A15 Maasvlakte – Vaanplein	X			Rijkswaterstaat, provincie Zuid-Holland, Stadsregio Rotterdam, Gemeenten, Havenbedrijf Rotterdam en port of Rotterdam (gekoppeld aan PMR)	1320	PPC, DBFM
	A27/A1/A28 Driehoek Utrecht – Hilversum- Amersfoort	X			Ministerie van VenW en gedeputeerde Mobiliteit Provincie Utrecht (VERDER & Randstad Urgent)	-	
	N11 Leiden/Zoeterwoude – Alphen a/d Rijn (al gerealiseerd)	X			Ministeries van VenW en VROM	-	
	Ring Utrecht	X			Ministerie van VenW en gedeputeerde mobiliteit Provincie Utrecht (VERDER & Randstad Urgent)	-	Pilot PPS
	A12/A20 Parallelstructuur Gouweknoop		X		Provincie ZH	100	
	Den Haag, Trekvliettracé			X	Gemeente Den Haag	225	
	Nieuwe Hollandse Waterlinie (Voor de wegen Routeontwerp, geheel is integraal)		X		Ministerie van LNV	-	Eenmalige investering
West-overig	A9 Alkmaar – Uitgeest	X			Ministeries van VenW en VROM	-	
	N9 Koedijk – De Stolpen	X			Ministeries van VenW en VROM	76	

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

		N50 Ramspol – Ens	X				Ministeries van VenW en VROM	99 en 26	
	Zuid	A2 Maasbracht – Geleen	X				Ministeries van VenW en VROM	-	
		A2 Passage Maastricht				X	Gemeenten Maastricht en Meerssen, Provincie Limburg en de Ministeries van VenW en VROM	683	PPC Concurrentie-gerichte dialoog
		A4 Dinteloord – Bergen op Zoom	X				Ministeries van VenW en VROM	280	
		A27 Utrecht (Lunetten) – Hoopolder ¹	X				Ministeries van VenW en VROM	-	Marktscan
		A74 Venlo	X				Ministeries van VenW en VROM	838	
		N61 Hoek – Schoondijke	X				Ministeries van VenW en VROM	126	
		N62 Kanaalkruising Sluiskil	X				Gemeente Terneuzen (geen Tracéwet)	275	
		Eindhoven (BOSE)	X				Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)	410	
	Oost	A2 Everdingen – Deil	X				Ministeries van VenW en VROM	185 twee projecten	
		A12 Ede – Grijsoord ²	X				Ministeries van VenW en VROM	124	

¹ A27 is één van de Routeontwerp projecten, toch blijkt hier geen sprake van te zijn o.b.v. de beschrijving in het MIRT

² A12 is één van de Routeontwerp projecten, toch blijkt hier geen sprake van te zijn o.b.v. de beschrijving in het MIRT

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

		A12/A15 bereikbaarheid regio Arnhem – Nijmegen	X				Ministeries van VenW en VROM	637	
		A50 Ewijk – Valburg	X				Ministeries van VenW en VROM	312	PPC geen meerwaarde DBFM, daarom D&C
		N18 Varsseveld – Enschede	X				Ministeries van VenW en VROM	263	
	Noord	N31 Leeuwarden (Haak om Leeuwarden)		X			Ministeries van VenW en VROM (wel samenwerking met provincie Friesland, gemeente Leeuwarden en Rijkswaterstaat Noord-Nederland)	189	
		N33 Assen (Zuid) – Zuidbroek	X				Ministeries van VenW en VROM	141	
	<i>Totaal Planstudie</i>		25	5	3	1			
Realisatie	Randstad	A2 Holendrecht - Oudenrijn	X				Ministeries van VenW en VROM	1325	
		A10 tweede Coentunnel/A5 Westrandweg/N200 Halfweg	X				Ministeries van VenW en VROM	2117	BD voor de weg, DBFM voor tunnel

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

		A12 Den Haag – Gouda, Benutting	X			Ministeries van VenW en VROM	234	
		A12 Utrecht – West, benutting: aansluitingen Woerden – Linschoten en Woerden - Harmelen	X			Ministeries van VenW en VROM	51	D&C
	Zuid	A2 Rondweg Den Bosch		X		Ministeries van VenW en VROM	267	DC&M
		A2 Tangenten Eindhoven (heeft wel geleid tot gebiedsontwikkeling maar de weg gaat hier aan vooraf, zie Eindhoven A2 zone)	X			Ministeries van VenW en VROM	655	
		A2-A76 Maatregelenpakket Limburg	X			Ministeries van VenW en VROM	85	Onderd. los op de markt
		N57 Veersedam / Middelburg	X			Ministeries van VenW en VROM	184	D&C
	Oost	A2 Everdingen - Deil en Zaltbommel - Empel	X			Ministeries van VenW en VROM	463	D&C
		N34 Omleiding Ommen	X			Ministeries van VenW en VROM	47	
		N35 Zwolle – Almelo (traverse Nijverdal)	X			Ministeries van VenW en VROM	231	D&C

Gebiedsontwikkeling bij de planning van nationale infrastructuur.

	Noord	A7 Rondweg Sneek	X				Ministeries van VenW en VROM (samenwerking met provincie Friesland, gemeente Sneek, gemeente Wymbritseradiel en Rijkswaterstaat Noord-Nederland)	77	
		A7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 1	X				Provincie Groningen, Gemeente Groningen en Rijkswaterstaat	118	
	<i>Totaal Realisatie</i>		12	1	0	0			
Totaal:			41	7	10	4			
Waarvan:	Randstad		14	4	8	1			
	West-overig		3	0	0	0			
	Zuid		10	2	1	2			
	Oost		10	0	1	1			
	Noord		4	1	0	0			

Bijlage 3: Samenvattingen van de interviews

Overzicht van de resultaten

Project	Proces of Inhoud	Verandering van focus	Losse deelprojecten of afstemming? (synergie / meerwaarde)	Burger participatie	Start jaar
As Leiden - Katwijk	Inhoudelijke keuze	Nee	Afstemming tussen de deelprojecten. Projecten hebben wel een eigen project-organisatie en stuurgroep.	Symbolisch	+/_ 2004
A1 Gebiedsgerichte verkenning corridor Apeldoorn – Deventer - Azelo	Primair op de inhoud, secundair ook op het proces.	Nee	Geen losse deelprojecten maar focus op meerwaarde	Symbolisch	+/_ 2006
Schaalsprong Almere 2030 (deelproject A6-A9)	Inhoudelijke keuze	Nee	Projecten worden afgestemd en zijn van elkaar afhankelijk	Symbolisch	2006/ 2007
Den Haag Internationale Stad	Inhoudelijke keuze	Nee	Deelprojecten worden zo goed mogelijk afgestemd.	Symbolisch	2007
Verkenning Antwerpen – Rotterdam	Primair een inhoudelijke keuze. Proces speelt echter ook een rol.	Nee	Nog onbekend maar wel de bedoeling. Zijn nog geen deelprojecten	Symbolisch	Mei 2008
Verkenning Haaglanden	Inhoudelijke keuze	Nee	nog geen concrete projecten. Afstemming is wel een doel.	Symbolisch	Eind 2008
A4 Burgerveen - Leiden	Zowel een inhoudelijke als een procesmatige keuze.	Nee	Focus op ‘win-win’ situaties. Afstemming tussen de deelprojecten.	Symbolisch	Voor 1999

IJsseldelta (kampen)	Zowel een inhoudelijke als procesmatige keuze.	Nee	Geen losse deelprojecten, doel is om meerwaarde te creëren.	Symbolisch	2004/2005
Pilot MIRT-verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad / Brainport Eindhoven	Zowel een inhoudelijke als procesmatige keuze.	Nee	Afstemming wordt aan gewerkt. (verschuiving van problemen naar kansen en van regionaal naar nationaal/internationaal)	Symbolisch	Eind 2007
Verkenning Ruit Rotterdam / Rotterdam Vooruit	Zowel een inhoudelijke als procesmatige keuze.	Nee	Deelprojecten worden zo goed mogelijk op elkaar afgestemd.	Symbolisch	najaar 2008
A4 Delft – Schiedam	Procesmatige keuze (later in het project zowel inhoud als proces)	Ja	Losse projecten	Symbolisch	2004 (2 ^{de})
Den Haag Trekvliettracé/ Rotterdamse baan	Procesmatige keuze	Nee	Nauwkeurige afstemming met andere belangen maar is eigenlijk maar één project, geen losse deelprojecten	Symbolisch	2005/2006

Tabel 10 Overzicht van de resultaten van de interviews

As Leiden – Katwijk

Interview met Karen Raap, programmamanager.

Het project is gericht op ontwikkelingen in het gebied Holland-Rijland voor de Randstad. De ontwikkelingen zijn dus niet voor het gebied zelf maar zijn voor de Randstad. Belangrijke ontwikkelingen in de regio zijn:

- Bio-science (kennisindustrie - EZ).
- Greenport (werken - LNV).
- Valkenburg (wonen - VROM).

Deze projecten stonden in eerste instantie als losse projecten in het Randstad Urgent programma. Tussen de projecten was geen samenhang en met de bereikbaarheid in de regio werd geen rekening gehouden. Mede op basis van de slechte bereikbaarheid heeft de Raad van State een aantal plannen afgekeurd. Op verzoek van de regio zijn de plannen daarom

opgenomen in één integraal plan waarin ook de bereikbaarheid meegenomen wordt. Naast de drie hierboven beschreven projecten zijn hier ook de Rijn-Gouwelijn (spoor) aan toegevoegd en de Rijnlandroute (weg). Dat de infrastructuur een grote rol speelt in dit project blijkt ook uit het motto “eerst bewegen, dan bouwen”.

Door van de verschillende deelprojecten één project te maken is er verevening tussen de projecten mogelijk. Er is afgesproken dat er voor elke ontwikkelde woning een bedrag in het regionaal investeringsfonds wordt gestort. De ontwikkeling van vastgoed (meest winstgevende facet) kan op deze manier bijdragen aan de overige ontwikkelingen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van infrastructuur.

Mevrouw Raap geeft op basis van de bovenstaande informatie aan dat de keuze voor een gebiedsbenadering een inhoudelijk keuze is geweest. De verschillende ontwikkelingen in de regio (bv. wonen, werken en bereikbaarheid) kruisen en raken elkaar op bepaalde plekken en beïnvloeden elkaar hierdoor. Voorbeelden hiervan zijn de kruisingen van weg en spoor en de kruising van wonen en bereikbaarheid. De keuze voor een gebiedsbenadering komt dus voort uit de mogelijkheid tot een inhoudelijke afstemming tussen de projecten en de verschillende opgaven in de regio. Er is hierdoor ook veel afstemming tussen de deelprojecten in het project. Als er één project vertraagd dan zullen de andere projecten waarschijnlijk ook vertragen.

De focus van het project is nog niet veranderd.

Het project bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt er een visie op de gehele regio ontwikkeld. Deze visie vormt de basis voor alle plannen en ontwikkelingen in de regio. Bij het opstellen van de visie hebben ook de burgers hun mening kunnen geven. Zij hebben een stem gekregen door het organiseren van ateliers. Uit de ateliers kwam naar voren dat de burgers het Groene Hart en de bollenvelden graag open willen houden. Mede hierdoor is er voor gekozen om van de As Leiden – Katwijk de ontwikkelingsas in de regio te maken. Het moet hierdoor namelijk mogelijk zijn om het Groene Hart en de bollenvelden zoveel mogelijk open te houden.

Naast de ateliers is er ook participatie van burgers in de verschillende deelprojecten en is er een ideeëngroep. Bij deze laatste kunnen belanghebbenden problemen en oplossingen aandragen. Uit de ideeëngroep is bijvoorbeeld een nieuw tracé voortgekomen.

Het project is opgestart rond 2004, het precieze jaartal weet mevrouw Raap niet. Het is echter wel zeker dat het rapport is opgestart voor de publicatie van het rapport Elverding. Dit rapport heeft dan ook geen rol gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering. In het project worden de stappen uit de MIRT-verkenning gevolgd. Hier zitten wel elementen van Elverding in maar er zijn ook verschillen. Er wordt in het project dus niet gewerkt conform de regels/richtlijnen van Elverding.

A1 gebiedsgerichte verkenning corridor Apeldoorn – Deventer – Azelo

Interview afgenomen met Edwin de Roos, consultant voor het project.

Er is in het project voornamelijk gekozen voor een gebiedsbenadering op basis van inhoudelijke aspecten. De procesaspecten hebben hierin een secundaire rol gespeeld. Het project heeft drie belangrijke inhoudelijke doelstellingen, deze zijn:

- Het bevorderen van de mobiliteit
- Het stimuleren van economische ontwikkelingen
- Het creëren van ruimtelijk kwaliteit

De heer Roos geeft aan dat er niet echt sprake is van een project maar meer van een programma, het is namelijk een combinatie van vele projecten. De drie doelstelling moeten in het programma zo goed mogelijk gecombineerd worden. De projecten binnen het programma zijn geen losse deelprojecten. Er wordt geprobeerd om de projecten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen om synergie en meerwaarde te creëren.

Tijdens het interview kwam naar voren dat de definitie van ruimtelijke kwaliteit die de heer Roos hanteert verschilt van de definitie van ruimtelijke kwaliteit zoals gebruikt in dit onderzoek. Dit verschil is ook goed af te leiden uit de doelstellingen voor het project. Volgens de definitie van Hooimeijer zijn de eerste twee doelstellingen namelijk ook onderdeel van ruimtelijke kwaliteit. In dit project worden ze echter vermeld als losse doelstellingen. Bij de vraag of er in het project gekozen is voor een gebiedsbenadering op basis van proces of juist meer op basis van ruimtelijke kwaliteit (inhoud) gaf de heer Roos dan ook aan dat het meer was dan ruimtelijke kwaliteit (drie doelstellingen).

Draagvlak (procesaspect) speelt in dit project een secundaire rol. De heer Roos geeft aan dat dit ook wel met andere benaderingen bereikt had kunnen worden en dat dit dus niet de primaire reden was om te kiezen voor een gebiedsgerichte benadering. Het proces speelt dus wel een rol in het programma maar de keuze voor een gebiedsbenadering was voornamelijk een inhoudelijke keuze (drie inhoudelijke doelstellingen).

In het programma zitten eigenlijk alleen projecten die gerelateerd zijn aan het openbaar vervoer en de weginfrastructuur. De A1 is de basis voor het programma. Door de sterke relatie met het openbaar vervoer zijn de ov-projecten in de A1-steden hieraan toegevoegd. Het project is hierdoor voornamelijk gericht op de A1 en de stedelijke gebieden tussen de snelweg en de stationslocaties.

Overige belangen zoals woningbouw en natuurontwikkeling worden niet als deelprojecten meegenomen in het programma maar er vindt wel afstemming plaats met deze ontwikkelingen. Omdat deze belangen vaak al projecten hebben lopen is ervoor gekozen om deze projecten niet bij het A1 programma te trekken. Het programma A1 moet als katalysator dienen voor de andere projecten en programma's. De A1 corridor heeft een faciliterende functie.

De heer de Roos geeft aan dat de verschillende projectonderdelen geen losse projectonderdelen zijn maar dat er samenhang bestaat tussen de delen. De focus ligt echt op het creëren van synergie en meerwaarde tussen de verschillende onderdelen.

Edwin de Roos denkt dat het project van start is gegaan in 2006 maar zeker weten doet hij dit niet. Wel wet hij zeker dat het project is opgestart voor het rapport Elverding en dat dit rapport dan ook geen rol heeft gespeeld bij de keuze voor een gebiedsbenadering. De werkwijze bij de provincie heeft hier wel een grote rol in gespeeld. De provincie heeft in haar beleidsdoelstelling aangegeven dat zij graag wil samenwerken met de gebiedspartijen en dat het belangrijk is om integraal te werken. Doordat de provincie de initiator van het project is hebben deze beleidsdoelstellingen een grote rol gespeeld in de manier van werken bij dit project.

De belangen zijn voornamelijk indirect bij het project betrokken doormiddel van belangenorganisaties. Deze organisaties worden in eerste instantie voornamelijk voorgelicht en geïnformeerd en worden pas bij de concrete projecten bij het proces betrokken. Het plan wordt dus grotendeels gewoon uitgewerkt door de projectorganisatie. De belangenorganisaties krijgen vervolgens de mogelijkheid om in te spreken op deze plannen.

Schaalsprong Almere 2030

Interview afgenomen met J.M. van Schrijnen (voormalig projectleider)

Tijdens het afnemen van het interview ontstond in eerste instantie verwarring door de verschillende opvattingen die de heer van Schrijnen en ik hebben met betrekking tot de definitie van een gebiedsgericht project. Hij benadrukte hierbij dat de Schaalsprong Almere 2030 zeker geen gebiedsgericht project is. Het belangrijke verschil zit hem in de schaal van het project. De schaalsprong is dan ook geen gebiedsgericht project maar meer een programma van projecten of een regionaal ruimtelijke strategie.

Doel van het Randstad Urgent project Schaalsprong Almere 2030 is om Almere in 2030 te laten groeien naar 350.000 inwoners. Dit is echter niet alleen een kwestie van nieuwe woningen bouwen. Zaken als bereikbaarheid, werk en een leefomgeving van hoge kwaliteit spelen hierin ook een belangrijke rol. Het programma richt zich daarom niet alleen op de woningen maar ook op deze andere facetten.

Binnen dit programma zijn er tenminste vier belangrijke infrastructurele projecten te onderscheiden. Door de focus van dit onderzoek op nationale infrastructuur is besloten om in het interview alleen dieper in te gaan op het deelproject A6-A9. Het meenemen van alle deelprojecten en facetten van het gehele integrale Randstad Urgent project zou gezien de omvang van de interviews onmogelijk zijn geweest. Het deelproject A6-A9 is bovendien een gebiedsgericht project.

Toen de heer van Schrijnen als projectleider van dit deelproject aantrad was er geen sprake van een gebiedsgerichte aanpak voor de A6-A9. In eerste instantie was het project puur gericht op het realiseren van de weg en verder niet. De keuze om het project toch aan te pakken door middel van een gebiedsbenadering komt voort uit de heer van Schrijnen en zijn collega's in dit project. Zij zien mogelijkheden om naast de weg ook andere ontwikkelingen in het project mee te nemen en zij starten hiertoe een onderzoek naar de mogelijkheden. De keuze voor een gebiedsbenadering is dan ook een puur inhoudelijke keuze. Procesaspecten hebben hierin geen enkele rol gespeeld.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er zeker mogelijkheden zijn om ook andere sectoren in het project te betrekken. De "wijze waarop" speelt hierin een zeer belangrijke rol. Door de weg op een bepaalde manier in te passen in het landschap en het zorgvuldig kiezen van het tracé zou het mogelijk moeten zijn om langs het tracé gebiedsontwikkeling plaats te laten vinden. De weg werkt hierin als katalysator. Een goed voorbeeld hiervan zijn volgens de heer van Schrijnen de ontwikkeling van duizenden woningen in het hart van de stad die mogelijk zijn door de aanleg van de weg.

Door de koppeling van de belangen zijn de ontwikkelingen van elkaar afhankelijk. Het rijk is voor de weg afhankelijk van Almere en Almere is voor de gebiedsontwikkeling afhankelijk van het rijk. Dit blijkt volgens de heer van Schrijnen ook uit het feit dat Almere bijdraagt aan de weg en dat het ministerie van VROM (rijk) bijdraagt aan de gebiedsontwikkeling in Almere. De ontwikkelingen zijn aan elkaar gekoppeld. De weg komt er niet zonder de gebiedsontwikkeling en de gebiedsontwikkeling is niet mogelijk zonder de weg. Door deze koppeling is er in geen sprake van losse deelprojecten.

Burgers zijn ook betrokken bij dit proces en dan voornamelijk op basis van inspraakavonden en gesprekken.

Het project is opgestart in 2006-2007 en het rapport Elverding heeft dus geen enkele rol van betekenis gespeeld. De heer van Schrijnen vond het rapport wel een bevestiging van hun keuze.

Den Haag Internationale Stad

Interview afgenomen met Mart Musters, programmadirecteur Zuidvleugel Randstad

Het project Den Haag Internationale Stad bestaat uit vier belangrijke deelprojecten, deze projecten zijn:

- Scheveningen boulevard
- Wereld Forum Gebied (WFG)
- Trekvliettracé
- Internationale Ring Den Haag

Het project was een Randstad urgent project maar bestaat op dit moment niet meer als Randstad Urgent project. Dit komt omdat bestuurlijk gezien een aantal projecten al zijn afgerond (Scheveningen boulevard en WFG) en de twee overige projecten zijn ondergebracht bij andere Randstad Urgent projecten. De Internationale Ring valt tegenwoordig onder de Verkenning Haaglanden en het Trekvliettracé (tegenwoordig bekend als de “Rotterdamse baan”) is een apart Randstad Urgent project geworden. Voor Den Haag maakte het niet uit hoe de deelprojecten bleven bestaan als ze maar bleven bestaan. Op deze manier is dat gewaarborgd.

De Randstad Urgent Projecten zijn in 2007 gestart om de internationale concurrentiepositie van de Randstad te versterken. Er zijn een aantal essentiële onderdelen die gezamenlijk de internationale concurrentiepositie van Den Haag bepalen. De vier deelprojecten van dit voormalige Randstad Urgent project zijn gericht op deze onderdelen. Een goede bereikbaarheid is een goed voorbeeld maar ook de leefbaarheid in de stad. De keuze voor een integrale aanpak komt dan ook niet voort uit procesmatige overweging maar is een puur inhoudelijke keuze. Het project is dus ontstaan uit de verschillende onderdelen die samen bepalend zijn voor de concurrentiepositie van Den Haag.

De projecten zijn hierdoor ook aan elkaar gekoppeld. Natuurlijk is niet elk project even belangrijk maar ze zijn wel allemaal bepalend voor het eindresultaat. Het geheel moet meer worden dan de som der delen. Om deze reden vindt er ook afstemming plaats met de overige projecten in de stad. Deze projecten worden ook zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. Er is dus geen sprake van losse deelprojecten.

De focus in het project is tot nog toe niet veranderd.

De betrokkenheid en participatie van burgers heeft tot nog toe geen grote rol gespeeld in het project op de verplichte participatie voor bijvoorbeeld de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse na (MKBA). Bij de concrete deelprojecten moet de participatie van burgers toenemen maar op dit moment is nog weinig sprake van participatie.

Het project is opgestart in 2007 en het rapport Elverding is dus niet bepalend geweest bij de keuze voor een gebiedsbenadering. Wel wordt er sinds de publicatie van het rapport geprobeerd om zoveel mogelijk te werken conform de regels van Elverding. Door een discrepantie tussen de huidige wetgeving en de benodigde wetgeving voor Elverding levert dit nog een aantal problemen op. Een ander punt dat voor problemen zorgt, is de burgerparticipatie aan het begin van het project. Bij projecten die al opgestart zijn is dit vaak niet gedaan en het is onrealistisch om het project volledig opnieuw op te starten om dit alsnog te doen. Voor het project Den Haag Internationale Stad geldt dit ook. De heer Musters geeft aan dat dit hoort bij de overgangsfase tussen de verschillende manieren van werken en de verschillende regels.

Verkenning Antwerpen – Rotterdam

Arjen van der Burg, projectleider

De belangrijkste aanleiding voor de verkenning is het besluit om geen nieuw bedrijventerrein te ontwikkelen in de Hoekschewaard. Met dit besluit is bovendien besloten om een integrale verkenning te starten naar mogelijkheden in de regio. De Mainport Rotterdam moet namelijk ook na 2020 de mogelijkheid hebben om te blijven groeien. Doel van de verkenning is om te kijken naar mogelijke locaties voor deze groei.

Op verzoek van onder andere de Kamer van Koophandel en werkgeversorganisaties is er in de verkenning niet alleen gekeken naar nieuwe locaties voor bedrijventerreinen maar ook naar andere ontwikkelingsmogelijkheden en mogelijke toekomstige problemen. Er spelen namelijk een groot aantal kansen en bedreigingen in de corridor Antwerpen – Rotterdam en deze zouden weleens van grote invloed kunnen zijn op het project. Er is daarom gekozen voor een brede en integrale verkenning. De keuze voor een gebiedsbenadering is dan ook voornamelijk een inhoudelijke keuze.

De proceskant van het project komt naar voren door de moeilijkheden die er ontstaan bij omstreden projecten als grootschalig bedrijventerreinen. Bij dit soort projecten zijn vaak vele belangen betrokken en spelen zaken als externe veiligheid een grote rol. Deze projecten hebben daardoor vaak ook veel invloed op andere ontwikkelingen in het gebied. Het is voor het project belangrijk dat deze belangen zoveel mogelijk bij het project betrokken worden en dat er rekening gehouden kan worden met de wensen van de belangen. Naast de inhoudelijke aspecten spelen de procesaspecten dus ook wel een rol in dit project/programma. De realisatie van dit soort projecten is nou eenmaal erg lastig. De hoofdreden voor een gebiedsbenadering komt echter voort uit de vele inhoudelijke problemen en kansen in de corridor Antwerpen – Rotterdam en de effecten die deze ontwikkelingen zouden kunnen hebben.

Omdat het project zich nog in de verkenningsfase bevindt tijdens dit interview zijn er nog geen concrete deelprojecten. Er moet eerst in beeld gebracht worden welke ontwikkelingen er nodig zijn en waar deze gelokaliseerd zouden kunnen worden. Op dit moment is het zelfs niet duidelijk of er wel behoefte is aan een nieuwe, grootschalige industrieterreinen. De (economische) ontwikkeling van Nederland en de rest van de wereld speelt hierin een zeer grote rol. De prognoses voor deze ontwikkeling hebben echter een zeer grote bandbreedte waardoor het erg lastig is om goede voorspellingen te doen. De economie zou zowel kunnen krimpen als kunnen groeien.

Doordat het project zich nog in de verkenningsfase bevindt zijn er nog geen concrete deelprojecten en is het onmogelijk om aan te geven of de deelprojecten op elkaar afgestemd zullen worden. De heer van der Burg geeft aan dat deze afstemming bovendien per deelproject zal verschillen. Daar waar mogelijk zal er echter worden geprobeerd om de ontwikkelingen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Er is een aantal maanden terug een burgerpanel opgericht. In dit panel zitten 25 mensen die representatief zouden moeten zijn voor de samenstelling van de bevolking van het plangebied. Aan deze mensen wordt gevraagd wat voor hun problemen zijn of kunnen worden en waar kansen liggen voor het gebied. In januari/februari van 2010 komt er een nieuw en groter panel.

Het project is opgestart in mei 2008. De heer van der Burg geeft aan dat het MIRT-spelregelkader leidend is voor de verkenning en niet het rapport Elverding. Het volgen van de richtlijnen van Elverding zou voor deze verkenning onmogelijk zijn. De omvang en het schaalniveau van het project zijn hiervoor niet geschikt. De heer van der Burg geeft

bijvoorbeeld aan dat het voor dit programma onmogelijk zou zijn om binnen twee jaar een volledige verkenning af te ronden. Doordat er in het MIRT-spelregelkader een aantal elementen van Elverding zitten worden deze ook in het project meegenomen. Het spelregelkader is echter leidend.

Verkenning Haaglanden (Prins Clausplein en Internationale Ring)

Gesproken met Peter Blok, projectleider van de verkenning Haaglanden.

De verkenning Haaglanden is volgens de heer Blok meer een programma dan een project. Uit welke concrete projecten het programma bestaat is op dit moment nog onduidelijk. Dit komt omdat het programma zich nog in de verkenningsfase bevindt. In deze verkenning wordt een toekomstvisie (2020-2040) op het gebied ontwikkeld. De concrete projecten waar het programma uit zal bestaan zullen gebaseerd zijn op deze visie. De eerste fase van de verkenning (fase a) is ten tijde van dit interview net afgerond.

Doordat er nog geen concrete projecten zijn is er dus ook nog geen procesmatige reden om te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak. De keuze voor een gebiedsbenadering was volgens de heer Blok dan ook een inhoudelijk keuze.

De toekomstvisie op de regio Haaglanden is gebaseerd op 4 belangrijke documenten. Deze zijn:

- Randstad 2040
- Nota Mobiliteit
- Regionale structuurvisie Haaglanden (2008)
- De verstedelijkingsopgave Zuidvleugel

De visie is voorgelegd aan de bestuurders en aan andere belanghebbenden. De belanghebbenden zijn bij het opstellen van de visie betrokken door middel van focus groups. In deze focus groups hebben OV gebruikers, automobilisten, mensen van buiten Den Haag en bestuurders van bedrijven en instellingen geparticipeerd.

Op basis van de documenten, het overleg met de bestuurders en de informatie uit de focus groups is vervolgens een gezamenlijk visie opgesteld voor de regio Haaglanden 2020-2040. Hieruit zijn 5 projecten voortgekomen die belangrijk zijn voor de regio. Twee hiervan zijn gericht op de weginfrastructuur en drie op het openbaarvervoer. Vooral de ov-projecten vertonen een grote samenhang met ruimtelijke ontwikkelingen.

Het is de bedoeling om de projecten in samenhang te bezien en om er geen losse deelprojecten van te maken. De bestuurders dringen hier ook heel erg op aan en er is regelmatig overleg met de regio Rotterdam om de ontwikkelingen in beide steden af te stemmen. De ontwikkelingen in Rotterdam zijn namelijk van grote invloed op Den Haag en vice versa. Doordat er nog geen concrete projecten zijn is het nog mogelijk om te zeggen of de projecten losse deelprojecten zijn of niet. Er wordt echter gestreefd naar meerwaarde en synergie.

Het programma is eind 2008 opgestart. De heer Blok geeft aan dat het rapport Elverding geen rol heeft gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering maar dat er wel zoveel mogelijk wordt geprobeerd om conform het rapport te werken. Hij geeft hierbij aan dat het voor een programma erg lastig is om de richtlijnen van Elverding te volgen. Goed voorbeeld hiervan is het afronden van de volledige verkenning binnen 2 jaar tijd. Dit is door de omvang van het programma simpelweg niet mogelijk. Toch proberen ze zoveel mogelijk conform het rapport te werken.

A4 Burgerveen – Leiden

Gesprek gevoerd met Mark van Enk, Projectmanager.

Het initiatief voor het plan lag oorspronkelijk bij de gemeenten. Zij hebben het probleem aangekaart bij Rijkswaterstaat en Rijkswaterstaat is er vervolgens mee aan de slag gegaan. Het plan dat hieruit voortgekomen is was een plan dat puur gericht was op het oplossen van een infrastructureel probleem. Tegen dit oorspronkelijk plan kwam echter veel bezwaar van de gemeenten omdat het plan een onacceptabele situatie op zou leveren in de aangrenzende woonwijken.

Op basis van het bezwaar heeft Rijkswaterstaat het plan zelf teruggetrokken. Het plan is dus niet vernietigd door de rechter. Zijn heeft dus ook niet geprobeerd om haar oorspronkelijke ontwerp door te drukken. Samen met de gemeenten, VROM en de provincie is er vervolgens een nieuw plan ontwikkeld met een verlengde verdiepte ligging (van 800 meter in het oorspronkelijke plan naar 1400 meter in het nieuwe plan). Uit het bezwaar van de gemeenten is dus de keuze voor een gebiedsbenadering voort gekomen. Dit is dus voornamelijk een procesmatige keuze.

De heer van Enk geeft echter aan dat het ook een inhoudelijk keuze was. Door de plannen van Rijkswaterstaat schrikken de gemeenten wakker en brengen zij ook problemen in. De gemeenten brengen hierdoor de inhoud en de verbreding in het plan en zien kansen om gelijktijdig met het infrastructurele project andere problemen op te lossen. Goed voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van nieuw vastgoed. De ontwikkeling van dit vastgoed is mogelijk door de verlenging van de verdiepte ligging.

De heer van Enk geeft hierdoor aan dat de keuze van voor een gebiedsbenadering zowel een inhoudelijke als een procesmatige keuze is geweest en dat deze twee niet los van elkaar gezien kunnen worden. Hij geeft hierbij aan dat het oorspronkelijke plan ook wel gerealiseerd had kunnen worden maar dat er dan geluidsschermen langs het tracé geplaatst hadden. Dit is echter zeer normaal in stedelijk gebied. De keuze voor een gebiedsbenadering is hierdoor niet alleen een procesmatig (mogelijk bezwaar) maar ook inhoudelijk keuze. Rijkswaterstaat heeft er bewust voor gekozen om ook andere problemen mee te nemen in het project.

Er is in het project geen sprake van losse deelprojecten en het project is gericht op het creëren van “win-win” situaties. Deze samenhang komt net als de bredere inhoud van de gemeenten die de projecten op gebiedsniveau op elkaar afstemt. De doorstroming op de weg moet verbeteren, de gemeente wil graag ontwikkelen en de mensen in de aangrenzende wijken willen niet op een snelweg wonen.

Deze focus op zowel inhoud als proces is gedurende het project niet gewijzigd.

Er zijn bij het project zowel klankbordgroepen als omgevingsgroepen maar de betrokkenheid van deze groepen is puur symbolisch. Het bevoegd gezag beslist uiteindelijk over het project. Er is dus alleen sprake van symbolische participatie.

Het oorspronkelijke plan van Rijkswaterstaat stamt uit 1999. De brede focus uit 2000 en in 2002 is het W4-convenant ondertekend. In dit convenant spreken VenW, VROM, de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude af om de A4 Burgerveen – Leiden te koppelen aan een integrale gebiedsontwikkeling. Elverding heeft hier geen rol in gespeeld en er wordt niet gewerkt conform de richtlijnen van Elverding. De A4 Burgerveen – Leiden is juist één van de aanleidingen voor het rapport Elverding.

IJsseldelta (Kampen)

Gesprek is gevoerd met Arjan Otten, omgevingsmanager van het project.

De heer Otten geeft aan dat de focus eigenlijk vanaf het begin af aan zowel op het proces als op de inhoud heeft gelegen. Het procesaspect komt voort uit de verwachte weerstand tegen het project. Veel van de verwachte weerstand is echter weggenomen door de manier van werken. Tegelijkertijd was er echter ook het besef dat er vele belangen actief waren in het gebied. Deze belangen hadden allemaal hun eigen projecten. Zo was Rijkswaterstaat bezig met infrastructurele projecten en ruimte voor de rivier en had de gemeente Kampen een woningopgave die gerealiseerd moest worden. Deze opgaven zijn in één project ondergebracht om te proberen om meerwaarde uit een gecombineerde aanpak te halen. De mogelijke combinaties waarbij hier aan gedacht is zijn wonen aan het water en het combineren van water en natuur.

De keuze voor een gebiedsbenadering is dus zowel een inhoudelijke (ruimtelijke kwaliteit) als een procesmatige. Het is volgens de heer Otten niet zo dat de een belangrijker is geweest dan de ander. Er is geprobeerd om de deelprojecten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en om meerwaarde/synergie te creëren.

De focus is gedurende het project niet veranderd en ruimtelijke kwaliteit en het proces hebben gedurende het project steeds een even grote rol gespeeld. Wel is het project uitgebreid door het toevoegen van een nieuw infrastructureel project (N307/N323?). Dit nieuwe onderdeel is toegevoegd door de provincie Flevoland. Er heeft dus wel een verdere inhoudelijke verbreding plaatsgevonden maar de focus is niet veranderd.

Het project is begonnen in 2004/2005. Het rapport Elverding heeft hier dus geen rol gespeeld in de keuze voor een gebiedsgerichte aanpak.

Belanghebbenden zijn op vele manieren bij het project betrokken. Zo zijn er inspraakavonden georganiseerd, zijn er klankbordgroepen en hebben er gesprekken bij de mensen thuis plaatsgevonden. Deze laatste gesprekken zijn voornamelijk gevoerd met de boeren uit de omgeving omdat deze een grote rol spelen in het project. De boeren hebben zelfs een eigen scenario ontwikkeld. Dit scenario is serieus meegenomen en is een belangrijke input voor het huidige plan.

Pilot MIRT-verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad/Brainport Eindhoven

Interview afgenomen met Helma van Oosterhout, projectleider van de MIRT-Verkenning Zuidoostvleugel BrabantStad/Brainport Eindhoven.

Er zijn drie belangrijke stromingen die van invloed zijn geweest op dit project. Deze stromingen zijn:

- Rijksnota Pieken in de Delta. Deze Nota wijst het gebied uit de verkenning aan als speerpuntgebied. Gelijktijdig moeten ook de verkeersproblemen op de A2 opgelost worden.
- Ten tweede is er het samenwerkingsverband dat probeert de regionale verkeersproblematiek op te lossen. Deze problematiek zou opgelost moeten worden door de ruit rondom Eindhoven. Hierbij is echter veel discussie en ruzie ontstaan tussen de partijen. De provincie stelt daarom voor om niet alleen naar de bereikbaarheid te kijken maar om het breder aan te pakken en ook de ruimtelijk economische ontwikkelingen bij het project te betrekken.

- De derde stroming is het bedrijfsleven dat inspeelt op deze brede ontwikkeling en zelf met een visie op het gebied komt. Deze visie is gericht op People, Technology, Business and Basics. Het bedrijfsleven is in deze stroming onderdeel van de Tripple-helix structuur.

Er is dus zowel een procesmatig argument voor een gebiedsbenadering als een inhoudelijk argument. Het procesaspect komt voornamelijk voort uit de discussie rondom de ruit en de bereikbaarheid. Het inhoudelijke aspect komt voort uit de overige twee stromingen en de verschillende vraagstukken die er in de regio spelen.

Doordat de projecten van onderaf zijn ontstaan heeft elk deelproject zijn eigen stuurgroep. De afstemming tussen de deelprojecten is daardoor niet vanzelfsprekend en gegarandeerd. Er wordt echter geprobeerd om een overkoepelende stuurgroep op te richten om de afstemming tussen de deelprojecten te kunnen garanderen. De verwachting is dat dit gaat lukken maar zover is het nog niet. Uiteindelijk moet de afstemming en coördinatie tussen de deelprojecten leiden tot synergie en meerwaarde.

Het project richt zich op People, Technology, Business and Basics. De bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkelingen vallen onder de Basics en zijn een voorwaarde voor de overige ontwikkelingen. De provincie heeft hiervoor de verantwoordelijkheid op zich genomen.

In het Westen van de regio zit de hightech kennisindustrie en in het Oosten van de regio zit de maakindustrie. Deze twee sectoren zijn sterk van elkaar afhankelijk en moeten dus ook goed verbonden zijn. Daarnaast is de nationale en internationale bereikbaarheid van de regio een belangrijk punt. Een van de ambities van het project is om het aantal kenniswerkers in de regio te verdubbelen. Dit is volgens mevrouw van Oosterhout een reële ambitie maar vergt wel grote inspanningen van de betrokken partijen. Om deze ambitie waar te kunnen maken is er naast voldoende werk ook een aantrekkelijk woon- en werkomgeving nodig. Uit onderzoek is gebleken dat een goede groenblauwe structuur hier een grote bijdrage aan levert. Tussen de kennis- en maakindustrie komt daarom een groenblauw middengebied. Er is hierdoor veel samenhang tussen de projecten.

Er zijn bij het project vele partijen betrokken. Dit zijn niet alleen de overheden (ministeries, provincie en de gemeenten SRE) maar ook bijvoorbeeld de Brabantse milieufederatie, de werkgeversorganisaties en de Kamer van Koophandel. De betrokkenheid van burgers verschilt heel erg per deelproject maar dit komt ook omdat de deelprojecten zich in verschillende stadia bevinden. Het is echter de bedoeling om de burgers bij alle deelprojecten te betrekken, dus ook bij de projecten waarbij dat op dit moment nog niet het geval is. Hoe dit gaat gebeuren is op dit moment echter nog onbekend.

Het project is eind 2007 opgestart als proefproject voor de nieuwe MIRT-verkenning. Het project is hierdoor niet beïnvloed door het rapport Elverding maar heeft het rapport Elverding beïnvloed.

Sinds de publicatie van het rapport wordt er zoveel mogelijk geprobeerd de richtlijnen van Elverding te volgen maar doordat het project op dit moment nog aan de oude spelregels moet voldoen is dit in de praktijk niet altijd even gemakkelijk. Men stuit hierbij vooral op problemen bij de MER. De oude MER-regels zijn namelijk niet gericht op integrale projecten maar alleen op de weg. Ook de burgerparticipatie aan het begin van het project is niet meer mogelijk doordat het project al liep bij het verschijnen van het rapport. De keuze voor een gebiedsgerichte benadering hangt dus niet samen met het rapport Elverding maar er wordt geprobeerd om de richtlijnen zo goed mogelijk te volgen.

Verkenning Ruit Rotterdam/Rotterdam Vooruit

Interview is gehouden met Job van den Berg

De heer van den Berg geeft in het interview aan dat de focus zowel op het proces als op de inhoud ligt. Door de focus op één bepaald tracé wordt er vaak geen volledige analyse van het netwerk uitgevoerd en ontstaan er door het oplossen van het ene knelpunt weer nieuwe knelpunten elders in het netwerk. Het oplossen van het ene knelpunt levert weer nieuwe problemen en knelpunten op. Om adequaat problemen op te kunnen lossen er dus een grote behoefte aan een integrale benadering waarin het verkeersnetwerk in zijn geheel wordt gezien. Het gaat hierbij niet alleen om het netwerk van wegen maar bijvoorbeeld ook om andere modaliteiten. Deze zouden ook een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de vele problemen en knelpunten. Uit deze behoefte komt zeer sterk het inhoudelijke aspect om te kiezen voor een integrale benadering naar voren.

De vele verschillende belangen die betrokken zijn bij een integrale benadering komen bovendien allemaal op voor hun eigen belang. Elk belang claimt dan ook dat hun project prioritair gesteld zou moeten worden aan de overige projecten en dat hun project de grootste bijdrage levert aan het oplossen van het verkeer en vervoersprobleem. Doordat er geen volledige analyse van het netwerk was uitgevoerd was het bovendien onmogelijk om te zeggen welke projecten de grootste bijdrage zouden leveren aan het oplossen van de problemen. Hiervoor bestond geen afwegingskader.

De integrale analyse van het netwerk voorkomt niet alleen dat er problemen worden verplaatst in het netwerk maar maakt het ook mogelijk om projecten tegen elkaar af te wegen. Dit laatste maakt het mogelijk om projecten te prioriteren en neemt veel van de discussie tussen de verschillende betrokken belangen weg. De heer van den Berg geeft aan dat het inhoudelijke en het procesmatige aspect een even grote rol hebben gespeeld in dit project en dat ze niet los van elkaar gezien kunnen worden.

Bij het project wordt rekening gehouden met de invloed van ruimtelijke ontwikkelingen op de bereikbaarheid en vice versa (wat zijn de effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op de bereikbaarheid en wat kan de bereikbaarheid betekenen voor ruimtelijke ontwikkelingen?). Ontwikkelingen in beide sectoren dienen zo goed mogelijk op elkaar afgestemd te worden. De projecten worden dan ook zo goed mogelijk op elkaar afgestemd en zijn geen losse deelprojecten. Synergie en meerwaarde zijn dan ook twee belangrijke termen in dit project. Of ze ook bereikt zullen worden moet de tijd nog uitwijzen.

Belanghebbenden zijn op vele verschillende manieren bij het project betrokken. Zo zijn er bijvoorbeeld enquêtes afgenomen, zijn er informatiebijeenkomsten georganiseerd en zijn er panels waar mensen gezamenlijk hebben nagedacht over de problemen en mogelijke oplossingen. De informatie uit deze bijeenkomsten zijn verwerkt in een integrale visie op het gebied. Deze visie vormt de basis voor concrete maatregelen en afwegingen tussen maatregelen.

Het project is in het najaar van 2008 opgestart. De heer van den Berg geeft aan dat het rapport Elverding een grote rol speelt in de manier van werken in het project. Er is geprobeerd om zoveel mogelijk de stappen uit het rapport te volgen. Het rapport is echter niet bepalend geweest bij de keuze voor een gebiedsbenadering.

Interessante toevoeging van de heer van den Berg is dat de gemeenteraadsverkiezingen binnenkort voor de deur staan. Dit zou van zeer grote invloed op het project kunnen zijn. De gemeenteraad is namelijk een zeer belangrijke speler in het project en zou door een wisseling

van de wacht aanzienlijk van standpunt en visie kunnen veranderen. Het draagvlak dat er op dit moment is voor het project en de manier van werken binnen het project kan hierdoor ineens veranderen. De projectorganisatie moet daarom hard aan de slag om te zorgen dat de gezichten ook na de gemeenteraadverkiezingen nog dezelfde kant opstaan.

A4 Delft - Schiedam

Interview met Christine Davidse, omgevingsmanager van het project

In het oorspronkelijke plan voor het tracé A4 Delft – Schiedam was een weg voorzien op maaiveldhoogte. Deze optie bleek politiek gezien echter niet haalbaar. Mevrouw Davidse denkt dat dit een grote rol heeft gespeeld bij de keuze om het project uit het MIT te halen. Het geld kon ergens anders beter gebruikt worden en in de huidige vorm zou de weg er toch niet komen. Hiervoor was er simpelweg teveel weerstand tegen het project.

Het knelpunt is hierdoor echter nog steeds niet opgelost en Rijkswaterstaat blijft zoeken naar oplossingen. In 2000 gaat de heer Marnix Norder, op verzoek van Carla Peijs, in gesprek met de partijen in de regio om te achterhalen wat het gebied wil en wat de mogelijkheden zijn om het probleem op te lossen. Hoe is de weg wel aan te leggen? Hieruit kwam naar voren dat de weg wel aangelegd zou mogen worden maar dat de mensen de weg dan niet willen zien, ruiken horen. Daarnaast moeten er in de regio Midden-Delfland natuurlijke en economische ontwikkelingen plaatsvinden. Onder deze voorwaarden zou de weg wellicht aangelegd kunnen worden. Het rapport dat hieruit voort komt heet “Kansen benutten, impasses doorbreken”. Uit het rapport blijkt dat er wel degelijk kansen zijn om de weg te realiseren en wordt er besloten om de tracéwetprocedure voor dit project voor de tweede maal te starten. De keuze voor een gebiedsbenadering is dus een zeer procesmatige benadering. Er werd contact gezocht met de regio om de weerstand tegen het project weg te nemen en om de weg alsnog in te kunnen passen.

In 2006 wordt een “alsdan convenant” ondertekend door de betrokken partijen. In dit convenant wordt afgesproken dat de weg aangelegd kan worden als er ook vijf andere projecten gerealiseerd worden. Deze vijf projecten zijn:

- 100 hectare nieuw natuurgebied
- Saneren van verspreiding glasgronden
- Recreatie ontwikkeling
- Groen ondernemen
- Goede inpassing van weg (niet horen, zien en/of ruiken)

Mevrouw Davidse geeft aan dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de focus van het project. Daar waar er in eerste instantie puur is gekozen voor een gebiedsbenadering op basis van procesaspecten is inhoud ook steeds meer een rol gaan spelen in het project. De focus is hierdoor verschoven van enkel het procesaspect naar een focus op zowel inhoud als proces. Deze verschuiving komt volgens haar voort uit de inhoud die er aan het project is toegevoegd in de 5 deelprojecten.

De participatie van burgers in dit project is enkel symbolisch. De burgers worden echter wel meer bij het project betrokken dan alleen op de verplichte inspraakmomenten. Er wordt zo goed mogelijk geprobeerd om de burgers op de hoogte te houden en om ze bij het project te betrekken.

Het project in zijn huidige vorm is opgestart in 2004. In dit jaar wordt de tweede startnotitie voor het project gepubliceerd. Elverding heeft dan ook geen rol gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering. Wel wordt er geprobeerd om de burgers en omwonenden zoveel mogelijk bij het project te betrekken.

Den Haag Trekvliettracé (tegenwoordig Rotterdamse baan)

Gesprek gevoerd met Mark van Oosterhout, manager planstudies.

We moeten wel is het antwoord van de heer van Oosterhout op de vraag waarom er gekozen is voor een gebiedsbenadering. Hij geeft hiervoor twee belangrijke redenen. Deze zijn:

- Er is sprake van een afhankelijkheid van de gemeenten waar het tracé doorheen komt te lopen. Deze gemeenten moeten instemmen met het plan omdat zij anders het bestemmingsplan niet aan zullen passen en dit is wel noodzakelijk voor het welslagen van het project. Vooral de gemeente Leidschendam-Voorburg speelt hierin een grote rol door de tunnel onder Voorburg.
- Daarnaast is het project is sterk afhankelijk van een subsidie van het stadsgewest Haaglanden (112.5mln.). In dit stadsgewest zijn alle gemeenten verzameld en dus ook de gemeenten waar de Rotterdamse baan doorheen komt te lopen. Voor het verkrijgen van de subsidie moeten deze gemeenten instemmen met het plan. Doen zij dit niet dan is er geen subsidie en dus ook geen project.

De keuze voor een gebiedsbenadering is in dit project dus een puur procesmatige keuze. De organisatie is afhankelijk van de gemeenten voor het aanpassen van het bestemmingsplan en zonder de subsidies van het Stadsgewest Haaglanden zal het project ook niet uitgevoerd kunnen worden. Ze hebben dus partners en geld nodig om het project te kunnen realiseren. Daarom wordt er bij dit project gekozen voor een gebiedsbenadering.

De focus op het proces is niet veranderd gedurende het project. Op dit moment zijn ze in het proces bezig met het maken van schetsontwerpen. Het aanpassen van het bestemmingsplan wordt pas eind volgend jaar voorzien. Totdat het bestemmingsplan is aangepast blijft de organisatie in grote mate afhankelijk van de gemeenten.

Het gebiedsgerichte in dit project komt voort uit het rekening houden met toekomstige ontwikkelingen. Het project behelst nu eigenlijk alleen maar infrastructuur maar hierbij wordt geprobeerd om toekomstige ontwikkelingen niet onmogelijke te maken. Met andere woorden, het project mag geen beperkingen opleggen aan toekomstige ontwikkelingen. Er is hierdoor veel contact met ander belangen in het plangebied en er wordt zoveel mogelijk geprobeerd om de verschillende belangen op elkaar af te stemmen en elkaar niet te beperken. Ondanks het feit dat er dus weinig andere problemen meegenomen worden in het project is er volgens de heer van Oosterhout wel degelijk sprake van een integrale gebiedsbenadering. Dit integrale komt voort uit de grote betrokkenheid van andere belangen en de inhoudelijke afstemming die er tussen deze belangen plaatsvindt.

Belanghebbenden zijn in dit project voornamelijk betrokken door middel van klankbordgroepen. Deze klankbordgroepen vertegenwoordigen grote groepen burgers en andere partijen. De heer van Oosterhout geeft aan dat er twee belangrijke redenen zijn voor de participatie van de belanghebbenden. Deze zijn:

- Voor het welslagen van het project en de voortgang van het project is het creëren van draagvlak zeer belangrijk. Is dit draagvlak er niet dan zou dit grote effecten voor het project kunnen hebben.
- Daarnaast vindt de heer van Oosterhout het belangrijk dat de betrokkenen weten wat er gaat gebeuren. Hij geeft aan dat hij zelf ook zou willen weten wat de plannen zijn en wat de mogelijk effecten van deze plannen zijn als hij persoonlijk door het project geraakt zou worden. Daarom worden de mogelijkheden ook aan de belanghebbenden voorgelegd en wordt er uitgelegd wat de effecten van de verschillende alternatieven zouden kunnen zijn.

Het project is ergens in 2005/2006 opgestart. Het precieze jaartal weet de heer van Oosterhout niet precies. Hij weet echter wel zeker dat Elverding geen rol heeft gespeeld in de keuze voor een gebiedsbenadering. In het project wordt niet gewerkt conform de richtlijnen van Elverding.

Ook bij dit project werd aangegeven dat de gemeenteraadsverkiezingen weleens een grote rol zouden kunnen spelen in dit project. Dit zal uiteraard afhankelijk zijn van de uitkomst van de verkiezingen maar wanneer er na de verkiezingen een lange demissionaire periode ontstaat en er komen veel nieuwe mensen in de gemeenteraad dan zou dit het project aanzienlijk kunnen vertragen. Er wordt daarom geprobeerd om voor de verkiezingen nog zoveel mogelijk vast te leggen. De mogelijke effecten die de verkiezingen zouden kunnen hebben worden hierdoor zoveel mogelijk beperkt.

Bijlage 4: A2 Passage Maastricht

De A2 loopt midden door Maastricht en zorgt hier voor veel problemen. Doordat de A2 op een aantal plekken doorkruist wordt door regionale en lokale routes zijn er op een aantal plaatsen verkeersregelinstallaties aangebracht. Deze installaties verslechteren de doorstroming aanzien en heeft negatieve gevolgen voor de economische ontwikkeling van de regio. Bovendien vormt de weg op dit moment een harde barrière in het stedelijk landschap en scheidt het de omliggende wijken. Daarnaast veroorzaakt de weg veel geluidsoverlast en is het een grote bron van luchtvervuiling. Desondanks moet de A2 meegroeien en omgebouwd worden tot autosnelweg om de doorstroming te kunnen garanderen en om de bereikbaarheid van Maastricht te kunnen waarborgen. Dit veroorzaakt veel problemen en stelt Maastricht voor een zeer complexe opgave. Hoe ze deze uitdaging te lijf gaan wordt in deze bijlage uiteengezet.

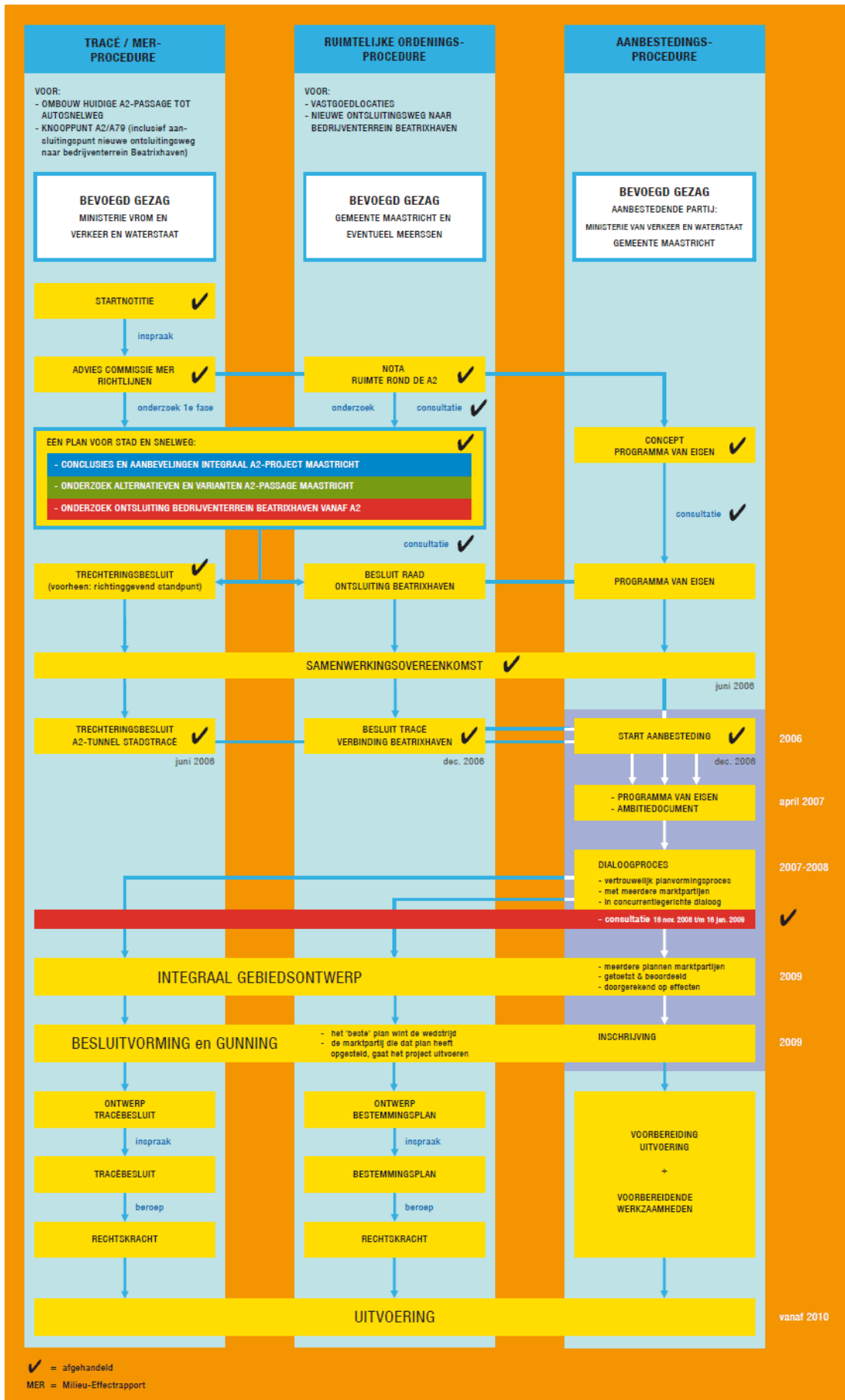
Projectverloop

Al in 1982 besluit de Minister van Verkeer en Waterstaat dat de doorstromingsproblematiek op de A2 bij Maastricht opgelost moet worden. De oplossing moet op hetzelfde tracé komen te liggen maar beneden het maaiveld met daarboven een stadsboulevard. Op dit moment is het project alleen nog maar gericht op de doorstroming van de A2 (VenW, 2004: 11). Andere gebiedsproblemen spelen nog geen rol.

In 1992 beslist de Europese commissie dat er voor dit project een m.e.r.-procedure doorlopen dient te worden. Deze procedure wordt in 1995 officieel gestart met de publicatie van de eerste startnotitie. Door een herprioritering in het MIT komt het project in 1998 echter stil te liggen. Op verzoek van de regio komt het project in de PPS-tabel van het MIT te staan. Dit betekent dat realisatie alleen nog mogelijk is door een vorm van Publiek Private Samenwerking (PPS).

Na het stilvallen van het project starten de provincie Limburg, de gemeente Maastricht en de gemeente Meerssen gezamenlijk een verkenning voor het oplossen van de problematiek rond de A2. Naast de doorstromingsproblematiek wordt ook de bereikbaarheid van Maastricht, de bereikbaarheid van de regio en de kwaliteit van de leefomgeving van de omliggende wijken meegenomen in de verkenning. De verkenning wordt in 2002 afgerond met de publicatie van het rapport 'Maastricht raakt de weg kwijt II'. Uit het rapport blijkt dat het mogelijk is om een integrale en financieel haalbare te realiseren door het combineren van infrastructurele maatregelen en gebiedsontwikkeling.

Het rapport leidt tot het ondertekenen van een bestuursovereenkomst (2003) tussen de Minister van VenW en de regio (provincie Limburg en de gemeenten Maastricht en Meerssen). Het rapport 'Maastricht raakt de weg kwijt II' en de eerste startnotitie uit 1995 vormen de basis voor deze overeenkomst. In de overeenkomst staan de afspraken die gemaakt worden met betrekking tot het project. Zo staat er bijvoorbeeld in de overeenkomst wie er verantwoordelijk is voor welk onderdeel en op welke manier de partijen bijdragen aan het project. Belangrijk onderdeel van de overeenkomst is het oprichten van een gezamenlijke projectorganisatie. Alle direct betrokken partijen hebben zitting in de projectorganisatie. Daar waar het project in eerste instantie dus werd stilgezet wordt het nu toch weer opgestart. Een belangrijke eerste stap in de uitvoering van het project wordt gezet met de publicatie van de startnotitie in 2004. Met de publicatie van de startnotitie geeft het bevoegd gezag aan dat de nut- en noodzaak voor het project zijn aangetoond en dat de uitwerking van het project nader onderzocht gaat worden. De publicatie van de startnotitie wordt vooraf gegaan door een buurtverkenning. Doel van de buurtverkenning is om te achterhalen wat de wensen zijn van de omwonenden. Wat vinden de omwonenden eigenlijk van het project en wat zijn voor hen



Figuur 8 Parallel geschakelde procedures voor de A2 passage Maastricht (www.a2maastricht.nl)

kansen en problemen? De startnotitie markeert tevens de officiële start van de Tracé/MER-procedure (zie Figuur 8).

De startnotitie beschrijft onder andere de te onderzoeken problemen, mogelijke oplossingen, het budget, de betrokken partijen en de te volgen procedures (VenW, 2004). Na de publicatie volgt een officiële inspraakronde op de startnotitie. Dit geeft alle geïnteresseerden de mogelijkheid om te reageren op de startnotitie. Op basis van de reacties en de startnotitie stelt het bevoegd gezag (Ministers van VenW en VROM) vervolgens de richtlijnen voor de Trajectnota/MER vast. De richtlijnen geven aan welke alternatieven onderzocht moeten worden in de Trajectnota/MER en op basis van welke punten.

In ditzelfde jaar (2004) publiceert de gemeente Maastricht de discussienota “Ruimte rond de A2”. De gemeente Maastricht gaat er in de discussienota vanuit dat de A2 ondertunnelt wordt. Dit was op het moment van publicatie echter nog niet zeker en daarom is: “Ruimte rond de A2” een discussienota in plaats van een gewone nota. In de discussienota geeft de gemeente de stedenbouwkundige randvoorwaarden en uitgangspunten voor de uitvoering van het A2 project.

Begin 2006 wordt er een aanvullende bestuursovereenkomst getekend tussen de betrokken partijen (Ministerie van VenW, provincie Limburg en de gemeenten Maastricht en Meerssen). Op basis van onderzoek blijkt dat de capaciteit van het nieuw geplande wegvlak niet groot genoeg is om aan de toekomstige verkeersvraag te kunnen voldoen. Daarom wordt er besloten om de capaciteit van de A2 verder te vergroten. Het budget wordt hiertoe bijgesteld van 360 miljoen naar 631 miljoen euro.

In ditzelfde jaar publiceert de projectorganisatie A2 het rapport “Één plan voor stad en snelweg”. In het rapport wordt het project opgedeeld in drie delen:

1. Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het integraal A2-project Maastricht.
2. Onderzoek alternatieven en varianten A2 passage Maastricht.
3. Onderzoek ontsluiting bedrijventerrein Beatrixhaven vanaf A2.

Het rapport bestaat uit deze drie delen door de verschillende verantwoordelijken binnen het project. De verantwoordelijkheid voor de A2 ligt bij het bevoegd gezag voor hoofdwegen. Dit zijn de Ministers van VenW en VROM. Voor de overige projectonderdelen en het aanpassen van het bestemmingsplan is de gemeente Maastricht de verantwoordelijke partij. In het derde deel wordt aangegeven hoe de ontwikkelingen op elkaar afgestemd worden.

Dit rapport wordt ter consultatie voorgelegd aan belangstellenden en betrokkenen. Uit de reacties blijkt dat het overgrote deel van de mensen dat heeft gereageerd voorstander is van de ondertunnelingvariant voor de A2 (projectorganisatie A2, 2006: 11).

In juni 2006 tekenen de betrokken partijen de definitieve samenwerkingsovereenkomst. In de overeenkomst worden de projectonderdelen, rechten, plichten en risico's voor de realisatie van het project vastgelegd.

Op basis van de consultatie op de nota “Één plan voor stad en snelweg” en de eerste fase van de trajectnota/MER wordt een trechteringsbesluit genomen. Dit besluit wordt genomen door de Ministers van VenW en VROM. Met het nemen van het trechteringsbesluit wordt er voor gekozen om alleen de tunnelvariant verder uit te werken in de volgende fasen van het project (Ministerie van VenW & VROM, 2006). De overige alternatieven zullen niet nader onderzocht worden. Een tunnel biedt de beste oplossing voor de doorstromingsproblematiek, de bereikbaarheid van Maastricht en de kwaliteit van de leefomgeving in de stad.

Het project wordt aanbesteed door middel van een concurrentiegerichte dialoog. Bij deze vorm van aanbesteden ontwikkelen meerdere marktpartijen een plan om de projectdoelen te realiseren. Deze plannen worden aangeboden aan de projectorganisatie en deze beslist vervolgens, op basis van de vastgestelde gunningcriteria, welk plan het beste is. De marktpartij die het beste plan ontwikkeld krijgt vervolgens de opdracht om het plan uit te voeren.

De randvoorwaarden waar het plan aan moet voldoen worden gegeven in het programma van eisen. Uitgangspunt voor het programma van eisen is de samenwerkingsovereenkomst tussen de provincie Limburg, de gemeenten Maastricht en Meerssen en Rijkswaterstaat directie Limburg uit 2006. De samenwerkingsovereenkomst (2006) maakt onderscheid tussen de basisscope, de minimale eisen waar het plan aan moet voldoen, en een optionele scope. De optionele scope geeft aan welke wensen er nog meer zijn met betrekking tot het project. Zoals het woord al aangeeft zijn deze wensen echter optioneel. Daarnaast geeft de overeenkomst ook de scope voor de bouwwerkzaamheden, het onderhoud, de inpassing en een voor een aantal overige punten. Er ligt dus geen kant-en-klare oplossing die de partijen uit moeten voeren. De partijen in de concurrentiegerichte dialoog moeten zelf een plan ontwikkelen dat aan alle gestelde randvoorwaarden voldoet.

Door deze innovatieve manier van aanbesteden zijn er al in een zeer vroeg stadium marktpartijen betrokken bij de planvorming. De kennis die deze marktpartijen in huis hebben kan een grote bijdrage leveren aan het project en de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat aanzienlijk verhogen.

De aanbesteding van het project A2 Passage Maastricht start in december 2006. De aanbesteding start met een informatiebijeenkomst waarin aangegeven wordt wat de publieke partijen willen bereiken, wat de huidige problematiek is en hoe het project aanbesteed zal worden. Uiteindelijk hebben vijf consortia zich ingeschreven voor het project. Deze consortia zijn (Projectbureau A2 Maastricht, 2007):

- Avenue2 - Structon Civiel Projecten, Structon Bouw & Vastgoed, Ballast Nedam Ontwikkelingmaatschappij, Ballast Nedam Infra (ondersteund door: ARCADIS Nederland, West8 Urban Design & Landscape Architecture, Humble Architecten, dGmR, 4Cast, Bex* Communicatie, 4Sight, Made by Mistake en ABL2)
- BA2M - BAM Civiel en BAM Wegen, AM, BAM Vastgoed en Haskoning Nederland.
- Novum Trajectum Maastricht - Besix S.A. en Dura Vermeer Groep, Bohemen, Nouville Ontwikkelaars, Bouwfonds MAB Ontwikkeling CVG en Van Zandbeek communications & events.
- Samen@043 - John Laing Infrastructure, OVG Projecten, Ove Arup International & Partners, Buro 5 Maastricht en AWG Architecten.
- Unie van Maastricht - VolkerWessels, Heijmans, Rijnbouth Van der Vossen Rijnbouth B.V., KCAP Architecten & Planners, DHV, Witteveen + Bos, Lodewijk Baljon Landschaparchitecten en Zwarts & Jansma architecten.

De aanbesteding bestaat uit een aantal fasen waarin de plannen steeds verder uitgewerkt worden en het aantal betrokken consortia steeds minder wordt. De vijf bovenstaande consortia gaan in de eerste fase van de aanbesteding in dialoog met de projectorganisatie. Op basis van deze eerst dialoog en de randvoorwaarden voor het project maken zij een plan van aanpak met daarin hun visie op het project. De drie consortia met de kwalitatief beste plannen mogen door naar de volgende ronde van de aanbesteding. In september 2007 wordt ervoor gekozen om de volgende consortia door te laten gaan naar ronde twee:

- Avenue2
- BA2M
- Unie van Maastricht

In ronde twee wordt de consortia gevraagd om de plannen verder uit te werken in schetsoplossingen voor de verschillende projectonderdelen. Wanneer dit allemaal goed gaat worden deze schetsen in ronde drie vervolgens uitgewerkt tot een conceptplan voor het gehele project. Aan het eind van ronde drie liggen er als het goed is dus drie conceptplannen. Ronde drie eindigt eind 2008 met het aanbieden van de conceptplannen en de garantie dat het plan binnen het budget gerealiseerd kan worden.

Op de conceptplannen vindt vervolgens een consultatieronde plaats. Dit is geen verplichte consultatieronde en is bedoeld om betrokkenen de mogelijkheid te geven om in te spreken op de plannen. Door de inspraakronde komen er mogelijk nieuwe wensen en problemen aan het licht die nog in het plan verwerkt zouden moeten worden. De inspraakreacties worden gebundeld en uiteindelijk wordt door het bevoegd gezag aangegeven welke reacties nog in het plan verwerkt moeten worden.

De partijen krijgen in ronde vier van de aanbesteding de kans om de inspraakreacties in hun plannen te verwerken. Hier moeten uiteindelijk drie definitieve plannen uit voortkomen. In de vijfde en laatste ronde van de aanbesteding kunnen de partijen zich inschrijven voor de gunning van het project. De plannen worden beoordeeld op basis van de van tevoren vastgestelde gunningcriteria. Hierbij speelt niet alleen de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat een rol maar ook de situatie tijdens de realisatiefase van het project. In deze fase moet de overlast voor omwonenden zoveel mogelijk worden beperkt en moeten Maastricht en de A2 zo goed mogelijk blijven functioneren. Het consortium met het beste plan krijgt vervolgens de opdracht om het project uit te voeren.

Op 25 juni 2009 heeft Minister Eurlings van VenW namens de stuurgroep A2 bekend gemaakt dat het project gegund wordt aan het consortium Avenue2. Dit consortium heeft een plan opgesteld genaamd “De groene looper, vanzelfsprekend”. De te doorlopen procedures worden doorlopen op basis van dit plan (Tracébesluit, bestemmingsplan en MER). Het is de bedoeling om het Ontwerptractébesluit/ontwerp Bestemmingsplan begin 2010 te publiceren. Op deze plannen volgt een inspraakronde. Als alles goed gaat moet het mogelijk zijn om in juli 2010 het Tracébesluit en het nieuwe bestemmingsplan officieel vast te stellen en kan er begonnen worden met de realisatie van het project. Het infrastructurele deel van het project moet klaar zijn in 2016 en het gehele project moet afgerond worden in 2026.

De procedures die bij dit project doorlopen moeten worden zijn parallel geschakeld. Dit betekent dat de procedures gelijktijdig worden doorlopen. Figuur 8 geeft mooi weer hoe dit er in de praktijk uitziet. Door het parallel schakelen van de te doorlopen procedures kan er veel tijd worden bespaard.

De verplicht te doorlopen procedures zijn:

- De Tracé/MER-procedure
- De ruimtelijke ordeningsprocedure
- De aanbestedingsprocedure

De verantwoordelijkheid voor de procedures ligt bij drie verschillende partijen. De Ministers van VenW en VROM zijn het bevoegd gezag voor de Tracé/MER-procedure. De gemeente Maastricht is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordeningsprocedures en de aanbestedingsprocedure valt onder de gedeeltelijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van VenW en de gemeente Maastricht.

Voordat het plan uitgevoerd kan worden moeten de bovenstaande procedures eerst afgerond worden. De Tracé/MER-procedure eindigt met het nemen van een Tracébesluit, de ruimtelijke ordeningsprocedure met het wijzigen van het bestemmingsplan en de aanbestedingsprocedure met het gunnen van het project aan het beste consortium. Om tijd te kunnen besparen moet het plan van Avenue2 moet zo opgesteld worden dat het als basis kan dienen voor zowel de Tracé/MER-procedure als de ruimtelijke ordeningsprocedure. Als alles goed gaat kan er in 2010 begonnen worden met de realisatie van het project.

Het plan voor de “A2 Passage Maastricht”

Belangrijkste onderdeel van het plan is de tunnel onder het huidige A2 tracé. De tunnel is de beste oplossing om gelijktijdig de doorstroming op de A2 te verhogen, de bereikbaarheid te verbeteren en de kwaliteit van de leefomgeving aanzienlijk te vergroten. Het project is echter

meer dan alleen een tunnel. Hoe het plan van Avenue2 er precies uitziet en uit welke projectonderdelen het plan bestaat wordt hieronder uiteengezet. Hierbij zullen de verschillende projectonderdelen van het project behandeld worden van Noord naar Zuid. Voor een overzicht van het hele plangebied zie Figuur 9.

Het knooppunt Kruisdonk

Het plangebied begint in het Noorden bij het knooppunt Kruisdonk. Dit knooppunt wordt zo ingericht dat alle verkeersbewegingen mogelijk zijn. Het knooppunt scheidt het bestemmingsverkeer voor Maastricht van het doorgaand verkeer. Het doorgaand verkeer komt op de hoofdrijbaan terecht en het bestemmingsverkeer op de parallelbanen. Het knooppunt vormt tevens de verbinding tussen de A2 en de A79 en biedt toegang tot de kernen Amby en Rothem. Bovendien vormt dit knooppunt de nieuwe verbinding tussen het industrieterrein Beatrixhaven en de A2. Om er voor te zorgen dat de nieuwe weg het leefgebied voor de dieren niet nog verder verkleind komen er op een aantal plaatsen langs het tracé ecologische verbindingen. Hierdoor blijft het leefgebied voor de dieren zoveel mogelijk behouden en vormt de nieuwe verbinding een minder grote barrière in het landschap.

Om de omgeving zoveel mogelijk te ontlasten en om zo min mogelijk ruimte in beslag te nemen wordt het knooppunt Kruisdonk uitgevoerd in een 'slanke' verkeersvorm. De open ruimte en het leefgebied van bijvoorbeeld de kamsalamander wordt hierdoor zo min mogelijk aangetast. Om de leefbaarheid in de omliggende kernen te vergroten worden er aan de Oostzijde van de A2 geluidschermen geplaatst. De geluidsoverlast in de kernen Amby en Rothem wordt hierdoor zoveel mogelijk beperkt. Zonder de geluidschermen zou het geluidsniveau in deze wijken de gestelde norm bovendien overschrijden.

Fietsbrug over de A2 & Woonwijk Nazareth

Vanaf het knooppunt gaat het verkeer op een constructie van hoofd- en parallelbanen verder richting Maastricht. De parallelbanen (80km/h) zijn voor het bestemmingsverkeer, de hoofdrijbanen (100 km/h) voor het doorgaand verkeer. Het eerst volgende kenmerkende punt dat men tegen komt wanneer men richting Maastricht gaat vanuit het Noorden is de nieuwe S-vormige fietsbrug over de A2. De fietsbrug is onderdeel van de Groene loper en verbindt de stad met de Landgoederenzone. Daarnaast vormt de fietsbrug de eerste entree tot de stad Maastricht.

Na de fietsbrug komen de wegen langs de woonwijk Nazareth. Als de A2 het huidige tracé zou blijven volgen dan zou de weg te dicht op de woonwijk komen te liggen waardoor er geluidsschermen nodig zouden zijn om het geluidsniveau binnen de norm te houden. Dit is echter niet wenselijk omdat dit het open karakter van het landschap aan zou tasten. Daarom wordt er voor gekozen om het tracé iets op de schuiven richting het Geusselpark. De afstand tot de karakteristieke schuine flats in Nazareth wordt hierdoor vergroot met als gevolg dat de geluidsbelasting op flats binnen de norm blijft. Er zijn hierdoor geen geluidsschermen nodig en het landschap open blijft.

Als aanvullende maatregel krijgt de zone tussen de snelweg en de schuine flats van Nazareth een licht oplopend talud waardoor het geluidsniveau verder wordt beperkt en de luchtkwaliteit ook verbeterd. Bovendien wordt de weg hierdoor minder goed zichtbaar. Het talud wordt ingericht met groen zodat het goed past bij het aangrenzende Geusselpark. Om Nazareth te verbinden met het Geusselpark wordt het bestaande tunneltje onder de A2 door verlengd. De barrièrewerking van de A2 wordt hierdoor verminderd.



Figuur 9 Plangebied A2 Passage Maastricht (www.a2maastricht.nl)

Knooppunt Geusselt (Stadsentree Noord)

Het knooppunt Geusselt is het volgende nieuwe punt langs de route. Bij dit knooppunt gaat de A2 ondergronds en kan het bestemmingsverkeer voor Maastricht uitvoegen naar het lokale wegennet. De A2 is via dit knooppunt aangesloten op de Viaductweg en de Terblijerweg. Vanaf dit knooppunt is het bovendien mogelijk om vanaf de A2 rechtstreeks het centrum van Maastricht binnen te rijden.

De bovenste tunnelbuizen zijn voor het bestemmingsverkeer richting de overige delen van Maastricht. Het doorgaand verkeer naar het Zuiden wordt door de onderste tunnelbuizen onder Maastricht doorgeleid. Doordat het bestemmingsverkeer en het doorgaand verkeer al zijn gescheiden zijn er op dit punt geen weefbewegingen meer tussen deze verschillende verkeersstromen. De veiligheid neemt hierdoor aanzienlijk toe.

Het knooppunt wordt zo laag mogelijk aangelegd om het aan het landschap te onttrekken. De A2 wordt hierdoor zoveel mogelijk aan het landschap onttrokken. Het knooppunt wordt verder groen ingericht waardoor het beter in het landschap past. Om het knooppunt en het landschap open te houden wordt er ook hier voor gekozen om geen geluidsschermen te plaatsen. Wel zal er op een aantal gevels geluidsisolatie aangebracht worden om het geluidsniveau binnen de normen te houden.

Door het laten verspringen van de tunnelmonden wordt de luchtvervuiling bij de tunnelmonden verspreid over een veel groter gebied dan bij een conventionele tunnel. De luchtkwaliteit bij de tunnelmonden is hierdoor veel lager dan bij een normale tunnel. Dit komt de leefbaarheid rondom het knooppunt ten goede.

Het knooppunt Geusselt is een van de locaties waar nieuw vastgoed ontwikkeld moet gaan worden. Er zijn hier twee kleinschalige kantoorunits met een oppervlakte van ongeveer 2500 vierkante meter en een nieuw appartementencomplex voorzien. De ruimte voor de kantoorunits kan eventueel vergeven worden aan één groot gebruiker.

Het knooppunt vormt één van de twee nieuwe stadsentrees. Het appartementencomplex hoort hier ook bij en moet een icoon worden voor Maastricht. De andere stadsentree komt in het Zuiden te liggen bij het knooppunt Europaplein. De twee stadsentrees krijgen de naam 'tweeherigheid'. Deze naam verwijst naar een periode waarin Maastricht bestuurd werd door twee 'heren'. Deze twee heren zijn de Hertog van Brabant en de Prins-bisschop van Luik.

De Parklaan

De tunnel volgt hetzelfde tracé als de huidige A2. Doordat de tunnel is gestapeld neemt de tunnel bovendien evenveel ruimte in beslag als de huidige A2. In het Programma van eisen voor de aanbesteding van dit project is opgenomen dat er bovenop de tunnel een stadsboulevard ontwikkeld moet worden. Door de gestapelde tunnel is de bereikbaarheid van Maastricht (bovenste tunnelbuizen) echter al voldoende gewaarborgd en kan de ruimte boven de tunnel een andere functie krijgen dan een verkeersfunctie. In het plan van Avenue2 is daarom gekozen voor een laan in plaats van een boulevard. Het grote verschil met een boulevard is dat een boulevard voornamelijk een verkeersfunctie heeft terwijl het accent bij een laan voornamelijk ligt op het verblijven. Deze nieuwe verblijfsruimte in Maastricht-Oost gaat de Parklaan heten.

De Parklaan is onderdeel van de Groene Loper. De Groene loper is een groene strook door Maastricht die de Avenue Céramique (centrum) en de Landgoederenzone (Noorden) met elkaar verbindt. De Groene Loper vormt hierdoor de verbinding tussen de drukke stad en de rust en de ruimte in de Landgoederenzone. De Parklaan is hierin een belangrijke schakel. Een andere belangrijke rol van de Parklaan is het verbinden van de wijken rondom het huidige A2 tracé. Op dit moment vormt de A2 nog een harde barrière in stedelijk landschap maar de Parklaan moet hier verandering in brengen. De Parklaan moet een plek worden waar de mensen uit de omliggende wijken samenkomen om te ontspannen en te recreëren. De

Parklaan moet de wijken in Maastricht-Oost weer met elkaar verbinden en de stad haar Oost-Westverbinding teruggeven.

Om het parkachtige karakter te versterken komt er op de Parklaan slechts één rijbaan in elke rijrichting en komt er maar één kruispunt met verkeerslichten. Uit veiligheidsoverwegingen was het helaas niet mogelijk om helemaal geen verkeerslichten te gebruiken. Uitwisseling met het omliggende wegennet is wel mogelijk vanaf de Parklaan maar de bovenste tunnelbuis is hiervoor een veel aantrekkelijker alternatief. Hierdoor zal de verkeersintensiteit op de Parklaan laag zijn. Deze lage intensiteit moet bijdragen aan het rustige en parkachtige karakter van de laan.

De Parklaan wordt ingericht met zeer veel groen. Het is de bedoeling om de laan te beplanten met ruim 4000 lindebomen in rijen van vier of acht. Om dit groen te versterken bevat het plan ook de planverruimende optie om het koningspark te herontwikkelen. Het koningspark is een park halverwege de Parklaan. De kruisingen met zijstraten en de verbindingen met de omliggende wijken worden bovendien ook groen ingericht. Hierdoor worden ze bij de Parklaan getrokken.

De Parklaan is de belangrijkste ontwikkellocatie voor nieuw vastgoed. Het is echter niet de bedoeling om de Parklaan vol te bouwen met architectonische hoogstandjes. De nieuwbouw moet aansluiten op de huidige bebouwing en passen bij het karakter van Maastricht. De Parklaan mag bovendien niet aanvoelen als een nieuwbouwwijk. Toch zal iets meer dan de helft van de bebouwing van de Parklaan bestaan uit nieuw vastgoed. Het kernwoord om toch de indruk te wekken dat de Parklaan organisch is ontstaan in de loop der tijd is variatie. De nieuwbouw krijgt een grote diversiteit aan hoogtes, breedtes, rooilijnen, types woningen en daken. Daarnaast komen er niet alleen woning maar bijvoorbeeld ook kantoren en winkels die de diversiteit van de laan verder moeten vergroten. Er wordt ook bewust gekozen voor baksteenarchitectuur om de nieuwbouw goed te laten passen bij de overige bebouwing en het karakter van Maastricht. De Parklaan moet een laan worden zoals deze ook gevonden wordt op andere plekken in Maastricht en steden in de buurt van Maastricht. De lanen in Brussels en Antwerpen zijn hierbij gebruikt als voorbeelden.

Dit alles moet van Maastricht-Oost een zeer aantrekkelijke plek maken om te wonen, te werken en te leven. De ontwikkeling van de Parklaan moet een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een hoogwaardig leefmilieu in Maastricht-Oost en fungeren als katalysator voor de stadsvernieuwing in Wyckerpoort en Wittevrouwenveld. Bij de stadsvernieuwing wordt, net als bij de ontwikkeling van de Parklaan, rekening gehouden met het karakter van Maastricht en wordt alleen kleinschalig en afwisselend gebouwd. De ontwikkelingen in de Parklaan en de stadsvernieuwing worden hierbij op elkaar afgestemd zodat er één geheel ontstaat.

Europaplein (Stadsentree Zuid)

De A2 komt weer boven de grond bij het knooppunt Europaplein. Ook hier zijn de tunnelmonden weer versprongen van elkaar om de luchtvervuiling bij de tunnelmonden te beperken. Het knooppunt wordt net als het knooppunt Geusselt zo laag mogelijk ingepast in het landschap en krijgt een lichte glooiing. Het past hierdoor goed in het Limburgse landschap en de barrièrewerking van het knooppunt wordt erdoor beperkt.

Bij het knooppunt worden de verschillende verkeersstromen van elkaar gescheiden. Het doorgaand verkeer wordt de onderste tunnelbuis ingeleid en het bestemmingsverkeer komt in de bovenste tunnelbuis terecht. Daarnaast verbindt het knooppunt de A2 met het onderliggende wegennet aan het Zuiden van de Stad. Bestemmingsverkeer kan vanaf dit knooppunt afbuigen naar de John F. Kennedysingel en naar de Akersteenweg. Om de ontwikkeling van nieuw vastgoed mogelijk te maken wordt de John F. Kennedysingel een klein stukje naar het Zuiden verlegt. Er ontstaat hierdoor ruimte voor twee kleinschalige

kantoorunits en twee kleinschalige appartementgebouwen. Het nieuwe vastgoed zal ook hier zorgvuldig ingepast worden in het landschap en qua stijl aansluiten bij de bestaande bebouwing.

Belangrijkste onderdeel van het project A2 Passage Maastricht is de gestapelde tunnel. Een tunnel maakt ontwikkelingen mogelijk die bij een weg op het maaiveld niet waren geweest. Een goed voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de Parklaan. De gestapelde tunnel heeft naast de mogelijkheid om de luchtvervuiling bij de tunnelmonden te beperken en de mogelijkheid om verkeersstromen te scheiden nog een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van een conventionele tunnel. Deze voordelen zijn (Avenue2, 2009):

- De tunnel is veel slanker in te passen in het landschap. Dit biedt meer vrijheid voor de bovenliggende standinrichting.
- Er ontstaat een langgerechter tunneltracé met ruimere bochten. Dit geeft een beter zicht en is veiliger voor de gebruiker.
- De gescheiden tunnelbuizen bieden meer mogelijkheden voor het onderhoud en het beheer van de tunnel en zullen in deze gevallen voor minder overlast zorgen dan een normale tunnel.
- Door de rijbanen te stapelen is er een smallere bouwkuip in de aanlegfase en hoeven er minder gebouwen gesloopt te worden. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de gemeenteflat bij het Koningspark. Bij een conventionele tunnel met dezelfde capaciteit had deze flat gesloopt moeten worden.

De gestapelde tunnel maakt hierdoor dingen mogelijk die met een conventionele tunnel niet mogelijk zouden zijn geweest. De gestapelde tunnel is hierdoor een essentieel onderdeel van het plan van Avenue2.

Hierboven zijn de belangrijkste onderdelen van het plan van Avenue2 uitgewerkt. Op basis van deze beschrijving moet vervolgens bepaald worden of er bij het project A2 Passage Maastricht daadwerkelijk ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Zoals behandeld in het toetsingkader in paragraaf 5.2 zal hierbij gelet worden op de vertegenwoordigde belangen in het project en de mate waarin er rekening wordt gehouden met de drie ontwerpeisen. Hieronder is voor elke combinatie van belang en ontwerpeis uitgewerkt of, en zo ja, hoe beide in het project zijn verwerkt. De criteria voor ruimtelijke kwaliteit dienen hierbij als indicatie voor de verschillende combinaties van belang en ontwerpeisen.

Referenties

- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35, 4, 216— 224.
- Arts, J. (2007). *Nieuwe Wegen? Planningsbenadering voor duurzame Infrastructuur*, Groningen/Delft.
- Aveco-deBondt (2002). *Maastricht raakt de weg kwijt 2*
- Avenue2 (2009). *De Groene Loper, Vanzelfsprekend: Integraal Plan A2 Maastricht*, Maastricht
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurele Projecten (2008). *Sneller en Beter*
- Dauvellier, P., Luttkik, J. (2003). *Ruimtelijke kwaliteit in praktijk: Evaluatie van vier practica ruimtelijke kwaliteit*, Gouda: Habiforum.
- De Bruijn, J.A., Ten Heuvelhof, E.F. en In 't Veld, R.J. (2002). *Procesmanagement: Over procesmanagement en besluitvorming* (2^{de} druk), Den Haag: Academic Service
- De Roo, G. (2001). *Planning per se, planning per saldo* (3de druk), Den Haag: Sdu.
- De Roo, G., Voogd, H. (2004). *Methodologie van planning* (2^{de} druk), Bussum: Coutinho.
- Emery, F.E., Trist, E.L. (1965). The causal texture of organizational environments, *Human Relations* 18, 21-32.
- Goetz, A.R., Szyliowicz, J.S. (1997). Revisiting transportation planning and decision making theory: The case of Denver International Airport, *Transportation Research Part: Policy and Practice*, 31, 4, 263-280.
- Gribnau, R.H., Petit, C.H.N.M., Doornbos, S.R., Oehler, J.Th.H. (2005). *Aanbestedingsreglement Werken 2005*, Den Haag.
- Heerema, P.J.J. (2008), *Routes! startboek Routeontwerp: De kunst van het ontwikkelen en borgen van de ruimtelijke kwaliteit van de snelweg en omgeving*, Amsterdam: Eesergroen.
- Hooimeijer, P., Kroon, H. en Luttkik, J. (2001). *Kwaliteit in meervoud: Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Gouda: Habiforum.
- Kor, R. en Wijnen, G. (2005). *Essenties van project- en programmamanagement: Succesvol samenwerken aan unieke opgaven* (2^{de} druk), Deventer: Kluwer.
- Kuidersma, W., Boonstra, F.G., Brunt, D. (2008). *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid: Het gebied Utrecht-Midden Noord*, Wageningen: Alterra
- Ministerie van VenW (2003). *Kompas voor het Routeontwerp*, Delft
- Ministerie van VenW (2006). *Trechtersbesluit 1^e fase MER A2 Maastricht*, Den Haag.
- Ministerie van V&W en VROM (1988), *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, beleidsvoornemen*, Den Haag.
- Ministeries van VenW en VROM (2006). *Nota Mobiliteit deel 4*, Den Haag.
- Ministerie van VenW (2008). *Gebiedsgerichte uitwerking mobiliteitsaanpak*, Den Haag
- Ministerie van VROM (1998). *De proef op de ROM: Ervaringen met gebiedgericht beleid in 10 ROM-gebieden*, Den Haag.
- Ministeries van VROM, VenW, LNV en EZ (1988). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag

- Ministeries van VROM, VenW, LNV, en EZ (2006). *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling deel 4*, Den Haag
- Ministeries van VROM, VenW, LNV en EZ (2008). *MIRT-projectenboek 2009*, Den Haag.
- Projectbureau A2 Maastricht (2006). *Één plan voor stad en snelweg: Conclusies en aanbevelingen integraal A2-project Maastricht*, Maastricht.
- Projectbureau A2 Maastricht (2006). *Één plan voor stad en snelweg: Consultatieverslag*, Maastricht
- Projectbureau A2 Maastricht (2006). *Één plan voor stad en snelweg: Onderzoek alternatieven en varianten A2-passage Maastricht*, Maastricht.
- Projectbureau A2 Maastricht (2006) *Samenwerkingsovereenkomst A2-Maastricht*, Maastricht.
- Projectbureau A2 Maastricht (2007). *Ambitiedocument: De vraag aan de Markt*, Maastricht.
- Projectbureau A2 Maastricht (2007). *Aanbesteding project A2 Maastricht ligt op koers*, Maastricht.
- Projectbureau A2 Maastricht (2007). *Marktpartijen voor A2 Maastricht geselecteerd*, Maastricht.
- Projectorganisatie A2 Maastricht (2003). *Bestuursovereenkomst A2 Passage Maastricht C.A. Maastricht*. Maastricht
- Projectorganisatie A2 Maastricht (2004). *Ruimte rond de A2: Randvoorwaarden en uitgangspunten ondertunneling A2-Traverse Maastricht*, Maastricht.
- Rijkswaterstaat directie Limburg (2004). *Startnotitie A2-passage Maastricht*, Maastricht.
- Struiksmā, R. en Tillema, T. (2008). *Planning van rijkswegen: van lijn- naar gebiedsopgave*, Groningen
- TMC, Tracé/m.e.r.-centrum (2001), *Handreiking Ontwerpen en Milieu 2001*, opgesteld door J.Arts, J.Boelhouters, R.Cuperus & E.Jurakic, Rijkswaterstaat, Ministerie Verkeer & Waterstaat, Delft.
- Van der Cammen, H., De Klerk, L. (2003). *Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Utrecht: Het Spectrum bv.
- Voogd, H. (2004). *Facetten van de planologie* (6^{de} druk), Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Wolting, B. (2008). *PPS en gebiedsontwikkeling* (2^{de} druk), Den Haag: Sdu

Internetbronnen

- www.a2maastricht.nl
- www.autosnelwegen.nl
- www.infrasite.nl
- www.verkeerenwaterstaat.nl
- www.vrom.nl
- www.ikcro.nl
- www.rijksbouwmeester.nl