An aerial photograph of a multi-lane highway interchange in a rural area. The highway curves through green fields and small ponds. In the background, a city with various buildings and a larger body of water is visible under a clear sky.

Is het gras groener bij de burens?

De rol van de gebiedsgerichte benadering binnen
weginfrastructuurplanning in het buitenland: een inventarisatie

Anke van de Wief - s1541765

Augustus 2010

Scriptie voor de master Environmental and Infrastructure Planning

Is het gras groener bij de burenen?

De rol van de gebiedsgerichte benadering binnen weginfrastructuurplanning in het buitenland: een inventarisatie

Anke van de Wiel – s1541765
ankevandewiel@gmail.com

Augustus 2010

Scriptie voor de master Environmental and Infrastructure planning

Eerste begeleider dr. ir. T. Tillema

Tweede begeleider N. Heeres MSc



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

Voorwoord

Dat ruimtelijke ordening en infrastructuurplanning nauw met elkaar verbonden zijn, is evident. Ze zijn van elkaar afhankelijk en hun samenhang kan zowel voor- als nadelen hebben. Een goed voorbeeld hiervan vond ik dichtbij huis. Voor mijn afstudeerstage woonde ik van maart tot september in Delft. Een dicht en frequent spoorwegnet in deze regio liet mij toe om op eenvoudige wijze naar omliggende steden als Den Haag (in twaalf minuten), Rotterdam (in vijftien minuten) en zelfs Utrecht (in 59 minuten) en Amsterdam (in 58 minuten) te reizen. Als het mooi weer was kon ik langs de Vliet naar Den Haag fietsen, of langs de Zweth het Midden-Delftland verkennen. Water- en spoorweginfrastructuur in mijn nabije omgeving gaf mij dus een hoge mate van bereikbaarheid met omliggende gebieden en verhoogde mijn woon- en leefgenot.

Van diezelfde water- en spoorweginfrastructuur ondervond ik echter op dagelijkse basis ook de negatieve effecten. Ik woonde namelijk aan de zuidwest kant van Delft en mijn stageplaats bevond zich op het terrein van de TU Delft, aan de zuidoost kant van Delft. Van noord naar zuid bevond zich – het liet zich al raden – zowel de spoorlijn naar Rotterdam, als de Vliet. Waar mijn dagelijkse fietsrit hemelsbreed anderhalve kilometer zou zijn geweest, moest ik in de praktijk drie kilometer afleggen om óf aan de noordkant onder het water en spoor door te gaan, óf om aan de zuidkant over de gecombineerde brug over het water en spoor te fietsen. Maar liefst een verdubbeling van reisafstand en – tijd! Nu vind ik persoonlijk een stukje omfietsen wel fijn, maar dit voorbeeld geeft wel duidelijk aan dat de invloed van (lijn)infrastructuur van zeer grote invloed kan zijn op de ruimtelijke omgeving en de interacties daarin. Infrastructuur kan deuren openen, maar er moet ook altijd rekening houden met de – vaak onbedoelde – invloed die het heeft op haar directe omgeving, zoals in dit voorbeeld barrièrewerking.

Het in samenhang bezien van infrastructuur en haar omgeving, daar gaat het bij deze scriptie om. Maar allereerst wil ik de gelegenheid te baat nemen om enkele mensen heel erg hartelijk te bedanken voor hun hulp in de afgelopen maanden. Mede dankzij hen ligt voor u de scriptie waarvan ik had gehoopt dat hij er zo uit zou zien en waar ik ontzettend trots op ben.

Allereerst wil ik Rijkswaterstaat en dan in bijzonder het Steunpunt Gebiedsgericht Werken bedanken. Zij hebben mij de gelegenheid gegeven om onder hun hoede een half jaar onderzoek te combineren met 'de praktische grote mensen wereld'. Ze hebben me onderzoekstips gegeven, me op sleeptouw genomen naar Varsseveld, Utrecht, Den Bosch, Fort Honswijk en zelfs het Ruhrgebied en ingewijd in de wondere wereld van de overheid, 'Den Haag', de infrastructurele planningspraktijk en de werkvloer in zijn algemeenheid. Annemiek, Jack, Jan Willem, Andrea, Susanne, Yolanda en Tertius; bedankt voor deze unieke en inspirerende eerst ervaringen! Hiernaast wil ik mijn begeleiders vanuit de Rijksuniversiteit Groningen Taede Tillema, Niels Heeres en Jos Arts hartelijk danken voor de moeite die ze

genomen hebben om mij aan een stageplaats te helpen, en voor hun inhoudelijke input en betrokkenheid bij mijn hele scriptie-proces. Tot slot wil ik Marlies bedanken voor haar frisse blik op mijn schrijfstijl, en mijn ouders voor hun onvoorwaardelijke steun en voor hun zinnetje 'rustig blijven doorgaan'. Dat heb ik gedaan, met dit resultaat!

Anke van de Wiel
Delft, augustus 2010

Samenvatting

De planologie in Nederland is volop in beweging. Er kan een trend worden waargenomen van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, waarbij in deze ontwikkelingsplanologie de gebiedsgerichte benadering een belangrijke rol speelt. In dit onderzoek is de gebiedsgerichte benadering bij nationale weginfrastructuurplanning in Nederland en het buitenland gezien vanuit een planologische insteek. Er wordt antwoord gezocht op de vraag in welke mate en op welke wijze in het buitenland gebruik wordt gemaakt van de gebiedsgerichte benadering bij nationale weginfrastructuurplanning. Daarbij is op basis van buitenlandse bevindingen getracht te komen tot een aantal aanbevelingen om de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning te verbeteren. De gebiedsgerichte benadering binnen nationale weginfrastructuurplanning is op basis van wetenschappelijke bronnen en beleidsdocumenten voor dit onderzoek beschreven als: *de benadering van een gebied op een integrale en intersectorale wijze met daarbij de nadruk op samenwerking van betrokken publieke en private actoren op alle relevante overheidsniveaus gericht op de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en mobiliteit van dat gebied.*

Aan de hand van door de Europese Commissie opgestelde planningsbenaderingen is een keuze gemaakt voor de beschouwing van een vijftal landen, te weten Frankrijk, Denemarken, Groot-Brittannië, Spanje en Duitsland. De nationale weginfrastructuurplanning van deze landen is beschreven onder vier thema's (doel en beleid, samenwerking, private partijen en ruimtelijke kwaliteit) die op basis van het theoretisch kader relevant zijn gebleken als indicatie van de gebiedsgerichte benadering bij weginfrastructuurplanning. Informatie over de verschillende landen is vervolgens opgedaan door middel van interviews en documentanalyse. Op basis hiervan is de conclusie over de mate en wijze van de gebiedsgerichte benadering binnen de nationale wijzen van weginfrastructuurplanning per land beschreven. Uit deze conclusies bleek dat de mate van de gebiedsgerichte benadering binnen nationale weginfrastructuurplanning in de beschouwde landen minder ver ontwikkeld is dan in Nederland. Een aantal redenen hiervoor is de grote ruimtedruk, de strikte (of streng vertaalde) wet- en regelgeving, de cultuur van het 'polderen' en hoge mate van maatschappelijke weerstand in Nederland. De conclusie kan hierbij dan ook getrokken worden dat de mate en wijze van de gebiedsgerichte benadering bij nationale weginfrastructuurplanning in Nederland voor een groot gedeelte voortkomt uit een pure noodzaak en dat deze noodzaak in het buitenland blijkbaar minder groot is omdat de achterliggende redenen in Nederland niet opgaan voor de beschouwde landen.

Ondanks deze conclusie is het mogelijk om voor afzonderlijke thema's te komen tot aanbevelingen om de Nederlandse wijze van nationale weginfrastructuurplanning te verbeteren met kennis die is vergaard bij de buitenlandse quickscans. Zo zou in Nederland de scope van weginfrastructurele problemen breder gezien kunnen worden zodat weginfrastructurele problemen

mobiliteitsproblemen worden met een bijbehorend bredere scope van (mobiliteits)oplossingen met wellicht andere verkeersmodaliteiten. Hierdoor zouden bijvoorbeeld al voor de verkennende fase (bijvoorbeeld bij het opstellen van de gebiedsagenda's) mobiliteitsproblemen gesignaleerd moeten worden in een breed perspectief, waardoor er een breed scala aan oplossingen mogelijk blijft, zoals het aanleggen van een weg, het verbeteren van openbaar vervoer of zelfs het stimuleren of ontmoedigen van bepaalde (on)gewenste mobiliteitsstromen. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om de ministeries van V&W en VROM samen te voegen tot één ministerie (wat in Frankrijk en Duitsland ook het geval is) om intersectorale samenwerking te bevorderen. Door deze overlappende sectoren in samenhang te bezien kan een grotere mate van gebiedsgerichtheid worden bereikt, omdat factoren van de verschillende sectoren zo elkaar kunnen versterken vroeg in planningsprocessen. Dit komt ten goede aan het planningsproces in zijn geheel. Verder zouden wegen kunnen aangelegd worden in samenwerking met private partijen door middel van een prestatiecontract zoals in Frankrijk wordt gedaan. Hierdoor wordt het innovatieve vermogen van private partijen optimaal gebruikt, wat door de complexe ruimtelijke opgaven in Nederland van groot belang kan zijn. Tot slot zou de ruimtelijke kwaliteit zowel vanaf de weg als vanuit de omgeving verbeterd kunnen worden en de weg en zijn omgeving dichterbij elkaar gebracht kunnen worden door het implementeren van de 1-procentsregel waarbij zowel 'de weg' als 'de omgeving' investeren in verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	9
<i>Methode</i>	11
DEEL A – Theoretisch kader: gebiedsgerichte benadering	
Inleiding	14
1. Positionering van de planologie in het wetenschappelijke veld	15
1.1 Achtergrond	
1.2 Huidige ontwikkelingen	
2. Maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de planologie	20
2.1 Inleiding	
2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen	
2.3 De netwerksamenleving en governance	
3. Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie	24
3.1 Inleiding	
3.2 Naar ontwikkelingsplanologie	
3.3 Beperkingen van ontwikkelingsplanologie	
4. Weginfrastructuurplanning in Nederlands beleid	28
4.1 Inleiding	
4.2 Een korte geschiedenisles	
4.3 Huidige stand van zaken	
4.4 Opgaven binnen infrastructuurplanning	
5. Gebiedsgerichte benadering in Nederland	40
5.1 Inleiding	
5.2 De gebiedsgerichte benadering in perspectief	
5.3 De gebiedsgerichte benadering omgeschreven	
5.4 De meerwaarde van de gebiedsgerichte benadering	
DEEL B - Quickscan	
Inleiding	48
Verantwoording	
Thema's gebiedsgerichte benadering	
1. Referentieland Nederland	52
1.1 Inleiding	
1.2 Planningscontext	
1.3 Doel en beleid	
1.4 Samenwerking	
1.5 Private partijen	
1.6 Ruimtelijke kwaliteit	

2. Frankrijk	58
2.1 Inleiding	
2.2 Planningscontext	
2.3 Doel en beleid	
2.4 Samenwerking	
2.5 Private partijen	
2.6 Ruimtelijke kwaliteit	
3. Denemarken	64
3.1 Inleiding	
3.2 Planningscontext	
3.3 Doel en beleid	
3.4 Samenwerking	
3.5 Private partijen	
3.6 Ruimtelijke kwaliteit	
4. Groot-Brittannië	70
4.1 Inleiding	
4.2 Planningscontext	
4.3 Doel en beleid	
4.4 Samenwerking	
4.5 Private partijen	
4.6 Ruimtelijke kwaliteit	
5. Spanje	75
5.1 Inleiding	
5.2 Planningscontext	
5.3 Doel en beleid	
5.4 Samenwerking	
5.5 Private partijen	
5.6 Ruimtelijke kwaliteit	
6. Duitsland	79
6.1 Inleiding	
6.2 Planningscontext	
6.3 Doel en beleid	
6.4 Samenwerking	
6.5 Private partijen	
6.6 Ruimtelijke kwaliteit	
DEEL C - Synthese	
Inleiding	85
1. Vergelijking met Nederland	86
1.1 Inleiding	
1.2 Frankrijk	
1.3 Denemarken	
1.4 Groot-Brittannië	
1.5 Spanje	
1.6 Duitsland	

2. Hoe gebiedsgericht is de buitenlandse nationale weginfrastructuurplanning?	96
2.1 Inleiding	
2.2 Landen	
2.3 Algemene conclusies	
3. Aanbevelingen en reflectie	102
3.1 Inleiding	
3.2 Aanbevelingen	
3.3 Reflectie	
<i>Lijst van afkortingen</i>	105
<i>Lijst van figuren</i>	106
<i>Referenties</i>	107
<i>Interviews</i>	112

Inleiding

De planologie in Nederland is volop in beweging. Met de Nota Ruimte van 2004 (Ministerie van VROM et al.) is de weg ingeslagen naar een meer decentrale vorm van beleid, onder het motto: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Tegen deze beleidsachtergrond kan een trend worden waargenomen die vanuit de literatuur de transitie van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie wordt genoemd (De Roo, 2001). In ontwikkelingsplanologie speelt de gebiedsgerichte benadering een belangrijke rol. In Nederland is inmiddels al een aantal jaar gewerkt met deze manier van plannen, en ook wordt in weginfrastructuurplanning in toenemende mate gebruik gemaakt van de gebiedsgerichte benadering met bijvoorbeeld de toevoeging van een interdepartementale component in het jaarlijkse infrastructurele projectenplan. Maar tot op heden is er weinig aandacht voor een vergelijking met het buitenland. Onduidelijk is in welke mate en op welke wijze er sprake is van een gebiedsgerichte benadering in buitenlandse weginfrastructuurplanning. Vanuit Nederland gezien is dit een gemiste kans, omdat van een spreekwoordelijk 'kijkje over de heg' veel geleerd kan worden. Bovendien is het onverstandig om niet verder dan de eigen grenzen te kijken. Het besef komt namelijk in toenemende mate dat internationale samenwerking van essentieel belang is om tot de best mogelijke oplossingen te komen, en de EU stuurt dan ook steeds meer aan op regionale samenwerking, ongeacht nationale grenzen.

Deze scriptie gaat over de wederzijdse relatie tussen infrastructuur en omgeving en haar internationale component hierin. Dit onderzoek is dan ook bedoeld om tot een inventarisatie te komen van de mate en de wijze van gebiedsgerichte benadering op nationaal niveau in weginfrastructuurplanning in het buitenland en de vergelijking ervan met Nederland. Doel hiervan is om kennis op te doen over buitenlandse cases en om van deze cases te leren, teneinde de gebiedsgerichte benadering in infrastructuurplanning in Nederland te kunnen verbeteren.

Hoofd- en deelvragen

In dit onderzoek wordt dus antwoord gegeven op de vraag: op welke wijze en in welke mate is er in het buitenland sprake van een gebiedsgerichte benadering bij weginfrastructuurplanning op nationaal overheidsniveau, hoe verhoudt zich dat tot de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor Nederland?

Om tot beantwoording van deze vraag te kunnen komen is een aantal deelvragen opgesteld:

- ✓ Wat is de gebiedsgerichte benadering?
- ✓ Wat is de Nederlandse wijze van nationale weginfrastructuurplanning?
- ✓ Hoe wordt in het buitenland nationale weginfrastructuurplanning bedreven?
- ✓ Op welke wijze en in welke mate worden de buitenlandse wijzen van weginfrastructuurplanning uitgevoerd met behulp van de gebiedsgerichte benadering?

- ✓ Op welke wijze en in welke mate verschillen de buitenlandse wijzen van weginfrastructuurplanning met de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning?
- ✓ Hoe kan met behulp van de buitenlandse voorbeelden de Nederlandse wijze van nationale weginfrastructuurplanning verbeterd worden?

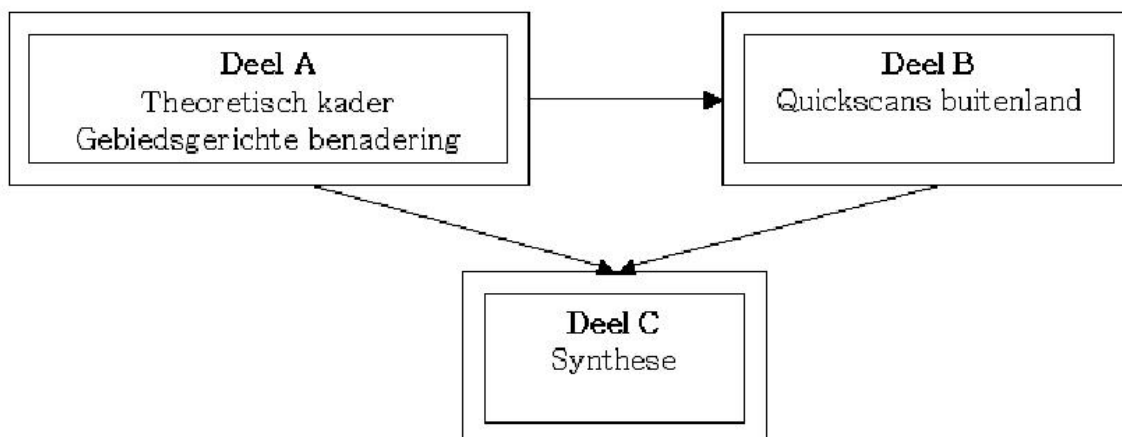
Hoe tot beantwoording van deze hoofd- en deelvragen wordt gekomen, wordt uiteengezet in onderstaande methode.

Methode

Het doel van dit onderzoek is om te komen tot een inventarisatie van de mate en wijze van de gebiedsgerichte benadering in nationale weginfrastructuurplanning in het buitenland. Waar mogelijk is daarnaast getracht om tot een aantal aanbevelingen te komen met betrekking tot waar de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning zou kunnen leren van deze buitenlandse voorbeelden.

Om tot een inventarisatie te komen is een aantal stappen nodig; een uiteenzetting van de theoretische achtergrond van de gebiedsgerichte benadering (om de theoretische context van het beschouwde onderwerp te geven die als basis dient voor de rest van het onderzoek) en een beschrijving van de nationale weginfrastructuurplanning in verschillende landen. Aan deze stappen is in dit onderzoek vorm gegeven door een splitsing van 'theorie' en 'empirie' in twee verschillende delen in dit onderzoek; deel A en deel B (zie hiervoor ook figuur 1). In deel A wordt de theoretische achtergrond van de gebiedsgerichte benadering beschreven en daarnaast is er hierin aandacht voor de Nederlandse case – de ontwikkeling van de Nederlandse nationale weginfrastructuurplanning en de huidige wijze van planning ervan. Deze beschrijving wordt in deel C gebruikt als referentiekader op basis waarvan de Nederlandse en buitenlandse wijzen van nationale weginfrastructuurplanning worden beoordeeld. De volledige aanpak van de beschrijving van de verschillende landen, de vergelijking ervan met Nederland en de beschrijving van de mate en wijze van de gebiedsgerichte benadering worden beschreven in de inleidingen van deel B en C.

Voor de theoretische onderbouwing van dit onderzoek is een studie uitgevoerd van zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsdocumenten. Deze beleidsdocumenten zijn voornamelijk gebruikt voor de beschrijving van de (huidige) wijze van nationale weginfrastructuurplanning in Nederland. Deel B is gebaseerd op interviews en beleidsdocumenten en enkele wetenschappelijke artikelen. Interviews zijn gehouden met direct betrokkenen bij weginfrastructuurplanning in de beschouwde landen in theoretische dan wel praktische zin. Contacten met deze direct betrokkenen zijn voor een deel verworven door



Figuur A: Opzet van het onderzoek

connecties binnen Rijkswaterstaat – de Nederlandse overheidsorganisatie waarbinnen dit onderzoek in stagevorm heeft plaatsgevonden. In deel C – de synthese van dit onderzoek – worden de verschillende landen vergeleken met Nederland en er wordt gekeken in hoeverre de gebiedsgerichte benadering bij weginfrastructuurplanning bij de beschouwde landen voorkomt. Daarnaast is getracht een antwoord te vinden op de vraag of en hoe Nederland kan leren van de beschouwde buitenlandse cases.

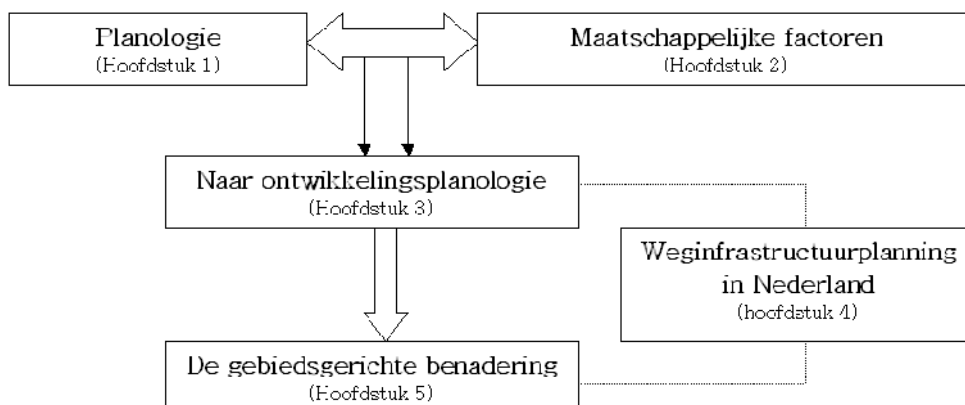
Theoretisch kader
Gebiedsgerichte benadering

DEEL A

Inleiding

Er wordt wel eens gezegd dat het niet uitmaakt waar je heen gaat als je niet weet waar je vandaan komt omdat elke richting dan de goede is. Zonder een uiteenzetting van de achtergrond van de gebiedsgerichte benadering is deze term een lege huls. Het doel van dit theoretisch kader is dan ook om een richting te geven aan de term 'gebiedsgerichte benadering' dat kan dienen als een fundering voor de rest van dit onderzoek, waarmee het tracht om antwoord te geven op de eerste deelvraag.

Een fundering leggen wordt in dit theoretisch kader gedaan door terug te gaan naar de achtergrond van de gebiedsgerichte benadering en haar inbedding in het wetenschappelijke veld. Dit wetenschappelijke veld is in eerste instantie en met name de planologie. Zoals echter uitgebreid zal worden uitgelegd, staat ook planologie niet op zichzelf en wordt die door ontwikkelingen op allerlei gebieden beïnvloed. Daarom zal na hoofdstuk 1 – waarin planologie wordt gepositioneerd in het wetenschappelijke veld – in hoofdstuk 2 worden stilgestaan bij maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de planologie. In hoofdstuk 3 wordt de link tussen ontwikkelingen in de planologie en de gebiedsgerichte benadering gelegd, door in te gaan op de geleidelijke verandering 'van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie'. Deze ontwikkeling – die is ingezet om in te kunnen spelen op planologische en maatschappelijke veranderingen – kan worden gezien als de rechtvaardiging voor of de ingang van de gebiedsgerichte benadering in de planologie in het algemeen en in weginfrastructuurplanning in het bijzonder. De weginfrastructuurplanning in Nederland en de rol van de gebiedsgerichte benadering hierin zullen in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 beschreven worden. Onderstaand figuur is een visualisatie van bovenstaande fundering. De wisselwerking tussen de planologie (hoofdstuk 1) en maatschappelijke factoren (hoofdstuk 2) wordt getoond. Vervolgens wordt behandeld hoe ontwikkelingen bij beiden leiden tot ontwikkelingsplanologie (hoofdstuk 3) en hoe hieruit de gebiedsgerichte benadering voortkomt en hoe dit in Nederlands beleid is ingebed (hoofdstuk 4 en 5).



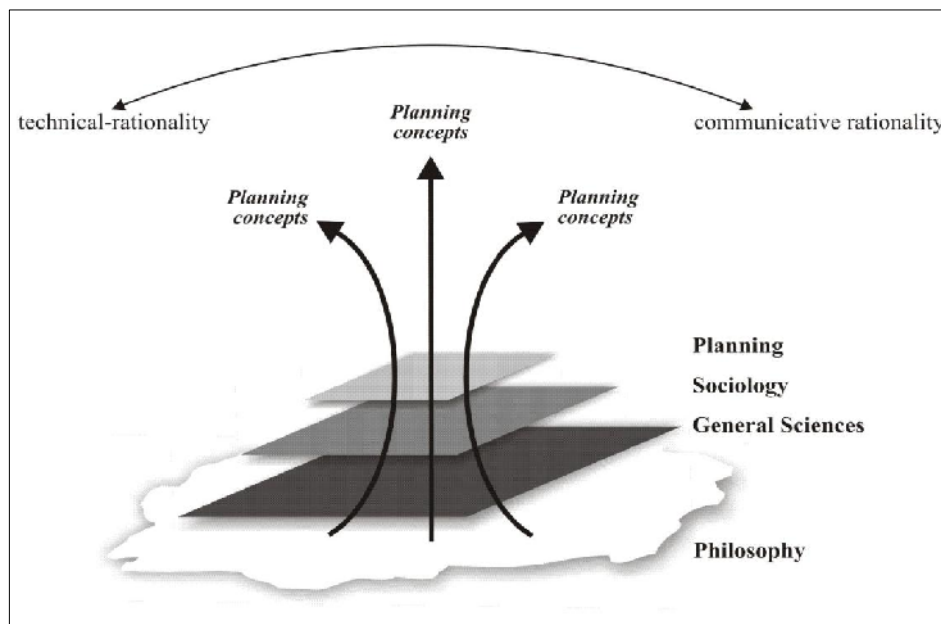
Figuur 11: Opzet theoretisch kader

1 Positionering van de planologie in het wetenschappelijke veld

1.1 Achtergrond

Planologie is een naar verhouding jonge wetenschap. De eerste leerstoel aan een universiteit werd pas bekleed in 1909 (in Engeland) en voor Nederland kwam zelfs pas na de Tweede Wereldoorlog wetenschappelijke aandacht voor het vakgebied (Voogd, 2004).

Het beginpunt van structureel ruimtelijk beleid in Nederland is de Woningwet uit 1901, waarbij het voornamelijk ging om de verbetering van de volksgezondheid (Hidding, 2006). In de jaren daarna werd het spectrum van (ruimtelijke) overheidstaken breder, omdat ook andere thema's – zoals waterbeheersing en de aanleg van infrastructuur – belangrijk werden. Deze ontwikkeling kreeg een impuls na de Tweede Wereldoorlog, door de grote ruimtelijke opgaven (wederopbouw, schaalvergroting, bevolkingsgroei, etc.) die er in de jaren na 1945 lagen. Er was behoefte aan de structurering van de ruimte om ons heen op maatschappelijk verantwoorde wijze en dit was in Nederland een stimulans voor de ontwikkeling van ruimtelijk beleid als wetenschap (Voogd, 2004).



Figuur 1.1: Inbedding planologie in het wetenschappelijke veld (De Roo, 2002)

Het opvallende aan de planologische wetenschap is dat het geen *endogenous body of theory* (Allmendinger, 2009 p. 35) heeft, maar juist drijft op theorieën en gebruiken van andere wetenschappelijke takken. Bestuurskunde en sociologie worden bijvoorbeeld genoemd als wetenschappen waarvan de planologie gebruik maakt (Voogd en De Roo, 2004). Het brede werkveld van

de planologie komt ook terug in de beschrijving die Voogd (2004) geeft over de taak van planologie: *"beïnvloeden van maatschappelijke activiteiten via onder meer het opstellen van sociaal-ruimtelijke constructen, waarbij (...) een maatschappijkritische houding niet mag ontbreken"* (p.4).

De Roo (2002) laat met figuur 1.1 zien dat planologie in eerste instantie gestoeld is op filosofische denkbeelden. Oude Griekse denkbeelden van voornamelijk Aristoteles en Plato staan hierbij centraal, aangevuld en bijgesteld door filosofen als Hegel, Hume en Kant. Belangrijk hierbij is de oegenschijnlijke tegenstelling van de rede (Plato) tegenover de ervaring (Aristoteles). Plato gaat uit van een subjectief te begrijpen werkelijkheid, bijvoorbeeld op basis van de wetenschap. Aristoteles daarentegen benadrukt de waarde van een objectieve werkelijkheid, die tot iemand komt op basis van waarneming en ervaring. Pas gedurende de Verlichting in de achttiende eeuw wist Immanuel Kant deze twee denkbeelden tot elkaar te brengen door te verklaren dat *"alle kennis begint (...) met de waarneming"* (De Roo en Voogd, 2004 p.31). Hegel borduurt hierop voort met zijn beroemde 'drie eenheid' van de these (de stelling), de antithese (de tegenstelling) en de synthese. Hierdoor maakte hij het mogelijk om vanuit tegenovergestelde denkbeelden twee denkbeelden te creëren die elkaar versterken tot een hoger niveau: de synthese. Toch bleef de tegenstelling tussen rede en ervaring in de twintigste eeuw in stand, voornamelijk vanwege de opkomst van de wetenschap en de onbegrensde mogelijkheden die het in die periode leek te hebben (Allmendinger, 2009; De Roo en Voogd, 2004).

1.2 Huidige ontwikkelingen

De rationale en wetenschappelijke insteek in de filosofie wordt benoemd met de term modernisme, duidend op de nadruk op vooruitgang en de *"liberty through knowlegde"* (Allmendinger, 2009 p.173). De planologie is in de twintigste eeuw sterk beïnvloed door deze denkbeelden, wat met name terug te zien is in de technisch rationale aanpak die in de na-oorlogse periode floreerde. Deze periode van modernisme lijkt echter tot een einde te zijn gekomen, ter faveure van het postmodernisme (De Roo en Voogd, 2004; Allmendinger, 2009).

De switch van modernisme naar postmodernisme is een van de vele veranderingen waar de huidige planologie aan onderhevig is. Voorbeelden hiervan zijn 1. van sector- naar facetplanning (Voogd, 2004), 2. van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie (Hidding, 2006; De Roo; 2002; Voogd, 2004), 3. van lijnbenadering naar gebiedsbenadering (Struiksma en Tillema, 2009), 4. van centralisatie naar decentralisatie (Allmendinger, 2009; De Roo, 2002), 5. van top-down naar bottom-up beleid (De Roo, 2002; Voogd, 2004) en 6. van technische rationaliteit naar communicatieve rationaliteit (Brouwer et al., 2007; Werksma, 2002; De Roo, 2002). Deze veranderingen worden in de literatuur vaak in samenhang beschreven en vertonen een sterke overlap. Zo vertoont toelatingsplanologie (een vorm van planologie die behoudend, beschermend en sectoraal gericht is en die werkt volgens het principe "nee, tenzij..." (De Roo, 2001)) een sterke samenhang met wat wordt verstaan onder de lijnbenadering ((infrastructuur)planning met een monofunctioneel doel, een beperkte scope en een sectorale nadruk

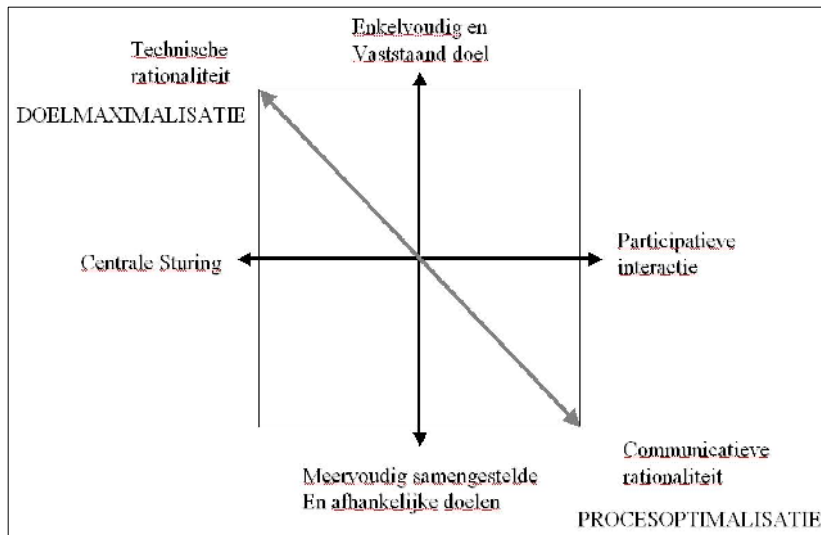
(Struiksmā en Tillema, 2009)). Net als dat decentralisatie (het (deels) overgeven van verantwoordelijkheden naar lagere overheden) sterk aansluit bij bottom-up beleid en er zelfs geargumentēerd kan worden dat deze twee synoniemen van elkaar zijn.

Het voert te ver om de samenhang tussen de verschillende bovengenoemde ontwikkelingen hier nader uit te werken. Zij vormen echter een waardevolle illustratie van de grote dynamiek die heerst binnen de planologie en de synergie die optreedt tussen ontwikkelingen. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op twee centrale ontwikkelingen, te weten modernisme tegenover postmodernisme en technische rationaliteit tegenover communicatieve rationaliteit, die uiteindelijk de weg vrijmaken voor de opkomst in Nederland voor de ontwikkelingsplanologie (*"een decentrale planologische aanpak, die situatiespecifiek en gebiedsgericht is, waarbij sprake is van saldodoelstellingen, en waarbij gedeelde verantwoordelijkheid borg moet staan voor vergroting van lokaal of regionaal draagvlak"*) (Brouwer et al., 2007, p.18)).

Zoals hierboven beschreven is er na een lange periode van het modernisme (onder andere binnen de planologie), in toenemende mate een switch naar het postmodernisme zichtbaar (Allmendinger, 2009; De Roo en Voogd, 2004; Filion, 1996). Het postmodernisme gaat uit van de situatie dat iets nooit helemaal zeker kan zijn en dat er rekening gehouden moet worden met een falsificatie van een bepaalde aanname. 'Ultieme zekerheden' kunnen niet gegeven worden en het uitgangspunt is dan ook het leren omgaan met onzekerheden, in plaats van ze te reduceren. Het postmodernisme gaat uit van een holistische aanpak; problemen worden in hun context gezien (De Roo en Voogd, 2004). Hiermee is niet gezegd dat modernistische denkbeelden niet nuttig kunnen zijn. De mate van complexiteit (of: de mate van onzekerheid) van een situatie of probleem bepaalt de te volgen oplossingswijze. Het is bijvoorbeeld niet nuttig om een simpel probleem op te lossen via een postmodernistische wijze, omdat er weinig onzekerheden zijn die de oplossing moeilijk of onmogelijk maken. Hiermee is postmodernisme meer een aanvulling dan een tegenovergesteldheid van het modernisme (en kan geargumentēerd worden dat hiermee de synergie tussen de rede en de ervaring wederom is aangetoond).

Een ontwikkeling binnen de planologie die sterk samenhangt met de postmodernistische denkwijze is die van de opkomst van de communicatieve rationaliteit. Communicatieve rationaliteit (of: collaborative planning (Healy, 1997)) tracht ruimtelijke problemen op te lossen door middel van communicatie, de nadruk leggend op het creëren van draagvlak. Het is een manier om ruimtelijke ordening te bedrijven die haaks staat op de technische rationaliteit; een wijze van planning waarmee problemen opgelost kunnen worden via een op wetenschap gestoelde denk- en werkwijze. Technisch rationele planning is generiek, objectief, wil onzekerheden reduceren en is hiërarchisch opgezet (Voogd, 2004). Het heeft hiermee ook een sterke link met het hierboven beschreven modernisme. Er worden weinig actoren betrokken omdat wordt aangenomen dat alleen experts (de planologen) op een goede wijze de ruimtelijke ordening kunnen beïnvloeden. In de overgang van technische rationaliteit naar

communicatieve rationaliteit wordt ook de switch gemaakt "van *doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie*" (De Roo, 2004 p.38, zie ter illustratie figuur 1.2). Hierbij staat – in plaats van het doel – de weg naar dat doel en dus het proces van het project centraal. Het uitgangspunt is dat voor een maximaal resultaat niet het maximaliseren van het doel centraal zou moeten staan, maar het optimaliseren van het proces.



Figuur 1.2: Schematische uitleg van de overgang van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie (De Roo, 2004)

Een belangrijke reden voor een communicatieve wijze van planning is de toenemende complexiteit en dynamiek van problemen (of: de erkenning van deze complexiteit). Deze complexiteit kan door het ongestructureerde karakter van het probleem komen, door de vervlechting met andere problemen of door zijn dynamiek (De Bruijn et al. ,2002). Een probleem kan een ongestructureerd karakter hebben als er weinig of geen objectieve informatie voorhanden is en kan daarnaast ongestructureerd zijn omdat keuzes die gemaakt moeten worden tijdens het oplossen van een probleem op zichzelf nooit objectief kunnen zijn. Keuzes worden namelijk altijd gemaakt vanuit een bepaald perspectief en zijn onderhevig aan verschillende belangen. Verder kan complexiteit veroorzaakt worden door de vervlechting van problemen, waardoor problemen van verschillende sectoren of actoren in samenhang gezien moeten worden om te kunnen komen tot een overkoepelende oplossing. In dit proces kunnen bepaalde belangen de boventoon voeren en andere belangen juist ondergesneeuwd raken. Een gebrek aan objectiviteit speelt hier weer een rol. De laatste oorzaak voor complexiteit is dat problemen dynamisch kunnen zijn, oftewel kunnen veranderen over tijd. Hierdoor moet de keuze voor een oplossing de 'tand des tijds' weten doorstaan en dus flexibel zijn om te kunnen beantwoorden aan deze veranderingen. Er zijn veel andere redenen voor de switch van doelmaximalisatie naar

procesoptimalisatie en deze hangen vaak samen met maatschappelijke veranderingen. In het hoofdstuk 2 worden deze uitvoerig besproken.

Veel planologen hebben geschreven over deze communicatieve planning, maar de grondleggers zijn Habermas, Foucault en Giddens omdat deze wetenschappers in de jaren zeventig en tachtig voor het eerst niet alleen kritiek hadden op de toenmalige wijze van planning, maar ook met een serieus alternatief kwamen. Zij redeneerden dat objectieve planning niet mogelijk was en dat daarom niet halsstarrig volgens deze wijze planning bedreven zou moeten worden. Beter zou een andere objectiviteit nagestreefd kunnen worden: die van de overeenkomst tussen betrokkenen (Allmendinger, 2009). Hiermee hangt de kwaliteit van een ruimtelijke oplossing nauw samen met de context en daarmee met 1. De betrokken actoren, 2. De complexiteit van het probleem en 3. De intelligentie van de betrokken bestuurders en ambtenaren (Voogd, 2004).

Deze vorm van planning brengt zo haar eigen nadelen met zich mee. Zo komt de kwaliteit van ruimtelijke oplossingen onder druk te staan zodra de actoren een laag oplossend vermogen hebben, of een te grote nadruk leggen op de kwaliteit van het proces (overeenstemming nastreven) (Healey, 2003). Toch is deze manier van plannen in de Nederlandse praktijk omarmd, niet in de laatste plaats op regionaal en lokaal schaalniveau. Wellicht heeft dit te maken met het karakter van deze wijze van planning: er kan zeer specifiek naar een bepaald probleem gekeken worden en de oplossing wordt bedacht in samenspraak, waardoor er tegemoet wordt gekomen aan de wensen van alle betrokken partijen. Dit maakt de planoloog in toenemende mate een participant in het planningsproces, in plaats van de onafhankelijke expert die het altijd was (Voogd, 2004).

Dit hoofdstuk heeft een introductie en referentiekader gegeven ten aanzien van de belangrijkste ontwikkelingen in de planologie. Maar zoals gezegd is planologie niet een wetenschap die op zichzelf staat, maar is die juist sterk afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom worden in het volgende hoofdstuk de belangrijkste maatschappelijke trends uiteengezet die van invloed zijn op de planologie.

2

Maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de planologie

2.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk ging in op de positionering van de planologie in het wetenschappelijke veld. Hieruit kwam naar voren dat planologie niet een wetenschap is die op zichzelf staat, maar juist diep geworteld zit in zowel filosofie, sociologie als algemene wetenschappen (zie hiervoor figuur 2). Dit maakt planologie een wetenschap die afhankelijk is van allerhande externe invloeden. De belangrijkste invloeden uit de filosofie zijn in het vorige hoofdstuk besproken. Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de planologie. Allereerst wordt een vijftal maatschappelijke ontwikkelingen besproken zoals die gesignaleerd zijn door Tillema en Arts (2009), waarna in paragraaf 3 dieper wordt ingegaan op een specifieke maatschappelijke trend: de opkomst van de netwerksamenleving.

2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

Tillema en Arts (2009) onderscheiden vijf trends in de huidige Nederlandse maatschappij die zij van invloed achten op de planologie. Deze paragraaf geeft een beknopte uiteenzetting van deze trends, te weten voortschrijdend individualisme, glocalisering, beperkingen van het neoliberalisme, sturingsproblemen en milieu-gerelateerde problemen.

De trend naar een in toenemende mate individualistische (en mondige) maatschappij is in Nederland ingezet met de ontzuiling in de jaren zestig en zeventig, die voortkwam uit onder andere toenemende welvaart, het vervagen van de toen bestaande normen en waarden en het hogere educatieniveau van de bevolking. Ook werd het individualisme gevoed door technische innovaties zoals de opkomst van de auto en later van allerhande ICT-mogelijkheden. Op de netwerksamenleving die hieruit voortvloeit wordt later deze paragraaf dieper ingegaan. Dit individualisme was de oorzaak van een meer complexe actorenomgeving in besluitvorming.

Een tweede trend is de zogenoemde glocalisering. Dit is een mix van globalisering met daarnaast een toenemende focus op het lokale en de regio. Er is steeds meer communicatie tussen mensen, ook op grote afstand en supranationale instituties (EU, IMF, etc.) hebben invloed op nationaal beleid. Focus op het lokale en regionale aan de andere kant valt te verklaren door de politiek-bestuurlijke nadruk op decentralisatie (het subsidiariteitsbeginsel is hierbij belangrijk: beslissingen nemen op het niveau waar iets speelt). Daarnaast willen mensen zich graag ergens mee identificeren. In een steeds 'kleinere' wereld waarin verschillen tussen groepen en gebieden steeds verder afnemen, zoeken velen dit in de (soms bewust vergrote) unieke identiteit van het regionale en lokale. Eenzelfde uitleg van glocalisering (zonder

overigens de term zelf te noemen) geeft Philip McCann (2008). In het artikel "*The world is curved, not flat*" legt hij uit dat een 'platte wereld' waarin mensen en gebieden steeds meer op elkaar gaan lijken en waarin afstanden steeds kleiner worden niet de enige grootschalige waarneembare maatschappelijke trend is. Op lokale schaal ziet hij namelijk een intensivering van contact en interregionaal ziet hij toenemende (economische) verschillen. Ook hieruit blijkt de huidige focus op zowel het lokale als het globale.

De derde maatschappelijke trend die Tillema en Arts beschrijven heeft betrekking op de beperking van het neoliberalisme – een politieke stroming die uitgaat van de kracht van een vrije markt en die overheidsbemoediging in nationale economieën wil beperken. Het neoliberalisme kwam als theorie op in de jaren zeventig van de vorige eeuw uit de Chicago School onder leiding van Milton Friedman (Klein, 2008). Het werd in de jaren tachtig gebruikt in grote landen zoals het Verenigd Koninkrijk (onder leiding van Margaret Thatcher) en de Verenigde Staten (onder leiding van Ronald Reagan). Ook in Nederland werd het gedachtegoed van de Chicago School gebruikt, voornamelijk in de liberalisering en privatisering van overheidstaken met als doel om tot een meer efficiënte werkwijze te komen en om zo kosten te reduceren en de kwaliteit van producten en diensten te vergroten. Neoliberalisme bleek echter niet zaligmakend te zijn. De recente kredietcrisis liet bijvoorbeeld zien dat een economieën met een sterke marktwerking niet altijd goed functioneren en dat een dergelijke marktwerking zelfs voor economische problemen kan zorgen (Tillema en Arts, 2009).

De vierde trend – sturingsproblemen - heeft een institutionele inslag. Tillema en Arts signaleren toenemende verantwoordelijkheden op regionaal en lokaal niveau en tevens meer regels vanuit de Europese Unie. Deze trend loopt hiermee parallel aan glocalisering. Tegelijkertijd is er sprake van een gewenste vermindering van de bureaucratie op nationaal niveau.

De vijfde en laatste trend heeft te maken met milieuproblematiek. Deze problematiek stak de kop op in de jaren zeventig door onder andere het rapport van de Club van Rome en kreeg in de jaren tachtig doorwerking in verscheidene vormen van milieuregelgeving. Recent is met de film van voormalige Amerikaanse presidentskandidaat Al Gore *An Inconvenient Truth* en de wereldwijde klimaatop in Kopenhagen vooral *global warming* (oftewel: opwarming van de aarde) een belangrijk speerpunt.

In dit kader kan ook duurzaamheid niet onbenoemd blijven. Deze kreet werd voor het eerst in 1987 gebruikt in een VN rapport (*Our Common Future*) en heeft sindsdien een enorme vlucht genomen. Het voert te ver om het begrip duurzaamheid hier in zijn volledigheid te behandelen, maar hieronder wordt wel een kort overzicht gegeven. In het VN rapport werd duurzaamheid omschreven als het voorzien in de behoefte van de mensheid zonder dat er schade wordt toegebracht aan de omgeving waardoor toekomstige generaties niet meer in hun behoeften kunnen voorzien. In 1994 beschreef John Elkington duurzaamheid (of: *sustainability*) voor het eerst als drie P's: *people*, *planet* en *profit*. Deze drie P's moeten in samenhang gezien worden en met elkaar in evenwicht zijn om te komen tot een duurzame leefomgeving. Het begrip duurzaamheid is overigens verworpen tot een waar containerbegrip en kan in

die hoedanigheid zeer breed worden uitgelegd. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt om aan te geven dat iets lang mee gaat, iets milieuvriendelijk is of dat iets ontwikkeld wordt met het oog op de toekomst.

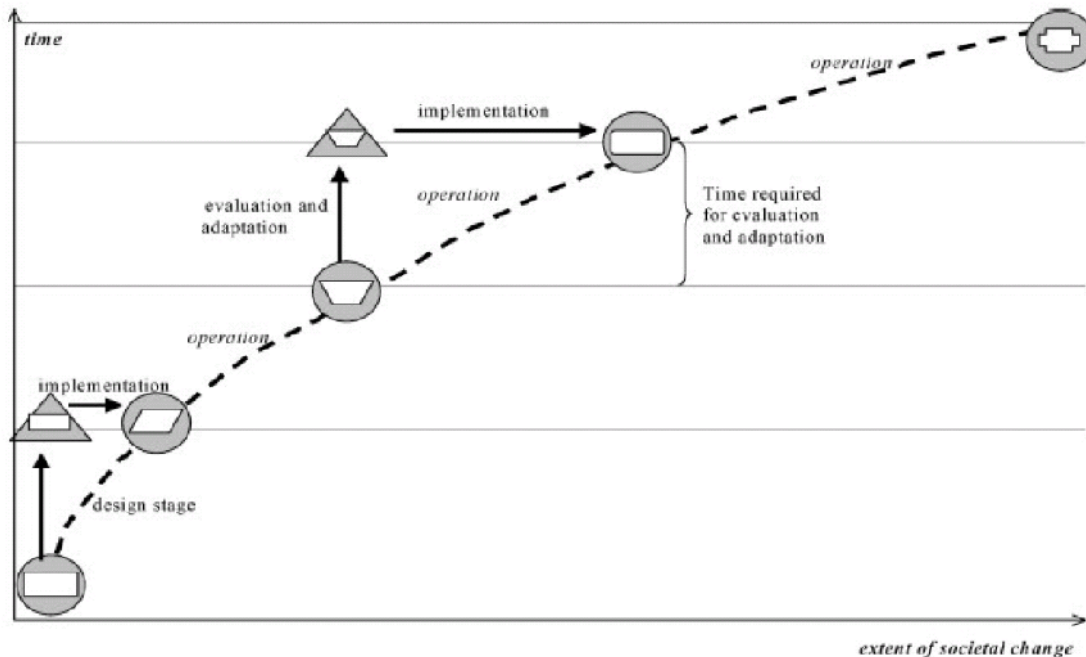
Deze paragraaf heeft een aantal maatschappelijke ontwikkelingen behandeld zoals is besproken door Tillema en Arts (2009). Hieronder volgen nog twee maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op hoe de planologie zich de afgelopen tijd heeft ontwikkeld, namelijk de netwerksamenleving en een voorbeeld van deze netwerksamenleving met een institutionele inslag; governance. Er is voor gekozen om deze twee maatschappelijke ontwikkelingen apart te benoemen omdat hun invloed op de planologie dusdanig groot is dat ze enige extra toelichting behoeven.

2.3 De netwerksamenleving en governance

De term 'netwerksamenleving' is voor het eerst beschreven door de Spaanse socioloog Manuel Castells (1996) en is zeer invloedrijk gebleken binnen de planologie. Castells beschrijft de netwerksamenleving (*network society*) als een samenleving die gebaseerd is op communicatie via moderne elektronische middelen zoals mobiele telefonie en internet. Zowel sociale als technologische netwerken zijn volgens hem de nieuwe 'hoeksteen van de samenleving' en de nieuwe macht van de samenleving ligt volgens hem dan ook niet per sé binnen steden (als knooppunten van informatie) maar eerder binnen knooppunten van deze netwerken (Castells, 1996).

Deze netwerksamenleving heeft enorme gevolgen voor planologie. Ruimtelijke bewegingen veranderen hierdoor namelijk in belangrijke mate en de planologie moet hierop inspelen. Omdat kennis en informatie op veel verschillende manieren en locaties tot mensen kan komen wordt hun locatievrijheid om te wonen, werken en recreëren enorm vergroot. Hierdoor kunnen locaties die ruimtelijk ver van elkaar afliggen toch een functionele relatie met elkaar hebben (Werksma, 2002). Deze ontwikkelingen zorgen op hun beurt ook weer voor andere ontwikkelingen. Omdat steden hun exclusiviteit als knooppunt verliezen moeten zij zich op andere wijze onderscheiden, waardoor ze zich anders gaan profileren, bijvoorbeeld als kennisstad of als culturele stad (Van Vliet, 2009).

Belangrijk in het kader van de netwerksamenleving is verder dat ontwikkelingen in de maatschappij steeds sneller gaan. Hierdoor wordt het maken van actueel beleid lastiger, omdat beleid vaak een reactie is op een maatschappelijke ontwikkeling en dus altijd een stap achter loopt. Dit wordt treffend gevisualiseerd door figuur 2.1: het kost tijd om beleid in werking te laten gaan, waardoor het beleid op het moment dat het in werking treedt eigenlijk al niet meer beantwoordt aan de actuele werkelijkheid (Van Dijk, 2006). Het 'ordenen' van de toelatingsplanologie wordt daarmee steeds lastiger en de ommezwaai naar het 'ontwikkelen' van ontwikkelingsplanologie lijkt in dit licht een logische. In hoofdstuk 3 wordt hier dieper op ingegaan.



Figuur 2.1: Visualisatie van het probleem dat beleid altijd re-actief is op maatschappelijke ontwikkelingen: er wordt beleid ontworpen voor een maatschappelijke ontwikkeling, maar door de tijd die nodig is voor de implementatie voor dit beleid zijn maatschappelijke ontwikkelingen alweer verder ontwikkeld. Beleid beantwoordt dan ook al niet meer aan de actuele werkelijkheid (Van Dijk, 2006).

Een ontwikkeling die samenhangt met de dynamiek van de netwerksamenleving is de ontwikkeling van *government* naar *governance*. *Government* staat hier voor "all those activities of social, political and administrative actors that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, control or manage (sectors of facets) of societies" (Kooiman, 1993 p. 2). *Governance* zoekt naar een meer efficiënte manier van bestuur, onder andere door middel van het betrekken van meer actoren en het bezien van het probleem buiten alleen de formele vraagstukken en officiële (overheids)instanties (Hajer, 2004). Hiermee staat het voor een nieuwe wijze van leiden, sturen en controleren van een maatschappij, inspeland op maatschappelijke ontwikkelingen. Ook kan er een verband worden gezien tussen deze tendens en de ontwikkelingsplanologie. Ook hierin wordt getracht problemen te bezien in een breder spectrum wat betreft betrokken actoren en sectoren. Daarnaast benadrukt *governance* het belang van een meer dynamische en informele manier van probleemoplossing; iets wat ook in de ontwikkelingsplanologie centraal staat.

In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij deze ontwikkeling binnen de planologie naar ontwikkelingsplanologie en wat de rol hierin is voor 'ruimtelijke kwaliteit'. Tevens wordt er een eerste aanzet naar de gebiedsgerichte benadering gedaan.

Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie

3.1 Inleiding

In het licht van de planologische ontwikkelingen (paragraaf 1.2) en maatschappelijke trends (hoofdstuk 2) is de eerder genoemde ontwikkeling in Nederland van toelatingsplanologie (een sectoraal gerichte en behoudende vorm van planologie) naar ontwikkelingsplanologie goed te begrijpen. Zoals in hoofdstuk 1 al werd uiteengezet is ontwikkelingsplanologie een situatiespecifieke manier van het bedrijven van planning waarbij verantwoordelijkheden gedeeld worden en de nadruk ligt op het vergroten van het lokale of regionale draagvlak. Vaak gaat het om complexe opgaven met veel verschillende belangen en veel financiële onzekerheden. De opkomst van ontwikkelingsplanologie past binnen dit kader goed in de lijn van ontwikkelingen als het postmodernisme en de communicatieve rationaliteit. Overigens worden ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie vaker als complementair dan als competitief gezien. Zo beschrijven zowel het ministerie van VROM (2003) als Needham (2003) de noodzaak tot kaderscheppend beleid (bijvoorbeeld een bestemmingsplan) waarbinnen ontwikkeling kan plaatsvinden (en dus in wezen de noodzaak tot samenspraak tussen toelatings- en ontwikkelingsplanologie).

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de totstandkoming van ontwikkelingsplanologie, de rol die de term 'ruimtelijke kwaliteit' hierin speelt en de beperkingen binnen ontwikkelingsplanologie waarmee rekening gehouden moet worden.

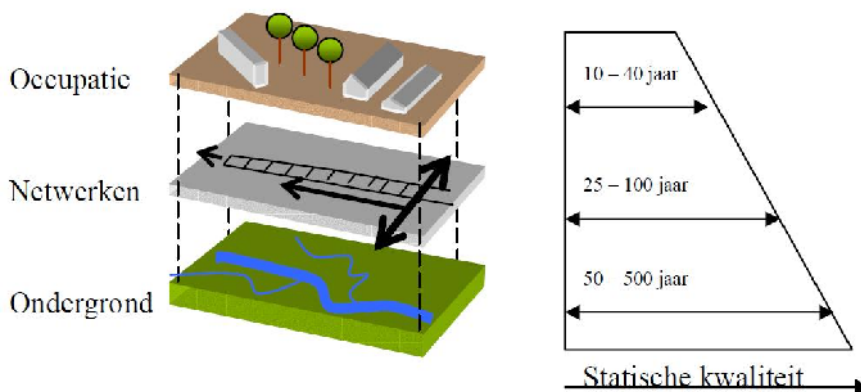
3.2 Naar ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie wordt voor het eerst beschreven in 1998 in een rapport van de wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (WRR) en wordt voor het eerst als term gebruikt in 2001 door het Interprovinciaal Overleg (IPO). De WRR gaf in 1998 een (ongevraagd) advies aan de regering naar aanleiding van de maatschappelijke veranderingen die door de raad werden gesignaleerd. Voorbeelden die genoemd werden zijn groei van de mobiliteit, meer mogelijkheden van de telecommunicatie en opkomst van de netwerksamenleving (WRR, 1998). De raad adviseerde een actievere opstelling in het ruimtelijk beleid en het eerder betrekken van (private) partijen bij planningsprocessen. Daarnaast adviseerde de raad om het subsidiariteitsbeginsel toe te passen: een ruimtelijke beslissing maken op het overheidsniveau waar het het meest relevant is (Werksma, 2002).

De bijbehorende terminologie was ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, maar werd al snel daarna veranderd naar ontwikkelingsplanologie. Belangrijk in de beschreven ontwikkelingsplanologie werd het plannen op een integrale manier. Sectoroverschrijdend plannen zou kunnen zorgen voor meer samenhang tussen verschillende beleidsvelden waardoor de ruimtelijke kwaliteit (zie box A) verhoogd zou kunnen worden.

Figuur 3.1 visualiseert deze integrale insteek doormiddel van de lagenbenadering (Werksma, 2002; Linden en Voogd, 2004). Deze benadering gaat uit van verschillende ruimtelijke 'lagen' (occupatie (zoals wonen), netwerk (bijvoorbeeld weginfrastructuur) en ondergrond (de fysieke omstandigheden)) met verschillende statische niveaus die onderling verbonden zijn met elkaar. Deze benadering laat zien dat de verschillende lagen in samenhang gezien zouden moeten worden, omdat de lagen elkaar beïnvloeden (Werksma, 2002).

De grootste voordelen die met het bedrijven van ontwikkelingsplanologie behaald kunnen worden hebben te maken met tijd, geld en kwaliteit. Door het betrekken van alle belanghebbende partijen kan in een vroeg stadium consensus worden bereikt over de richting van de oplossing van het ruimtelijke probleem, waardoor het planningsproces eerder tot een (goed) einde gebracht kan worden (immers, partijen zullen minder snel dwars gaan liggen omdat ze zelf betrokken zijn bij het proces). Daarnaast kan doormiddel van het proces van verevening geld worden bespaard bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Verevening is een manier om niet-rendabele ontwikkelingen zoals een weg, te bekostigen met een winstgevende ontwikkeling zoals woningbouw (Dankert en Tijs, 2004). Tot slot kan de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit als een groot voordeel gezien worden van ontwikkelingsplanologie. Omdat dit begrip enige uitleg verdient, wordt hier in box A dieper op ingegaan.



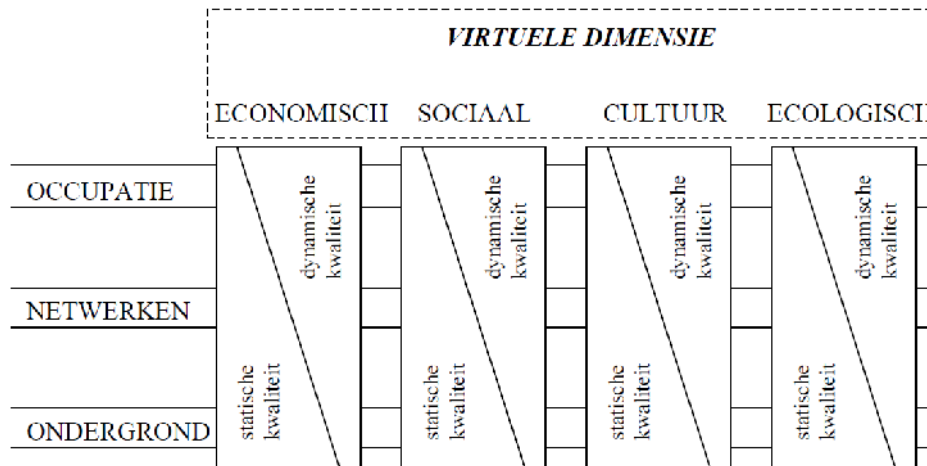
Figuur 3.1: De lagenbenadering (Werksma, 2002)

Box A - Ruimtelijke kwaliteit

Binnen ontwikkelingsplanologie wordt van verschillende kanten (zowel overheid als wetenschappelijk) veel waarde gehecht aan ruimtelijke kwaliteit. Het IPO stelt zelfs dat in ontwikkelingsplanologie de kwaliteit van de ruimte centraal staat (IPO, 2001 p.2). Werksma (2002) beschrijft dat een goede ruimtelijke kwaliteit ontstaat als fysieke ruimtelijke lagen (uit de lagenbenadering van figuur 5) en maatschappelijke dimensies elkaar versterken, waarmee hij eigenlijk stelt dat beide processen sterk aan elkaar gelinkt zijn en hun samenwerking essentieel is voor een goede ruimtelijke kwaliteit.

Figuur 3.2 laat zien welke maatschappelijke dimensies van belang zijn binnen ruimtelijke kwaliteit (economisch, sociaal, cultuur en ecologisch) en dat de wisselwerking tussen de fysieke lagen en

maatschappelijke dimensies zowel een statische als een dynamische kwaliteit heeft. Statische kwaliteit staat hierin voor ervaring en het 'bekende', terwijl dynamische kwaliteit juist staat voor vernieuwing en 'baanbrekend'. Voor een goede ruimtelijke kwaliteit is dus naast een evenwicht tussen maatschappelijke dimensies en fysieke lagen, ook een evenwicht tussen statische en dynamische kwaliteit van essentieel belang (Werksma, 2002).



Figuur 3.2: Ruimtelijke kwaliteit volgens Werksma (2002)

Ook Habiforum (2001) onderschrijft het belang van de maatschappelijke dimensies in ruimtelijke kwaliteit. Zij koppelen deze maatschappelijke dimensies echter niet expliciet aan de fysieke lagen, maar eerder aan de drie ontwerpeisen van de vierde nota over de ruimtelijke ordening (Ministerie van VROM, 1988): de gebruikerswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze waarden zijn afgeleid van drie samenhangende begrippen van de Romeinse architect Vitruvius die samen voor de kwaliteit van een bouwwerk staan: utilitas (functionele gebruikerskwaliteit), firmitas (constructie) en venustas (schoonheid) (Voogd, 2004). Utilitas staat centraal voor de gebruikerswaarde, firmitas voor de toekomstwaarde en venustas voor belevingswaarde. Dit geeft ruimtelijke kwaliteit nog een dimensie: die van het ontwerp.

Ontwikkelingsplanologie kan met haar integrale insteek borg staan voor een goed fysiek-maatschappelijk evenwicht, een goed statisch-dynamisch evenwicht en voor een goed ontwerp. Hiermee kan de algehele ruimtelijke kwaliteit met ontwikkelingsplanologie vergroot worden.

Ten behoeve van de werkbaarheid van het onderzoek is er voor gekozen om met bovenstaande uitleg van de term 'ruimtelijke kwaliteit' te werken. Hiermee is echter niet gezegd dat er aanvullende en afwijkende vormen van uitleg subject zijn aan deze term. Het is een term die constant onderhevig is aan onderzoek en discussie.

3.3 Beperkingen van ontwikkelingsplanologie

Ondanks alle bovengenoemde redenen om over te gaan op ontwikkelingsplanologie, zou het naïef zijn om te denken dat deze vorm van planning geen beperkingen kent. In deze paragraaf wordt daarom de nadruk gelegd op een aantal beperkingen van ontwikkelingsplanologie, te weten een mogelijke terugtrekking van een partij, ongelijkheid tussen verschillende partijen en problemen die kunnen ontstaan bij het afbreken van een restrictieve vorm van planning (toelatingsplanologie). Het doel van deze paragraaf is om te illustreren dat ontwikkelingsplanologie – in tegenstelling tot wat de algemene gedachte was– niet per sé zaligmakend is. Dit overzicht is dan ook niet volledig, maar is eerder illustratief.

De eerste beperking heeft te maken met de kwetsbaarheid die het betrekken van een groot aantal partijen bij een planningsproces tot gevolg heeft. Dankert en Tijs (2004) beschrijven in dit perspectief een kaartenhuis, dat in elkaar zakt zodra er één kaart (lees: een actor) wordt weggetrokken.

Naast de kwetsbaarheid die samenwerking met een groot aantal actoren met zich meebrengt, geeft dit grotere partijen ook een 'machts-kaart' die ze kunnen inzetten om hun wil door te drukken. Een beroemd onderzoek van Bent Flyvbjerg (1998) over de Deense stad Aalborg geeft een duidelijk voorbeeld over hoe vermeende neutrale (overheids)partijen hun machtspositie misbruiken waardoor er geen sprake meer is van gelijkwaardige posities. Ook Voogd (2004) ziet dit probleem en waarschuwt dan ook voor "*botsende belangen (waarbij) de zwakkere belangen het onderspit moeten delven*" (p.24). Flyvbjerg stelt zelfs dat rationaliteit (en daarmee realiteit) wordt bepaald door macht, waardoor de partij met de meeste macht in een planningsproces ook de realiteit bepaalt. Volgens Flyvbjerg is macht in een samenwerkingsproces altijd aanwezig en is gelijkheid tussen partijen in een planningsproces daarmee een illusie.

Tot slot kan de afname van restrictieve planning ook voor problemen zorgen en daarmee dient deze vorm van planning (toelatingsplanologie) niet per definitie ter zijde te worden geschoven. Een goed voorbeeld hiervan wordt geschetst door Koomen et al. (2008). In dit artikel schetsen de auteurs een beeld van de 'open-space preservation' in Nederland tegenover die in de Verenigde Staten. Uit hun conclusies blijkt dat het restrictieve beleid dat in Nederland jarenlang gevoerd is in landelijke gebieden sterk heeft bijgedragen aan het behoud ervan en de versterking van toeristische en natuurlijke functies. Het sterk decentrale beleid wat in de VS gevoerd is heeft volgens dit onderzoek ertoe bijgedragen dat het landelijke gebied in veel staten zeer verrommeld is.

De gebiedsgerichte benadering kan uitgelegd worden als een instrument om de gedachten en ideeën van ontwikkelingsplanologie tot uitvoer te kunnen brengen. In de volgende twee hoofdstukken van dit theoretisch kader wordt ingegaan op wat deze benadering inhoudt, maar er wordt eerst in hoofdstuk vier een overzicht gegeven van weginfrastructuurplanning in Nederlands beleid. Daarna wordt in deel B de overstap gemaakt naar het buitenland.

4

Weginfrastructuurplanning in Nederlands beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe Nederlandse weginfrastructuurplanning op dit moment bedreven wordt, waarmee het antwoord geeft op de tweede deelvraag van dit onderzoek. Paragraaf 4.3 gaat in op de huidige stand van zaken en beschrijft daarin onder meer de verbreding van de scope van planning van infrastructurele projecten in Nederland, de tracéwet en de nota ruimte. In de vierde paragraaf wordt daarna ingegaan op hoe de gebiedsgerichte benadering bij weginfrastructuurplanning in Nederland haar vorm heeft gekregen. Eerst volgt echter – als referentiekader - een korte historische schets van de ontwikkeling van weginfrastructuurplanning in Nederland.

4.2 Een korte geschiedenis

Anno 2010 lijkt een wereld zonder auto's een utopische gedachte. 114 jaar geleden was dat echter volledig anders: toen deed de auto haar intrede op de Nederlandse wegen. Hiervoor waren paarden en

Figuur 4.1: Het Rijkswegenplan van 1968 met de zwarte lijnen als bestaande snelwegen, blauwe lijnen als N-wegen (tweebaans), rode lijnen als geplande wegen die niet zijn aangelegd en groene lijnen als lijnen die niet gepland waren in 1968, maar wel zijn aangelegd (Autosnelwegen, 2010).



wagens, waterinfrastructuur en later het spoorwegennet de grootste mobiliteitsfacilitatoren. Waren in de eerste jaren auto's voorbestemd aan een kleine elite, in de twintigste eeuw veroverde de auto gaandeweg een belangrijke plek in het straatbeeld.

Vanaf het begin van de twintigste eeuw realiseerde de Nederlandse rijksoverheid zich dat er planning nodig was om de automobilititeit te faciliteren. Het eerste rijkswegenplan van 1915 vond nog geen doorgang tot wet- en regelgeving, maar dat lukte in 1927 wel. Dit resulteerde in een eerste officieel rijkswegenplan, wat voornamelijk een 'ad hoc karakter' had op basis van projecten eerder dan op basis van programma's. Pas ruim na de tweede oorlog kreeg weginfrastructuurplanning een meer structureel karakter, met het zeer civiel-technisch getinte rijkswegenplan uit 1968. Dit wegenplan werd in een periode gemaakt waarin de auto de toekomst had, autogebruik snel toenam door de stijgende welvaart, de gedachte was dat deze groei gefaciliteerd moest worden en dat (negatieve) externe effecten zoals geluidsoverlast slechts een marginale rol speelden (Busscher et al., 2009). Het Structuurschema Hoofdwegennet uit dit wegenplan is zeer invloedrijk geweest voor het huidige wegennet van Nederland, getuige figuur 4.1. In dit figuur is het Rijkswegenplan van 1968 afgebeeld, waarin de zwarte lijnen huidige snelwegen zijn, de rode lijnen aangeven welke snelwegen gepland waren maar nooit werkelijkheid zijn geworden, de blauwe stippellijnen aangeven welke wegen als N-wegen (tweebaans wegen) zijn aangelegd en de groene lijnen de wegen aangeven die niet in het plan van 1968 stonden maar wel zijn gerealiseerd. Opvallend is het kleine aantal groene wegen: er zijn weinig wegen aangelegd die niet in 1968 al gepland waren. Wat verder opvallend is, is dat de wegnummering in het rijkswegenplan nagenoeg gelijk aan hoe de huidige nummering. Dit verklaart gelijk het niet-bestaan van de A3: die staat namelijk wel op het rijkswegenplan maar is nooit gerealiseerd omdat deze geplande weg dwars door het huidige Groene Hart loopt. Duidelijk is in ieder geval dat dit rijkswegenplan van grote invloed is geweest op de ontwikkeling van het Nederlandse wegennet en tegelijkertijd biedt het een kijkje in de keuken van de ontwikkeling ervan.

In de zeventiger jaren van de vorige eeuw nam de maatschappelijke weerstand tegen ongeremde groei van het wegennet toe. Een groeiend milieubewustzijn (onder meer door het rapport van de Club van Rome uit 1972), het signaleren van de negatieve externe effecten voor de leefomgeving en de oliecrises van 1972 en 1979 resulteren uiteindelijk in het loslaten van het uitgangspunt om de mobiliteitsvraag te faciliteren (Busscher et al., 2009). Een beroemd voorbeeld van de lange arm van maatschappelijke weerstand is het proces om tot aanleg van de A4 Delft-Schiedam te komen. Zelfs na de aanleg van het zandlichaam in de zeventiger jaren wisten omwonenden de uiteindelijk aanleg tegen te houden. De verwachting is nu dat in 2015 de weg gereed is voor gebruik (Rijkswaterstaat, 2010), 57 jaar na de eerste plannen voor deze weg.

In de jaren zeventig en tachtig krijgt het wegennet met steeds meer actoren te maken, getuige de in gebruik name in 1979 van de Wet Geluidshinder en de Wet Milieubeheer. Andere grote veranderingen waren de introductie van de milieueffectrapportage (m.e.r.) die onder andere uitgevoerd

moest worden bij grote infrastructurele projecten –om de gevolgen van het milieu van een dergelijk project in kaart te brengen – en de overgang van het rijkswegenplan naar het meerjarenplan infrastructuur en transport (MIT). Weginfrastructuurplanning is hierdoor een complexe opgave geworden met omvangrijke planningsprocedures en voorwaarden.

4.3 Huidige stand van zaken

4.3.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de huidige stand van zaken binnen weginfrastructuurplanning in Nederland. Hoe wordt een weg gepland, wie zijn daarbij betrokken en wat is het huidige beleid van de overheid om tot realisatie te komen? Omdat dit onderzoek zich beperkt tot weginfrastructuurplanning op nationaal niveau, zal in deze paragraaf ook op dat beleidsniveau de nadruk liggen. Hierbij gaat het voornamelijk om snel(A)-wegen, maar ook om enkele rijks(N)-wegen zoals de N18 tussen Varsseveld en Enschede.

Allereerst wordt huidig beleid besproken, te weten de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Daarna wordt stilgestaan bij de uitvoering van het beschreven beleid, waarbij de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro) en het Meerjarenplan van Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) worden beschreven, naast de Tracéwet en de Spoedwet die onder demissionair minister Camiel Eurlings veel aandacht heeft gekregen. Deze paragraaf sluit af met enkele opmerkingen over de duur van huidige infrastructurele projecten. Onder de projectnaam 'Sneller & Beter' heeft de commissie Elverding enkele aanbevelingen gedaan over hoe weginfrastructuurplanning 'sneller en beter' kan en het laatste gedeelte van deze paragraaf gaat daar op in. Daarnaast wordt een aantal andere problemen gesignaleerd binnen de weginfrastructuurplanning.

4.3.2 Beleid

Op nationaal niveau wordt op verschillende wijzen invloed uitgeoefend op hoe het beleid van weginfrastructuurplanning uitgevoerd zou moeten worden. Ook de actoren zijn talrijk en beperken zich niet tot de ministeries die in eerste instantie rechtstreeks met weginfrastructuurplanning geassocieerd zouden worden. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste beleidsnotities die van invloed zijn op de huidige weginfrastructuur; de nota ruimte en de nota mobiliteit.

De Nota Ruimte (2006) is de opvolger van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en is daarmee op dit moment het belangrijkste beleidsdocument als het gaat om planning van de ruimtelijke ordening in Nederland. Het is ontwikkeld door de gezamenlijke ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Verkeer & Waterstaat (V&W) en Economische Zaken (EZ) en een van de belangrijke thema's in de Nota Ruimte is de omschakeling van ordening naar ontwikkeling (van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie), waarbij expliciet gewezen wordt op implementatie hiervan via de

gebiedsgerichte aanpak (Ministerie van VROM et al., 2005). Daarnaast wordt er veel nadruk gelegd op de integratie tussen verschillende beleidsvelden en decentralisatie van beleid en uitvoering naar andere overheidslagen, naast thema's als deregulering, uitvoeringsgerichtheid, duurzame ruimtelijke ontwikkeling en groeibevordering door een betrouwbare en hoogwaardige bereikbaarheid.

De Nota Mobiliteit uit 2005 daarnaast is een uitwerking van de Nota Ruimte op het gebied van mobiliteit, opgesteld door de ministeries van V&W en VROM. In de Nota Mobiliteit wordt invulling gegeven aan de belangrijkste thema's van de Nota Ruimte zoals integratie van beleidsvelden, decentralisatie (op regionaal niveau), uitvoeringsgerichtheid en bijvoorbeeld ook versterking van de economie door verbetering van de bereikbaarheid van deur tot deur. Doel was om tot een nationale – en daarmee overkoepelende – 'koers' te komen voor verkeer en vervoer op basis waarvan lagere overheden verder uitvoering kunnen geven aan concrete besluiten en maatregelen. Belangrijk is hierbij het in samenhang bezien van zowel de infrastructuur als de omgeving van die infrastructuur (ministeries van V&W en VROM, 2005).

4.3.3 Uitvoering

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro), die in 2008 in gebruik werd genomen, verzorgt het juridisch instrumentarium voor de Nota Ruimte en is hiermee een instrument voor beleidsuitvoering. Met onder andere de implementatie van structuurvisies¹ wordt een pro-actieve houding van overheidslagen gestimuleerd omdat deze structuurvisies een vroeg standpunt vereisen en zo richting kunnen geven aan (toekomstig) beleid (Ministerie van VROM et al., 2005). Zoals De Roo (2010) meldt in zijn uiteenzetting tijdens het symposium 'Naar duurzame weginfrastructuur!'² wordt de nWro in plaats van kaderstellend, eerder 'vormvrij' binnen kaders. Verder biedt de nWro mogelijkheden om algemene maatregelen van bestuur (AMvBs) te geven als er nationale belangen gediend moeten worden.

Beleid zoals de Nota's Ruimte en Mobiliteit moet vertaald worden in uitvoeringsmechanieken zodat de aanleg van weginfrastructuur in goede banen geleid kan worden. Hiertoe is – na de rijkswegenplannen uit de vorige eeuw – het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) – vanaf 1993 – en met ingang van 2008 het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) in het leven geroepen. Daarnaast moet volgens de Tracéwet uit 1994 bij aanleg of aanpassing van weginfrastructuur de tracéwetprocedure doorlopen worden. Beide uitvoeringsmechanieken worden hieronder besproken.

Het MIRT is de uitvoeringsagenda van het kabinet op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ordening en borduurt hiermee voort op het beleid van zowel de hierboven beschreven Nota Ruimte als de

¹ Een structuurvisie is een beleidsdocument waar in grote lijnen het geplande toekomstige ruimtelijke beleid van een bepaald overheidsniveau in beschreven staat (Ministerie van VROM et al., 2005).

² Het symposium 'Naar duurzame infrastructuur!' werd 22 maart 2010 georganiseerd door de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen en door de Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat. Het symposium ging over "het samenspel tussen de gebiedsgerichte benadering, duurzaamheid en PPS bij weginfrastructuurplanning" (RUG, 2010).

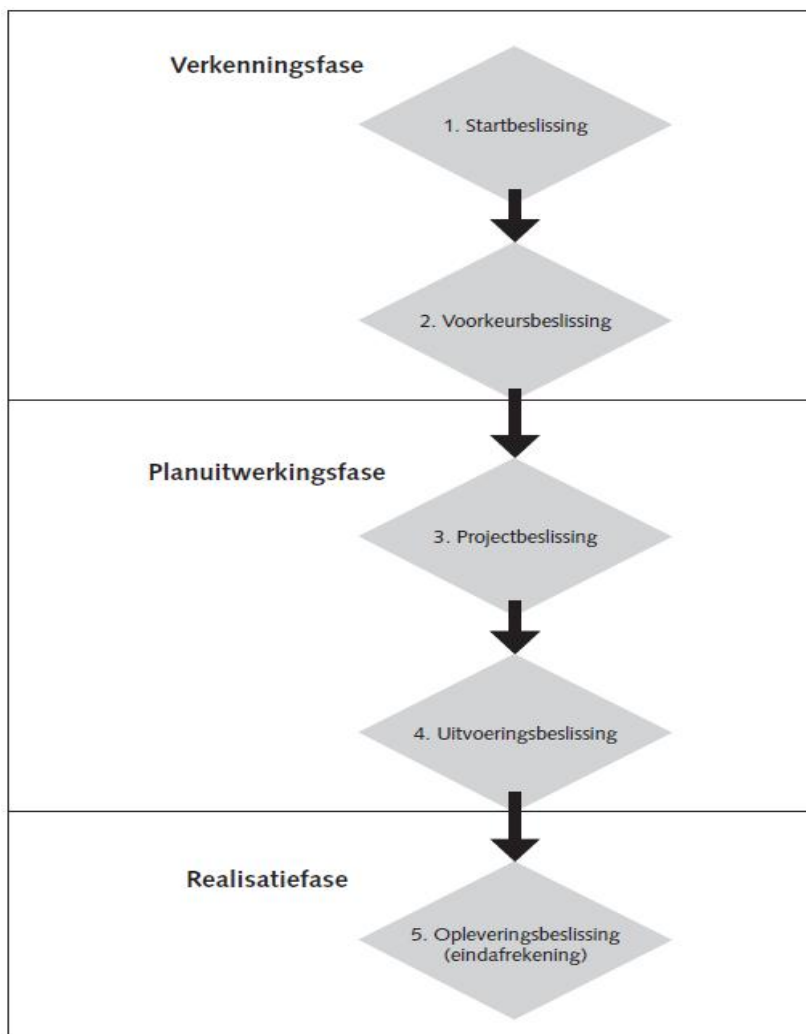
Nota Mobiliteit. In het MIRT staan alle projecten en programma's waar het kabinet in investeert. In het MIRT worden drie fasen – en vijf beslismomenten – onderscheiden waarin wordt gekeken of er verder wordt gegaan met het project of programma en of dus financiering vanuit de overheid gecontinueerd wordt, zie box B. Het MIRT is een vervolg op het MIT en tracht door de toevoeging van de R van Ruimte de overgang te maken van een sectorale planning naar een meer integrale en bredere werkwijze. Daarom wordt het MIRT niet alleen door het ministerie van V&W opgesteld, maar worden ook de ministeries van VROM, LNV en EZ betrokken en zijn naast projecten en programma's gericht op infrastructuur, ook thema's als verstedelijking en bedrijventreinen opgenomen (Ministerie van V&W et al., 2009).

BOX B – De fasen van het MIRT

In de eerste fase wordt een probleem of kans ('initiatief') gesignaleerd door het rijk of door een decentrale overheid. Doormiddel van een startbeslissing wordt dit initiatief al dan niet opgenomen in het MIRT proces. Bij de voorkeursbeslissing worden de mogelijke oplossingen voor het probleem of de kans onderzocht en wordt – mede doormiddel van een mogelijke marktverkenning, milieueffectrapportage (MER)-procedure en (maatschappelijke) kosten-batenanalyse ((M)KBA)-procedure – voorkeur voor een bepaalde oplossing uitgesproken.

Als de voorkeursbeslissing positief uitpakt kan de verkenningfase worden verlaten en over worden gegaan op de planuitwerkingsfase. Voorwaarde hiervoor is wel dat de begroting voor het project of programma rond moet zijn en betrokken partijen financiële toezeggingen hebben gedaan. De planuitwerkingsfase begint met het uitvoeren van bestuursrechtelijke procedures zoals tracébesluiten of bestemmingsplanprocedures. Op basis hiervan volgt de projectbeslissing, waarna alle voorbereidende werkzaamheden beginnen zoals het aankopen van grond, het aanvragen van vergunningen en de aanbesteding. Op basis hiervan wordt de uitvoeringsbeslissing genomen. Hiermee komt een einde aan de planuitwerkingsfase en begint de realisatiefase. In deze fase wordt het project of programma gerealiseerd. Zodra het gerealiseerde in gebruik is genomen wordt de opleveringsbeslissing genomen; het project of programma wordt dan uit de MIRT-procedure gehaald en in beheer genomen (Ministeries van V&W en VROM, 2009). Figuur 4.2 illustreert het MIRT proces.

Bij aanleg van infrastructuur van rijkswegen moet volgens de Tracéwet van 1994 altijd een tracéwetprocedure doorlopen worden. Voor het aanleggen van nieuwe infrastructuur moet de hele procedure doorlopen worden. Bij aanpassing (bijvoorbeeld bij verbreding) wordt volstaan met een verkorte versie (Rijkswaterstaat, 2010a). Zie voor een volledig overzicht van de tracéwetprocedure box C.



Figuur 4.2: Fasen en beslissingsmomenten in het MIRT (Ministeries van V&W en VROM, 2009)

Box C – De tracéwetprocedure

De tracéwetprocedure bestaat uit negen stappen, te weten de startnotitie; inspraak en advies; trajectnota/MER; inspraak, advies en toetsing; standpunt; ontwerp-tracébesluit; tracébesluit; realisatie, en evaluatie. De startnotitie beschrijft de achtergronden van een project, het probleem en de mogelijke oplossingen. Daarnaast beschrijft het welke milieueffecten bezien worden in de milieueffectrapportage (MER). Na de opstelling van de startnotitie bestaat er zes weken de mogelijkheid voor burgers om hierop te reageren. De startnotitie tezamen met de inspraak vormen de basis voor de trajectnota/MER, waarin huidige en mogelijke toekomstige problemen en oplossingen hiervoor verkend worden waarbij wordt

ingegaan op de consequenties van mogelijke oplossingen op het gebied van milieu (zoals geluid en luchtkwaliteit) en verkeer. Ook na vaststelling van deze trajectnota/MER wordt een inspraakronde gehouden, waarbij ook betrokken gemeenten, provincies en waterschappen advies geven. Daarnaast controleert de commissie-MER of de nota volledig en uitgebreid genoeg is. Op basis van de trajectnota/MER en de adviezen hierop nemen de ministers van V&W en VROM een standpunt in over de te prefereren oplossing. Dit standpunt wordt vervolgens uitgewerkt in het ontwerp-tracébesluit, waarop ook weer een inspraakronde volgt. Binnen vijf maanden na de vaststelling van het ontwerp-tracébesluit wordt daarna het definitieve tracébesluit genomen door de minister van V&W – in overleg met de minister van VROM. Als betrokkenen het niet eens zijn met dit besluit hebben ze nog de mogelijkheid om op dit moment naar de Raad van State te gaan, maar alleen als ze ook gereageerd hadden op het ontwerp-tracébesluit. Na definitieve vaststelling van het tracébesluit, dienen lagere overheden te zorgen voor de voorwaarden om te komen tot daadwerkelijke realisatie. Het aanpassen van een bestemmingsplan is hier een voorbeeld van. Nu kan overgegaan worden op realisatie, waarna na realisatie in een evaluatie de voorziene milieueffecten worden vergeleken met de daadwerkelijke milieueffecten (Rijkswaterstaat, 2010a).

De verkorte tracéwetprocedure voor aanpassing van bestaande weginfrastructuur stelt geen startnotitie, trajectnota en evaluatie op. De daarbij behorende inspraakronden komen hiermee dan ook te vervallen waardoor de procedure aanzienlijk verkort wordt en dus sneller afgerond kan worden.

In deze paragraaf is de suggestie gewekt dat weginfrastructuurplanning een sterk gereguleerd en objectieve wijze van planning heeft. Er moet echter bij weginfrastructuurplanning altijd rekening gehouden worden met politieke structuren en machtsposities. Flyvbjerg (2003) haalt in zijn artikel *Rationality and Power* een onderzoek aan van de Deense stad Aalborg (zie ook paragraaf 3.3), waar lokale bestuurders en planners in plaats van op objectieve en rationele wijze van planning, zich eerder laten leiden door hun machtsposities. Flyvbjerg stelt zelfs dat macht en rationaliteit een asymmetrische verhouding hebben; hoe meer macht iemand heeft, hoe minder rationeel hij zal handelen. Dit onderzoek wil dit standpunt niet als uitgangspunt nemen, maar wel is het goed om bij weginfrastructuurplanning in het achterhoofd te houden dat ook informele structuren een rol spelen die niet altijd rationeel, democratisch en objectief hoeven te zijn.

4.4 Opgaven binnen infrastructuurplanning

4.4.1 Lange procedures

De infrastructuurplanning in Nederland zoals deze hierboven beschreven is, kampt met verscheidene opgaven. De belangrijkste hiervan hebben te maken met de (te) lange doorlooptijd van planningsprocedures en de daaruit voortkomende overschrijding van budgetten van projecten. Dat is in

2007 ook erkend door het ministerie van V&W waarna de adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (beter bekend als de commissie Elverding, naar de voorzitter van de commissie de heer Elverding) is ingesteld, die in april 2008 het adviesrapport 'Sneller en Beter' heeft gepresenteerd. De commissie signaleerde voornamelijk vertraging in het besluitvormingsproces tijdens de standpuntbepaling van de minister, de voorbereiding op het tracébesluit (het ontwerp) en het tracébesluit zelf, op basis waarvan het een aantal aanbevelingen heeft gedaan.

De commissie Elverding signaleert een drietal oorzaken voor deze vertraging in het besluitvormingsproces van weginfrastructuurplanning: oorzaken die liggen in de voorbereiding en bestuurscultuur van projecten, oorzaken in het besluitvormingsproces en oorzaken die een juridisch karakter hebben. Oorzaken in de voorbereiding en bestuurscultuur voor vertraging zijn onder meer bestuurlijke drukte, een gebrek aan bestuurlijke consistentie, gebrekkige ambtelijke voorbereiding en een gebrek aan ruimte in het budget voor infrastructurele projecten (wat wordt veroorzaakt door een onderschatting van de kosten van een project). In het besluitvormingsproces ligt de oorzaak voor vertraging veelal bij het gebrek aan een verkenningsfase, of een gebrek aan een verkenningsfase van voldoende kwaliteit. Door dit 'halve begin' wordt bij menig project in een later stadium nog gediscussieerd over nut en noodzaak van het project wat ten koste gaat van de daadkrachtigheid en snelheid van de voortgang van het project. In de uitvoeringsfase kan vervolgens vertraging opgelopen worden door de veelheid aan vergunningen die nodig is voor de aanleg van infrastructuur en die vaak moeten worden uitgegeven door decentrale overheden. Hierdoor hebben deze overheden een troef in handen om hun stem te laten horen, omdat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van mogelijkheden die hogere overheden hebben om hun plannen op te leggen aan lagere overheden. Juridische factoren tot slot hebben voornamelijk te maken met de sectorale en omvangrijke milieuwetgeving. Omdat deze wetgeving zeer gedetailleerd is, is de kans op fouten tijdens (milieu)onderzoek – en daarmee een negatieve rechterlijke uitspraak – relatief groot. In zulke gevallen gaat er veel tijd verloren met het doorvoeren van procedurele wijzigingen, terwijl inhoudelijk het project hetzelfde blijft en het resultaat dus slechts vertraging is.

4.4.2 Verrommeling

Naast lange planningsprocedures heeft weginfrastructuurplanning ook met inpassingsopgaven te maken. Veel gehoorde (maatschappelijke) kritiek is de verrommeling van het landschap rond snelwegen waardoor de zogenoemde 'belevingswaarde' van de snelwegomgeving vermindert. Reden hiervan is de toenemende druk op de snelwegomgeving en een slechte inpassing van de snelweg in de omgeving (Veldhuis en Paeßens, 2009). Redenen voor een toenemende druk op de snelwegomgeving zijn volgens Veldhuis en Paeßens (2009) het toenemende aantal mensen dat in de snelwegomgeving werkzaam is (een toename van 23 procent in de periode van 1996 tot 2004), het hoge percentage van snelweg dat onder invloed is van bebouwing (25 procent) en het hoge aandeel nieuwbouw binnen drie kilometer van

een op- of afrit van een snelweg. Door deze druk op de snelwegomgeving en de schaarste aan ruimte wordt bij de ontwikkeling van snelwegen (bijvoorbeeld verbreding) prioriteit gelegd bij een goede verkeersdoorstroming, een hoge verkeersveiligheid en de economische benutting van de ruimte direct naast snelwegen wat ten koste gaat van de inpassing in de omgeving.

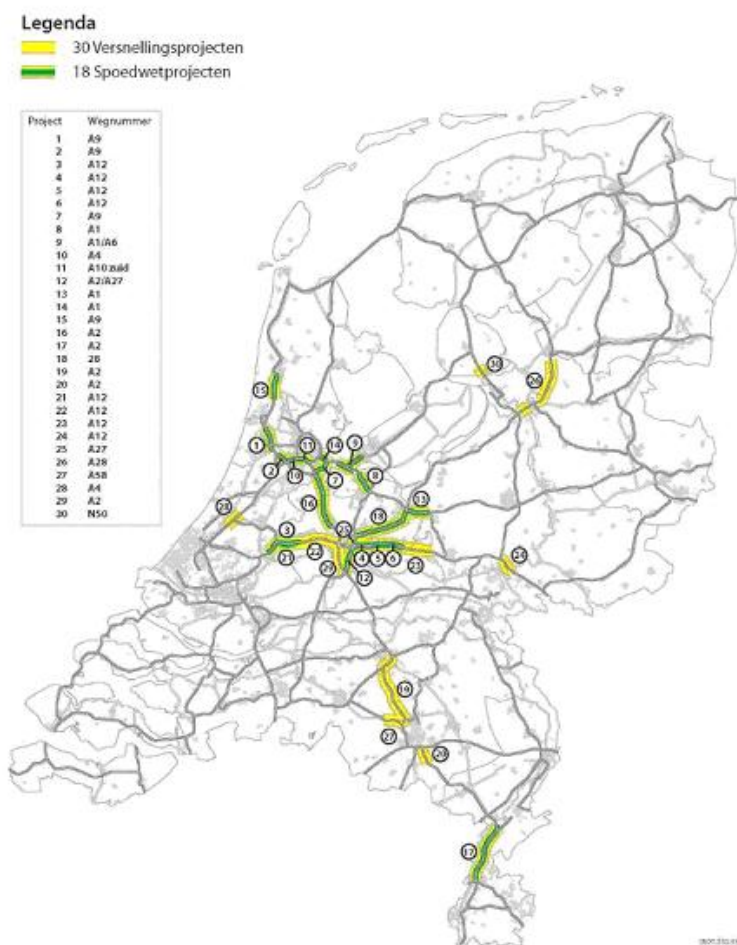
4.4.3 Oplossingen voor problematiek

Uit voorgaande paragraaf is gebleken dat er aan het begin van de 21^{ste} eeuw voldoende opgaven liggen voor planologen, verkeerskundigen en beleidsmakers. Hieraan is onder meer gehoor gegeven via het rapport 'sneller en beter' van de commissie Elverding, de spoedwet wegverbreding, de structuurvisie 'Zicht op mooi Nederland' (met het project snelwegpanorama's), het rapport van het ruimtelijk planbureau 'Bloeiende berm' en het interdepartementale project 'Routeontwerp'. Achtereenvolgens worden deze onderwerpen hieronder behandeld.



Figuur 4.3: Sneller door beter: Bij een gedegen voorbereiding staat een uiteindelijk besluit niet meer tot discussie en zullen plannings- en uitvoeringsfasen sneller verlopen (Sneller & beter. 2010).

De commissie Elverding onderscheidde onder andere opgaven in de bestuurscultuur en voorbereiding, en in het besluitvormingsproces. Over opgaven in de bestuurscultuur en voorbereiding adviseert de commissie dat er meer gebruik moet worden gemaakt van de bestaande 'doorzettingsmacht' naar lagere overheden toe en dat er meer bestuurlijke consistentie in besluiten moet komen ("de rug recht houden"). Daarnaast kunnen de budgettekorten worden geremd door een gedegen kostenraming in de verkenningsfasen, met een besluit over de wijze van inpassing in die fase. Binnen het besluitvormingsproces adviseert de commissie om een uitgebreidere verkenningsfase te doorlopen die wordt afgesloten met een voorkeursbesluit die op politiek niveau gedragen wordt. Daarnaast adviseert de commissie om al in de verkenningsfase betrokkenen ('stakeholders') mee te laten denken zodat ze niet alleen betrokken worden bij het formuleren van oplossingen, maar ook bij de formulering van de daadwerkelijke problemen. Verder adviseert de commissie om de verkenningsfase uit te breiden, waardoor voorbereidingen langer kunnen duren maar de plannings- en uitvoeringsfasen sneller doorlopen kunnen worden (zie voor een visualisatie figuur 4.3).



Figuur 4.4: De dertig knelpunten die met de Spoedaanpak wegen worden aangepakt (Rijkswaterstaat, 2010b)

Een groot verschil is dat de commissie Elverding adviseert om aan het eind van de verkenningsfase al een voorkeursalternatief te hebben en om met dit ene alternatief de planningsfase in te gaan – in plaats van met verschillende alternatieven – wat tijdsbesparend kan werken. De nadruk op de verkenningsfase komt ook terug in het advies om gebiedsagenda's op te stellen. Deze agenda's geven een beeld van de ruimtelijke opgaven die in een bepaald gebied liggen; (toekomstige) opgaven en oplossingsrichtingen. Deze gebiedsagenda's werken zo als "argumentatie voor verkenningen" (ministerie van VROM, 2010) en geven daarnaast een breder beeld van ruimtelijke opgaven waardoor problemen en oplossingen zich niet beperken tot infrastructuur maar integraal kunnen worden gezien. De commissie adviseert tot slot om problemen integraal (gebiedsgericht) te bezien en stelt het voor om urgente projecten met een maatschappelijk en politiek breed draagvlak met behulp van spoedwetgeving versneld uit te voeren³.

³ Voor het volledige advies van de commissie Elverding, zie: Sneller en Beter, Advies commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, april 2008.

De Spoedwet wegverbreding ('de spoedaanpak') is een wet die inspringt op knelpunten in de hoofdweginfrastructuur en beoogt versneld dertig knelpunten (zie figuur 4.4) aan te pakken. Met de in gebruik name van deze wet heeft demissionair minister Camiel Eurlings getracht om de slagvaardigheid van infrastructuurplanning te vergroten en om de duur van infrastructurele projecten te verkleinen, waardoor hij beoogt dagelijkse congestie te verminderen en doorstroming te bevorderen. De spoedwet is een aanpassing op de spoedwet die in 2003 door voormalig V&W minister Roelf de Boer (LPF) was ingesteld en in januari 2009 in gebruik is genomen. De spoedwet is ingesteld om sneller tot aanpassing van wegen te komen en gebruikt hiervoor verschillende middelen. Zo is het aantal inspraakmomenten ingeperkt en wordt al in een vroeg stadium (voor het tracébesluit) een aannemer gezocht. Daarnaast worden de lucht- en geluidsonderzoeken minder uitgebreid gedaan en wordt ook de milieueffectrapportage in verkorte vorm gedaan. De wegwerkzaamheden tot slot worden zo snel mogelijk uitgevoerd - waardoor de overlast hevig is - maar waardoor ze binnen een korte tijd kunnen worden afgerond (Rijkswaterstaat, 2010b).

Waar 'Sneller en Beter' en de aansluitende spoedwet wegverbreding voornamelijk bedoeld zijn om de proceduredtijd van projecten te verkorten en om budgetoverschotten te voorkomen, richten de structuurvisie 'Zicht op mooi Nederland'⁴ (met het project Snelwegpanorama's), het rapport van het ruimtelijk planbureau 'Bloeiende bermen' en het interdepartementale project 'Routeontwerp' zich meer op de kwaliteit van de snelwegomgeving. 'Zicht op mooi Nederland'⁵ heeft als hoofddoel om "de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving te verbeteren" (Ministerie van VROM, 2008, p. 7) en wil dit realiseren door het creëren van zogenoemde 'Snelwegpanorama's' die ervoor moeten zorgen dat kwalitatief hoogstaande landschappen langs snelwegen zichtbaar zijn en blijven voor weggebruikers. Het rijk stimuleert provincies tot het aanwijzen van snelwegpanorama's in hun gebied en draagt daarnaast zelf zorg voor een negental gebieden zoals de Drentsche Aa langs de A28. Ook het rapport van het Ruimtelijk Planbureau 'Bloeiende Bermen' signaleert het gevaar van toenemende verrommeling rond snelwegen en pleit voor duidelijke profilering van delen van de snelweg. In stedelijke omgevingen zou bijvoorbeeld meer bebouwing en een hogere dichtheid rond snelwegen mogelijk zijn, en in landelijke gebieden zou er juist gekozen moeten worden voor 'panorama's'. Samenwerking tussen verschillende sectoren hierbij is onontbeerlijk.

Routeontwerp tot slot is een interdepartementaal project⁶ dat zich vier jaar lang heeft ingezet voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van snelwegen en hun directe omgeving. De nadruk lag hierbij op ontwerp van het wegtracé en inpassing van de weg in het landschap. Hiertoe zijn voor vier snelwegen (te weten de A2, A4, A12 en A27) routevisies, gebiedsuitwerkingen en architectonische specificaties ontworpen waardoor samenhang in ontwerp en inpassing meer aandacht zouden krijgen.

⁴ Het project Sneller en Beter is uitgevoerd in opdracht van de ministeries van V&W en VROM, en de structuurvisie 'Zicht op mooi Nederland' is geschreven door het ministerie van VROM.

⁵ Een visie opgesteld door de gezamenlijke ministeries V&W, LNV, EZ, VROM en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

⁶ Bij het programma Routeontwerp waren de ministeries van V&W, VROM en LNV betrokken.

Doel was om de weg en zijn omgeving in samenhang te bezien en om relevante partijen te laten samenwerken bij planningsprocessen. In 2009 is het programma tot een einde gekomen en is de werkwijze van het Routeontwerp opgeschaald tot het hele hoofdwegennetwerk van Nederland. Bij Rijkswaterstaat is het Steunpunt Gebiedsgericht Werken opgericht om het gedachtegoed van Routeontwerp verder uit te dragen (Van Zelm van Eldik, 2008).

Hierboven beschreven projecten, onderzoeken en (voorgestelde) maatregelen hebben een aantal belangrijke zaken gemeen zoals vroegtijdige samenwerking, een integrale werkwijze en de nadruk op kwaliteit van de leefomgeving. Een praktische uitwerking hiervan kan gevonden worden in de gebiedsgerichte benadering voor planning van weginfrastructuur. Het volgende hoofdstuk gaat hierop in.

De gebiedsgerichte benadering in Nederland

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de afsluiting van het theoretisch kader van dit onderzoek en is daarmee de opstap naar de quickscan die in deel B volgt. Hoofdstukken een en twee hebben inzicht gegeven in de achtergrond van de planologie en de maatschappelijke ontwikkelingen, die uiteindelijk de basis vormden voor de ontwikkeling naar de ontwikkelingsplanologie in hoofdstuk drie. Hoofdstuk vier gaf daarna een overzicht van de weginfrastructuurplanning in Nederland en in dit hoofdstuk zal de combinatie van weginfrastructuurplanning en de gebiedsgerichte benadering centraal staan. Hiertoe wordt eerst een korte schets gegeven van de achtergrond van de gebiedsgerichte benadering – de historie van het ontwerp van snelwegen en de achtergrond van intersectoraal beleid – waarna in paragraaf drie tot een onderzoeksdefinitie gekomen wordt van de gebiedsgerichte benadering in weginfrastructuurplanning. Het hoofdstuk sluit af met een uiteenzetting over de meerwaarde die de gebiedsgerichte benadering in weginfrastructuurplanning kan hebben met ter illustratie twee voorbeelden van respectievelijk ‘zachte’ en ‘harde’ (meer)waarden bij het Belvédère project in Maastricht en het openbaar vervoerssysteem in Hongkong.

5.2. De gebiedsgerichte benadering in perspectief

5.2.1 Inleiding

De gebiedsgerichte benadering staat weer volop in de belangstelling na het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 1998 en het advies van het Interprovinciaal Overleg (IPO) uit 2001 over ontwikkelingsplanologie – en de gebiedsgerichte benadering als uitvoerende factor hiervan (zie ook paragraaf 3.2). Het denken op een intersectoraal niveau gebeurt in het ruimtelijke veld echter al langer dan vanaf de nadagen van de twintigste eeuw. Vanaf de jaren tachtig is namelijk in milieubeleid al volop geëxperimenteerd met het integraal bekijken van ruimtelijke problematiek, wat kort in paragraaf 5.2.3 behandeld zal worden. Eerst zal echter in paragraaf 5.2.2 worden stilgestaan bij de Nederlandse ontwerpgeschiedenis van snelwegen. Ondanks dat pas recent aandacht lijkt te zijn ontstaan voor het ontwerp van de snelweg en de relatie die de snelweg met haar omgeving heeft, is deze relatie namelijk al ouder dan gedacht.

5.2.2 Interactie tussen snelweg en landschap in historisch perspectief

Al vanaf 1915 wordt in Nederland nagedacht over het ontwerp van de snelwegomgeving. Toenmalig minister van Waterstaat Lely gaf Staatsbosbeheer de opdracht om stroken langs autowegen te beplanten en tot in de jaren negentig van de vorige eeuw was de afdeling Verkeerswegen van Staatsbosbeheer

betrokken bij de aanleg van de Nederlandse rijkswegen. Het belangrijkste ontwerpprincipe van de afdeling Verkeerswegen was gebaseerd op de Duitse Autobahnen uit de jaren dertig: de snelweg moet de schoonheid van het landschap benadrukken door het ontwerp van de snelweg aan te passen aan het landschap dat het doorsnijdt. Omdat de afdeling Verkeerswegen in de naoorlogse periode van 1960 tot 1990 – ook de periode dat de meeste Nederlandse snelwegen zijn aangelegd – een flinke vinger in de pap had wat het ontwerp van snelwegen betrof, zijn veel Nederlandse wegen met dit ontwerpprincipe aangelegd (MUST, 2009). De achtergrond van deze ontwerpprincipes komen voor een groot deel van de hand van de ingenieur – en adviseur bij Staatsbosbeheer – G.A. Overdijkink die in 1941 het boek *Langs onze wegen* schreef waarin onder meer staat dat “niet alleen de weg de mogelijkheid [biedt] in het landschap door te dringen en het in tal van richtingen waar te nemen, maar op zich zelf oefent hij een belangrijke invloed op de schoonheid van het landschap uit en wel door zijn aard, ligging, richting, breedte, dwarsprofiel en beplanting” (MUST, 2009, p.15).

In de jaren zeventig kwamen er echter steeds meer kritische geluiden op deze wijze van planning van snelwegen, want ondanks dat het landschap waar de snelweg doorheen sneed zichtbaar was voor de automobilist, waren er veel aanpassingen in het landschap zelf nodig. Dit ging ten koste van een groot deel van de directe omgeving van nieuw aan te leggen snelwegen en maatschappelijke weerstand werd hierdoor groter. Het “schilderen met bulldozers” (MUST, 2009, p. 19) werd verruild voor een minimalistische kijk op snelwegontwerp en in het begin van de jaren negentig werd de afdeling Verkeerswegen van Staatsbosbeheer zelfs opgeheven en werd de technische wijze van wegontwerp door Rijkswaterstaat omarmd (MUST, 2009).

5.2.3 Intersectoraal werken in de ruimtelijke ordening

Op het moment dat (Europese) milieuregelgeving in de jaren tachtig een steeds prominentere plaats innam in ruimtelijke planning werd het – vaak door een zeer strikte wijze van vertaling van Europese milieuregelgeving - steeds ingewikkelder om tot ruimtelijke ontwikkeling te komen. Er werden eind jaren tachtig en in de jaren negentig dan ook concepten bedacht die trachtten creatief om te gaan met deze wet- en regelgeving; een voorbeeld hiervan was het ROM-gebiedenbeleid (ROM staat voor ruimtelijke ordening en milieu). Het uitgangspunt bij het ROM-gebiedenbeleid is dat elk milieukundig probleem op zichzelf wordt bekeken en naar een oplossing wordt gezocht in samenwerking met private partijen. Hierbij is geen enkele situatie hetzelfde en zal dus elke keer een probleemspecifieke en gebiedsgerichte oplossing gevonden moeten worden. Het bijvoorbeeld compenseren van milieuoverlast met het verhogen van de leefkwaliteit op een ander facet in de ruimtelijke ordening⁷ is een goed voorbeeld van de integratie van beleidsvelden (in dit geval die van ruimtelijke ordening en milieu) en stapt daarmee over

⁷ Een voorbeeld hiervan kan zijn het aanleggen van een park in een woonwijk ter compensatie van toenemende geluidsoverlast door bijvoorbeeld de intensivering van overgaand vliegverkeer.

sectorale wet- en regelgeving heen om te komen tot een intersectorale oplossing voor een probleem (De Roo, 2001).

Helemaal uit de lucht vallen deed de gebiedsgerichte benadering aan de vooravond van de 21^{ste} eeuw dus niet. Toch was duidelijk dat weginfrastructuurplanning met haar sterk sectorale structuur, technische uitgangspunten en top-down benadering verbeterd moest worden met de opkomst van de ontwikkelingsplanologie. Het onder andere opstellen van gebiedsagenda's, de ontwikkeling van het MIT naar het MIRT en rapporten als die van de commissie Elverding en Zicht op mooi Nederland hebben de gebiedsgerichte benadering binnen weginfrastructuurplanning op het spreekwoordelijk goede spoor geholpen (zie paragraaf 4.4.3). In de volgende paragraaf zal uiteen gezet worden hoe de gebiedsgerichte benadering en haar verwante terminologieën uitgelegd kunnen worden en wordt uiteindelijk gekomen tot een onderzoeksdefinitie.

5.3 De gebiedsgerichte benadering omschreven

5.3.1 Binnen de planologie

De termen gebiedsgerichte benadering, gebiedsbenadering, gebiedsgerichte aanpak, gebiedsontwikkeling en gebiedsgericht werken worden in de literatuur vaak door elkaar gebruikt. Om een overzicht te krijgen van de veelheid aan terminologieën wordt hieronder een aantal van de belangrijkste gegeven, te beginnen bij de term gebiedsontwikkeling.

Volgens Buunk (2007) valt dit te omschrijven als "de integrale aanpak van een gebied op basis van een gedeelde kwaliteitsvisie waarbij publiek, privaat en particulier in co-productie elkaar aanvullen en versterken met uitdrukkelijke aandacht voor financiering" (p.15). Opvallend is dat de term gebiedsontwikkeling en gebiedsgerichte benadering (p. 10) in deze bron door elkaar worden gebruikt en er wordt geïmpliceerd dat deze termen hetzelfde behelzen. Aansluitend aan deze omschrijving, beschrijven Van Jolingen en Kersten (2009) gebiedsontwikkeling met de nadruk op de (her)ontwikkeling van gebieden waarbij verschillende functies worden gecombineerd, zoals infrastructuur, recreatie en groen. Gebiedsontwikkeling kan volgens hen gezien worden als "een integraal en voortdurend proces van 'rekenen en tekenen', in samenwerking tussen verschillende betrokkenen", waarbij "de werkwijze bij gebiedsontwikkeling is gericht op de lange termijn" (p.6). Hajer (2004) beschrijft de gebiedsgerichte aanpak als een integrale aanpak die zich richt op de verbetering van de kwaliteit van het woon-, werk- en leefklimaat van specifiek het landelijk gebied als er "complexe en samenhangende problemen" (p.26) zijn die opgelost moeten worden. De gebiedsgerichte aanpak pakt de problemen in een bepaald gebied in één keer (en dus op een integrale wijze) aan. Tot slot is ook in beschrijvingen van beleid aandacht voor gebiedsgerichtheid. Albrechts et al. (1999, p.12) hebben het in dat perspectief over gebiedsgericht beleid als 'een beleidsvorm waarin niet de verschillende overheden in hiërarchische verhoudingen tegenover

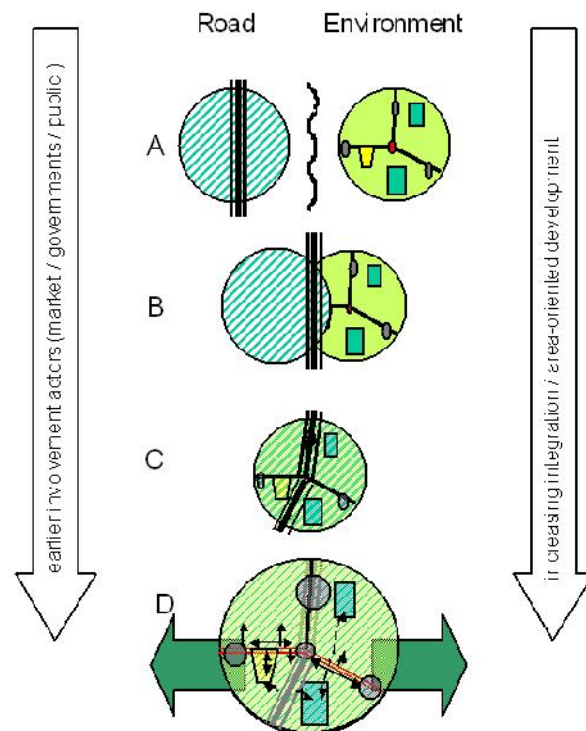
elkaar staan en de verschillende maatschappelijke actoren trachten te sturen, maar een beleidsvorm waarin publieke en private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandeling en overleg naar geschikte oplossingen zoeken’.

Duidelijk is dat er veel beschrijvingen in de omloop zijn, met ieder hun eigen speerpunten. Toch kan uit deze beschrijvingen een aantal gezamenlijke punten worden gefilterd en in dit onderzoek worden alle bovenstaande terminologieën dan ook geschaard onder één term: de gebiedsgerichte benadering. Voor deze term is gekozen omdat het laat zien dat deze vorm van planning een zekere theoretische achtergrond heeft (benadering) en omdat het woord gebiedsgericht de lading van de term goed dekt. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de gebiedsgerichte benadering bij weginfrastructuurplanning en wordt afgesloten met een definitie hiervan voor de rest van dit onderzoek.

5.3.2 Ingezoomd op weginfrastructuurplanning

Arts (2007) stelt dat bij een gebiedsbenadering in weginfrastructuurplanning “niet de weg maar het hele gebied centraal staat in de planopgave” (p.34). Dit kan gezien worden als de kern van waar het om draait bij de gebiedsgerichte aanpak in weginfrastructuurplanning.

Ook Struiksmā en Tillema (2009) herkennen een verbreding van de (planning)scope en noemen dat de omslag van de lijnopgave naar de gebiedsopgave binnen weginfrastructuurplanning. Deze ontwikkeling wordt gevisualiseerd in figuur 5.1, waarbij figuur A staat voor een sectorale, overheidsgerichte wijze van weginfrastructuurplanning terwijl de ontwikkeling richting figuur D juist een steeds meer integrale wijze van planning laat zien in samenspraak met andere betrokken actoren (Arts, 2007).



Figuur 5.1: Weginfrastructuurplanning van lijn- naar gebiedsopgave (Arts, 2007)

Struiksmā en Tillema (2009) onderscheiden binnen de gebiedsopgave twee vormen van integratie: intern en extern. Met interne integratie (aangezwengeld door een roep om “een inhoudelijke verbreding van de infrastructuurplanning” (p.4)) werd in eerste instantie de integratie tussen verschillende onderdelen van een sector in het overheidsbeleid bedoeld, zoals de integratie tussen verkeer en vervoer. Hiermee werd in de jaren zeventig getracht om het ruimtegebruik van weginfrastructuur te verminderen. Eind jaren tachtig werd hiermee gepoogd het autogebruik terug te

dringen en om andere wijzen van vervoer te stimuleren en in 2001 werd interne integratie gebruikt om te proberen om infrastructuurnetwerken van verschillende overheidslagen te integreren (dit werd 'de netwerkbenadering' genoemd).

Waar de interne integratie nog was gericht op bescherming, weet externe integratie veel meer de nadruk te leggen op de ontwikkeling van een gebied en deze vorm van integratie kan dan ook aangeduid worden als de gebiedsgerichte benadering. Deze vorm van integratie is – in tegenstelling tot interne integratie – sectoroverschrijdend en tracht daarmee infrastructuur en ruimtelijke ordening samen te voegen om te komen tot één ruimtelijke inpassingswijze (Struiksma en Tillema, 2009).

De *gebiedsgerichte benadering in weginfrastructuurplanning* in kader van dit onderzoek houdt het volgende in:

De benadering van een gebied op een integrale en intersectorale wijze met daarbij de nadruk op samenwerking van betrokken publieke en private actoren op alle relevante overheidsniveaus gericht op de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en mobiliteit van dat gebied.

5.4 De meerwaarde van de gebiedsgerichte benadering

5.4.1 Meerwaarde via 'harde' en 'zachte' waarden

De meerwaarde van de gebiedsgerichte benadering kan uitgesplitst worden in de creatie van 'harde' en 'zachte' waarden. Bij harde waarden gaat om het financiële aspect met zachte waarden worden waarden als duurzaamheid⁸, ruimtelijke kwaliteit en belevings-, gebruikers- en toekomstwaarde bedoeld. Uit het onderzoek⁹ van Ecorys (2010) is gebleken dat waardecreatie bij weginfrastructuur voornamelijk 'zacht' is: uit de twee projecten die onderzocht zijn bleek dat de ruimtelijke kwaliteit (ofwel de leefbaarheid en duurzaamheid) een positieve impuls had gekregen door het gebruiken van een gebiedsgerichte benadering bij een planningsproces. Zo is bij de A2 in Maastricht de stedelijke leefbaarheid voor bewoners enorm vergroot omdat deze weg geen barrière meer vormt voor bewoners (Ecorys, 2010). Verhoging van de belevings-, gebruikers- en toekomstwaarde, alsmede het in acht nemen van duurzaam plannen en dus van de ruimtelijke kwaliteit in het algemeen is dan ook een groot voordeel van gebiedsgericht werken en hiermee zorgt de gebiedsgerichte benadering dus in sterke mate voor een meerwaarde voor het gebied.

Dat het komen tot meerwaarde binnen de gebiedsgerichte benadering voornamelijk 'zachte' waarden voortbrengt, kan een belemmering vormen op bestuurlijk niveau om de gebiedsgerichte benadering op brede schaal in weginfrastructuurplanning te implementeren. Toch is door

⁸ Volgens Van der Heijden (2010) staat duurzaamheid gelijk aan efficiëntie. Het combineren van functies is duurzaam, omdat het effectief gebruik maakt van bestaande mogelijkheden.

⁹ In opdracht van het ministerie van V&W.

functiecombinatie wel degelijk kostenbesparing mogelijk, zoals wordt onderschreven door Ecorys als Van der Heijden (2010). De gebiedsgerichte benadering binnen weginfrastructuurplanning kan voornamelijk kostenbesparend zijn als vanuit verschillende sectoren er samen een gebied ontwikkeld wordt, waarbij samenwerkende partijen gezamenlijk opdraaien voor kosten en profiteren van baten. Hierbij worden vastgoedbaten bijvoorbeeld verevend met kosten voor de aanleg van infrastructuur in het gebied¹⁰. Voorwaarde voor private investering is het vooruitzicht op winst en aangezien infrastructuur op zichzelf alleen geld kost is gebiedsgericht werken juist een kans om tot (financiële) meerwaarde te komen binnen weginfrastructuurplanning.

Van der Heijden (2010) beschrijft de mogelijkheid tot het creëren van een meerwaarde van de gebiedsgerichte benadering in interne en externe integratie. Bij interne integratie gaat hier om het afstemmen van verschillende fasen van weginfrastructuurplanning (de keten design (D), build (B), finance (F), maintain (M), operate (O) en RE: recycle, repair, reduce reuse en retrofit) en hun connectiviteit.¹¹ Externe integratie kan bereikt worden door DBFMORE-ketens van verschillende sectoren (bijvoorbeeld woningbouw, infrastructuur en waterbeheer) naast elkaar te leggen. Hierdoor kan intensiever (slimmer) gebruik gemaakt worden van bijvoorbeeld wegen. Door verschillende sectoren met elkaar te combineren wordt er op een multifunctionele en meer effectieve manier gebruik gemaakt van wegen. Een knooppunt van wegen kan tevens een vergaderlocatie zijn, een plaats om boodschappen te doen en functioneren als transferium. Hiermee sluit de interne en externe wijze van integratie die Van der Heijden beschrijft aan bij de beschrijving die Struiksma en Tillema (2009) geven van interne en externe integratie: bij interne integratie gaat het om het integreren van verschillende fasen in een planningsproces op sector niveau, en bij externe integratie gaat het om sectoroverschrijdende integratie¹².

5.4.2 Belvédère Maastricht – voorbeeld van waardecreatie met 'zachte waarden'

Belvédère is een gebied in Maastricht dat tot voorkort bestond uit een rommelig geheel van een verouderd en deels verlaten industrieterrein, sociale woningbouw, waterpartijen en een groot stuk natuur met een historisch cultuurlandschap. In een periode van ongeveer 25 jaar wordt getracht om met gebiedsontwikkeling dit gebied een ander aanzien te geven door de ontwikkeling van nieuwe functies in het gebied (culturele functies, kantoren, nieuwe woningen, parken, enz.) en door de kwaliteit van bestaande functies te verhogen (o.a. bereikbaarheid).

¹⁰ Dit wordt ook wel bovenplanse verevening wordt genoemd omdat kosten van het ene project worden verevend met de winsten van een ander project.

¹¹ Het meeste geld kan verdiend worden met de exploitatie van een weg (operate – O), waarbij het gaat om de mogelijkheden om efficiënt(er) om te gaan met een weg. 'Anders betalen voor mobiliteit' is hiervan een voorbeeld.

¹² Hierbij moet overigens wél opgemerkt worden dat de beschrijving van Struiksma en Tillema (2009) zich niet beperkt tot procesmatige interne en externe integratie. In hun beschrijving is verder ook de inhoudelijke integratie (die van de sector verkeer en vervoer) van belang.

Waardecreatie bij dit project (of, programma) wordt behaald door het creëren van draagvlak, verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en daardoor waardestijging van (nieuw) vastgoed. Draagvlak is bereikt door het in een vroeg stadium betrekken van enkele private partijen en de goede vertrouwensband die bestaat tussen deze private partijen en de gemeente. Verder is er samengewerkt met betrokkenen uit de omgeving (zoals bewoners, bedrijven en belangengroeperingen) wat het onderlinge vertrouwen en draagvlak ten goede is gekomen. De ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd door een verbetering van de bereikbaarheid van het gebied, het verbeteren van de kwaliteit van huidige functies zoals het cultuurlandschap en de waterstructuur en uitplaatsing van een oud industrieterrein. Hierdoor treedt waardevermeerdering van bestaand en toekomstig vastgoed op wat winstgevend kan worden voor de betrokken (private) partijen (Belvédère-Maastricht, 2010). Ondanks dat de Belvédère geen voorbeeld is van gebiedsgericht werken bij infrastructuurplanning is het interessant om te zien hoe bij dit specifieke project is gekomen tot gebiedsgericht werken. Sleutels waren de goede (vertrouwens)band met private partijen en de durf van zowel deze private als publieke partijen om samen de gebiedsopgave op te pakken. De belangrijkste waardecreatie betreft de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van draagvlak.

In dit voorbeeld was de gecreëerde meerwaarde van gebiedsgericht werken voornamelijk van een 'zachte' aard. Het volgende voorbeeld laat zien dat ook 'harde' waardecreatie tot de mogelijkheden behoort bij gebiedsgericht werken.

5.4.3 Openbaar vervoer Hongkong – voorbeeld van waardecreatie met 'harde waarden'

De stad Hongkong is een van de weinige steden in de wereld waar het openbaar vervoerssysteem winstgevend is. Dit heeft alles te maken met hun manier van werken: naast ontwikkeling van infrastructuur houdt het openbaar vervoersbedrijf zich ook bezig met vastgoedontwikkeling en stadsplanning. Een slim grondaankoopbeleid en vastgoedontwikkeling rond OV haltes zorgen voor winstgevendende verkoop- en huurprijzen, waarmee beheer en aanleg van infrastructuur bekostigd kunnen worden. Hiermee is het openbaar vervoerssysteem in Hongkong een voorbeeld van hoe bovenplase verevening kan zorgen voor een rendabel en winstgevendende wijze van infrastructuurplanning (Cevero, 2009).

Met het einde van dit hoofdstuk is ook een einde gekomen aan het theoretische gedeelte van dit onderzoek (en daarmee van deel A). In deel B zal een spreekwoordelijk kijkje over de heg genomen worden en zal een aantal landen onder de loep gelegd worden om te onderzoeken of en hoe de gebiedsgerichte benadering binnen weginfrastructuurplanning in deze landen gebruikt wordt. De Nederlandse case – zoals deze in hoofdstuk vier beschreven is – zal hiertoe als referentiekader dienen en daarnaast zal getracht worden om op basis van buitenlandse methoden een aantal aanbevelingen te doen voor de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning.

Quickscan buitenland

DEEL B

Inleiding

Doel van dit onderzoek is om te komen tot een inventarisatie van de rol van de gebiedsgerichte benadering in nationale weginfrastructuurplanning in het buitenland. Na een brede theoretische verantwoording en een beschrijving van de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning wordt in dit deel van het onderzoek een 'quicksan' gemaakt van een aantal buitenlanden, hiermee antwoord gevend op de derde deelvraag van dit onderzoek.

Deze inleiding start met een verantwoording van de keuze voor de verschillende geselecteerde landen en volgt met een uiteenzetting van de thema's van de gebiedsgerichte benadering die gezien zullen worden. In hoofdstuk 1 wordt de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning in het kort en volgens onderstaande thema's uiteengezet om als referentiekader te kunnen dienen voor de vergelijking met 'de buitenlanden' in deel C. Daarna worden in de hoofdstukken die volgen achtereenvolgens de hoofdlijnen van de nationale weginfrastructuurplanning in Frankrijk (hoofdstuk 2), Denemarken (hoofdstuk 3), Groot-Brittannië (hoofdstuk 4), Spanje (hoofdstuk 5) en Duitsland (hoofdstuk 6) beschreven.

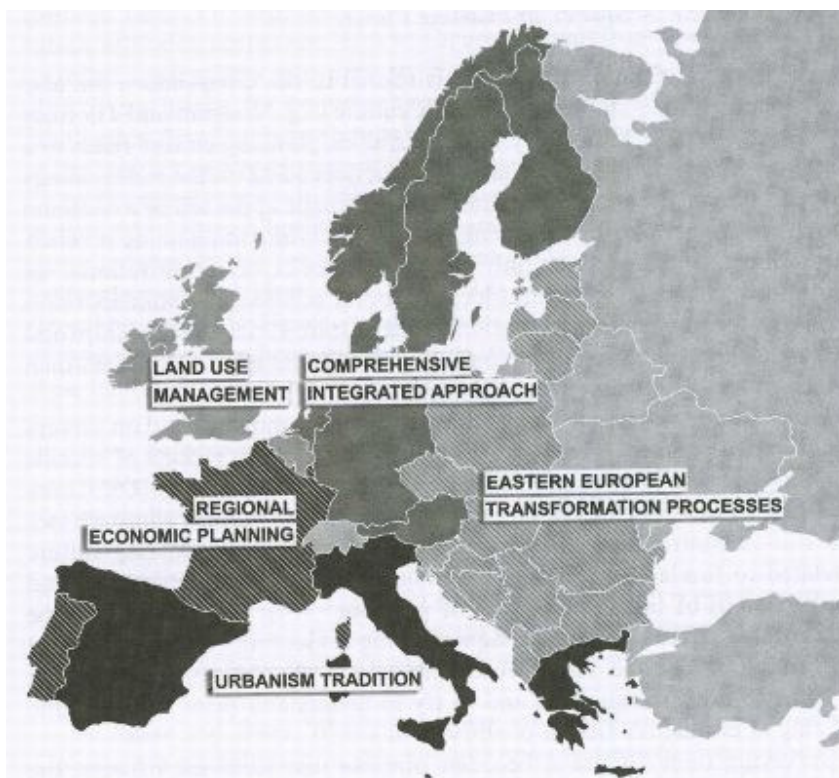
Verantwoording

In dit onderzoek is gekozen voor het bezien van landen met verschillende planningsachtergronden om zo een breed overzicht te krijgen van de verschillende wijzen van (weginfrastructuur)planning. Daarnaast was een belangrijke reden voor deze keuze dat directe buurlanden van Nederland in meerdere gevallen een andere planningsbenadering hebben dan Nederland, waardoor het bezien van verschillende planningsachtergronden onvermijdelijk werd. Op basis van het nationale rechtssysteem, overheidsstructuur en nationaal beleid is door de Europese Commissie in het 'EU compendium of spatial planning systems and policies' (1997) een viertal benaderingen in ruimtelijke planning uiteengezet (zie voor de planningsbenaderingen ook figuur 1¹³):

- De allesomvattende geïntegreerde planningsbenadering (comprehensive integrated approach): deze benadering gaat uit van hiërarchisch opgestelde ruimtelijke plannen door verschillende overheidslagen die door middel van overheidssturing gericht zijn op de ruimtelijke structurering van activiteiten (en minder op economische ontwikkeling). Deze planningsbenadering vereist grote planningsinstituten en een zekere mate van politieke betrokkenheid omdat zowel het doel als het weg naar dat doel van belang is. Nederland past deze wijze van planning toe.

¹³ In figuur 1 wordt ook een melding gemaakt van een vijfde planningsbenadering, namelijk die van de Oost-Europese landen. Deze planningsbenadering is om twee redenen niet meegenomen in dit onderzoek; ten eerste omdat in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van het EU compendium waarin van deze planningsbenadering geen melding wordt gemaakt, maar belangrijker verder omdat landen met deze planningsbenadering op basis van geschiedenis en overheidscultuur dusdanig ver van Nederland afstaan dat vergelijking zeer lastig is.

- Regionaal economische planningsbenadering ('regional economic planning approach'): in deze benadering is ruimtelijke planning een instrument om te komen tot een breed spectrum aan sociale en economische doelen zoals het slechten van sociale of economische verschillen tussen verschillende regio's. In deze benadering is de rol van de nationale overheid groot en de mate van top-down beleid relatief hoog.
- 'land use management': deze planningsbenadering beperkt zich tot het ordenen van ruimtelijke ontwikkelingen op strategisch niveau en is daarmee eerder facilitator dan initiator van ruimtelijke ontwikkelingen.
- 'urbanism': in deze planningsbenadering speelt architectuur en ontwerp een belangrijke rol. Regels en wetten zijn van groot belang in deze benadering, maar de kracht ervan is zowel op politiek als maatschappelijk niveau beperkt.



*Figuur 1:
Planningsbenadering
en in Europa
(Knieling en
Othengrafen, 2009)*

Op basis van deze vier planningsbenaderingen zijn de landen Frankrijk (regionale planningsbenadering), Denemarken (de geïntegreerde planningsbenadering), Groot-Brittannië ('land use management') en Spanje ('urbanism') als cases voor de quickscan geselecteerd. Daarnaast is Duitsland in de quickscan opgenomen omdat dit land verscheidene planningsbenaderingen combineert¹⁴. Duitsland is daarnaast

¹⁴ Duitsland heeft een planningsbenadering die voortkomt uit de geïntegreerde planningsbenadering met een overheidsstructuur die hoort bij de planningsbenadering van de regionale planningsbenadering.

interessant voor een vergelijking met Nederland verderop in dit onderzoek omdat het een buurland is dat op sociaal niveau en welvaartsniveau overeenkomsten met Nederland heeft.

De verschillende quickscans zijn in de eerste plaats en met name gebaseerd op los gestructureerde interviews¹⁵ met (direct) betrokkenen bij weginfrastructuurplanning in de verscheidene landen. Voor de cases van Frankrijk, Duitsland en Spanje hebben deze interviews face-to-face plaatsgevonden, voor Denemarken en Groot-Brittannië is gebruik gemaakt van telefooninterviews. Bij de interviews voor Spanje, Duitsland en Groot-Brittannië was de voertaal Engels, wat over het algemeen geen problemen opleverde maar wel kan hebben geresulteerd in enig informatieverlies, met name bij de case van Spanje waar het Engels taalniveau van de geïnterviewde soms leidde tot spraakverwarringen. Waar mogelijk is naast de interviews gebruik gemaakt van literatuur- en beleidsstudie. Dit was echter slechts in beperkte mate mogelijk omdat specifieke literatuur over weginfrastructuurplanning soms ontbrak en in andere gevallen de taalbarrière te groot bleek.

Thema's gebiedsgerichte benadering

'Gebiedsgerichte benadering' is een Nederlandse term die niet één op één in het Engels te vertalen is, wat vergelijking bemoeilijkt¹⁶. Om vergelijking mogelijk te maken is daarom een aantal thema's uit de beschrijving van de gebiedsgerichte benadering (zie deel A) gefilterd, waarop de beschouwde landen in de quickscan getoetst worden. Deze thema's zijn gebaseerd op de uitleg van de term 'de gebiedsgerichte benadering' zoals deze in deel A geformuleerd is, te weten: "de benadering van een gebied op een integrale en intersectorale wijze met daarbij de nadruk op samenwerking van betrokken publieke en private actoren op alle relevante overheidsniveaus gericht op de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en mobiliteit van dat gebied". Op basis van de beschouwde thema's kunnen in deel C conclusies worden getrokken over op welke wijze en in welke mate andere landen gebruik maken van de gebiedsgerichte benadering binnen nationale weginfrastructuurplanning. Het gaat om de volgende thema's:

- Doel en beleid van weginfrastructuurplanning in het betreffende land. Er wordt gekeken naar hoe breed of hoe eng de focus is van planners; gaat het voornamelijk om het faciliteren van mobiliteitsgroei en bevordering van doorstroming, of zijn doelstellingen breder en wordt ook rekening gehouden met bijvoorbeeld vergroting van het economisch ontwikkelingspotentieel van een gebied? Verder wordt er een kort overzicht gegeven van de wijze van beleidsvoering rondom weginfrastructuurplanning in de verschillende landen.
- Horizontale en verticale samenwerking: hierbij gaat het om de mate van intersectorale (interdepartementale) samenwerking op het gebied van onderwerpen als infrastructuur,

¹⁵ Deze vorm van interviewen is gebaseerd op losse gesprekken eerder dan op een strikt vraag-antwoord gesprek.

¹⁶ Zie het artikel van Terry van Dijk (The dangers of transplanting planning instruments, 2005) waarin de gevaren en voorwaarden voor het vergelijken van planningswijzen tussen landen wordt uiteengezet.

ruimtelijke ordening, economie, milieu, etc. Daarnaast wordt de mate van samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus (nationaal, lokaal, maar ook regionaal) beschreven.

- Mate van samenwerking met private partijen in het planningsproces: in dit thema komt aan de orde in welke fase van het planningsproces private partijen betrokken worden en op welke wijze. Daarnaast wordt kort stilgestaan bij de achterliggende reden van eventuele samenwerking met private partijen: is het een financiële noodzaak of wordt de samenwerking wellicht toegepast om innovatie te stimuleren?
- Het belang dat wordt gehecht aan vergroting van de ruimtelijke kwaliteit: bij het laatste thema staan de drie pijlers van ruimtelijke kwaliteit centraal die in box A van paragraaf 3.2 in deel A besproken zijn, te weten gebruikerswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Belangrijk om in acht te nemen bij onderstaande uiteenzettingen is dat ze slechts een algemeen beeld vormen van nationale weginfrastructuurplanning in de betreffende landen. Het doel is om een breed overzicht te geven van de wijze van infrastructuurplanning in vijf landen, teneinde deze tegen de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning af te kunnen zetten. Om een uitgebreider beeld te verkrijgen van weginfrastructuurplanning in onderstaande landen is verder onderzoek noodzakelijk.

1

Referentieland Nederland

Inwoneraantal	16.783.092 (per juli 2010)
Oppervlakte	41.543 km ²
Bevolkingsdichtheid	404 inwoners per km ²
(Central intelligence agency, 2010)	
Aantal kilometer snelweg	8450 km (2008)
Km snelweg per inwoner	5,0 x 10 ⁻⁴
(Eurostat, 2010)	

1.1 Inleiding

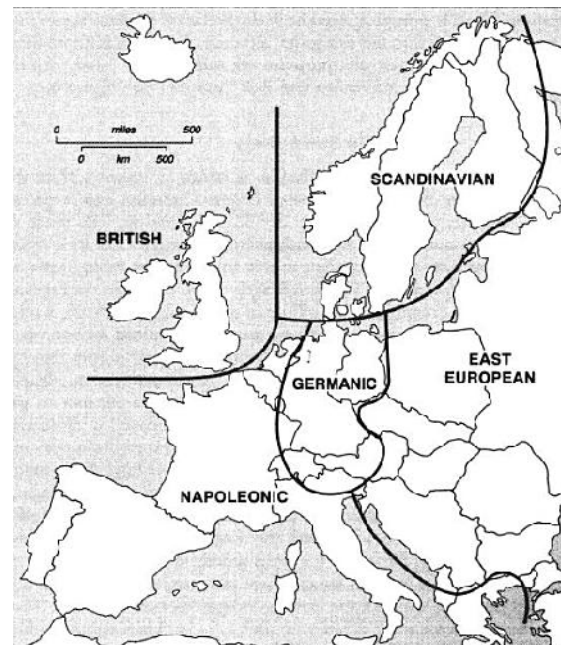
Deze quickscan van Nederland is gebaseerd op hoofdstuk vier van deel A van dit onderzoek. Er is voor gekozen om een beknopt overzicht te geven van de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning om vergelijking van de buitenlandse quickscans met de Nederlandse situatie in deel C te vereenvoudigen. Onderstaand overzicht is dus een samenvatting van de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning, met de nadruk op de gebiedsgerichte factoren die hierin een rol spelen. Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting hoofdstuk vier van deel A.



Figuur 1.1: Nederland (Central intelligence agency, 2010)

1.2 Planningscontext

De Nederlandse planningstraditie heeft invloeden van verschillende wijzen van planning. Door Napoleontische invloeden uit de negentiende eeuw heeft de Franse wijze van planning – planning met een top-down beleid met een sterke nationale overheid – zijn sporen achtergelaten in de Nederlandse planningstraditie – zie ook figuur 1.2. De huidige planningstraditie laat zich leiden door een hoge mate van regelgeving en planmatigheid die verder voornamelijk in de verschillende Scandinavische landen wordt beoefend. De 'Directorate-General for Regional Policy and Cohesion of the European Commission' (EU Commission, 1997) beschrijft de Nederlandse



Figuur 1.2: Planningsachtergronden in Europa (Newman en Thornley, 1996)

wijze van ruimtelijke planning dan ook als een 'comprehensive integrated approach', doelend op de grote mate van formele planning, planvorming en de hiërarchische planningswijze waarbij er een duidelijke rangorde is tussen de verschillende overheidsniveaus. Het opvallende van Nederland is hierbij wel dat het lokale niveau als enige overheidsniveau een planningsmechaniek in handen heeft dat ook voor andere overheidslagen (wettelijk) bindend is¹⁷; het bestemmingsplan. Dit plan wordt per gemeente opgesteld en elke ruimtelijke ontwikkeling (of aanvraag daartoe) moet getoetst worden aan dit plan.

Van oudsher was de wijze van planning in Nederland voornamelijk re-actief; een voorstel voor ruimtelijke ontwikkeling kon door overheden worden toegestaan dan wel afgewezen. Met de komst van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro) is echter de weg naar een meer pro-actieve planningswijze ingeslagen. Hierdoor worden overheden gedwongen om zogenoemde voorwaarden (of; kaders) op te stellen waarbinnen ontwikkeling mag plaatsvinden¹⁸ (De Roo, 2010). Deze verandering in de Nederlandse planningscultuur is sterk gerelateerd aan de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie zoals beschreven is in hoofdstuk 3 van deel A.

1.3 Doel en beleid

Hoofddoel van de Nederlandse wijze van infrastructuurplanning is het minimaliseren van economische schade door fileleed¹⁹. Van oudsher was de inpassing van de snelweg in het landschap een belangrijke randvoorwaarde²⁰. In de afgelopen twintig jaar verslaptte de aandacht voor de omgeving, maar deze staat nu onder andere door programma's als 'Routeontwerp' en visies zoals 'Zicht op mooi Nederland' weer volop in de aandacht (zie ook paragrafen 4.3.3 en 5.2 van deel A). Het Nederlandse weginfrastructuurnetwerk is overigens nagenoeg 'af'. Weginfrastructuurplanning in Nederland richt zich voornamelijk op de 'missing links' in het wegsysteem, die vaak moeilijk aan te leggen zijn vanwege de maatschappelijke gevoeligheid die deze projecten met zich mee brengen. Daarnaast richt de Nederlandse weginfrastructuurplanning zich voornamelijk op het beheer van bestaande wegen en eventuele vergroting van de capaciteit²¹.

De nationale overheid signaleert infrastructurele problemen en initieert projecten. De gezamenlijke ministeries van Verkeer & Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) stellen elk jaar het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) op waarin weginfrastructurele projecten die hun voorkeur verdienen worden opgenomen. Deze vorm van samenwerking kreeg voor het eerst gestalte in 2008, toen het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport

¹⁷ Structuurvisies hebben ook een wettelijke binding, maar alleen op het overheidsniveau waarin ze vastgesteld zijn.

¹⁸ Het gaat hier om zogenoemde structuurvisies die opgesteld kunnen worden door zowel de nationale overheid als provincies en gemeenten.

¹⁹ Na toenemende maatschappelijke weerstand voor het aanleggen van infrastructuur bleek in de jaren zeventig namelijk dat het faciliteren van mobiliteit in Nederland een utopie was.

²⁰ "De snelweg te gast in het landschap" (MUST, 2009).

²¹ Kijk hier alleen al voor naar het MIRT projectenboek 2010: hierin opgenomen infrastructurele projecten bestaan voornamelijk uit verbredingen of herstelwerkzaamheden van wegen. Slechts sporadisch wordt een nieuwe weg aangelegd (bijvoorbeeld de A4 Delft-Schiedam) en vaak hebben deze wegen eerder het karakter van het verbeteren van de connectie tussen al bestaande wegen, dan het aanleggen van een nieuwe corridor.

(MIT) overging naar het MIRT en met toevoeging van de component 'ruimte' een interdepartementaal programma werd. Sectorale integratie wordt daarnaast gestimuleerd met de gebiedsagenda's die per gebied worden opgesteld. Alle ruimtelijke opgaven in een bepaald gebied worden in deze gebiedsagenda's vastgelegd en op basis daarvan worden infrastructurele projecten geïnitieerd (zie ook paragraaf 4.2.3 van deel A). De verkenningsfase start bij het ministerie van V&W en wordt daarna overgedragen aan het uitvoeringsorgaan van dat ministerie, Rijkswaterstaat.

1.4 Samenwerking

Horizontale samenwerking op nationaal overheidsniveau is met de opkomst van het MIRT gewaarborgd door de samenwerking van verschillende ministeries hierin waardoor sectoren als ruimtelijke ordening, infrastructuur en economische zaken in samenhang worden gezien. Ook op lager overheidsniveau gebeurt dit: de twaalf provincies in Nederland hebben zich verbonden in het Interprovinciaal Overleg (IPO) en ook gemeenten hebben zicht verenigd in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Beide samenwerkingsverbanden zijn actief op een veelheid aan terreinen, waaronder ruimtelijke ordening en mobiliteit. Het doel van het IPO en de VNG is om samenwerking tussen verschillende gemeenten dan wel provincies te stimuleren om zo kennis en ervaringen uit te kunnen wisselen. Daarnaast hebben het IPO en de VNG een belangrijke rol bij de belangenbehartiging uit naam van hun leden bij bijvoorbeeld de nationale overheid of maatschappelijke partijen (Interprovinciaal Overleg, 2010).

Omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het opstellen van bestemmingsplannen die – zoals is beschreven in paragraaf 1.2 – juridisch bindend zijn, is het van groot belang om deze lokale partijen te betrekken bij weginfrastructurele projecten en om dus verticale samenwerking te stimuleren. De gemeenten kunnen een grote vertragende factor zijn als ze zich tegen het project keren; bijvoorbeeld in de vorm van het niet verlenen of vertraagd verlenen van benodigde vergunningen om het project tot uitvoer te brengen. Vaak is de steun voor een nationaal infrastructureel project bij lokale partijen laag, wat veel te maken heeft met het NIMBY-effect²². Het in een vroeg stadium betrekken van lokale partijen is dan ook van groot belang – iets waar de regionale diensten van de uitvoeringsdienst Rijkswaterstaat ook van overtuigd zijn geraakt. Een goed voorbeeld van verticale samenwerking is het project van de N18 tussen Varsseveld en Enschede. Een deel van deze weg moet worden omgelegd om leefbaarheid en doorstroming in het gebied te bevorderen. Op dit moment zit het project in de ontwerpfase van het Tracébesluit²³. Tijdens ontwerpdagen zijn de regionale dienst van Rijkswaterstaat, provincies en betrokken gemeenten tot een gezamenlijk ontwerp gekomen (Rijkswaterstaat 2010c). Een dergelijke samenwerking is echter nog niet altijd vanzelfsprekend, met als gevolg dat weginfrastructurele projecten vertraging oplopen. Het advies van de commissie Elverding – en de uitwerking hiervan in de handreiking

²² NIMBY staat voor not in my backyard en houdt in dat ontwikkelingen worden gestimuleerd in kader van het algemeen nut, maar dat individuen daar geen hinder van willen ondervinden (De Roo, 2001).

²³ Ontwerp-Tracébesluit (OTB).

'MIRT-verkenning' (Projectiedirectie Sneller & Beter, 2010) – om meer nadruk te leggen op de verkenningsfase van het planningsproces van weginfrastructurele projecten kan dan ook nog verder uitgewerkt worden en meer gemeengoed worden dan dat het nu is. Een advies van de commissie Elverding dat ter harte is genomen was om het instrument van de gebiedsagenda's te gebruiken om te komen tot een betere verkenning. Gebiedsagenda's zijn door de nationale overheid en de regio samen opgesteld en vormen een onderbouwing voor ruimtelijke ontwikkeling (projecten en programma's). Ze kunnen dan ook bij de MIRT-fasen vóór de verkenningsfase gesitueerd worden. Hiermee zijn ze de sleutel tot zowel horizontale als verticale samenwerking omdat zowel regio's als de nationale overheid betrokken zijn bij de formulering van de gebiedsagenda's, en omdat de samenhang tussen verschillende sectoren wordt gezocht door het totale gebied te bezien (Ministerie van V&W, 2009).

1.5 Private partijen

Nederland heeft de sterke overtuiging dat het verzorgen van weginfrastructuur van algemeen belang en economisch noodzakelijk is en dat daarom het uitvoeren van infrastructurele projecten een typische overheidstaak is. Daarbij komt dat Nederland vanaf 1959 relatief veel financiële ruimte heeft gehad voor de ontwikkeling van – dure – infrastructurele projecten met name door de ontdekking van de aardgasbel onder het Groningse Slochteren en de exploitatie hiervan. Bovenstaande redenen hebben ervoor gezorgd dat de rol van private partijen relatief beperkt is gebleven in Nederlandse weginfrastructuurprojecten. Er wordt echter in toenemende samengewerkt met private partijen, wat alles te maken heeft met het beleid van de overheid om de 'kennis te kopen' in plaats van om de kennis zelf in huis te hebben. Milieueffectrapportages kunnen bijvoorbeeld door een privaat bureau worden geschreven. Daarnaast dringt het besef door dat samenwerking met private partijen meerwaarde kan hebben voor projecten (zie hiervoor paragraaf 5.4 in deel A). Hierdoor wordt er in toenemende mate gewerkt met zogenoemde DBFM-contracten²⁴, waarbij een contract tussen de overheid en een private partij wordt gesloten en een project in zijn geheel door een private partij wordt uitgevoerd. Een goed voorbeeld van DBFM is het MaVa-project – een snelweg vanaf de N15 tussen de Maasvlakte en het Vaanplein – waarbij de aannemer zelf verantwoordelijk is voor het ontwerp, de uitvoering en onderhoud van het project (Rijkswaterstaat, 2010d). Een laatste ontwikkeling die zorgt voor de toename van samenwerking met private partijen is dat in Nederland innovatie meer noodzaak dan een aanvulling op planningsprocessen is geworden door de complexiteit van infrastructurele vraagstukken. Innovatieve oplossingen komen vooral van de hand van private partijen en samenwerking met deze partijen kan resulteren in betere oplossingen.

²⁴ DBFM staat voor design, build, finance en maintenance; ontwerpen, bouwen, financieren en onderhoud.

1.6 Ruimtelijke kwaliteit

Zoals al in de inleiding vermeld werd, wordt in deze quickscan de ruimtelijke kwaliteit van alle landen uiteengezet op basis van de drie pijlers zoals die besproken zijn in deel A, te weten de gebruikerswaarde, de toekomstwaarde en de belevingswaarde. De gebruikerswaarde in Nederland – de functionaliteit van het weggebruik – is vanaf de weg gezien hoog doordat er met publieksgerichte methoden wordt getracht overlast te beperken bij bijvoorbeeld onderhoud aan de weg²⁵. Ook gezien vanuit de omgeving is er veel aan gedaan om de gebruikerswaarde hoog te houden, zowel voor mensen als dieren. Om de barrièrewerking van weginfrastructuur zoveel mogelijk te beperken zijn bijvoorbeeld ecoducten aangelegd en waar nodig loop- en fietstunnels ontwikkeld. Daarnaast zijn Europese richtlijnen opgesteld (onder meer in de Air Quality Framework Directive uit 1996) over wat bijvoorbeeld de minimale luchtkwaliteit moet zijn. Deze richtlijnen zijn in Nederlandse wetgeving vertaald en hebben daarmee invloed op de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning. Tot slot is de interactie tussen snelweg en omgeving qua verkeer relatief hoog door de vele op- en afritten die Nederlandse snelwegen rijk zijn²⁶.

Qua toekomstwaarde en robuustheid van de snelweg valt echter nog veel te verbeteren. Dit bleek ook uit de openbare hoorzitting van Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer 15 april 2010, waarbij verschillende innovatieve oplossingen voor asfalt²⁷ werden gepresenteerd die minder onderhoud vereisen, minder geluid produceren en meer water doorlaten en daarom verkeersveiliger zijn. De aanlegkosten zijn hoger dan de aanlegkosten van het asfalt dat nu gebruikt wordt, maar omdat dit soort asfalt langer mee gaat kunnen deze extra aanlegkosten op de lange termijn worden terugverdiend door lagere onderhoudskosten. Op de vraag waarom dergelijk asfalt nog niet in gebruik is genomen werd geantwoord dat er bij weginfrastructuurplanning nog te veel werd gedacht vanuit aanlegkosten, en niet vanuit onderhoudskosten waardoor goedkoper asfalt tot dusver de voorkeur krijgt. Overigens kan stiller asfalt ook zorgen voor minder noodzaak tot het plaatsen van geluidsbarrières zoals geluidsschermen. Dit voorkomt horizonvervuiling in het omliggende gebied van de snelweg en komt daarmee naast de toekomstwaarde, ook de belevingswaarde van de weg ten goede. De keuze voor de ligging van een nieuwe weg wordt meestal wél zorgvuldig gemaakt, ook in samenwerking met betrokken partijen (zie hiervoor het voorbeeld van de N18 Enschede-Varsseveld, die in paragraaf 1.5 besproken werd).

Aan de belevingswaarde (en daarmee schoonheid van de weg) wordt in Nederland van oudsher veel aandacht besteed, zoals al werd beschreven in paragrafen 4.3.3 en 5.2 van deel A en 1.3 van dit hoofdstuk. Inpassing van de weg in het landschap, 'de weg als gast in het landschap' en de nadruk op kwaliteit zijn met het project Routeontwerp, de recentelijke opzet van het steunpunt gebiedsgericht werken binnen Rijkswaterstaat en visies als 'Zicht op mooi Nederland' gewaarborgd. Dit heeft ervoor gezorgd dat de traditie die door de landschapsarchitect Overdijkink is vormgegeven en die door de

²⁵ Denk hier bijvoorbeeld aan de publiekscampagne 'Van A naar Beter', waarbij met onder meer advertenties, reclamespotjes en een website informatie wordt gegeven over wegwerkzaamheden en de te verwachten hinder daarvan (VanAanarBeter, 2010).

²⁶ Wel is er door deze vele op- en afritten sprake van onrustige verkeersstromen die gemakkelijk vatbaar zijn voor files.

²⁷ ModieSlab, gepresenteerd door design-, advies en ingenieursbedrijf Arcadis.

afdeling Verkeerswegen binnen Staatsbosbeheer in de tweede helft van de twintigste eeuw in de praktijk is gebracht – weer vol op de kaart staat in Nederlandse weginfrastructuurplanning. Ook vanuit de omgeving wordt aandacht besteed aan een juiste inpassing van een weg in het landschap. Zo is bij het voorbeeld van de A4 Delft-Schiedam - door wensen uit de omgeving - gekomen tot een inpassingsvoorstel waarbij horizonvervuiling en geluidsoverlast geminimaliseerd zijn door de snelweg twee meter onder het maaiveldniveau te leggen en in de ontwerpvrage toekomstige opdrachtnemers aan te zetten om zaken als verlichting en bewegwijzering niet meer dan twee meter boven het maaiveld uit te laten komen (Rijkswaterstaat, 2010e).

Bovenstaande uiteenzetting zal dienen als referentiekader voor de vergelijking met de uiteenzettingen van weginfrastructuurplanning in verschillende andere landen in deel C. De volgorde van de vier planningsbenaderingen uit de inleiding zal aangehouden worden, waardoor het eerste beschouwde land Frankrijk zal zijn, waarna Denemarken, Groot-Brittannië, Spanje en Duitsland volgen.

2

Frankrijk

Inwoneraantal	64.057.792 (per juli 2010)
Oppervlakte	643.053 km ²
Bevolkingsdichtheid	96,6 inwoners per km ² (Central intelligence agency, 2010)
Aantal kilometer snelweg	10958 km (2007)
Km snelweg per inwoner	$1,7 \times 10^{-4}$ (Eurostat, 2010)

2.1 Inleiding

Frankrijk is een land dat bij veel Nederlanders bekend (en berucht) is om haar snelwegen rond de zomervakantie. De kennis over de wijze van de planning van deze wegen is echter beperkt. Hieronder wordt in grote lijnen uiteengezet hoe de 'snelwegen van de zon' tot stand komen.

Deze quickscan van de Franse wijze van nationale weginfrastructuurplanning begint met een korte uiteenzetting van de ruimtelijke planning en beschrijft daarna achtereenvolgens het doel van weginfrastructuurplanning, het beleid en horizontale en verticale samenwerking. Tot slot komt de rol van private partijen en ruimtelijke kwaliteit in weginfrastructuurplanning aan de orde.

Onderstaande informatie is grotendeels ingewonnen bij Leo Maas, contractmanager bij Dienst Zuid-Holland van Rijkswaterstaat en eigenaar van Pharos kennisuitwisseling dat kennisuitwisseling tussen Nederland en Frankrijk stimuleert op het gebied van onder meer infrastructuur en openbare ruimte.

2.2 Planningscontext

Frankrijk kent een planningsbenadering die door de EU getypeerd is als een regionaal economische planningsbenadering. Ondanks dat Frankrijk een planningsachtergrond heeft die op dezelfde traditie is gebaseerd als die van Groot-Brittannië, heeft de Franse wijze van planning zich significant anders ontwikkeld²⁸. Vanaf het begin van de Franse planningstraditie heeft het nationale overheidsniveau een centrale rol gespeeld in de wijze van ruimtelijke planning. Daarnaast speelt wettelijke zekerheid een belangrijke rol en is daarmee de mate van flexibiliteit in Franse planning beperkt. Ruimtelijke plannen zijn sterk hiërarchisch opgezet met grote lijnen op nationaal niveau en uitwerkingen van deze grote lijnen op (versplinterd) lokaal niveau. Ondanks een poging van voormalig president Mitterrand aan het begin van de jaren tachtig om met behulp van decentralisatie beslissingen meer op het niveau te laten plaatsvinden



Figuur 2.1: Frankrijk (Central intelligence agency, 2010)

²⁸ Zie voor meer informatie over Groot-Brittannië hoofdstuk 5.

waar ze het meest relevant zijn (het subsidiariteitsbeginsel), is deze hiërarchische vorm van planning nog altijd gemeengoed (Sanyal, 2005).

2.3 Doel en beleid

Anders dan bijvoorbeeld Duitsland of Nederland had Frankrijk tot ongeveer dertig jaar geleden een enorme achterstand in de aanleg van weginfrastructuur. Doel van weginfrastructuurplanning was dan ook om lastig toegankelijke gebieden te ontsluiten en is daarnaast in toenemende mate gefocust op ontlasting van druk bereden wegen. Het weginfrastructurele netwerk is dus nog volop in ontwikkeling. Daarnaast speelt bij de aanleg van infrastructuur ook de trein in Frankrijk een grote rol. Frankrijk is het land met de meeste HSL²⁹-aansluitingen en dit netwerk is ook continu in ontwikkeling (denk aan de aansluiting van het HSL-netwerk op Nice). Bij mobiliteitsproblematiek wordt dan ook vaak kritisch gekeken naar nut en noodzaak van de aanleg van weginfrastructuur, ten faveure van andere mogelijkheden zoals het openbaar vervoer. In de laatste plannen van grote infrastructurele voorzieningen krijgt het vervoer over het spoor duidelijk voorrang, gevolgd door openbaar vervoervoorzieningen in de steden (met name trams en vrije busbanen).

Frankrijk telt vier overheidslagen. Naast het nationale en lokale (gemeentelijke) niveau kent het 22 regio's en 96 departementen. De departementen zijn de oudste vorm van bestuur in het land, wat in schril contrast staat met de regio's die pas in de jaren tachtig zijn opgericht als hulpmiddel voor decentraal beleid. Deze regio's gaan voornamelijk over economische ontwikkelingen en bepalen bij de infrastructuurplanning mede het exacte tracé. De departementen spelen echter een cruciale rol. Zij zijn verantwoordelijk voor inspraak bij weginfrastructuurplanning en nemen vaak het initiatief om infrastructurale problemen aan de kaak te stellen.

Als een infrastructureel probleem wordt gesignaleerd door een departement, wordt in eerste instantie door de Direction des Routes³⁰ (DR) het probleem opgepakt en wordt een verkenningsfase gestart. Hierna volgt een keuze om tot uitvoering over te gaan door de overheid of om via een prijsvraagprocedure een consortium van private partijen een concessiecontract te geven waardoor uitvoer en onderhoud in handen van dat consortium komen. Deze procedure wordt beschreven onder paragraaf 2.5 – private partijen. De reden dat de overheid in sommige gevallen kiest voor het aanleggen van een weg met publiek geld komt voort uit het feit dat het maatschappelijk belang soms erg groot is. Een voorbeeld hiervan is de A75 die door het centraal massief het midden van Frankrijk verbindt met Spanje en daarmee de bekende (en drukke) Route du Soleil ontlast. Daarnaast moet het mogelijk blijven om via een publieke weg de plek van bestemming te bereiken. Het op publieke wijze plannen van infrastructuur blijft dus van belang. Als het project in publieke handen blijft volgt het een traject van plan- en

²⁹ HSL betekent hoge snelheidslijn.

³⁰ Het uitvoeringsorgaan van het ministerie van verkeer, vergelijkbaar met de Nederlandse Rijkswaterstaat.

uitvoeringsfase met inspraakmomenten dat in grote lijnen vergelijkbaar is met het planningsproces in Nederland.

De tijdsduur van infrastructurele planning is ook vergelijkbaar met die van Nederland. Ook Frankrijk heeft te maken met uitgebreide planningsprocedures en (Europese) milieueffectrapportages met inspraakmogelijkheden, rechterlijke aanvechtingen en bijbehorende vertraging. Weerstand is in het algemeen echter minder in Frankrijk dan in Nederland, wat alles te maken heeft met de bevolkingsdichtheid en de spreiding van deze bevolking (Nederland is met 404 inwoners per vierkante kilometer maar liefst vier maal zo dichtbevolkt als Frankrijk, dat minder dan honderd inwoners per vierkante kilometer heeft). Grote delen van Frankrijk zijn zeer laagbevolkt en landelijke gebieden hadden en hebben te maken met een leegloop naar de stad. Op dit moment woont drie op de vier Fransen in een stedelijk gebied en dit aandeel stijgt nog altijd.

2.4 Samenwerking

Verticale samenwerking in de Franse wijze van weginfrastructuurplanning is door de hiërarchische wijze van planning beperkt. Dit heeft te maken met de planningsachtergrond van het land die hiërarchisch georganiseerd en wetmatig is. Wat betreft samenwerking op horizontaal niveau worden bij infrastructurele projecten vaak interdepartementale commissies (de 'iure') opgesteld waarin alle relevante departementen vertegenwoordigd zijn. Deze commissies hebben als doel om te waken over de integrale aanpak van het desbetreffende project. Het is echter niet verplicht om een dergelijke commissie in te stellen en de commissie heeft ook slechts een adviserende rol. Een belangrijke ontwikkeling in Frankrijk is geïnitieerd door de huidige president Nicolas Sarkozy. Aan het begin van zijn ambtstermijn heeft hij een 'superministerie' (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer) ingesteld waarin zowel (weg)infrastructuurplanning als ruimtelijke planning, ecologie en duurzame ontwikkeling een plek hebben. De verwachting is dat hier een grotere mate van sectorale (horizontale) samenwerking uit voortvloeit, al is het op dit moment nog te vroeg om resultaten over dit nieuw ingestelde ministerie te kunnen melden.

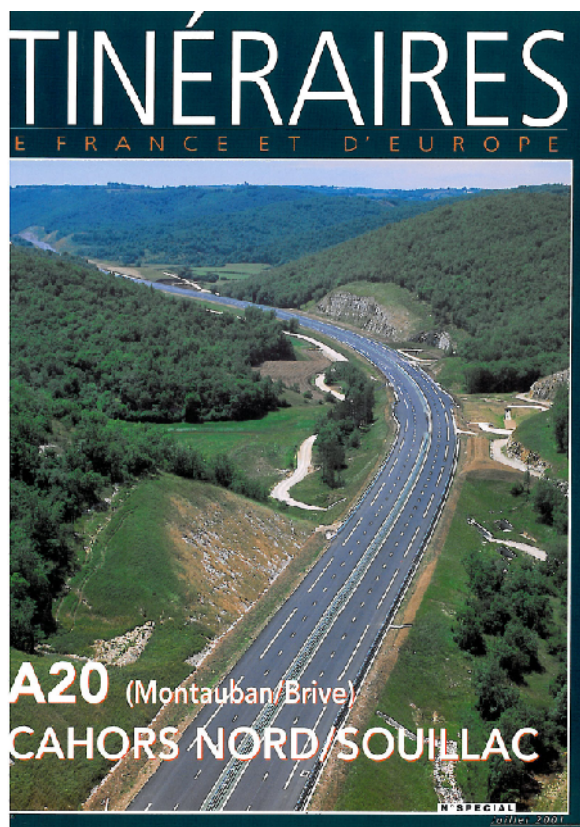
2.5 Private partijen

De inschatting van Leo Maas is dat slechts één op de zes infrastructurele projecten wordt uitgevoerd via de publieke weg. De andere infrastructurele projecten worden via een prijsvraag in de markt gezet. Deze traditie is ongeveer dertig jaar geleden ontstaan en was een pragmatische oplossing voor het gebrek aan overheidsgeld om dergelijke projecten te financieren en de inhaalslag die gemaakt moest worden bij aanleg en onderhoud van infrastructuur³¹, maar ook om snel gebruik te kunnen maken van de souplesse en de daadkracht van het private bedrijfsleven om de genoemde achterstand versneld in te halen. Private

³¹ Echter pas sinds een aantal jaar is een gemiddeld consortium ook helemaal in private handen; daarvoor had de staat ook vaak een meerderheidsaandeel in het consortium om controle te kunnen blijven uitoefenen.

partijen zijn sindsdien niet meer weg te denken uit de Franse weginfrastructuurplanning en hebben zoals gezegd een groot aandeel in de aanleg en in het onderhoud van nationale infrastructuur in Frankrijk. Als wordt besloten om private partijen te betrekken in de uitvoering van een infrastructureel project, wordt in de planfase door de interdepartementale commissie met de verschillende overheidslagen gekomen tot een veelomvattend Plan van Eisen (PvE). Hierin wordt een veelheid aan afspraken vastgelegd, variërend van de inhoudelijke randvoorwaarden tot duur van de overeenkomst. Private partijen vormen vaak consortia om een dergelijke opdracht uit te voeren, bestaand uit onder meer ingenieursbureaus en aannemers, maar ook banken die garant staan voor de (zelden geringe) kosten van het project. De contracten bestaan meestal uit een combinatie van ontwerp, uitvoer, financiering en onderhoud, vaak aangeduid met DBFM-contracten (Design, Build, Finance en Maintenance). Ook de O van Operate kan hier aan worden toegevoegd. Contracten tussen overheid en een dergelijk consortium lopen namelijk vaak voor een periode van dertig tot veertig jaar en in deze periode kan door het consortium tol worden geheven over elk voertuig dat het project aandoet. Hoogte van deze tol wordt (zij het met ruimte om bijvoorbeeld variabele tarieven te voeren) vastgesteld in het Plan van Eisen³².

Deze wijze van werken heeft verschillende voordelen. De overheid hoeft hiermee namelijk geen dure infrastructurele projecten te financieren³³ maar kan wel – door het stellen van randvoorwaarden in het PvE – sturen op de wijze van ontwikkeling en uitvoer van het project. Verder biedt het de mogelijkheid aan private partijen om geld te verdienen aan hun ontwikkeling, op basis van prestatie. Het is deze private partijen er dan ook alles aan gelegen om een product van een zo hoog mogelijke kwaliteit op te leveren, omdat dat tot meer 'klanten' leidt waardoor de winst groeit. De volgende paragraaf gaat hier verder op in. Een laatste voordeel is dat private partijen over het algemeen een goede relatie met de lokale bevolking



Figuur 2.2: Magazine 'Itinéraires' dat door middel van informeren tracht draagkracht te vergroten (Autoroutes du Sud de la France, 2001)

³² Als tolwegen niet reëel zijn – als er te weinig verkeer is of als de weg van algemeen belang is, bijvoorbeeld in een dicht stedelijke omgeving – wordt ook wel met de contractvorm 'Contrat de Partenariat Routier' (CPR) gewerkt. Consortia worden in deze gevallen beloond op basis van het geleverde kwaliteitsniveau, bijvoorbeeld op basis van het aantal uren of dagen van openstelling van de weg per tijdseenheid.

³³ En loopt dus ook niet de financiële risico's die gepaard gaan met dergelijke projecten.

proberen te onderhouden om (lokale) weerstand zo veel mogelijk te beperken. Dit resulteert bijvoorbeeld in een uitgebreide informatiestroom uiteenlopend van informatie over voortgang van het project tot het aantrekkelijk presenteren van omliggende gebieden die gemakkelijker bereikt kunnen worden met de nieuwe weginfrastructuur. Figuur 2.2 laat een magazine zien die dat doel heeft.

2.6 Ruimtelijke kwaliteit

Zoals inmiddels bekend kan ruimtelijke kwaliteit opgedeeld worden in gebruikerswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde waarbij eerstgenoemde draait om functionaliteit, belevingswaarde staat voor schoonheid en toekomstwaarde ingaat op constructie en duurzaamheid. In Frankrijk wordt een hoge functionaliteit bereikt doordat private partijen er alles aan is gelegen om de weg zo vaak mogelijk open te stellen; elke dag dat de weg (deels) dicht is, betekent immers een gemiste kans om geld te verdienen aan te heffen tol. Hierdoor wordt eveneens getracht om wegen zo toekomstgericht mogelijk aan te leggen: hoe minder onderhoud aan de weg gedaan hoeft te worden, des te vaker hij open kan zijn en het consortium dus geld kan verdienen³⁴. Naast de functionaliteit gezien vanaf de weg, wordt functionaliteit van de omgeving voornamelijk gewaarborgd op flora fauna gebied door middel van Europese regelgeving op het gebied van onder andere habitat en milieu.

Schoonheid wordt vaak gegarandeerd door eisen die in het PvE staan: esthetische schoonheid speelde en speelt een belangrijke rol in infrastructuurplanning. Bij de vraag waarom dat het geval is antwoordt Leo Maas: "Dat zit de Fransen in het bloed. Hetzelfde geldt voor eten langs de snelweg; bij elke verzorgingsplaats dient wel een restaurant te zijn, en een goede ook." Hierbij dient zich dus een cultureel verschil (oog voor cultuur, traditie en schoonheid) met Nederland aan, waar jarenlang functionaliteit voorop heeft gestaan. Naast de eisen van de overheid, is het ook de private partijen er alles aan gelegen om een mooie weg aan te leggen. Zij willen immers zoveel mogelijk 'klanten' trekken en een goede manier om dat te doen is om een aantrekkelijke wegomgeving te presenteren. Hiertoe wordt de zogenoemde 1-procentsregel gebruikt.³⁵ Het consortium is bereid om één procent van het totale aanlegbudget te investeren in de regio, als de regio bereid is om hetzelfde bedrag bij te leggen met hetzelfde doel. Uitwerking hiervan is veelzijdig en kan bijvoorbeeld het restaureren van een lokale kerktoeren betekenen, maar kan net zo goed gebruikt worden voor het aanleggen van een 'scenic route'. Het hoofddoel is om het gebied aantrekkelijker te maken en om het gebied als uithangbord te laten dienen voor de snelweg (en andersom). Hierdoor wordt de afstand tussen gebied en snelweg kleiner. Daarmee is zowel rekening gehouden met de ruimtelijke kwaliteit van de weg als vanuit het gebied. Opgemerkt dient hierbij te worden dat dit geldt voor privaat aangelegde wegen; de publieke wegen in Frankrijk zijn niet volgens dergelijk principe aangelegd en bovenstaande omschrijving geldt dan ook niet

³⁴ Dat private partijen hier meer aandacht aan besteden dan de overheid wordt kracht bij gezet door het feit dat publieke wegen vaak van een veel slechtere kwaliteit zijn dan private wegen.

³⁵ die voor zover bekend geen publieke equivalent heeft en dus alleen in praktijk wordt gebracht bij private weginfrastructurele ontwikkelingen.

voor deze wegen. Er zou extra onderzoek gedaan moeten worden om een compleet overzicht te kunnen geven over de ruimtelijke kwaliteit binnen publiek aangelegde wegen.

3

Denemarken

Inwoneraantal	5.515.575 (per juli 2010)
Oppervlakte	43.094 km ²
Bevolkingsdichtheid	128,0 inwoners per km ² (central intelligence agency, 2010)
Aantal kilometer snelweg	1071 km (2006)
Km snelweg per inwoner	1,9 x 10 ⁻⁴ (Eurostat, 2010)

3.1 Inleiding

Denemarken is het meest zuidelijke land van Scandinavië, waar verder Zweden en Noorwegen deel van uitmaken. Het koninkrijk bestaat uit verschillende (schier)eilanden, met elkaar verbonden door enkele bruggen.

De Deense planner Peter Frost-Møller geldt als voornaamste informatiebron voor onderstaande quickscan. Frost-Møller is werkzaam bij het Deense planningsbureau Niras in Arhus en was voorheen werkzaam bij het Nederlandse



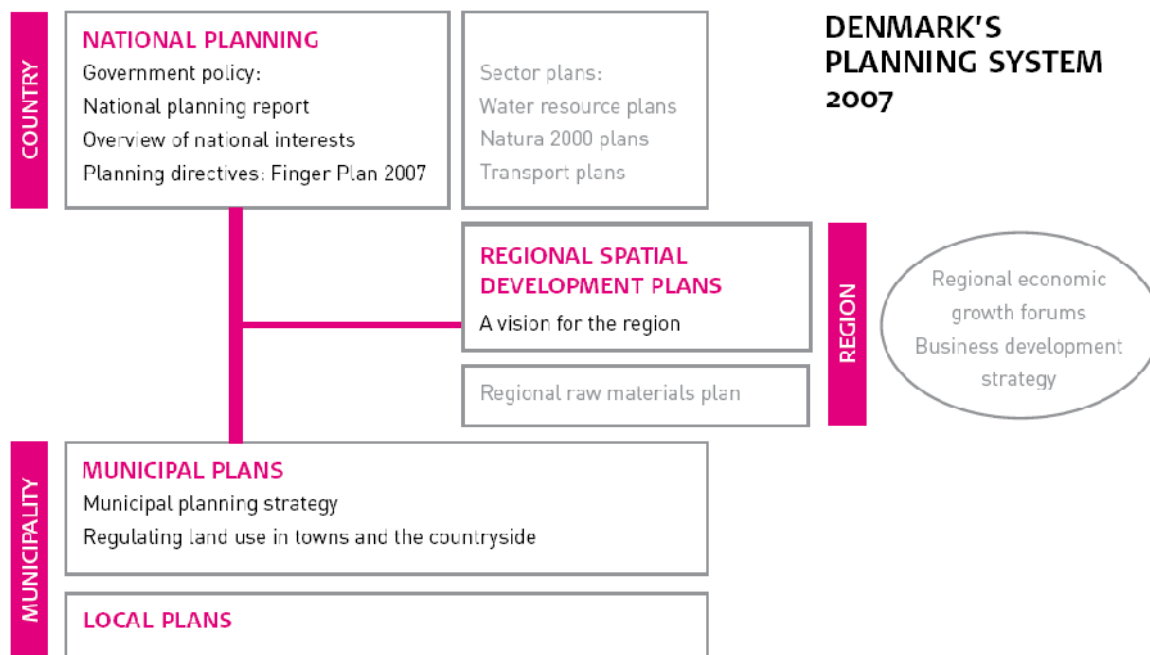
Figuur 3.1: Denemarken (Central intelligence agency, 2010)

interdepartementale programma Routeontwerp. Dit hoofdstuk zal achtereenvolgens ingaan op het doel van weginfrastructuurplanning, beleid, verticale en horizontale samenwerking, de interactie met private partijen en de rol van ruimtelijke kwaliteit in de Deense wijze van planning. Eerst zal echter in de volgende paragraaf een kort overzicht worden gegeven van de Deense planningscontext.

3.2 Planningscontext

Net als Nederland maakt Denemarken bij haar ruimtelijke planning volgens de EU commissie (1997) gebruik van de 'comprehensive planning approach'. Dit houdt in dat ruimtelijke planning in Denemarken een breed scala aan sectoren omvat, planmatigheid groot is en planning op een voornamelijk formele wijze plaatsvindt. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is in Denemarken een proces van decentralisatie op gang gekomen. Hierbij was het de bedoeling dat regio's en lokale overheden meer verantwoordelijkheden en beslissingsvrijheid zouden krijgen. Dit heeft geresulteerd in gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke planning op hun eigen grondgebied en die – vergelijkbaar met Nederland – wettelijk bindende regels opstellen. De rol van de nationale overheid is hierbij voornamelijk het controleren en uniformeren van ruimtelijke planning en het initiëren van projecten en programma's van nationaal belang, alsmede de vertaling van Europese richtlijnen in nationale sectorplannen. Denemarken hecht veel waarde aan het openhouden van (agrarisch) landschap en de scheiding tussen

stad en land is dan ook groot; ten gevolge van de restrictieve wijze van ontwikkelingsmogelijkheden in landelijke gebieden. Zie voor een overzicht van het Deense planningssysteem figuur 3.2 (Ministry of the Environment Denmark, 2007).



Figuur 3.2: Het systeem van ruimtelijke planning in Denemarken (Ministry of the Environment Denmark, 2007)

3.3 Doel en beleid

Ruimtelijke ontwikkelingsniveaus in Denemarken liggen ver uit elkaar. Er zijn twee regio's die op een veel hoger (economisch) ontwikkelingsniveau liggen dan de rest van het land, te weten de Kopenhagen regio en de oostelijke zijde van het Jutland. Deze twee regio's zijn de economische motoren van het land en gebieden in beide regio's zijn ruimtelijk sterk met elkaar verbonden. In deze regio's is de verkeersdichtheid hoog en het doel van weginfrastructuurplanning is daar dan ook om de doorstroming te bevorderen en om mobiliteit te faciliteren. In andere gebieden (zowel in het westelijke gedeelte van Jutland als het westelijke gedeelte van Sjaelland waar Kopenhagen op ligt) is deze mobiliteitsproblematiek niet aan de orde. Hier ligt de nadruk voornamelijk op economische ontwikkeling. Ontwikkeling van infrastructuur in deze gebieden wordt gezien als compensatie voor de economische ontwikkeling elders en dient als stimulans voor economische ontwikkeling. Verder is hier nog altijd het proces aan de gang om de belangrijkste wegverbindingen op te waarderen naar snelwegen. Zo zijn er in Denemarken nog gebieden waar binnen honderd kilometer geen snelweg ligt. Verbetering van ontsluiting en creëren van ontwikkelingspotentieel zijn dan ook in deze minder ontwikkelde gebieden de voornaamste doelen.

Een gevolg van deze doelen is dat infrastructurele projecten vaak een warm welkom krijgen in deze economisch minder ontwikkelde regio's. Een infrastructureel project heeft immers in deze regio's veel minder negatieve effecten (geluidsoverlast bijvoorbeeld) door een lagere bevolkingsdichtheid en veel meer positieve effecten (zoals het opwaarderen van belangrijke wegverbindingen) door de relatief slechte bereikbaarheid. Lokale partijen (gemeenten) zijn dan ook vaak van harte bereid om mee te werken aan infrastructurele projecten die vanuit het nationale beleid gewenst zijn. De samenwerking tussen nationaal en lokaal beleidsniveau is dan over het algemeen ook goed. Plannen voor weginfrastructuurontwikkeling worden over het algemeen door het nationaal niveau geïnitieerd en opgelegd aan lokale niveaus (na een ingrijpende herstructurering van beleidsniveaus en hun taken wordt weginfrastructuurplanning slechts op nationaal en lokaal niveau bedreven – zie ook box A). Vaak worden deze plannen voor weginfrastructuurontwikkeling als een kans voor gebiedsontwikkeling gezien rond de geplande ontwikkeling door gemeenten.

Box A – Herstructurering beleidsniveaus in Denemarken

In 2007 heeft een ingrijpende herstructurering van beleidsniveaus plaatsgevonden. 275 gemeenten (onderverdeeld in 10 provincies) werden heringedeeld tot 98 gemeenten en vijf hoofdregio's. Ook voor weginfrastructuurplanning had deze herindeling grote gevolgen. Waar tot 2007 weginfrastructuurplanning op drie beleidsniveaus bedreven werd (met een centrale rol voor het beheer en de ontwikkeling van het secundaire wegennet op provinciaal niveau), beperkt weginfrastructuurplanning door de herstructurering zich vanaf 2007 tot twee niveaus: het nationale en het lokale. De vijf overgebleven regio's hebben een significant kleinere rol gekregen en fungeren nu voornamelijk op sociale beleidsvelden zoals gezondheidszorg. Weginfrastructuurplanning is uit deze tussenlaag volledig verdwenen.

Deze bestuurlijke herindeling is relatief geruisloos verlopen door een vroege start van de nieuwe gemeenten; maar liefst twee jaar voor hun officiële start werden de nieuwe gemeenteraden gekozen en geïnstalleerd (zogenoemde 'samenvoegingsraden'). Hierdoor hebben gemeenten twee jaar lang parallel in oude en nieuwe stijl kunnen werken, waardoor een grote overlap ontstond en bestaande kennis optimaal benut kon worden. Een andere reden voor succes was dat veel samengevoegde gemeenten logische combinaties vormden en daardoor maatschappelijke en bestuurlijke weerstand gering was. Vaak vormden (kleine) landelijke gemeenten een functioneel gebied met een economisch centrum, waardoor herindeling een relatief kleine stap werd.

3.4 Samenwerking

De nationale overheid mag haar plannen door middel van een aanlegwet aan lagere overheden opleggen en is hierbij niet verplicht om deze lagere overheden te consulteren. In de praktijk is het zo dat de nationale overheid altijd aanbiedt om in dialoog te gaan met betrokken gemeenten, en deze gemeenten

gaan hier vrijwel altijd op in. Doel van deze gemeenten is om zoveel mogelijk profijt te trekken uit de aan te leggen infrastructuur door te trachten ruimtelijke ontwikkelingen en de geplande infrastructuur op elkaar af te stemmen. Dit kan door (lokale) gebiedsontwikkeling te laten samenlopen met (nationale) weginfrastructuurplanning³⁶. Deze manier van samenwerking is een duidelijk cultuurverschijnsel van het Vejdirektoratet (de Deense Rijkswaterstaat), waarin samenwerking het vertrekpunt is. Overigens kan uit de regio zelf ook politieke druk worden ingezet om een infrastructureel project op de politieke agenda te zetten, maar de wettelijke middelen ontbreken hiervoor.

In de eerste fases van het planningsproces is er soms wel sprake van weerstand op lokaal niveau. Een voorbeeld hiervan is het planningsproces in Silkeborg, waar een nieuwe weg aangelegd moest worden. Alle mogelijke opties leidden tot discussie en weerstand, waardoor het tracébesluit twaalf jaar kostte en verscheidende milieueffectstudies gedaan moesten worden om tot een oplossing te komen. Weerstand kan bij infrastructurele projecten een reden zijn voor vertraging. Zo hebben sommige infrastructurele projecten geen urgente verkeerskundige noodzaak, maar wordt voornamelijk getracht om regionale (economische) ontwikkelingen te stimuleren. De soms ontbrekende verkeerskundige noodzaak kan veel weerstand oproepen - lokaal en in de politiek. Opvallend is dat zodra er een politieke beslissing genomen is, deze breed geaccepteerd wordt door overheden en er daarna alsnog een effectieve samenwerking tot stand kan komen. NGO's³⁷ en lokale actiegroepen blijven vaak bij hun bezwaren maar krijgen na de politieke beslissing weinig gehoor meer.

Het is in Denemarken niet mogelijk om bij de rechter in beroep te gaan tegen een infrastructureel project. Wel is het mogelijk om een klacht in te dienen bij het 'Miljøklagenævnet' (een klachtencommissie voor milieu en ruimtelijke zaken) die klachten over ruimtelijke plannen behandelt. Uitspraken van deze klachtencommissie zijn rechtsgeldig, vergelijkbaar met de uitspraak van een rechter in Nederland. De klachtencommissie mag alleen uitspraak doen over zaken die direct zijn gerelateerd aan milieu en ruimtelijke zaken en er worden alleen klachten behandeld van direct betrokkenen. De uitspraak is bindend voor zowel de klager als de overheid tegen wie de klacht is ingediend.

Het Vejdirektoratet is één van de ministeriële uitvoeringsdiensten van het ministerie van verkeer en vergelijkbaar met Rijkswaterstaat. Een uitvoeringsdienst van het ministerie van milieu is 'og Landskabsstyrelsen' (bureau voor ruimtelijke en milieuplanning). Deze uitvoeringsdienst stelt elke regeringsperiode³⁸ een 'landsplanredegørelse' (ruimtelijke beleidsnota) op voor de ruimtelijke ordening. Vanuit deze nota kunnen infrastructurele projecten op de politieke agenda komen, waarna het na besluitvorming aan het Vedjdirektoratet is om het besluit tot uitvoering te brengen. Intersectorale samenwerking beperkt zich verder tot generieke richtlijnen. Het Vedjdirektoratet en het og

³⁶ Gemeenten zien vooral de positieve effecten van nieuwe infrastructuur in hun regio en leggen weinig nadruk op de negatieve effecten. Negatieve effecten als geluidsoverlast en filevorming spelen een beperkte rol in Denemarken en de charme van infrastructuur is er hoog. Frost-Møller vergeleek deze charme met het bermtourisme van de jaren zestig in Nederland.

³⁷ NGO staat voor non-governmental organisation en is een organisatie die onafhankelijk van een overheid opereert, vaak met een bepaald maatschappelijk belang.

³⁸ Een regeringsperiode in Denemarken duurt – met uitzondering van de val van een regering – vier jaar.

Landskabsstyrelsen hebben pas met elkaar te maken op het moment van toetsing van plannen, waarbij overigens weinig problemen worden geconstateerd. Weginfrastructuurplanning is voornamelijk een taak voor het Vejdirektoratet.

3.5 Private partijen

De betrokkenheid van private partijen binnen weginfrastructuurplanning in Denemarken is vooralsnog beperkt. Op het moment is er één infrastructureel project gaande in het zuiden van Denemarken³⁹ waarbij de PPS (publiek-private samenwerking) constructie gebruikt wordt en deze vorm van planning was hiervoor nog niet eerder uitgevoerd. Voor de bouw van een aantal bruggen⁴⁰ werd wel de samenwerking met private partijen aangegaan door een apart bedrijf op te zetten met zowel publieke als private deelnemers. Het doel was om de bruggen te ontwikkelen als zelfstandige bedrijven met een eigen inkomen (tol), waarbij de aanlegkosten binnen dertig jaar terugverdiend zouden kunnen worden. De bruggen zijn echter een dergelijk groot succes dat de aanleg veel sneller dan verwacht wordt terugverdiend.

Volgens Frost-Møller (2010) zal de ontwikkeling van PPS constructies in weginfrastructuurplanning sterk afhangen van politieke ontwikkelingen. Op het moment heeft Denemarken een liberaal-conservatieve regering, maar deze regering heeft weinig steun in het land. De verwachting is dan ook dat binnen afzienbare tijd een meer sociaal-democratische regering de macht zal overnemen. Als dat het geval is, zal de invloed van private partijen in weginfrastructuurplanning waarschijnlijk beperkt blijven.⁴¹

3.6 Ruimtelijke kwaliteit

Inpassing van netwerken in Deens beleid is zwak ingebed en dat resulteert in het feit dat wegen vaak veel onderhoud nodig hebben, met alle overlast van dien. Dit komt door de lage investeringskosten (tussen de helft en een derde van de investeringskosten in Nederland) in infrastructuur en de weercondities in de winter (temperaturen rond de nul graden van november tot april). De pilaar van de gebruikerswaarde in ruimtelijke kwaliteit is daarom in Denemarken niet erg sterk ontwikkeld en wegen worden niet erg toekomstgericht aangelegd. Hier tegenover staat wel dat er, conform Europese regelgeving, er wordt voldaan aan minimum luchtkwaliteitseisen en er rekening gehouden wordt met biodiversiteit- en habitatregelgeving. Daarnaast verloopt de inpassing van de weg in het landschap ook goed en zorgt deze op de lange termijn voor een positieve (economische ontwikkelings)invloed op de regio, waardoor de gekozen locatie van een weg wel als robuust bestempeld kan worden.

³⁹ Het gaat om de Klipleve-Sønderborg snelweg die als aansluiting dient van het gebied Sønderjylland met de snelweg E45.

⁴⁰ De Øresund brug tussen Kopenhagen en Malmö (Zweden) en de Green Belt brug tussen de twee eilanden Zeeland en Funen.

⁴¹ Frost-Møller (2010) nuanceert hierbij dat het politieke klimaat een momentopname is, maar dat wel het normaal is in Denemarken dat om de acht tot tien jaar linkse en rechtse regeringen de macht van elkaar overnemen en dat het niet onwaarschijnlijk is dat dit binnen afzienbare tijd weer gaat gebeuren.

De pilaar voor schoonheid binnen weginfrastructuurplanning in Denemarken is duidelijk naar voren gebracht met een 'Strategy for beautiful roads'. Doel van deze strategie is dat de weginfrastructuur in Denemarken in samenhang wordt gezien met het Deense landschap (onder het thema 'Roads have neighbours'). Belanghebbenden zouden hierbij de kans krijgen om invloed uit te oefenen op het planningsproces. Deze strategie legt sterk de nadruk op de wijze van ontwerp van de wegomgeving met veel aandacht voor (het ontwerp van) geluidsschermen, belichting en vegetatie en het doorvoeren van een mate van uniformiteit hierin. Het doel hierbij is om functionaliteit, techniek en creativiteit samen te brengen (Road Directorate Denmark, 2002). Maar ook is er binnen deze strategie aandacht voor gebiedsontwikkeling, in de vorm van de kreet "bouwen om te kunnen vrijhouden"⁴². Door middel van beleid wordt hiermee getracht om de ontwikkeling van een bepaald gebied te sturen met behulp van infrastructuur. Er is heel duidelijk gekozen voor de profilering van bepaalde gebieden, waarbij in stedelijke gebieden ruimtelijke ontwikkelingen rond weginfrastructuur extra ruimte krijgen. Hierdoor kunnen gebieden rondom weginfrastructuur die een landelijke uitstraling hebben deze uitstraling behouden en deze waar mogelijk te versterken. Doel hiervan is om variatie in de snelwegomgeving aan te brengen (Aalborg Universitet et al., 2005). Deze strategie komt voort uit een jarenlange traditie van het Vejdirektoratet die in de jaren zestig en zeventig werd ingezet. In deze periode zijn snelwegen met een grote zorg voor inpassing in het landschap aangelegd, waardoor er binnen het Vejdirektoratet een werkwijze ontstond waarbij landschappelijke kwaliteit grote prioriteit had. Ook is de persoonlijke invloed van landschapsarchitect Ulla Egebjerg (de 'esthetisch adviseur' van het Vejdirektoratet) groot geweest door in recente infrastructurele plannen veel nadruk te leggen op de landschappelijke en architectonische kwaliteit van het ontwerp. Ondanks dat het beleid van 'Strategy for beautiful roads' gericht is op zowel de weg als het landschap ligt de nadruk sterk op de kwaliteit van de weg en de beleving vanaf die weg, wat vergelijkbaar is met de Nederlandse snelwegpanorama's en het interdepartementale programma van het Routeontwerp. De kwaliteitsbeleving van weginfrastructuur vanaf de omgeving heeft minder prioriteit.

⁴² "Build to keep clear"

4 Groot-Brittannië

Inwoneraantal	61.284.806 (per juli 2010)
Oppervlakte	243.610 km ²
Bevolkingsdichtheid	251,6 inwoners per km ² (Central intelligence agency, 2010)
Aantal kilometer snelweg	3559 km (2008)
Km snelweg per inwoner	5,8 x 10 ⁻⁵ (Eurostat, 2010)

4.1 Inleiding

Groot-Brittannië is op vele wijzen zeer anders dan andere beschouwde landen in deze quickscan. Zo rijden automobilisten aan de 'verkeerde' kant van de weg en serveren de Britten hun glazen bier niet per halve liters, maar in 'pints'. Ook zijn er grote verschillen in de wijze van ruimtelijke planning, waar in paragraaf 4.2 uitgebreid bij wordt stilgestaan. Weginfrastructuurplanning in Groot-Brittannië wordt vervolgens in de paragrafen erna besproken onder de bekende thema's doel en beleid, samenwerking, private partijen en ruimtelijke kwaliteit. Informatie over de wijze van weginfrastructuurplanning in Groot-Brittannië is ingewonnen bij Thomas Fischer, een Duitse professor aan de universiteit van Liverpool (School of Environmental Sciences).



Figuur 4.1: Groot-Brittannië (Central intelligence agency, 2010)

4.2 Planningscontext

Waar in Nederland het hoofddoel van ruimtelijke planning is om private belangen te bewaken – en vandaar relatief veelomvattend is - is in Groot-Brittannië ruimtelijke planning 'beperkt' tot het reguleren van ruimtelijke ontwikkelingen voor het algemeen belang. Hiermee behoort Groot-Brittannië tot de planningstraditie van 'land use management'.

Tot het eind van de jaren tachtig werd planning slechts op twee niveaus bedreven in Groot-Brittannië; het nationale en lokale niveau. Daarnaast is samenwerking met private partijen bij ruimtelijke ontwikkeling vergevorderd. Het nationale beleid had (en heeft) als doel om ruimtelijke ontwikkelingen te stroomlijnen. Hiertoe heeft het niet de beschikking over een veelomvattend ruimtelijk plan op nationaal niveau, maar werkt het met een pakket van instrumenten ('Planning Policy Guideline Notes') om

ruimtelijke plannen op lokaal niveau te sturen en te beïnvloeden⁴³. Door deze 'guidelines' heeft nationaal beleid een sterke invloed op hoe op lokaal niveau ruimtelijke plannen zich ontwikkelen. Op lokaal niveau wordt de daadwerkelijke beslissing genomen door het uitgeven van 'planning permits': het toestaan van een ruimtelijke ontwikkeling. Het verkrijgen van een 'permit' verloopt niet via een vaststaande procedure, maar is onderhevig aan een procedure van onderhandeling tussen de lokale autoriteiten en de (private) partij die de ontwikkeling wil doorvoeren (Janssen-Jansen en Woltjer, 2009). Box B gaat in op het verschil tussen Groot-Brittannië en Nederland op het gebied van planning permits.

Door het systeem van het verlenen van planning permits worden private partijen uitgedaagd om publieke functies te ontwikkelen. Dit gebeurt via het 'planning obligations' systeem, waarbij de publieke partij een planning permit voor een bepaalde ontwikkeling afgeeft, op voorwaarde dat in diezelfde ontwikkeling enkele publieke functies worden meegenomen. Dit kan bijvoorbeeld het aanleggen van de benodigde infrastructuur voor een nieuwe woonwijk zijn, of het aanleggen van parkeerplaatsen bij een winkelcentrum⁴⁴. Hierdoor worden publieke kosten lager en worden onrendabele projecten verpakt in winsten van winstgevende ontwikkelingen (vergelijkbaar met wat in Nederland bovenplanse verevening wordt genoemd).

Box B – Planning permits en het verschil met Nederland

Door planning permits is ruimtelijke planning in Groot-Brittannië specifiek en meer projectgericht dan dat het in Nederland is; Nederland is meer generiek en bureaucratisch (Janssen-Jansen en Woltjer, 2009). Planning permits en de rol van onderhandeling daarin lijken ver af te staan van de manier waarop in Nederland planning wordt bedreven. Nederland heeft immers een wijze van planning waarin alles is vastgelegd in onder andere bestemmingsplannen en regelgeving over onder andere milieu en privaat eigendom. Hierdoor liggen veel planningsvoornemens juridisch vast en is de flexibiliteit van nieuwe ruimtelijke projecten beperkt (Janssen-Jansen en Woltjer, 2009). Buitelaar (2007) en Thomas et al. (1983) geven echter aan dat ook in Nederland gebruik wordt gemaakt van onderhandelingen tussen publieke (vaak lokale) en private partijen waarbij – indien mogelijk – het strikte keurslijf van bestemmingsplannen wordt afgeschud door gebruik te maken van vrijstellingsprocedures. Hiermee kan afgeweken worden van het oorspronkelijke bestemmingsplan en daarmee de nodige ruimte worden gemaakt voor gewenste ontwikkelingen. Janssen-Jansen en Woltjer (2009) geven hiermee aan dat ook in Nederland het principe van onderhandelingen bij 'planning permits' op lokaal niveau via een juridische constructie mogelijk is.

Door het sterke nationale en lokale karakter van planning in Groot-Brittannië was er jarenlang sprake van een 'regional gap' in ruimtelijke planning. Sinds de jaren negentig wordt dit gat opgevuld door eerst de

⁴³ Anders dan bij de Nederlandse wijze van planning hoeven plannen van de nationale overheid niet conform de lokale bestemmingsplannen te zijn, mits hier goede argumenten voor kunnen worden aangevoerd (Janssen-Jansen en Woltjer, 2010).

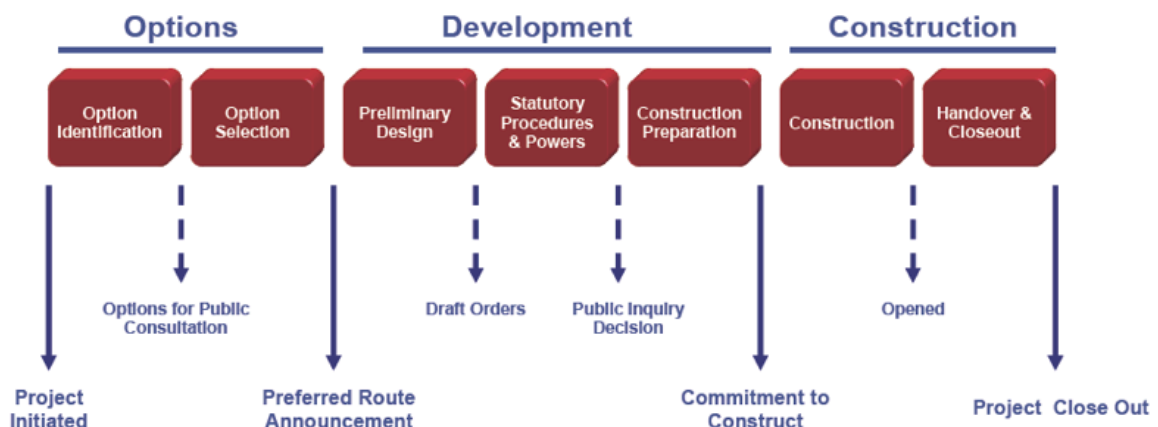
⁴⁴ Planning obligations worden ook wel 'planning gain' genoemd (Janssen-Jansen en Woltjer, 2010).

'Regional Planning Guidance' (RPG) en vanaf 2004 de 'Regional Spatial Strategies' (RSS). Laatstgenoemde is een visie voor een bepaalde regio, gezamenlijk opgesteld door in deze regio actieve partijen. Dit zijn lokale overheden, de regionale overheid en 'regionale partners' (wat ook NGO's en bedrijven kunnen zijn). Doel van deze RSSs is "to agree on what is best for the region" (Janssen-Jansen en Woltjer, 2009, p.10) en om beleidsintegratie te stimuleren. Het wordt in Groot-Brittannië gezien als een middel om tot een integrale wijze van planning te komen in samenwerking met economische, sociale en milieugerichte sectoren (Janssen-Jansen en Woltjer, 2009). Door hun regionale, integrale en verkennende karakter zijn deze 'Regional Spatial Strategies' vergelijkbaar met de Nederlandse gebiedsagenda's. Een belangrijk verschil is echter dat de RSSs worden opgesteld voor en door de regio's, terwijl in de gebiedsagenda's dit juist wordt gedaan in samenwerking met de nationale overheid en als uitgangspunt voor nationaal beleid.

4.3 Doel en beleid

Britse weginfrastructuurplanning heeft vier prioriteiten, die zijn geformuleerd door het 'Department for Transport' (DfP). Allereerst wordt gestreefd naar de vermindering van files op de wegen, daarnaast moet het openbaar vervoer gestimuleerd worden, de verkeersveiligheid gewaarborgd worden en de luchtkwaliteit verbeterd worden (Hull, 2007). De praktijk wijst echter uit dat de nadruk bij weginfrastructuurplanning in Groot-Brittannië voornamelijk ligt op de vermindering van files en de waarborging van verkeersveiligheid. Volgens Hull (2007) ligt de verklaring hiervoor bij het verschil van mening tussen lokale en nationale overheid over doelstellingen op het gebied van stimulering van het openbaar vervoer en de verbetering van luchtkwaliteit, en de wil om 'politiek te scoren' op zowel nationaal als lokaal beleidsniveau op de korte termijn.

Nationale weginfrastructuurplanning wordt vanuit de nationale overheid geïnitieerd door het 'Department for Transport' (DfT) en uitgevoerd door de 'Highway Agency', de uitvoeringsorganisatie van



Figuur 4.2: De 'project lifecycle' die door elk infrastructureel project in Groot-Brittannië doorlopen moet worden (Department for Transport, 2010)

het DfP die vergelijkbaar is met de Nederlandse Rijkswaterstaat. De Highway Agency is verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van de weginfrastructuurplanning van het hoofdwegennet ('strategic road network') in Groot-Brittannië. Het regionale netwerk is in handen van lokale overheden. Ook Schotland en Wales hebben hun eigen 'Agency' om weginfrastructuurprojecten uit te voeren (Highway agency, 2010).

Grote projecten (van meer dan vijf miljoen pond) zijn opgenomen in 'the project control framework handbook', dat een samenwerking is tussen het DfT en de Highway Agency. Deze projecten doorlopen de 'projects lifecycle', die in figuur 4.2 is weergegeven. Zoals te zien is deze lifecycle vergelijkbaar met de oude MIT fases van de verkennings-, plan- en uitvoeringsfase en bijbehorende inspraak- en beslismomenten. Een verschil is het eerste inspraakmoment in de 'options' fase; in het MIT was dit inspraakmoment niet aanwezig. In deze lifecycle bevinden zich ook de milieueffectrapportages zoals deze zijn vereist vanuit de Europese Unie (Department for Transport, 2010).

Ook in Groot-Brittannië lagen de lange doorlooptijden van infrastructurele projecten onder vuur. Daarom is recent een 'infrastructure commission' in het leven geroepen die er zorg voor moet dragen dat planningsprocessen voor grote infrastructurele projecten sneller verlopen. Omdat deze commissie pas recent is opgericht is het nog te vroeg om hier op dit moment resultaten van te melden.

4.4 Samenwerking

Thomas Fischer geeft aan dat de regionale focus die onder de Labour regering prevaleerde, waarschijnlijk onder de nieuwe (conservatieve) regering aan steun zal inboeten en hij benadrukt dan ook de focus op de top-down planningstructuur die er heerst binnen nationale weginfrastructuurplanning in Groot-Brittannië. Opvallend is wel dat op lokaal niveau samenwerking tussen verschillende overheden meestal goed verloopt. Dit heeft te maken met de verschillende lokale partijen die moeten samenwerken om te komen tot een lokaal transportplan, dat vaak meerdere lokale grenzen overschrijdt.

Horizontale samenwerking beperkt zich tot het uitvoeren van toetsing, bijvoorbeeld door het 'Department for Environment, Food and Rural Affairs' dat beleid uitzet op het gebied van milieuregelgeving en aan welke voorwaarden weginfrastructurele projecten in dat licht moeten voldoen. Er is dus eerder sprake van een re-actieve link tussen verschillende sectoren dan van daadwerkelijke samenwerking. Wel is door het Department of Transport het beleidsdoel opgesteld om tot meer integratie van beleidsvelden te komen, voornamelijk van ruimtelijke planning en milieu (Department for Transport, 1998). Te verwachten valt dus dat horizontale samenwerking in de toekomst een meer structurele en pro-actieve aard krijgt. Dit wordt ingevuld met een nieuwe vorm van plantoetsing, de 'new approach to appraisal', zie box C. Daarnaast is een belangrijk beleidsdoel van het Department for Transport het integreren van de verschillende wijzen van transport. Dit beleid focust zich hiermee op interne en externe integratie.

Box C – New approach to appraisal (NATA)

De NATA heeft als doel om beslissingen transparanter te maken en om terug te keren naar het probleem en niet direct over te gaan tot het bedenken van oplossingen. Hiermee is het te vergelijken met het advies van de commissie Elverding, waarin een grote nadruk ligt op de verkenningsfase en daarmee de scope in eerste instantie verbreed wordt, om pas daarna te komen tot een oplossing. Bij de NATA ligt de nadruk echter voornamelijk op het toetsen van weginfrastructurele plannen op een veelheid aan sectoren. Hierbij gaat het om de invloed die een bepaald weginfrastructureel plan kan hebben op sectoren als lokale luchtkwaliteit, geluid(soverlast) en het landschap, maar ook op economische gevolgen en in welke mate en op welke wijze die zaken effect heeft op de gebruikers van het project. Dit onderzoek wordt zowel kwantitatief als kwalitatief gedaan en bevat onder meer een kosten- en batenanalyse en een milieueffectrapportage (Department for Transport, 2010).

4.5 Private partijen

De grote mate van samenwerking met private partijen zoals die plaatsvindt bij ruimtelijke planning in Groot-Brittannië is niet terug te vinden in de Britse wijze van weginfrastructuurplanning. Weginfrastructuurplanning wordt in sterke mate gezien als een publieke activiteit ten behoeve van de nationale economie en is daarom in publieke handen.

4.6 Ruimtelijke kwaliteit

Zoals bekend wordt de ruimtelijke kwaliteit volgens Habiforum (2001) beschreven onder de drie pijlers van gebruikerswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Infrastructurele plannen worden volgens de NATA getoetst op verschillende sectoren, waaronder geluidsoverlast en landschap. De belevingswaarde vanuit het landschap op weginfrastructurele projecten is dan ook gewaarborgd – zij het op een re-actieve wijze (toetsing op ontwikkelde plannen), waarnaast ook de invloed van de weginfrastructuur op de economie van het gebied wordt getoetst met behulp van de NATA. Hier tegenover staat dat de belevingswaarde vanaf de weg weinig aandacht krijgt in nationale weginfrastructuurplanning in Groot-Brittannië. Voor zover bekend is er geen apart beleid of aandacht voor. Hetzelfde geldt voor de gebruikerswaarde zoals deze beleefd wordt vanaf de weg. De gebruikerswaarde vanaf de omgeving is beperkt tot Europese wet- en regelgeving op dit onderwerp, voornamelijk in verband met milieu- en habitatregelgeving. Tot slot wordt in de Britse wijze van weginfrastructuurplanning voor zover bekend weinig aandacht besteed aan de toekomstwaarde, zowel vanaf de weg als vanuit de omgeving.

5

Spanje

Inwoneraantal	40.548.753 (per juli 2010)
Oppervlakte	505.370 km ²
Bevolkingsdichtheid	80,2 inwoners per km ² (Central intelligence agency, 2010)
Aantal kilometer snelweg	13515 km (2008)
Km snelweg per inwoner	$3,3 \times 10^{-4}$ (Eurostat, 2010)

5.1 Inleiding

In de achttiende eeuw bestierde een van huis uit Frans koningshuis het koninkrijk van Spanje. Naar Frans voorbeeld wilden zij van hun hoofdstad Madrid een zelfde centraal punt maken als Parijs toen was. De gevolgen hiervan zijn nu nog altijd terug te zien in het netwerk van wegen in Spanje; het gezegde dat alle wegen naar Rome gaan, kan namelijk zonder problemen worden toegepast op de stad Madrid. Het is vrijwel onmogelijk om van de ene kant



Figuur 5.1: Spanje (Central intelligence agency, 2010)

naar de andere kant van het land te rijden zonder terecht te komen op de enorme ringweg van de hoofdstad – ook wanneer dit eigenlijk niet logisch is. Joan Moreno Sanz beschrijft Madrid dan ook als het logistieke centrum van Spanje, terwijl de noord- en oostkust als het economische zwaartepunt van het land worden aangemerkt. Joan Moreno Sanz is een Spaanse PhD student die in zijn onderzoek een vergelijking maakt tussen het weginfrastructurele systeem van de stedelijke regio van Barcelona en de Nederlandse Randstad. Een interview met hem vormt de basis voor deze quickscan.

Onderstaande quickscan beschrijft op hoofdlijnen de Spaanse wijze van weginfrastructuurplanning binnen de inmiddels bekende thema's doel en beleid, horizontale en verticale samenwerking, samenwerking met private partijen en ruimtelijke kwaliteit. In de volgende paragraaf wordt allereerst ingegaan op de Spaanse planningscontext.

5.2 Planningscontext

Zoals in de inleiding werd uitgelegd wordt de Spaanse planningsbenadering geschaard onder het 'urbanism'. De EU Commission (1997) beschrijft dat ontwerp en 'building control' in deze vorm van planning erg belangrijk zijn. Er zijn veel wetten en regels op van toepassing, maar het planningsstelsel is niet zo goed ontwikkeld, en er is weinig politieke urgentie en aandacht voor. Dat heeft mede te maken met de sterke decentralisatie waar de Spaanse wijze van ruimtelijke planning aan onderhevig is. Spanje bestaat uit zeventien zeer onafhankelijke regio's met elk hun eigen provincies (centraal is er het nationale

overheidsniveau en lokaal zijn er gemeenten). Deze regio's hebben een grote mate van onafhankelijkheid waar het gaat om ruimtelijke planning en maken zelf regionale plannen voor ruimtelijk gebruik in hun regio (Planes Directores Territoriales de Coordinación). De nationale overheid is vooral kaderstellend met name door (geïmplementeerde Europese) regelgeving op het gebied van natuur en milieu, en treedt slechts handelend op als er sprake is van (regionale) grensoverschrijdende ontwikkelingen. Er bestaat op dit moment (nog) geen nationaal ruimtelijk plan (Larsson, 2006).

5.3 Doel en beleid

Vanaf het moment dat Spanje lid werd van de Europese Unie in 1986, werd er door de EU flink geïnvesteerd in de weginfrastructuur van het land. Meer dan tien jaar lang kwam jaarlijks twintig tot dertig procent van het totale Spaanse budget voor de ontwikkeling van weginfrastructuur uit EU-subsidies. Hiermee werd getracht mobiliteit te verbeteren en bereikbaarheid te vergroten, teneinde economische ontwikkeling te stimuleren. Sinds halverwege de jaren negentig is – mede door de uitbreiding van de EU – de financiële steun van de Unie gestaag afgenomen. Het doel zoals dat door de nationale overheid in het strategische infrastructuur- en transportplan van 2005 wordt verwoord is echter nog altijd voornamelijk het stimuleren van economische ontwikkelingen door het faciliteren van infrastructuur. De nadruk ligt hierbij op onder meer het verbeteren van de connectie met 'Europa' (in de eerste plaats Frankrijk), het verbeteren van de verbinding van de grote havens in Spanje met het achterland en het verbeteren van de bereikbaarheid van dun bevolkte gebieden ten einde ook daar tot economische ontwikkeling te kunnen komen. Er wordt in Spanje dus getracht geografisch economische ongelijkheid te verminderen door de aanleg van (weg)infrastructuur in deze gebieden. Opvallend is daarnaast dat er veel aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van een hogesnelheidsnetwerk op het spoor. Doel is om over 25 jaar in elke provincie minimaal één HSL-station te hebben ontwikkeld. De verbinding met Portugal en Frankrijk is hierbij ook van belang.

Het nationale beleid voor weginfrastructuurplanning in Spanje is vastgelegd in het 'Plan Estratégico de Infraestructuras Y Transporte' (PEIT, 2005), oftewel het strategische infrastructuur- en transportplan. Dit plan is vastgesteld door het 'ministerio de fomento' (het ministerie van transport) en geldt voor een periode van vijftien jaar. Lang was er weinig aandacht voor weginfrastructuurplanning op nationaal beleidsniveau; pas sinds het einde van de dictatuur in Spanje⁴⁵ wordt er op nationaal niveau gekeken naar het wegennetwerk in het land. Voor deze tijd waren de regio's de voornaamste trekkers van weginfrastructuurplanning op het gebied van het secundaire netwerk. Dit komt overeen met de algemene wijze van ruimtelijke planning van Spanje waarin regio's een belangrijke rol innemen (zie ook paragraaf 5.2). De regio's genoten en ontwikkelden hun eigen infrastructurele netwerk al tijdens de dictatuur van Franco en genieten nog altijd een hoge mate van autonomie. Het secundaire wegennet is

⁴⁵ Spanje wordt een democratie in 1975 na de dood van de Spaanse dictator Francisco Franco.

dan ook ouder dan het snelwegennet, wat vooral tot ontwikkeling is gekomen na het Franco-tijdperk. In de jaren tachtig en negentig kwam het nationale snelwegennet tot ontwikkeling met (financiële) hulp van de EU. Het nationale infrastructurele wegennet in Spanje is dus relatief nieuw. Ook voor mogelijke infrastructurele projecten in de toekomst zijn veel reserveringen gedaan. Dit zorgt in de praktijk – zeker in stedelijke gebieden – voor ruimtelijke problematiek zoals waardevermindering van omliggend vastgoed door voorkennis over toekomstige (infrastructurele) ontwikkelingen en ‘gaten’ in steden in de vorm van braakliggende stukken gereserveerd terrein.

5.4 Samenwerking

Samenwerking tussen de verschillende overheidslagen is stroperig. Als een regio tot ontwikkeling van weginfrastructuur wil komen moet er gelobbyd worden bij het ministerie van transport en pas als daar de urgentie van het project voor nationale doeleinden in wordt gezien wordt het project opgenomen in de programmering. Moreno Sanz legt uit dat vanwege de lange proceduretijd, politieke gevoeligheid of de onwelwillendheid vanuit de nationale overheid, regio’s er soms voor kiezen om hun infrastructurele project zelf te financieren of om specifieke Europese subsidie aan te vragen voor het project om zo de nationale overheid niet te hoeven betrekken bij het proces. Dit is een groot verschil met Nederland, waar het voor een regio praktische onmogelijk is om tot ontwikkeling van nationale weginfrastructuur over te gaan zonder daarbij het nationale overheidsniveau daarbij te betrekken. Competitiviteit tussen regio’s (voornamelijk tussen de hoofdstad Madrid en de hoofdstad van de Catalaanse regio Barcelona) is nog altijd groot waardoor sommige inhoudelijke discussies verzanden in jaloezie⁴⁶. Alhoewel nationale weginfrastructuur vaak via een top-down wijze gepland wordt, neemt de macht van de regio’s toe, alsmede hun budget voor weginfrastructuur.

Interdepartementale samenwerking op nationaal niveau tussen verschillende sectoren zoals ruimtelijke planning, economie en milieu is beperkt tot de milieueffectrapportages die vanuit Europese regelgeving zijn opgelegd. Ondanks pogingen om sectoren dichterbij elkaar te brengen, is tot op heden de ‘macht van de sectoren’ te sterk gebleken.

5.5 Private partijen

Ongeveer twintig procent van het snelwegennet in Spanje is in private handen. Dit is grotendeels een erfenis van de regionale ontwikkeling in Catalonië in de jaren zeventig. Het ontbrak in die periode aan een overkoepelend nationaal wegenplan. Daarnaast was er op regionaal niveau relatief weinig geld beschikbaar om tot ontwikkeling van infrastructuur te komen. Omdat de regio toch graag infrastructurele corridors wilde ontwikkelen richting Frankrijk, de mediterrane kust en Zaragoza werd besloten om concessies uit te geven aan consortia van private partijen. Private partijen heffen – door de overheid

⁴⁶ Een voorbeeld hiervan was de discussie over een HSL-station in de luchthaven van Barcelona. De luchthaven van Madrid had een dergelijk station niet en de redenatie was dan ook “als Madrid geen HSL-station heeft, waarom zou Barcelona het dan wel mogen?”.

vastgestelde – tol op basis van een concessie die voor vijftig jaar is uitgegeven. Weerstand tegen deze wegen is groot vanwege de hoge prijs die betaald moet worden voor een rit en het gebrek aan alternatieven, maar onderhoud wordt daarentegen vaker en beter uitgevoerd op deze wegen dan op publiek aangelegde en onderhouden wegen. Er zijn weinig huidige infrastructurele projecten die met vergaande private inmenging uitgevoerd worden. Een uitzondering is de weg van het centrum van Madrid richting de grootste luchthaven van Spanje (Barajas), die met behulp van een privaat consortium is aangelegd.

5.6 Ruimtelijke kwaliteit

Zoals bekend wordt de ruimtelijke kwaliteit gekwalificeerd op basis van de drie pijlers van gebruikerswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De gebruikerswaarde van het Spaanse hoofdwegennet is over het algemeen groot. Gebruikers zijn tevreden⁴⁷ en over het algemeen is de kwaliteit goed. Dit is overigens wel afhankelijk van hoe het planningsproces heeft gewerkt. Wegen die door de nationale overheid zijn gepland, aangelegd en worden onderhouden, hebben meestal een slechtere kwaliteit dan wegen die door de nationale overheid zijn gepland en aangelegd maar die worden onderhouden door de regionale overheid⁴⁸. Dit komt waarschijnlijk door een grotere betrokkenheid en fysieke nabijheid van de regio's bij wegen die door hun gebied liggen. De wijze van plannen is ook van invloed op de toekomstwaarde. Private wegen worden op de meest robuuste wijze aangelegd en zijn ook het best onderhouden.

Bovenstaande beschrijving is van toepassing op de kwaliteit en beleving van de weggebruiker. De kwaliteit en beleving van de omgeving is in de Spaanse wijze van weginfrastructuurplanning nauwelijks aan de orde, op de bindende Europese wet- en regelgeving met betrekking tot onder meer natuurlijke habitats na. Ook bij de belevingswaarde gaat het voornamelijk om kunstwerken – en daarmee de kwaliteit en beleving van de weggebruiker - en in mindere mate om de inpassing van de snelweg in zijn omgeving. Het gaat hierbij om 'scenic routes' en om het landschap te 'belevan' vanaf de snelweg. Daarnaast wordt er in Spanje veel waarde gehecht aan ontwerp van de snelweg, onder meer met bruggen en viaducten. Hiermee ligt de nadruk van de ruimtelijke kwaliteit bij weginfrastructuurplanning net als bij de Spaanse ruimtelijke planning duidelijk op het 'urbanism' zoals dat ook beschreven is in paragraaf 5.2.

⁴⁷ Al zorgt de focus van weginfrastructuur op Madrid er vaak voor dat mensen moeten omrijden.

⁴⁸ Deze wijze van projectrealisatie kan plaatsvinden als de regio de infrastructuur graag wil en de nationale overheid het budget niet heeft om de weg te onderhouden.

6

Duitsland

Inwoneraantal	82.282.988
Oppervlakte	357.022 km ²
Bevolkingsdichtheid	230,5 inwoners per km ² (Central intelligence agency, 2010)
Aantal kilometer snelweg	12645 km (2008)
Km snelweg per inwoner	1,53 x 10 ⁻⁴ (Eurostat, 2010)

6.1 Inleiding

Duitsland is een autoland; vooraanstaande automerken als BMW, Audi, Mercedes-Benz en Volkswagen zijn van Duitse makelij en een gemiddelde Duitser ziet een auto als verlengstuk van zijn huis. Dit beeld is natuurlijk enigszins gechargeerd, maar zeker is dat de auto een belangrijke plaats in de Duitse samenleving inneemt. Het gevoel van vrijheid is daarmee ook sterk verbonden; gaan en staan waar je wilt is belangrijk, net als in welke snelheid je daar wilt komen. Het ontbreken van een snelheidslimiet op grote delen van de Duitse 'Autobahn' is hiervoor exemplarisch.

Stefanie Bremer is een Duitse stadsplanner, werkzaam bij ingenieursbureau Orange Edge in Gelsenkirchen. In haar functie houdt zij zich bezig met stedelijke bestemmingsplannen en de ontwikkeling van stedelijke centra. Daarnaast is zij ook betrokken bij weginfrastructuurplanning in urbane en peri-urbane gebieden. Ze is gepromoveerd op dit onderwerp en ze vormt de voornaamste bron voor deze quickscan. Deze quickscan zal, na de Duitse planningscontext in paragraaf twee, achtereenvolgens ingaan op het doel en beleid van weginfrastructuurplanning in Duitsland, de horizontale en verticale samenwerking, de samenwerking met private partijen en de ruimtelijke kwaliteit van weginfrastructuurplanning in Duitsland.

6.2 Planningscontext

In de inleiding staat beschreven dat Duitsland een planningsbenadering heeft die valt te kwantificeren als een geïntegreerde planningsbenadering met een overheidsstructuur die hoort bij de regionale planningsbenadering. Deze overheidsstructuur is sterk gedecentraliseerd, met de 'Bundesländer' als een zware overheidslaag met veel verantwoordelijkheden. De Länder maken ruimtelijke ontwikkelingsplannen ('Landesentwicklungspläne'), terwijl de federale overheid zich beperkt tot algemene richtlijnen. Opvallend is dat de verticale samenwerking wat betreft ruimtelijke planning in Duitsland goed op orde is; met



Figuur 6.1: Duitsland (Central intelligence agency, 2010)

behulp van het 'Gegenstromprincip' wordt een lagere overheid verplicht rekening te houden met plannen van een hogere overheid. Aan de andere kant moet een hogere overheidslaag een lagere overheidslaag laten meebeslissen over de inhoud van hun ruimtelijke plan. Op het lokale overheidsniveau worden plannen gemaakt die zowel qua inhoud als tijdsspanne overeen komen met de Nederlandse bestemmingsplannen. Deze plannen hebben voornamelijk tot doel om ruimtelijke ontwikkelingen te structureren. Er kan van Duitsland gezegd worden dat de planmatigheid binnen ruimtelijke planning hoog is, omdat naast de bij wet verplichte ruimtelijke plannen er een breed scala aan extra plannen bestaat zoals de 'Raumordnungsverfahren' of 'Städtebaulicher Entwicklungsplan'. Deze documenten hebben vaak een (voor)toetsende of aftastende functie in voorbereiding op of als uitbreiding van wettelijk vastgelegde plannen (Larsson, 2006).

6.3 Doel en beleid

Het planningsdoel van Duitsland is van zeer functionele aard. Het gaat om het faciliteren van mobiliteit en daarnaast om het mogelijk maken van economische ontwikkeling. Het Bundesfernstrassengesetz uit 1953 schrijft voor dat snelwegen in Duitsland geen gelijkvloerse kruisingen mogen hebben, het mogelijk moeten maken om ongestoord van de ene naar de andere plaats te komen en dat dit moet kunnen onder een hoge snelheid (Bremer en Sander, 2006). Het gaat dus om doorstroming van verkeer, en dit uitgangspunt komt ook terug in de 'omgevingseisen' van de snelweg. Voorbeelden hiervan zijn dat langs snelwegen reclameborden verboden zijn en dat binnen een straal van honderd meter van een snelweg voor elke gebiedsontwikkeling toestemming gevraagd moet worden aan de federale overheid. Binnen een straal van veertig meter is ontwikkeling langs snelwegen zelfs helemaal verboden (Bremer en Sander, 2006). Achterliggende gedachte is dat deze ontwikkelingen afleidend zouden kunnen zijn voor automobilisten, wat tot gevaarlijke situaties zou kunnen leiden en wat veiligheid en doorstroom zou kunnen belemmeren. Dit restrictieve beleid heeft tot gevolg dat (zoals Stefanie Bremer het zei) "er geen negatieve, maar ook geen positieve interactie van de snelweg met de omgeving is". Of volgens Bremer en Sander (2006): "The German highway is planned and built as an exterritorial space, serving only the undisturbed connection of distant cities".

Als buitenstaander zou je de indruk kunnen krijgen dat de Duitse wijze van weginfrastructuurplanning zeer hiërarchisch is georganiseerd. Er is immers een federaal niveau (Bundesland), waarbinnen een zestiental van 'Länder' te onderscheiden is (zoals Nordrhein-Westfalen in het Ruhrgebied of Beieren rond Munchen) die ieder weer onderverdeeld zijn in lokale niveaus (vergelijkbaar met Nederlandse gemeenten). Incidenteel zijn ook informele regionale niveaus opgericht, maar deze hebben geen wettelijk bestaansrecht. De onderlinge verhoudingen en de weg die weginfrastructuurplanning aflegt houden echter niet de 'logische' volgorde van federaal, Länder en lokaal niveau aan. Infrastructuurproblemen worden namelijk gesignaleerd en aan de kaak gesteld door het lokale niveau. Elke tien tot vijftien jaar wordt weliswaar door de federale overheid een

'Bundesverkehrswegeplan' opgesteld, maar de voorstellen hiervoor komen van de lokale overheden. Uit deze voorstellen wordt een keuze gemaakt en deze wordt opgenomen in het Bundesverkehrswegeplan. Dit plan is feitelijk een lijst met geplande investeringen in Duitse infrastructuur (zowel water-, auto- en spoorwegen) van de federale overheid en in die zin vergelijkbaar met het voormalige Nederlandse MIT projectenboek, met als kanttekening dat het MIT en zijn opvolger het MIRT elk jaar wordt opgesteld en het Bundesverkehrswegeplan slechts één keer in het decennium. Met het Bundesverkehrswegeplan is wettelijk vastgesteld dat de federale overheid een prioriteit geeft aan de uitwerking van deze voorstellen en dat er financiële middelen worden gereserveerd voor de uitwerking. De Bundesländer zijn duidelijk de uitvoerende organisatie in het planningsproces, met de 'Strassenbauambten'⁴⁹ die per Bundesland zijn opgesteld.

6.4 Samenwerking

Van verticale samenwerking is weinig sprake. De noodzakelijke connecties worden gelegd, maar competitie tussen verschillende overheidslagen voert de boventoon. Hierbij speelt de typisch Duitse wijze van planinitiatie een belangrijke rol: problemen worden op lokaal niveau gesignaleerd en voorstellen voor het Bundesverkehrswegeplan worden op lokaal niveau voorgesteld. Op federaal niveau wordt echter de beslissing gemaakt en 'het geld verdeeld'. Dit zorgt voor frictie tussen vooral federaal en lokaal niveau, waardoor samenwerking beperkt blijft.

Opvallend is dat er op federaal niveau één ministerie is dat zich bezighoudt met zowel ruimtelijke planning als infrastructurele planning (Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen - BMVBW). De samenwerking tussen deze twee sectoren is echter zeer beperkt. Redenen hiervoor zijn historisch gerelateerd. Tot voor kort was het deel voor infrastructuurplanning namelijk gevestigd in Bonn – de voormalige hoofdstad van West-Duitsland – en de ruimtelijke planning in Berlijn. Beide sectoren zijn nu gevestigd in Berlijn, maar in verschillende gebouwen. Fysiek is er dus een barrière en daarnaast wordt de samenwerking door de huidige minister niet gestimuleerd. De hoop van Bremer is gevestigd op een volgende minister, die wellicht beide sectoren dichterbij elkaar kan brengen. Bremer en Sander (2006) beschrijven de beperkte samenwerking tussen verschillende sectoren in weginfrastructuurplanning als volgt: "proposals from other disciplines are seen more as complications and interventions into one's own sovereign territory" (p.81).

6.5 Private partijen

Het wantrouwen ten opzichte van samenwerking met private partijen in weginfrastructuurplanning is groot en deze samenwerking wordt dan ook vrijwel niet in de praktijk gebracht. Weginfrastructuur wordt gezien als iets wat voor het algemeen belang gedaan moet worden en er wordt dan ook gevonden dat

⁴⁹ Uitvoeringsorganisaties die vergelijkbaar zijn met Rijkswaterstaat.

planning ervan door publieke partijen uitgevoerd moet worden. Uiteraard worden er – net als in andere landen – wel afgebakende opdrachten aan private partijen gegeven, maar noch om financiële redenen, noch om innovatie te stimuleren is het gemeengoed dat private partijen mee werken aan weginfrastructurele planning.

6.6 Ruimtelijke kwaliteit

Zoals eerder is beschreven kan het thema ruimtelijke kwaliteit opgedeeld worden in gebruikerswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, waarbij de gebruikerswaarde staat voor functionaliteit, belevingswaarde schoonheid centraal stelt en toekomstwaarde ingaat op constructie en onderhoud. Wat betreft belevingswaarde golden de vroegere Duitse 'Autobahnen' als een voorbeeld voor hoe snelwegen goed in het landschap ingepast kunnen worden. Wegen werden in de jaren voor de Tweede Wereldoorlog aangelegd met de achterliggende gedachte de schoonheid van het Duitse landschap te tonen vanaf de snelweg, zodat automobilisten daarvan konden genieten en zich bewust konden worden van hun omgeving. Deze wijze van aanleggen is ook in Nederland toegepast, wat bijvoorbeeld terug te zien is in de inpassing van de A50 in de Veluwe. Huidige Duitse snelwegen staan echter in schril contrast met de vroegere zorgvuldige inpassing; zoals gezegd voert functionaliteit nu de boventoon. Het verleden van Duitsland speelt hierbij een grote rol. Het tonen van het landschap en de bewustwording van de schoonheid ervan had als achterliggend doel om de Duitse bevolking trots te maken op hun 'Heimat'. Dit was een belangrijke pijler van het Nazi regime en roept nog altijd negatieve associaties op bij een groot deel van de bevolking. Planners willen hun ideeën niet graag geassocieerd zien worden met die periode in de Duitse geschiedenis die zo slecht te boek staat en ze kiezen er dus voor om weginfrastructuur te plannen op een non-ideologische wijze.

Op projectbasis wordt in sommige gevallen wel aandacht besteed aan de inpassing van snelwegen in de omgeving. Zo gebruikte het Bundesland Nordrhein-Westfalen de 'drie procentregel' die inhield dat drie procent van de totale aanlegkosten voor de weginfrastructuur vrijgemaakt zou worden voor ontwerp en inpassing van de snelweg in het landschap, bijvoorbeeld in de vorm van geluidsschermen, kunstwerken (viaducten o.a.) en kunst langs de snelweg. Bij bezuinigingen stond dit beleid echter bovenaan de lijst om afgeschaft te worden zodat aanlegkosten gedrukt konden worden. Inpassing van snelwegen in de omgeving blijft gezien worden als een 'extraatje' dat extra moeite, tijd en geld kost. Deze minimalistische wijze van denken vertaalt zich in hoe weginfrastructuur gepland wordt. De pilaar functionaliteit staat dus op zeer letterlijke wijze hoog in het vaandel in Duitse infrastructuurplanning. Op een technisch wetenschappelijke wijze worden ontwerpen gemaakt en keuzes worden gebaseerd op omvangrijke kosten-baten berekeningen. De keuzes voor projecten die in het Bundesverkeherswegeplan worden opgenomen, worden gebaseerd op een kosten-baten analyse (KBA) en een economische analyse naar de invloed die de plannen hebben op werkgelegenheid in de regio, waarbij beide analyses worden gebaseerd op monetaire waarden. Daarnaast wordt er een

'Umweltrisikoeinschätzung' (m.e.r.) en 'Raumwirksamkeitsanalyse' (ruimtelijke impact analyse – beperkt tot geluidsoverlast en natuurbescherming) uitgevoerd op de voorgestelde projecten. Deze analyses worden echter uitgevoerd op basis van een puntensysteem en worden bij de politieke beslissing veel minder belangrijk geacht dan de analyses die op basis van monetaire waarden zijn uitgevoerd. De toekomstwaarde tot slot is van weinig belang in de Duitse wijze van weginfrastructuurplanning. Onderhoud is zelden een gespreksonderwerp en wordt niet als belangrijk overwegingpunt meegenomen in weginfrastructuurplanning.

Een uitzondering daargelaten wordt dus aan de kwaliteit van de weg gezien vanuit de gebruiker weinig aandacht besteed in Duitse weginfrastructuurplanning. Dit geldt ook voor de kwaliteit van de weg vanuit het landschap – op verplichte Europese regelgeving op het gebied van milieu na zoals dat ook bij de andere beschouwde landen het geval is.

Met de beschrijving van de Duitse wijze van weginfrastructuurplanning is er een einde gekomen aan deel B en daarmee aan het empirisch gedeelte van dit onderzoek. Deel C bevat vergelijkingen van de beschouwde landen met Nederland en een analyse op de wijze van weginfrastructuurplanning in de beschouwde landen. Hiermee zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: hoe en in welke mate is er sprake van een gebiedsgerichte benadering bij weginfrastructuurplanning in het buitenland, en wat kan Nederland hiervan leren?

Synthese

DEEL C

Inleiding

Deel C vormt de synthese en hiermee de sluitpost van dit onderzoek. In deel A is de theoretische achtergrond van de gebiedsgerichte benadering in de planologie uitgebreid omschreven. Daarnaast is in dit deel ook een omschrijving van de Nederlandse wijze van nationale weginfrastructuurplanning gegeven. Op basis van de theoretische onderbouwing in deel A is in deel B een vijftal quickscans beschreven van verschillende Europese landen op basis van de verschillende planningsbenaderingen zoals beschreven door de Europese Commissie. Deel C heeft als doel om de vergelijking te maken tussen de beschouwde landen en Nederland en daarnaast om antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek, te weten in welke mate en op welke wijze wordt in het buitenland gebruik gemaakt van de gebiedsgerichte benadering bij nationale weginfrastructuurplanning?

Hoofdstuk 1 trekt per land de vergelijking met Nederland, daarmee antwoord gevend op de vierde deelvraag van dit onderzoek. Op basis van deze vergelijking en de quickscan is in hoofdstuk 2 gekeken naar de mate en wijze van de gebiedsgerichte benadering in nationale weginfrastructuurplanning in de beschouwde landen, waarmee wordt ingegaan op de vijfde deelvraag. In hoofdstuk 3 tot slot is getracht antwoord te geven op de laatste deelvraag door te komen tot een aantal aanbevelingen voor Nederland: wat kan Nederland leren van deze quickscans? Daarnaast is in hoofdstuk 3 in de discussie beschreven hoe dit onderzoek verbeterd had kunnen worden en hoe eventueel toekomstig onderzoek (beter) vorm gegeven zou kunnen worden.

1

Vergelijking met Nederland

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vergelijking van de beschouwde landen met Nederland centraal. In deel B is een samenvattende uiteenzetting van de wijze van weginfrastructuurplanning in Nederland gegeven, wat zal dienen als referentiekader voor de vergelijking met de beschouwde landen in de quickscan. Om continuïteit te waarborgen is bij onderstaande vergelijkingen dezelfde indeling van de verschillende aspecten die interessant zijn voor de gebiedsgerichte benadering aangehouden als bij de quickscan, te weten het doel en beleid van weginfrastructuurplanning, de mate en wijze van horizontale en verticale samenwerking en de samenwerking met private partijen, alsmede de rol die ruimtelijke kwaliteit in de nationale weginfrastructuurplanning speelt. Bij doel en beleid wordt beschreven hoe breed dan wel eng de focus van de wijze van weginfrastructuurplanning is en hoe het in nationaal beleid is ingebed. Samenwerking gaat in op de mate en wijze van zowel horizontale (interdepartementale/intersectorale) samenwerking als verticale samenwerking (samenwerking tussen verschillende overheidslagen). Bij het thema van private partijen wordt beschreven in hoeverre private partijen betrokken worden bij nationale weginfrastructuurplanning en wat hun rol is in het planningsproces. Tot slot wordt met ruimtelijke kwaliteit bedoeld in hoeverre bij weginfrastructuurplanning de gebruikerswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde van de weg zowel vanaf de weg als vanuit de omgeving een rol speelt.

In onderstaande paragrafen is dezelfde volgorde van landen aangehouden als in deel B, waardoor in de eerstvolgende paragraaf Frankrijk met Nederland vergeleken wordt, waarna achtereenvolgens vergelijkingen met Denemarken, Groot-Brittannië, Spanje en Duitsland volgen.

1.2 Frankrijk

1.2.1 Doel en beleid

De nadruk in Frankrijk ligt op dit moment nog voornamelijk op het voltooiën van het infrastructurele netwerk en is daarmee minder gevorderd dan het weginfrastructurele netwerk van Nederland, waar voornamelijk aan de 'missing links' en capaciteitsvergroting wordt gewerkt. Capaciteitsvergroting is in Frankrijk ook een doel, maar daarbij wordt heel duidelijk de focus niet alleen gelegd op weginfrastructuur, maar is ook het spoor nadrukkelijk in beeld. Weginfrastructuurplanning heeft dan ook een duidelijk bredere scope waar Nederland nog veel van kan leren. In Nederland is het namelijk nog geen gemeengoed dat een weginfrastructureel probleem in samenhang met andere verkeersmodaliteiten bekeken wordt. In Nederland wordt een goede inpassing van de snelweg in het landschap ook als belangrijk ervaren. In Frankrijk is dit geen expliciet doel, maar eerder een middel voor private partijen om een weg zo aantrekkelijk mogelijk voor weggebruiker en omwonenden te maken. Ongeveer één op de

zes grote infrastructurele wegprojecten komt in Frankrijk tot ontwikkeling via de publieke weg en volgt een planningstraject dat in grote lijnen vergelijkbaar is met Nederland.

1.2.2 Samenwerking

Een verschil met Nederland is dat horizontale samenwerking binnen weginfrastructuurplanning in Frankrijk een vrijblijvende aangelegenheid is – er kunnen interdepartementale adviescommissies worden ingesteld, maar verplicht zijn deze niet – maar binnen de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning integraliteit met het MIRT gemeengoed is geworden. Frankrijk heeft met de geboorte van het ‘superministerie’ wel de mogelijkheid om integraliteit binnen weginfrastructuurplanning verder te ontwikkelen. Verticale samenwerking in de Franse wijze van weginfrastructuurplanning is door de hiërarchische wijze van planning beperkt. Dit heeft te maken met de hiërarchische en gejuridiseerde planningsachtergrond van het land. De noodzaak tot samenwerking is echter in Frankrijk ook minder groot dan in Nederland omdat hier vaak weginfrastructurele projecten door hoge ruimtedruk met het nodige scepticisme worden bekeken en dit in Frankrijk in mindere mate het geval is.

1.2.3 Private partijen

De rol van private partijen binnen weginfrastructuurplanning in Frankrijk is veel groter dan in Nederland. Door het betrekken van private partijen worden de kosten van weginfrastructuurprojecten in Frankrijk laag gehouden en is de ruimtelijke kwaliteit van de snelweg en haar omgeving van een hoog niveau. De eerste voorzichtige stappen die in Nederland gedaan worden in de samenwerking met private partijen – bijvoorbeeld met het DBFM-contract bij het MaVa-project – kunnen vergeleken worden met de Franse ‘Contrat de Partenariat Routier’ (CPR), waarbij private partijen per tijdseenheid beloond worden voor de geleverde kwaliteit voor een bepaalde weg. Een cruciale reden voor het verschil is het achterliggende argument voor publiek-private samenwerking in respectievelijk Nederland en Frankrijk. In Nederland wordt de samenwerking met private partijen slechts gezocht om tot een innovatieve oplossing te komen voor een infrastructureel probleem. In Frankrijk wordt de hulp van private partijen gezocht om tot voldoende financiële middelen te komen voor de realisatie van infrastructurele projecten⁵⁰. De noodzaak tot financiering met private middelen is in Nederland veel minder groot; eerder ligt de beperkende factor in Nederland bij de veelheid aan procedures die doorlopen moeten worden om tot realisatie van projecten te kunnen komen. Het argument achter de samenwerking met private partijen vormt hier dus de reden waarom in Frankrijk meer met private partijen wordt samengewerkt dan in Nederland.

⁵⁰ En is daarmee vergelijkbaar met het concept van ‘value capturing’, al wordt hiermee vaak door private partijen geld verdiend op andere delen van gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld met het realiseren van woningbouw) (Smolka en Amborski, 2000), terwijl in dit geval geen verevening plaatsvindt, maar binnen het weginfrastructurele project door private partijen winst wordt gemaakt.

1.2.4 Ruimtelijke kwaliteit

Functionaliteit en robuustheid zijn in Frankrijk bij private wegen goed gewaarborgd door de financiële 'wortel' die de partijen wordt voorgehouden om de weg zoveel mogelijk open te laten zijn voor verkeer en daarom onderhoud te beperken. Van de (innovatieve) werkwijze van private partijen in Frankrijk kan in Nederland veel geleerd worden, ook omdat de aanlegkosten hier vaak onevenredig zwaar meetellen en onderhoudskosten onderbelicht blijven. Voor functionele ruimtelijke kwaliteit vanaf de weg wordt hiermee zorg gedragen, kwaliteit vanaf de omgeving beperkt zicht tot regelgeving van Europese origine. Esthetische schoonheid bij Franse wegen valt, zoals Leo Maas uitlegde, te verklaren door de Franse cultuur. Een andere belangrijke reden voor de zorgvuldige wijze van inpassing van Franse snelwegen in het landschap heeft te maken met de 1-procentsregel, die zorgt voor de ruimtelijke belevingskwaliteit die zowel voor de weg als voor de omgeving positief is. Deze regel verbindt het achterland met de snelweg, vergroot daarmee de betrokkenheid van dat achterland bij deze snelweg, stimuleert de welwillendheid van (lokaal) betrokkenen bij het infrastructurele project en brengt zo de algehele ruimtelijke kwaliteit van landschap en snelweg op een hoog niveau, zonder (nationaal) overheidsgeld. Al kent Nederland geen vergelijkbaar instrument, ook in Nederland wordt een vorm van compensatie toegepast. Het gaat hierbij om de verplichte (natuur)compensatie die gegeven moet worden bij het aanleggen van nieuwe (weg)infrastructuur. Volgens de natuurbeschermingswet moet – als er geen minder schadelijke alternatieven zijn of als er geen maatregelen genomen kunnen worden die schade zouden kunnen verminderen – de geleden natuurschade gecompenseerd worden.

Het grootste verschil bij de pilaar van de belevingswaarde tussen Nederland en Frankrijk is dat aandacht hiervoor in Nederland nadrukkelijk geïnitieerd is door de overheid en dat in Frankrijk het juist de private partijen zijn die nadruk leggen op een goede inpassing van de weg in het landschap. Bij publieke wegen in Frankrijk is de ruimtelijke kwaliteit over het algemeen een stuk lager. Hierbij moet opgemerkt worden dat in Frankrijk de goede ruimtelijke kwaliteit van (privaat aangelegde) Franse snelwegen – anders dan in Nederland – dient als een middel voor het verdienen dan geld. Komen tot ruimtelijke kwaliteit van de snelweg en haar omgeving in Nederland is daarentegen eerder een doel wat nagestreefd dient te worden om leefbaarheid van de omgeving te vergoten vanuit een algemeen belang.

1.3 Denemarken

1.3.1 Doel en beleid

Het doel van Deense weginfrastructuurplanning is tweevoudig, afhankelijk van de regio van het land. De economisch goed ontwikkelde gebieden van Denemarken staan qua bevolkingsdichtheid en weginfrastructuurontwikkeling het dichtst bij Nederland en zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar in die zin dat hoofddoel van planningsactiviteiten is het komen tot een maximale doorstroom. In Denemarken is echter het weginfrastructuurnetwerk nog volledig in ontwikkeling terwijl in Nederland het gros van

connecties is aangelegd. Het andere doel van het aanleggen van wegen in Denemarken heeft te maken met het stimuleren van de regionale economie. Hierdoor is – zeker bij deze projecten – het lokale enthousiasme voor de aanleg van weginfrastructuur hoog, terwijl in Nederland vanaf eind jaren zeventig de maatschappelijke weerstand tegen weginfrastructuur gestaag is toegenomen. Dit heeft ook te maken met de lage bevolkingsdichtheid van Denemarken ten opzichte van Nederland (404 inwoners per vierkante kilometer in Nederland tegenover 128 in Denemarken).

1.3.2 Samenwerking

Vergeleken met Nederland heeft Denemarken een sterke vorm van top-down beleid. Zeker na de herstructurering van beleidsniveaus is weginfrastructuurplanning van nationale wegen stevig in handen gekomen van de nationale overheid en kan deze nationale overheid weginfrastructurele projecten opleggen aan lagere overheden. Ondanks het top-down beleid van weginfrastructuurplanning in Denemarken is de samenwerking tussen verschillende overheden goed te noemen. Vaak – zeker in de minder ontwikkelde gebieden – zijn lagere overheden blij met de plannen voor nieuwe weginfrastructuur en wordt deze nieuwe weginfrastructuur gezien als een kans om tot economische ontwikkeling te komen. Samenwerking met het Vejdirektoratet wordt daarom vrijwel altijd aangegaan (al wordt deze samenwerking soms wel voorafgegaan door onenigheid over het project voordat het politieke besluit tot ontwikkeling van het gebied is genomen). In de praktijk wordt na het politieke besluit dus wel samengewerkt met lokale overheidsniveaus, maar in Nederland is de rol van het lokale niveau door de status van de bestemmingsplannen veel dwingender en worden regio's door middel van de gebiedsagenda's al voor de verkenningsfase betrokken. In Nederland worden de positieve kanten van de ontwikkeling van weginfrastructuur meestal niet zo ervaren als in Denemarken en blijft de weerstand vaak hoog, wat naast een hogere ruimtedruk het gevolg is van de relatieve lage meerwaarde die een snelweg in de directe omgeving heeft. In Denemarken betekent weginfrastructuurplanning vaker een verhoging van welvaart in de vorm van onder meer extra werkgelegenheid en een betere bereikbaarheid. Horizontale samenwerking blijft in Denemarken beperkt tot hetgeen vastgelegd is in een aantal generieke richtlijnen. Een structurele integratie van beleidsvelden zoals in Nederland met het MIRT gebeurt, is niet aan de orde bij de Deense wijze van weginfrastructuurplanning.

1.3.3 Private partijen

De rol van private partijen bij weginfrastructuurplanning in Denemarken is net als in Nederland altijd beperkt geweest. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de planningstraditie van beide landen, waarin planning van de ruimte sterk als een publieke taak wordt gezien. In Nederland wordt echter in toenemende mate aandacht besteed aan het betrekken van private partijen bij weginfrastructuurplanning, bijvoorbeeld bij het A2 project in Maastricht of het MaVa-project ten westen van Rotterdam. In Denemarken blijft de rol van private partijen echter beperkt – met uitzondering van

enkele grote brugprojecten waarbij private partijen wel betrokken waren – en op korte termijn is de verwachting dat hierin geen verandering komt. Een argument hiervoor zou kunnen zijn dat de noodzaak tot samenwerking laag is omdat mede-financiering vanuit private partijen in Denemarken op dit moment niet nodig is om te kunnen komen tot weginfrastructurele ontwikkelingen.

1.3.4 Ruimtelijke kwaliteit

Net als in Nederland is er in Denemarken veel aandacht voor de inpassing van wegen in het landschap, mede door middel van de 'strategy for beautiful roads'. Het doel van deze strategie komt in grote lijnen overeen met die van het voormalige programma van het Routeontwerp. De nadruk ligt hier echter op de kwaliteit van de weg en nauwelijks op de kwaliteit van de omgeving, bezien vanuit die omgeving. Dit is in Nederland beter gewaarborgd, voornamelijk door druk vanuit maatschappelijke krachten die vaak een compromis afdwingen die de kwaliteit van de omgeving van een weg ten goede komt.

De functionaliteit van weginfrastructuur staat onder druk door de lage investeringskosten in onderhoud van wegen en het Deense klimaat. De toekomstwaarde wordt hiermee ook beperkt, al wordt er wel veel aandacht besteed aan de keuze voor het tracé van een weg waardoor achterland en de weg van elkaar kunnen profiteren. Hierin is de relatie tussen het gebied en de weg wel zichtbaar. Het gebrek aan nadruk op onderhoudskosten is ook terug te zien in Nederland, waardoor ook in Nederland de toekomstwaarde onder druk staat. Vaak is de reden hiervoor politiek getint; weginfrastructurele projecten kunnen minder snel doorgang vinden als aanlegkosten hoger uitvallen. Het reduceren van aanlegkosten gaat echter ten koste van de kwaliteit van de weg.

1.4 Groot-Brittannië

1.4.1 Doel en beleid

Het doel van weginfrastructuurplanning in Groot-Brittannië is in de praktijk voornamelijk gericht op het bevorderen van doorstroming en de verkeersveiligheid op het Britse hoofdwegennet. Hiermee is het vergelijkbaar met het Nederlandse doel van het minimaliseren van economische schade door fileleed. Hier houdt echter de vergelijking op omdat in Nederland daarnaast de inpassing van wegen in het landschap een belangrijke randvoorwaarde is, en daar in Groot-Brittannië weinig aandacht voor is. De discrepantie die er ligt tussen de korte termijn van de politiek en de lange termijn van de weginfrastructuurplanning en die door Hull (2007) als probleem wordt gesignaleerd wordt overigens in Nederland ook als een probleem ervaren, zij het voornamelijk als het gaat om de keuze tussen dure aanlegkosten of dure onderhoudskosten (zie ook paragraaf 1.6 van deel B). Deze spanning (lange termijnvisie tegenover 'politiek scoren' op de korte termijn) is inherent aan een gekozen regering en daarmee aan een democratie.

Weginfrastructuurplanning zoals het in Groot-Brittannië wordt uitgevoerd heeft verschillende overeenkomsten met de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning zoals het feit dat de nationale overheid een sterke positie in het planningsproces heeft (door middel van respectievelijk het project control framework en het MIRT), het feit dat planningsprocessen in grote lijnen op dezelfde manier verlopen en het feit dat er discussie is over de lange doorlooptijden van weginfrastructurele projecten.

1.4.2 Samenwerking

Op het gebied van verticale samenwerking is de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning duidelijk een stuk verder dan Groot-Brittannië (door onder meer het betrekken van lagere overheden bij weginfrastructurele projecten en de rol van de gebiedsagenda's bij het beschrijven van ruimtelijke agenda's) en met het huidige Britse politieke klimaat lijkt verbetering niet voorhanden. Qua horizontale samenwerking zit in Groot-Brittannië echter duidelijk in de lift met het beleid om tot meer sectorintegratie te komen en met de 'new approach to appraisal'. Intersectorale samenwerking wordt hiermee gestimuleerd door het in samenhang bezien van verschillende sectoren bij het besluit nemen over een weginfrastructureel project.

1.4.3 Private partijen

Anders dan in de Britse ruimtelijke planning wordt in de nationale Britse wijze van weginfrastructuurplanning weinig samengewerkt met private partijen. Hiervoor kunnen verschillende redenen voor worden aangevoerd. Anders dan bij de Franse en Spaanse wijzen van weginfrastructuurplanning lijkt bij Britse projecten geen privaat geld nodig te zijn als voorwaarde om een project tot uitvoering te laten komen. Daarnaast wordt ook in Groot-Brittannië grote waarde gehecht aan de maatschappelijke functie die weginfrastructuur heeft en wordt dus planning ervan als een publieke taak gezien. Wellicht tot slot is de noodzaak tot het samenwerken met private partijen om gebruik te kunnen maken van hun innovatieve vermogen – zoals in Nederland wél gebeurt – nog niet zo groot als in Nederland.

1.4.4 Ruimtelijke kwaliteit

Het opvallende aan de ruimtelijke kwaliteit in de Britse wijze van weginfrastructuurplanning is dat in tegenstelling tot de meeste beschouwde landen in plaats van aandacht voor de kwaliteit van de weg, bij de belevingswaarde voornamelijk de kwaliteit van de omgeving vanuit die omgeving centraal staat. Dit heeft alles te maken met het toetsingsmechanisme van de NATA en is typisch top-down gestuurd beleid. Er kan dan ook gesteld worden dat de belevingswaarde vanuit het landschap op weginfrastructuur duidelijk tot een zorg van de nationale overheid wordt gezien in Groot-Brittannië. De beleving vanaf de snelweg daarentegen geniet niet dergelijke toetsing, in tegenstelling tot in Nederland waar de inpassing van de snelweg en de beleving ervan wél een belangrijk punt is. Waar in Nederland de toekomstwaarde

van weginfrastructuurplanning onderhevig is aan discussie, wordt in Groot-Brittannië deze waarde van ruimtelijke kwaliteit voor zover bekend niet eens gezien als een punt van belang. De gebruikerswaarde tot slot beperkt zich tot regelgeving die geïnitieerd is vanuit Europese regelgeving, met nadruk op de kwaliteit van de omgeving. Dit laat zien dat ook de gebruikerswaarde bij weginfrastructuurplanning niet specifiek wordt gesignaleerd en getracht wordt om het te behouden en waar mogelijk te verbeteren.

1.5 Spanje

1.5.1 Doel en beleid

Nederlandse en Spaanse doelen van weginfrastructuurplanning komen overeen in zoverre dat beide landen een economisch oogmerk hebben bij de ontwikkeling van weginfrastructuur. Hier houdt echter de vergelijking op, want in Spanje is daarnaast infrastructuur een belangrijk middel om economische ongelijkheid in het land te verminderen, terwijl in Nederland juist deze economische ongelijkheid als een kracht wordt gezien en perifere regio's niet tegen beter weten in trachten aan te sluiten bij het ontwikkelingsniveau, maar in plaats daarvan gebruik maken van hun eigen kwaliteit en identiteit om tot gebiedsspecifieke ontwikkeling te komen (Ministerie van VROM, 2005).

Anders dan in Nederland is het Spaanse weginfrastructuurbeleid op nationaal niveau relatief slecht ontwikkeld. Dit heeft alles te maken met het voor Europese begrippen late einde van de dictatuur in Spanje in de jaren zeventig en de relatief late toetreding tot de Europese Unie in de jaren tachtig. Hiervóór werd weginfrastructuurplanning slechts op regionaal niveau beleden en ook nu nog spelen deze regio's een belangrijke rol: regio's mogen hun eigen infrastructuur aanleggen en financieren. De nationale overheid richt zich slechts op weginfrastructuurplanning voor nationaal belang; grensoverschrijdende wegen (internationaal en interregionaal) en cruciale wegen voor economisch belangrijke locaties zoals havens. In deze gevallen kent het echter wel een sterke vorm van top down-beleid waarbij de nationale overheid weginfrastructuur 'oplegt' aan de regio, wat in grote lijnen overeenkomt met Nederland, waar weginfrastructurele projecten van nationaal belang ook vanuit nationaal overheidsniveau geïnitieerd worden.

1.5.2 Samenwerking

Waar in Nederland met het MIRT intersectorale samenwerking gewaarborgd is, is hier in Spanje nauwelijks sprake van. Samenwerking tussen sectoren is beperkt tot samenwerking die vanaf Europese regelgeving is opgelegd in bijvoorbeeld de vorm van milieueffectrapportages op weginfrastructurele projecten. Hiernaast is ook verticale samenwerking in Spanje beperkt. Eerder is er sprake van interregionale competitie en het vanuit de regio aankaarten van weginfrastructurele problemen die een oplossing behoeven. In Nederland is dit probleem ondervangen met het in een vroeg stadium betrekken van lagere overheidsniveaus bij weginfrastructurele projecten, en de introductie van de gebiedsagenda's

waarbij de nationale overheid in samenwerking met de regio ruimtelijke opgaven signaleert. Reden voor deze beperkte samenwerking in Spanje valt terug te voeren op de grote mate van onafhankelijkheid en de sterke identiteit van de Spaanse regio's.

1.5.3 Private partijen

Anders dan in Nederland is ongeveer twintig procent van de nationale infrastructuur in Spanje in private handen. Dit is voornamelijk het gevolg van de sterke rol van de regio's en het gebrek aan nationale financiering in de jaren zeventig. Hierdoor was er onvoldoende geld beschikbaar en werden private partijen in de hand genomen om toch tot ontwikkeling te kunnen komen, wat resulteerde in enkele grote tolwegen in het noordoosten van het land. Deze vorm van samenwerking met private partijen is wezenlijk anders dan in Nederland, waar een eventuele samenwerking tot stand komt vanwege de vraag naar innovatie of kennis. Opvallend is wel dat in Spanje de maatschappelijke weerstand tegen tolwegen groot is door de hoge kosten die het gebruik ervan met zich meebrengt (anders dan in Frankrijk bijvoorbeeld, waar over het algemeen enthousiasme voor tolwegen een stuk hoger is). Huidige weginfrastructurele projecten worden dan ook – een uitzondering daargelaten – met publiek geld gerealiseerd.

1.5.4 Ruimtelijke kwaliteit

De aandacht voor ruimtelijke kwaliteit bij de Spaanse wijze van weginfrastructuurplanning is zeer gericht op de weg en de gebruiker van deze weg. Bij zowel de gebruikers-, toekomst- en belevingswaarde staat de kwaliteit van de weg voor de gebruiker voorop. Weinig aandacht wordt geschonken aan de kwaliteit van de omgeving, wat bijvoorbeeld is terug te zien in de onzorgvuldige reserveringen die gedaan worden voor toekomstige weginfrastructurele projecten die ten koste gaan van de ruimtelijke kwaliteit van de directe omgeving. De kwaliteit van de weg zelf is over het algemeen goed – beter bij regionaal beheerde wegen en private wegen dan bij nationaal beheerde wegen – en architectonische hoogstandjes zorgen voor een 'mooie snelwegbeleving'. Hier kan een parallel worden getrokken met het Nederlandse beleid van de snelwegpanorama's.

1.6 Duitsland

1.6.1 Doel en beleid

In Duitsland is het doel van weginfrastructuurplanning zeer functioneel: weginfrastructuur wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor economische ontwikkeling en daartoe moet mobiliteit zo goed mogelijk gefaciliteerd worden. Dit doel wordt ook doorgetrokken in de directe snelwegomgeving, waar alles in dienst moet staan van een snelle doorstroming. Het Nederlandse doel is hierin zoverre gelijk aan dat ook in Nederland weginfrastructuur wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor economische ontwikkeling, maar in Nederland is daarnaast ook aandacht voor een juiste inpassing van de weg in het

landschap. Het verschil met Duitsland is hierin groot; "The German highway is planned and built as an extraterritorial space, serving only the undisturbed connection of distant cities" (Bremer en Sander, 2006).

Het federale Duitse 'Bundesverkehrswegeplan' met betrekking tot weginfrastructuurplanning kan gezien worden als een sectorale en lange termijn versie van het Nederlandse MIRT. Infrastructurele problemen worden echter in Duitsland vaak vanaf lokaal niveau gesignaleerd, in tegenstelling tot in Nederland waar de nationale overheid in eerste instantie infrastructurale projecten op de (politieke) agenda zet – al is de invloed van lagere overheidsniveaus met de komst van de gebiedsagenda's wel groter geworden. Een ander groot verschil met de Duitse wijze van nationale weginfrastructuurplanning is dat de uitvoering van weginfrastructurale projecten volledig bij de 'Bundesländer' ligt, waar in Nederland uitvoering door de nationale overheid (Rijkswaterstaat) wordt opgepakt. Dit verschil valt te verklaren door de grote decentralisatie van overheidsverantwoordelijkheden in Duitsland; waar in Nederland de nationale overheid een duidelijk leidende rol neemt in het gros van overheidszaken, ligt in Duitsland dit leidende zwaartepunt eerder bij de afzonderlijke 'Länder' (zie ook paragraaf 6.2 in deel B).

1.6.2 Samenwerking

Zowel horizontale als verticale samenwerking is in de Duitse wijze van weginfrastructuurplanning zeer beperkt. Ruimtelijke planning en infrastructuurplanning zijn nauwelijks verbonden door fysieke en historische redenen, alsmede een gebrek aan (politieke) stimulatie ervan en ook van verticale samenwerking is weinig sprake omdat competitie een te grote rol speelt. Nederland heeft wat betreft samenwerking zich hiermee dan ook sterker ontwikkeld dan Duitsland door onder meer de interdepartementale samenwerking met het MIRT en de samenwerking met de regio's met de gebiedsagenda's. Het meest opvallende aan de Nederlandse wijze van samenwerking is dat er wordt erkend en herkend dat samenwerking tussen verschillende overheidslagen en verschillende sectoren cruciaal is om tot weginfrastructuurontwikkeling te kunnen komen. In Duitsland is blijkbaar de noodzaak tot samenwerking minder groot, wat te maken zou kunnen hebben met de minder grote ruimtedruk en dichtbevolktheid in Duitsland vergeleken met Nederland.

1.6.3 Private partijen

De rol van private partijen in de Duitse wijze van weginfrastructuurplanning is klein. Net als in Nederland is er een grote overtuiging dat weginfrastructuurplanning een taak is voor de overheid omdat het een (economisch) maatschappelijk doel dient. In Nederland wordt wel in toenemende mate met private partijen samengewerkt om innovatie te stimuleren om zo complexe infrastructurale vraagstukken te kunnen oplossen. Dit is in Duitsland niet het geval, en ook lijkt de reden voor publiek-private samenwerking om tot een sluitende begroting voor infrastructurale projecten te komen in Duitsland niet op te gaan.

1.6.4 Ruimtelijke kwaliteit

Er wordt aan ruimtelijke kwaliteit – in zowel toekomst-, belevings- als gebruikersaspect – vanuit nationaal overheidsniveau vrijwel geen aandacht besteed. Op Länder-niveau wordt niet-structureel soms wel aandacht besteed aan de inpassing van snelwegen zoals het voorbeeld van Nordrhein-Westfalen liet zien, maar de nadruk ligt hierbij sterk op de kwaliteit van de snelweg en niet zozeer op de kwaliteit van de omgeving rond de snelweg.

Hoe gebiedsgericht is de buitenlandse nationale weginfrastructuurplanning?

2.1 Inleiding

In de quickscan zijn wijzen van nationale weginfrastructuurplanning beschreven op basis van thema's van de gebiedsgerichte benadering. De gebiedsgerichte benadering binnen weginfrastructuurplanning bestaat in de praktijk echter niet uit afzonderlijke sectoren, maar vindt juist haar meerwaarde in integratie van verschillende thema's die elkaar versterken om tot een betere oplossing voor infrastructurele problemen te komen. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: in welke mate en op welke wijze wordt in het buitenland gebruik gemaakt van deze integrale gebiedsgerichte benadering bij nationale weginfrastructuurplanning? Achtereenvolgens worden in paragraaf twee Frankrijk, Denemarken, Groot-Brittannië, Spanje en Duitsland besproken op basis van de informatie uit de quickscan en de vergelijking met Nederland van hoofdstuk 1. In de paragraaf die hierop volgt wordt ingegaan op enkele achterliggende redenen voor de mate en wijze van weginfrastructuurplanning in de verschillende landen en worden de verschillen tussen Nederland en de beschouwde landen in mate en wijze van gebiedsgerichtheid besproken.

2.2 Landen

2.2.1 Frankrijk

Het moge duidelijk zijn dat in Frankrijk door middel van de samenwerking met private partijen de ruimtelijke kwaliteit – en dan voornamelijk de belevingswaarde – van zowel de weg als de omgeving goed is ontwikkeld. Er is dan ook sprake van een aantrekkelijke snelwegomgeving en een kwalitatief hoogwaardige omgeving. De samenwerking met de omgeving kan worden beschouwd als eerste pogingen tot een gebiedsgerichte benadering. Verder bewijs hiervoor is de brede scope die in Frankrijk gehanteerd wordt bij het oplossen van mobiliteitsproblematiek. Als ergens een mobiliteitsprobleem optreedt wordt ook serieus naar de mogelijkheid van een oplossingsrichting in de hoek van openbaar vervoer gekeken. Op enkele andere thema's is Frankrijk echter niet altijd gebiedsgericht. Zo blijft verticale samenwerking achter en heeft ruimtelijke kwaliteit een minder prioriteit bij publiek aangelegde wegen. Het recentelijk opgerichte 'superministerie' en de interdepartementale commissies zijn daarentegen goede voorbeelden van intersectorale samenwerking die de basis voor verdere gebiedsgerichtheid kunnen vormen.

2.2.2 Denemarken

Weginfrastructuurplanning in Denemarken is niet gebiedsgericht te noemen. Weginfrastructuurplanning is slechts gericht op het faciliteren en stimuleren van economische ontwikkeling. Samenwerking (zowel horizontaal als verticaal) is beperkt en wordt, in het geval van verticale samenwerking, pas na de politieke beslissing geïnitieerd. Ook samenwerking met private partijen vindt nauwelijks plaats. Ruimtelijke kwaliteit heeft over het algemeen weinig prioriteit in de Deense wijze van weginfrastructuurplanning, op de belevingswaarde vanaf de weg na (zie de 'strategy for beautiful roads'). Redenen om niet gebiedsgericht te werken komen voornamelijk voort uit het gebrek aan urgentie. Zo is het financieel niet noodzakelijk om private partijen te betrekken, hoeft samenwerking niet gestimuleerd te worden omdat maatschappelijke weerstand over het algemeen niet groot is en is de algemene druk op ruimte relatief laag.

2.2.3 Groot-Brittannië

De gebiedsgerichte benadering binnen Britse weginfrastructuurplanning is in beperkte mate teruggevonden in de quickscan. Britse weginfrastructuurplanning wordt uitgevoerd met als reden dat veiligheid gewaarborgd en files vermeden moeten worden om economische schade te voorkomen. Het doel van planning is dus vrij eng. Daarnaast is er nauwelijks sprake van samenwerking tussen verschillende overheidslagen en van samenwerking met private partijen. Als nationale weginfrastructuurplanning echter in het bredere perspectief van ruimtelijke ordening gezien wordt, kan gesteld worden dat door middel van 'planning obligations' samenwerking met private partijen in Groot-Brittannië wél aan de orde is. Dit geldt echter niet voor nationale weginfrastructuurplanning, maar voor weginfrastructuurplanning op regionaal of lokaal niveau en is niet bij wet of regelgeving verankerd maar is eerder subject van onderhandelingen. Desalniettemin is deze wijze van lokale ruimtelijke planning in Groot-Brittannië zeer succesvol en wordt vaak (weg)infrastructuur als integraal onderdeel gezien van een ruimtelijke ontwikkeling. Ook is met behulp van de 'new approach to appraisal' (NATA) op het gebied van horizontale samenwerking en belevingswaarde van ruimtelijke kwaliteit vanuit het landschap vooruitgang geboekt. De NATA heeft met haar re-actieve karakter echter weinig gemeen met de pro-actieve wijze van intersectorale samenwerking zoals deze wordt voorgestaan in de gebiedsgerichte benadering. Veel hangt dan ook af van de toetsingskwaliteit van de nationale overheid, waar samenwerking niet gestimuleerd lijkt te worden.

2.2.4 Spanje

Uit de quickscan van Spanje blijkt dat er in Spaanse weginfrastructuurplanning weinig terug is te vinden van een gebiedsgerichte benadering. Weginfrastructuurplanning is zeer economisch gericht, samenwerking over zowel horizontale als verticale as is beperkt en samenwerking met private partijen is in de hedendaagse planning geen gemeengoed, al is wel ongeveer twintig procent van het huidige

wegennet in private handen (grotendeels aangelegd in de jaren zeventig met private financiering). Tot slot wordt er ook weinig aandacht besteed aan ruimtelijke kwaliteit; deze beperkt zich tot de belevingswaarde van ruimtelijke kwaliteit gericht op de weg, onder andere met architectonische hoogstandjes en 'scenic routes' waarbij de nadruk ligt op de beleving van de omgeving vanaf de snelweg. Ruimtelijke kwaliteit vanuit de omgeving wordt nauwelijks beschouwd, waarvan onder meer onzorgvuldige reserveringen voor weginfrastructuur het gevolg zijn.

2.2.5 Duitsland

De Duitse wijze van weginfrastructuurplanning is in veel opzichten tegengesteld aan de gebiedsgerichte benadering. Waar de gebiedsgerichte benadering samenwerking tussen verschillende overheidslagen en verschillende sectoren inhoudt, is in Duitsland zowel horizontale als verticale samenwerking erg beperkt. Private partijen worden in Duitsland niet of nauwelijks betrokken bij weginfrastructuurplanning, terwijl bij de gebiedsgerichte benadering private partijen een belangrijke rol hebben bij innovatie en financiering. Tot slot is bij de gebiedsgerichte benadering in weginfrastructuurplanning ruimtelijke kwaliteit van zowel de weg als omgeving belangrijk op functioneel, toekomstgericht en belevingsgebied. In Duitsland wordt weinig aandacht geschonken aan deze vormen van ruimtelijke kwaliteit, al is dat, in ieder geval op het gebied van wegen, in het verleden anders geweest. Met recht kan al met al dan ook gezegd worden dat de Duitse wijze van weginfrastructuurplanning niet gebiedsgericht is.

2.3 Algemene conclusies

2.3.1 Redenen achter verschil met Nederland

Uit voorgaande paragraaf kan geconcludeerd worden dat in de beschouwde landen de gebiedsgerichte benadering bij nationale weginfrastructuurplanning niet op dezelfde wijze wordt gebruikt als in Nederland. Zoals in hoofdstuk 1 van deel C al duidelijk werd, is het verschil tussen de beschouwde landen en Nederland vaak groot. Hieronder zullen enkele redenen hiervoor worden aangevoerd aan de hand van de thema's waarop de quickscans zijn gebaseerd.

Horizontale samenwerking is – op de Franse case na – beperkt; vaak is het tot dusver niet gelukt om de sectorale barrière te doorbreken. Hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor verticale samenwerking, waar in de gevallen van Duitsland en Spanje zelfs een vorm van competitie in plaats van samenwerking kan worden gesignaleerd. De mate en wijze van inbedding van verticale samenwerking in Nederlands beleid blijkt – na vergelijking met de beschouwde landen – uniek; door gebiedsagenda's worden alle betrokken overheidslagen in een vroeg stadium bij infrastructurele problemen betrokken. Lokale en provinciale overheden worden daarnaast betrokken bij planningsprocessen. Dit wil overigens niet zeggen dat in Nederland samenwerking altijd vlekkeloos verloopt, maar eerder wordt hiermee getracht te zeggen dat in de beschouwde landen samenwerking vaak niet in beleid is opgenomen, wat in

Nederland wél het geval is. Er kunnen verschillende oorzaken worden aangevoerd voor de intensievere samenwerking in Nederland dan elders. Een belangrijke reden is dat in Nederland samenwerking vaak een vereiste is om tot ruimtelijke ontwikkeling te kunnen komen. Dit komt door een overwegend hoge maatschappelijke weerstand tegen weginfrastructurele projecten, onder andere door een hoge ruimtedruk in grote delen van het land. Zonder samenwerking kunnen in Nederland weginfrastructurele projecten stranden of grote vertraging oplopen. De achterliggende reden hiervoor ligt ook in het zwaar gejuridiseerde karakter van ruimtelijke planning in Nederland, en door de grote wettelijke mogelijkheden van lokale partijen om de uitvoering van ruimtelijke plannen (tijdelijk) tegen te houden. Een andere reden is cultureel getint en heeft te maken met de 'poldercultuur' die in Nederland heerst (het eerder proberen eens te worden over een onderwerp met alle betrokken partijen, dan het precies bereiken van het beoogde doel) en die ook in de algemene planologie terug is te vinden in de vorm van communicatieve planning. Deze vorm van 'polderen' is bij de beschouwde landen niet teruggevonden en zou dus ook een reden kunnen zijn voor de sterke mate van samenwerking in Nederland en het achterblijven hierin door andere landen.

Samenwerking met private partijen wordt in Nederland met name aangegaan om te komen tot innovatieve oplossingen. In geen enkele beschouwde buitenlandse case was dit een reden voor het aangaan van publiek-private samenwerking. In drie van de vijf landen wordt weginfrastructuurplanning als publieke taak gezien waardoor samenwerking met private partijen in het planningsproces minimaal blijft. In de Spaanse en Franse case zijn wél weginfrastructurele projecten in samenwerking met private partijen gesignaleerd. Stimulans voor deze samenwerking was echter gebrek aan publieke financiële middelen, iets wat in Nederland door de aardgasbaten nooit een groot obstakel heeft gevormd. Innovatieve oplossingen kunnen in Nederland door strikte (of strikt vertaalde) wet- en regelgeving en hoge ruimtedruk een belangrijk extra instrument zijn om tot ruimtelijke ontwikkeling te kunnen komen. Deze noodzaak is in de beschouwde landen niet gesignaleerd omdat zowel in Duitsland als Denemarken en Groot-Brittannië de ruimtelijke druk niet zo hoog is als hier.

In de mate en wijze van het betrekken van ruimtelijke kwaliteit bij nationale weginfrastructuurplanning zijn tussen de beschouwde landen grote verschillen gevonden. In sommige landen is nauwelijks aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in weginfrastructuurplanning (Duitsland en Groot-Brittannië), in andere gevallen is er juist sprake van een zorgvuldige inpassing van de weg voor zowel de automobilist als de omgeving (Frankrijk). In Spanje en Denemarken was slechts in beperkte mate sprake van aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en dan voornamelijk in de pilaar van de belevingswaarde, gericht op ruimtelijke kwaliteit vanaf de weg. Ook in Nederland heeft de nadruk bij ruimtelijke kwaliteit met name deze insteek, al ligt de standaard voor de andere pilaren en ruimtelijke kwaliteit vanuit de omgeving ook hoog in vergelijking met de beschouwde landen. Opvallend is dat een zorgvuldig inpassing van de weg vaak een historisch, maatschappelijk of cultureel getinte reden heeft (en dus per land verschilt). In Frankrijk en Spanje wordt veel waarde gehecht aan esthetiek, in Duitsland en Nederland

bestaat van oudsher een traditie van zorgvuldige inpassing (al wordt in Duitsland deze traditie nog zelden in praktijk gebracht) en in Denemarken valt een zorgvuldige inpassing voor een goed deel toe te schrijven aan persoonlijke inmenging. Opvallend is dat in landelijke gebieden van verschillende landen (zoals in grote delen van Denemarken) de noodzaak tot het plannen op een gebiedsgerichte wijze minder urgent is. Eerder wordt daar de nadruk gelegd op een goede ruimtelijke inpassing van wegen om de (negatieve) impact van de weginfrastructuur te minimaliseren. 'De gebiedsgerichte benadering bij weginfrastructuurplanning' is dan ook niet een standaard wijze van werken, maar de wijze van weginfrastructuurplanning en de ruimtelijke kwaliteit hierin zijn eerder afhankelijk van het gebied waar het betrekking op heeft. Tot slot heeft Europese wet- en regelgeving gezorgd voor een bepaalde mate van uniformiteit en een basiskwaliteit op het gebied van de gebruikerswaarde van weginfrastructuur vanuit de omgeving. Dit is opvallend omdat de achtergrond van deze wet- en regelgeving voornamelijk ligt in het verbeteren van de kwaliteit van milieu en habitat.

Al met al kan gesteld worden dat de nadruk op de gebiedsgerichte benadering bij nationale weginfrastructuurplanning in Nederland voor een groot gedeelte voortkomt uit een zekere noodzakelijkheid. Om tot weginfrastructuurplanning te kunnen komen moet er samengewerkt worden met verschillende sectoren, overheidslagen en private partijen en er moet rekening gehouden worden met de ruimtelijke kwaliteit zowel vanaf de weg als vanuit de omgeving, omdat de maatschappelijke weerstand, de ruimtedruk en de Nederlandse (polder)cultuur en (plannings)traditie dat vragen. Het simpele gevolg van de conclusie dat in het buitenland er slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van de gebiedsgerichte benadering - zoals dat in dit onderzoek is beschreven - is dan ook dat blijkbaar de noodzaak tot het werken op deze wijze in weginfrastructuurplanning (nog) niet noodzakelijk is zoals dat in Nederland dat op dit moment wel is. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen aandacht wordt besteed aan afzonderlijke elementen van de gebiedsgerichte benadering in de verschillende landen, maar eerder dat de specifieke combinatie van elementen zoals deze in de gebiedsgerichte benadering wordt bedoeld slechts in beperkte mate voorkomt.

2.3.2 Planningsbenaderingen

Het bezien van landen met verschillende planningsbenaderingen bleek bijzonder relevant omdat de wijze van weginfrastructuurplanning vaak op hoofdlijnen overeen kwam met de wijze van ruimtelijke planning in het betreffende land. Dit viel bijvoorbeeld terug te zien in de mate van hiërarchie in zowel ruimtelijke als infrastructurele planning in Denemarken en Nederland en de nadruk op architectuur en ontwerp in de Spaanse wijze van ruimtelijke en infrastructurele planning. Daarnaast bleek dat in (in)directe buurlanden van Nederland sterk de neiging hadden om weginfrastructuurplanning als een publieke taak te zien en zijn Frankrijk en in mindere mate Spanje juist geneigd om private partijen te betrekken bij het plannings- en uitvoeringsproces van weginfrastructuur. Of de wijze van ruimtelijke planning in alle gevallen

samenvalt met weginfrastructuurplanning valt op basis van één voorbeeld per planningsbenadering niet vast te stellen en hiervoor zou dan ook een groter aantal landen bekeken moeten worden.

Aanbevelingen en reflectie

3.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat in het buitenland nationale weginfrastructuur niet gebiedsgerichter wordt gepland dan in Nederland; wijzen van weginfrastructuurplanning in de beschouwde landen is vaak om uiteenlopende redenen anders dan in Nederland. Om met de titel van dit onderzoek te spreken: het gras is dus in ieder geval niet minder groen dan in de Nederlandse tuin. Toch is in de quickscan een aantal interessante ontwikkelingen aan het licht gekomen die de moeite van het vermelden waard zijn en die wellicht interessante informatie bevatten voor de Nederlandse wijze van weginfrastructuurplanning. Daarom worden in onderstaande paragraaf aanbevelingen gedaan vanuit buitenlands perspectief. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat het kopiëren van ruimtelijke planningsmechanieken of delen hiervan niet zonder meer altijd mogelijk is. Er moet goed naar de context van het planningsmechaniek, de planningsachtergrond en achterliggende culturele en maatschappelijke stromingen worden gekeken. Bij eventuele Nederlandse implementatie van onderstaande aanbevelingen is nader onderzoek dan ook noodzakelijk (zie ook Van Dijk, 2005). Dit hoofdstuk sluit af met de reflectie op dit onderzoek en vormt hiermee het sluitstuk van deel C en van dit onderzoek.

3.2 Aanbevelingen

Het doel van nationale weginfrastructuurplanning in Nederland komt in grote lijnen overeen met de doelen van de beschouwde landen. Voorop staan het zorgen voor verkeersveiligheid, het bevorderen van de doorstroom en het faciliteren of creëren van economische ontwikkeling. De scope van infrastructuurplanning zou kunnen worden uitgebreid in Nederland. In Frankrijk wordt het spoor als serieus alternatief gezien voor het oplossen van mobiliteitsproblemen. Aan het breder bezien van een mobiliteitsprobleem zou ook in Nederland meer aandacht besteed kunnen worden, met onderzoek naar andere modaliteiten en eventueel met achterliggende redenen voor de vorm en mate van mobiliteitsstromen. Hierdoor wordt een weginfrastructureel probleem een mobiliteitsprobleem waarop een breder scala van oplossingen kan worden toegepast. Dit zou al bij het opstellen van de gebiedsagenda's – dus voor de MIRT planningsfases – moeten gebeuren,, waardoor er een meer regionale en specifieke focus in problemen (en daarmee oplossingen) kan komen.

Hoewel de horizontale samenwerking in weginfrastructuurplanning in Nederland door middel van het interdepartementale karakter van het MIRT goed is ontwikkeld, zou in Nederland zelfs aan een verdergaande samenwerking gedacht kunnen worden. Zo zijn in Duitsland en Frankrijk de ministeries van ruimtelijke ordening en infrastructuur samengevoegd (al is in Duitsland samenwerking nog niet vanzelfsprekend). Hierdoor kan samenwerking tussen deze verschillende sectoren vanzelfsprekender

worden en kunnen deze beleidsvelden elkaar verder versterken. In Nederland zou dit neerkomen op het samenvoegen van de ministeries van VROM en V&W. Op het moment van schrijven (half augustus 2010) wordt in de kabinetsformatie tussen VVD, PVV en CDA over het samenvoegen van deze ministeries gesproken. Officieel is hierover op dit moment nog niets bekend.

Dat samenwerking met private partijen kan leiden tot kwalitatief hoogstaande weginfrastructuur heeft de Franse case bewezen. Al is de financiële noodzaak tot samenwerking met private partijen in Nederland niet zo hoog als in Frankrijk, toch is het interessant om te kijken naar het publiek-private systeem van Frankrijk omdat dat systeem de afstand tussen weg en omgeving verkleint en zo ruimtelijke kwaliteit rond de weg verbetert. Hét instrument hierbij is de 1-procentsregel, waarbij zowel 'de weg' als 'de omgeving' in het gecombineerde landschap investeren om de totale ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en zo de aantrekkelijkheid te vergroten. Dit zorgt voor verbondenheid van de omgeving met de weg en andersom vanaf de weg voor verbondenheid met de omgeving. In Nederland wordt weinig gewerkt met het tolsysteem dat in Frankrijk breed wordt toegepast. Er zou hier wel gekeken kunnen worden naar de 'Contrat de Partenariat Routier' waarbij uitvoerende private partijen een contract met de overheid aangaan op basis van kwaliteitsprestatie en worden beoordeeld over een lange periode, bijvoorbeeld voor twintig of dertig jaar. Dit heeft als bijkomend voordeel dat bij aanvang niet al te veel financiële middelen beschikbaar hoeven te zijn, maar dat de opdrachtnemer geleidelijk kan worden betaald.

3.3 Reflectie

Dit onderzoek is uitgevoerd op de met de beschikbare tijd en middelen best mogelijke manier. Niets kan echter perfect zijn, en ook aan dit onderzoek kunnen enkele zaken verbeterd worden. Hieronder zullen dan ook punten worden besproken die het onderzoek een hogere kwaliteit hadden kunnen geven of die bij nader onderzoek eventueel van belang zouden kunnen zijn.

Het eerste punt van discussie heeft te maken met de interviews die als basis hebben gediend voor de quickscans. Deze interviews zijn gehouden met betrokkenen bij weginfrastructuurplanning in de beschouwde landen. Op welke wijze deze mensen betrokken waren verschilde echter. De één keek met een wetenschappelijke blik naar de wijze van infrastructuurplanning, de ander vanuit de praktijk en een enkeling was zelfs een buitenstaander. Hierdoor kunnen verschillen zijn opgetreden in de informatiestromen over de verschillende landen. Voor verder onderzoek wordt dan ook geadviseerd om een tweede interviewronde te houden met projectleiders en adviseurs voor elk land en om mee te lopen met projectteams om zo tot een praktijkgerichte analyse te kunnen komen van de wijze van planning. Daarnaast kon in de huidige opzet weinig aandacht worden besteed aan de informele wijze van planning in de verschillende landen. Zogenaemde 'vriendjespolitiek' heeft echter ontegenzeggelijk een belangrijke rol in ruimtelijke planning. Verder onderzoek zou daarom gedaan moeten worden om de precieze rol van de informele machtspolitiek in de onderzochte landen te achterhalen, niet in de laatste plaats omdat de mate en wijze van deze informele krachten in verschillende landen significant kunnen verschillen.

Daarnaast is het – door de keuze om vijf landen te onderzoeken – niet mogelijk geweest om op elk land diep in te gaan. Nationale weginfrastructuurplanning is van een dusdanige complexiteit en veelomvattendheid dat voor een dieper inzicht in de mate en wijze van de gebiedsgerichte benadering bij weginfrastructuurplanning verder onderzoek nodig is – bijvoorbeeld over de invloed van burgerinstemming. Het beschouwen van een (relatief) grote hoeveelheid landen was echter nodig om het doel van het onderzoek te bereiken; het komen tot een inventarisatie. De inventarisatie in deze scriptie kan als basis dienen voor het nader bezien van dit onderwerp in de toekomst. Hierbij zou om tot een dieper inzicht te komen een aantal landen kunnen bezien worden met eenzelfde ruimtelijke planningsbenadering. Hierdoor zou de mate van verschil tussen de beschouwde landen minder groot zijn waardoor vergelijking gemakkelijker wordt en meer relevant.

Hieraan gerelateerd is het feit dat voor dit onderzoek gekeken is naar de wijze van weginfrastructuurplanning op een nationaal beleidsniveau. Hierbij is uitgegaan van de Nederlandse overheidsstructuur en planningsverantwoordelijkheden, die bij sommige andere landen (zoals bij Duitsland) soms meer decentraal liggen. Daarnaast was in sommige vergelijkingsgevallen het verschil in schaalniveau relatief groot. Te denken valt aan een Bundesland in Duitsland, wat soms qua oppervlakte en inwoneraantal gelijk is aan heel Nederland. Aangeraden wordt dan ook om bij vervolgstudie vergelijkingen meer te trekken tussen bepaalde regio's en om daarnaast kritisch te kijken naar welke planningsverantwoordelijkheden (zoals het opstellen van een planningsagenda) bij welk overheidsniveau liggen. Door landen met dezelfde planningsbenadering met elkaar te vergelijken zou dit probleem grotendeels ondervangen kunnen worden.

Ook is slechts in beperkte mate gekeken naar de achterliggende redenen voor de samenwerking tussen verschillende overheidslagen. Werken lagere overheden bijvoorbeeld samen met de nationale overheid omdat dat de kans vergroot dat projecten in hun regio gefinancierd worden vanuit de nationale overheid, of is dat juist een reden voor competitie met andere regio's? En wat is de reden voor de nationale overheid om lagere overheden te betrekken bij weginfrastructuurplanning; het vergroten van bijvoorbeeld nationale uniformiteit of wellicht het bewaren van de goede verstandshouding zodat lagere overheden geen vertragende en storende factor kunnen zijn in het planningsproces? Dit zijn vragen die in eventueel verder onderzoek relevant kunnen zijn om tot een dieper inzicht te komen in de achterliggende redenen voor samenwerking bij weginfrastructuurplanning.

Tot slot is bij het onderzoeken van de wijze van nationale weginfrastructuurplanning in verschillende landen het probleem van taalbarrières naar voren gekomen. Beleidsdocumenten konden soms niet geanalyseerd worden omdat ze niet in het Engels vertaald waren en de onderzoeker de betreffende taal niet machtig was. Daarnaast heeft een aantal interviews in het Engels plaatsgevonden en zijn sommige personen per telefoon geïnterviewd, wat tot informatieverlies kan hebben geleid. Bij verder onderzoek zou daarom getracht moeten worden om face-to-face interviews te realiseren.

Lijst van afkortingen

CIA	Central Intelligence Agency
DBFMO-contract	design, build, finance, maintenance en operate contract
DFT	Department for Transport
DR	Direction de Routes
DVS	Dienst Verkeer en Scheepvaart
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken (ministerie)
HSL	hogesnelheidslijn
IPO	interprovinciaal overleg
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
LPF	Lijst Pim Fortuyn
MaVa-project	Maasvlakte-Vaanplein project
m.e.r.	milieueffectrapportage
MIRT	meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport
MIT	meerjarenprogramma infrastructuur en transport
MKBA	maatschappelijke kosten- en batenanalyse
NGO	non-governmental organisation
NIMBY	not in my backyard
nWro	nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening
PPS	publiek-private samenwerking
PvE	plan van eisen
RPG	regional planning guidance
ROM	ruimtelijke ordening en milieu
RSS	regional spatial strategies
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
TU	technische universiteit
V&W	Verkeer en Waterstaat (ministerie)
VINEX	vierde nota extra
VN	Verenigde Naties
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministerie)
WRR	wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid

Lijst van figuren

Figuur A Opzet van het onderzoek

Deel A

Figuur 1 Opzet theoretisch kader

Figuur 1.1 Inbedding planologie in het wetenschappelijke veld (De Roo, 2002)

Figuur 1.2 Schematische uitleg van de overgang van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie (De Roo, 2004)

Figuur 2.1 Visualisatie van het probleem dat beleid altijd re-actief is op maatschappelijke ontwikkelingen (Van Dijk, 2006)

Figuur 3.1 De lagenbenadering (Werksma, 2002)

Figuur 3.2 Ruimtelijke kwaliteit volgens Werksma (2002)

Figuur 4.1 Het Rijkswegenplan van 1968 (Autosnelwegen, 2010)

Figuur 4.2 Fasen en beslissingsmomenten in het MIRT (Ministeries van V&W en VROM, 2009)

Figuur 4.3 Sneller door beter (Sneller & Beter, 2010)

Figuur 4.4 De dertig knelpunten die met de Spoedaanpak wegen worden aangepakt (Rijkswaterstaat, 2010b)

Figuur 5.1 Weginfrastructuurplanning van lijn- naar gebiedsopgave (Arts, 2007)

Deel B

Figuur 1 Planningsbenaderingen in Europa (Knieling en Othengrafen, 2009)

Figuur 1.1 Nederland (Central intelligence agency, 2010)

Figuur 1.2 Planningsachtergronden in Europa (Newman en Thornley, 1996)

Figuur 2.1 Frankrijk (Central intelligence agency, 2010)

Figuur 2.2 Magazine 'Itinéraires' dat door middel van informeren tracht draagkracht te vergroten (Autoroutes du Sud de la France, 2001)

Figuur 3.1 Denemarken (Central intelligence agency, 2010)

Figuur 3.2 Het systeem van ruimtelijke planning in Denemarken (Ministry of the Environment Denmark, 2007)

Figuur 4.1 Groot-Brittannië (Central intelligence agency, 2010)

Figuur 4.2 De 'project lifecycle' die door elk infrastructureel project in Groot-Brittannië doorlopen moet worden (Department for Transport, 2010)

Figuur 5.1 Spanje (Central intelligence agency, 2010)

Figuur 6.1 Duitsland (Central intelligence agency, 2010)

Referenties

- Aalborg Universitet, Center for Skov og Landskab en Vejdirektoratet (2005), *Byen, vejen og landskabet – Motorveje til fremtiden*. Aalborg Universitet, Aalborg.
- Albrechts, L., J. van den Broeck, K. Verachtert, P. Leroy en J. van Tatenhove (1999), *Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid: Een methodiek*. Leuven/Nijmegen.
- Allmendinger, P. (2009), *Planning theory*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Arts, J. (2007), *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*. Rijksuniversiteit Groningen/Rijkswaterstaat, Groningen/Delft.
- Autoroutes du Sud de la France (2001), *A20 (Montauban/Brive) – Cahors Nord Soulliac*. Autoroutes du Sud de la France, Parijs.
- Autosnelwegen (2010), *Geschiedenis van de Nederlandse autosnelwegen – 7. Massamotorisatie*. <http://www.autosnelwegen.nl/>, geraadpleegd op 6 juli 2010.
- Belvédère Maastricht (2010), *Belvédère Maastricht*, <http://www.belvedere-maastricht.nl/>. Geraadpleegd op 6 mei 2010.
- Bremer, S. en H. Sander (2006), *Heimat: Autobahn*. Montania Druck, Dortmund.
- Brouwer, A., M. de Jong en G. de Roo (2007), *Expeditie Woonlandschappen*. In Ontwerp, Assen.
- Bruijn, J.A. de, E.F. Ten Heuvelhof en R.J. In 't Veld (2002), *Procesmanagement: Over procesmanagement en besluitvorming*. Academic Service, Den Haag.
- Busscher, T., F. Niekerk en J. Arts (2009), *Van niets doen naar iets doen: een toekomst voor een programmatische benadering van infrastructuurplanning?* Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 19 en 20 november 2009, Antwerpen.
- Buunk, W., R. Linssen, & M. van Ravesteyn (2007), *Expedities in mobiliteitsgerichte gebiedsontwikkeling – lessen uit vernieuwde projecten van ruimtelijke ontwikkeling op en rond infrastructuur*. Nirov, Den Haag.
- Campaign for better transport (2010), *Highway agency roads – planning process*. http://www.bettertransport.org.uk/local_campaigning/online_guides/roads/understand_process/highways_agency/planning_process, geraadpleegd op 15 juli 2010.
- Central intelligence agency (2010), the world factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/.html>. Bezocht op 3 juli 2010.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society: the information age - economy, society and culture Vol. I*. Cambridge, MA; Oxford.
- Cevero, R. (2009), Transport infrastructure and global competitiveness – Balancing mobility and liveability. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Nr.626, p. 210-225.
- Dankert, R. en M. Tijs (2004), *Voor- en nadelen van ontwikkelingsplanologie*. <http://ritskedankert.nl/documenten/ontwikkelingsplanologie.pdf>. Geraadpleegd op 1 april 2010.
- Department for transport (2010), *Road network*, <http://www.dft.gov.uk/pgr/roads/network/>, geraadpleegd op 15 juli 2010.
- Department for transport (1998), *A new deal for trunk roads in England: Understanding the new approach*. London.

- Department for transport (2010), *the new approach to appraisal*.
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/pgr/economics/rdg/multimodal/aneuadealfortrunkroadsinengla5492?page=19>, geraadpleegd op 1 augustus 2010.
- Dijk, T. van (2005), The dangers of transplanting planning instruments – the case of land fragmentation in Central Europe. *European Journal of Spatial Development*. Nr. 16.
- Dijk, T. van (2006), How the Hands of Time Mould Planning Instruments – Iterative Adaptation Pushing Limits in Rural Areas. *European Planning Studies*, nr. 10, p. 1449-1471.
- Ecorys (2010), *Financiële meerwaarde integrale gebiedsontwikkeling – Quick scan o.b.v. vijf cases*. Rotterdam.
- EU Commission (1997), *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Office for the official publications of the European communities, Luxembourg.
- Eurostat (2010), *Total length of motorways*.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ttr00002&plugin=1>, geraadpleegd op 27 juli 2010.
- Filion, P. (1996), Metropolitan planning objectives and implementation constraints – planning in a post-fordist and postmodern age. *Environment and planning*, nr. 28, p.1637-1660.
- Flyvbjerg, B. (2003), Rationality and power. *Readings in planning theory*, nr. 2, p.318-329.
- Habiforum (2001), *Kwaliteit in meervoud – conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Gouda.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004), *Nieuwe vormen van governance – een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM, Bilthoven.
- Healey, P. (2003), Collaborative planning en perspective. *Planning Theory*, nr. 2, p. 101-123.
- Heijden, J. van der (2010), *Combineer wat je hebt*. Eburon, Delft.
- Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*. Coutinho, Bussum.
- Highway Agency (2010), *What we are and what we do*. <http://www.highways.gov.uk/aboutus/125.aspx>, geraadpleegd op 15 juli 2010.
- Hull, A. (2007), Policy integration: what will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities? *Transport policy*, nr. 15, p. 94-103.
- Interprovinciaal Overleg (2001), *Van ordenen naar ontwikkelen – provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*. Den Haag.
- Interprovinciaal Overleg (2010), *Dit is het IPO*. http://www.ipo.nl/21-Dit_is_het_IPO.html, geraadpleegd op 29 juli 2010.
- Janssen-Jansen, L.B. en J. Woltjer (2009), British discretion in Dutch planning: Establishing a comparative perspective for regional planning and local development in the Netherlands and the United Kingdom. *Land use policy*, doi: 10.1016/j.landusepol.2009.12.004.
- Jolingen, P. van & R. Kersten (2009), *Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis – een recessie met structurele consequenties*. Den Haag.
- Klein, N. (2008), *The Shock doctrine – the rise of disaster capitalism*. Knopf Canada, Toronto.

Knieling, J. en F. Othengrafen (2009), *Planning cultures in Europe – Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Ashgate Publishing Limited, Farnham.

Kooiman, J. (1993), *Modern governance: new government-society interactions*. Londen, Sage.

Koomen, E., J. Dekkers & T. van Dijk (2008), Open-space preservation in the Netherlands: planning, practice and prospects. *Land Use Policy*, nr. 3, p. 361-377.

Larsson, G. (2006), *Spatial planning systems in Western Europe – an overview*. IOS Press, Amsterdam.

Linden, G., H. Voogd (2004), *Environmental and infrastructure planning*. Geo Press, Groningen.

McCann, P. (2008), Globalization and economic geography: the world is curved, not flat. *Cambridge journal of regions, economy and society*, nr. 1, p. 351-370.

Ministeries VROM, LNV, VenW en EZ (2004), *Nota Ruimte; ruimte voor ontwikkeling*. Kabinetsnotie, Den Haag.

Ministerie van V&W (2009), *MIRT projectenboek 2010*. Den Haag.

Ministeries van V&W en VROM (2009), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Den Haag.

Ministeries van V&W, VROM, LNV en EZ (2009), *MIRT-projectenboek 2010*. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Ministerie van VROM (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening – op weg naar 2015*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2003), *Best practices ontwikkelingsplanologie*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2008), *Zicht op mooi Nederland – Structuurvisie voor de snelwegomgeving*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2010), *Gebiedsagenda's*. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=46309>, geraadpleegd op 7 juli 2010.

Ministeries van V&W en VROM (2005), *Nota mobiliteit – Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag.

Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ (2005), *Nota Ruimte – Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*. Den Haag.

Ministry of the Environment Denmark (2007), *Spatial planning in Denmark*. Vilhelm Jensen & Partners, Kopenhagen.

MUST Stedenbouw (2009), *Atlas van de snelwegomgeving*. Koninklijke Broese en Peereboom, Breda.

Needham, B. (2003), Onmisbare toelatingsplanologie. *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 2, p.10-13.

Newman, P. en A. Thornley (1996), *Urban planning in Europe: international competition, national systems and planning projects*. Routledge, Londen.

Projectdirectie Sneller & Beter (2010), *Handreiking 'MIRT-verkenning'*. Werkdocument.

Rijkswaterstaat (2010), *A4: Delft-Schiedam*.

http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/a4/delft_schiedam/index.aspx. Geraadpleegd op 27 april 2010.

Rijkswaterstaat (2010a), *Tracéwet*. <http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten%5Fen%5Fregelgeving/tracewet/>. Geraadpleegd op 6 mei 2010.

Rijkswaterstaat (2010b), *30 knelpunten*.

<http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen%5Fen%5Fprojecten/spoedaanpak%5F30%5Fknelpunten/>.

Geraadpleegd op 7 mei.

Rijkswaterstaat (2010c), *Procedure N18*.

http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/n_wegen/n18/Planstudie_Varsseveld_Enschede/planning/procedure/index.aspx, geraadpleegd op 9 juli 2010.

Rijkswaterstaat (2010d), *A15: verbreden Maasvlakte – Vaanplein*.

http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/a15/verbreden_a15_maasvlakte_vaanplein/index.aspx, geraadpleegd op 9 juli 2010.

Rijkswaterstaat (2010e), *A4: Delft – Schiedam*.

http://www.rws.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/A4/delft_schiedam/, geraadpleegd op 29 juli 2010.

Road Directorate Denmark (2002), *Beautiful roads – From concept to reality*. Road Directorate, Copenhagen.

Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo*. Sdu uitgevers, Den Haag.

Roo, G. de en M. Schwartz (2001), *Omgevingsplanning, een niet meer weg te denken begrip*. *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 6, p. 25-29.

Roo, G. de (2002), *De Nederlandse planologie 'in weelde gevangen' – van ruimtelijk paradijs naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering*. Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Roo, G. de (2004), *Toekomst van het milieubeleid – over de regels en het spel van decentralisatie, een bestuurskundige beschouwing*. Koninklijke van Gorcum, Assen.

Roo, G. de en H. Voogd (2004), *Methodologie van planning – over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Coutinho, Bussum.

Roo, G. de (2010), *De knikkers en het spel – een wetenschappelijke reflectie op de structuurvisie*. Presentatie tijdens het symposium "Naar duurzame weginfrastructuur!" te Woerden, 22 maart.

RUG (2010), *Symposium: Naar duurzame weginfrastructuur!*

<http://www.rug.nl/frw/onderzoek/duurzameWegen/symposiumDuurzameWegen>. Geraadpleegd op 6 juli 2010.

Sanyal, B. (2005), *Comparative planning cultures*. Routledge, United States of America.

Smolka, M.O. and D. Amborski (2000), *Value capture for urban development - An inter-American Comparison*. Research paper of the Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

Struiksma, R. en T. Tillema (2009), *Planning van rijkswegen: van lijn- naar gebiedsopgave*. Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Tillema, T. en J. Arts (2009), *Road infrastructure planning in the Netherlands – Problems and trends for increasing sustainability*. Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

United Nations General Assembly (1987), *Report of the world commission on environment and development – our common future*. Brussel.

VanAanBeter (2010), <http://www.vananaarbeter.nl/>.

Veldhuis, P. en I. Paeßens (2009), *Atlas van de snelwegomgeving – handreiking bij de structuurvisie voor de snelwegomgeving*. Koninklijke Broese en Peereboom, Breda.

Voogd, H. (2004), *Facetten van de planologie*. Kluwer, Alphen aan de Rijn.

Werksma, H. (10 mei 2002), *Kwaliteit(s)lagen*. http://www.h2ruimte.nl/user_files/file/kwaliteitslagen.pdf, geraadpleegd op 23 maart 2010.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Sdu, Den Haag.

Zelm van Eldik, D. van (2008), *Routes! Over de kunst van het ontwikkelen en borgen van de ruimtelijke kwaliteit van de snelweg en omgeving*. Spinhex en Industrie, Amsterdam.

Interviews

Stefanie Bremer

Stadsplanner in Gelsenkirchen, Duitsland en promovendus

Thomas Fischer

Duitse professor aan het departement van civic design bij de universiteit van Liverpool

Peter Frost-Møller

Stadsontwikkelaar bij planningsbureau Niras in Arhus, Denemarken en voormalig medewerker bij het programma Routeontwerp in Nederland

Leo Maas

Contractmanager bij Rijkswaterstaat (Dienst Zuid-Holland) en eigenaar van het kennisbureau Pharos dat kennisuitwisseling tussen Frankrijk en Nederland stimuleert

Joan Moreno Sanz

Spaanse PhD student aan de universiteit van Catalonië met als onderzoeksthema de vergelijking tussen het weginfrastructurele systeem van de stedelijke regio van Barcelona en de Nederlandse Randstad.

Openbare hoorzitting Tweede Kamer

Verkeer & Waterstaat, 15 april 2010 10-12u, Troelstraal.

