

Weginfrastructuur en integrale gebiedsontwikkeling



**Een studie naar de meerwaarde en
complicaties
van integrale gebiedsontwikkeling voor
planning van weginfrastructuur**

Tijmen van de Poll



Rijksuniversiteit Groningen

Weginfrastructuur en integrale gebiedsontwikkeling

Een studie naar de meerwaarde en complicaties
van integrale gebiedsontwikkeling voor
planning van weginfrastructuur

Tijmen van de Poll



Rijksuniversiteit Groningen

Afstudeerscriptie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Opleiding Technische Planologie

Hattem, augustus 2005.

VOORWOORD

Voor u ligt het product van een proces dat afstuderen wordt genoemd, in dit geval in het kader van de studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het proces is vaak leerzaam, soms moeizaam, vaak interessant, soms verwarrend, maar uiteindelijk voldoening scheppend geweest. Een aantal personen hebben een bijdrage geleverd aan het komen tot de uiteindelijke voldoening en komen daarvoor mijn welgemeende dank toe. Pauk Ike: bedankt voor de prettige en dynamische wijze van begeleiding geven. Pap en mam: bijzonder bedankt voor jullie nimmer aflatende support en pap bedankt voor het ter beschikking stellen van je vakinhoudelijke kennis.

Tijmen van de Poll

Hattem, augustus 2005

INHOUD

SAMENVATTING	IX
1 INTRODUCTIE	1
1.1 Van eenvoudigheid naar meervoudigheid	1
1.2 Doelstelling, onderzoeksmodel en vraagstelling	2
1.3 Focus en afbakening	3
1.4 Leeswijzer	4
2 PLANNING VAN WEGINFRASTRUCTUUR	5
2.1 Introductie	5
2.2 Structuur van planning van weginfrastructuur	5
2.3 Trends in planning van weginfrastructuur	9
2.4 Slot	12
3 INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING	13
3.1 Introductie	13
3.2 Ruimtelijke ontwikkeling	13
3.3 Integraliteit en gebiedsgerichtheid	16
3.4 Definiëring integrale gebiedsontwikkeling	21
3.5 Integrale gebiedsontwikkeling en de nieuwe Wro	21
3.6 Slot	22
4 MEERWAARDE EN COMPLICATIES	23
4.1 Introductie	23
4.2 Meerwaarde	23
4.3 Complicaties	25
4.4 Slot	29
5 CASESTUDIE	31
5.1 Introductie	31
5.2 Project Sijtwende	31
5.3 Project N201+	36
5.4 Project W4	41
5.5 Slot	45
6 EPILOOG	47
6.1 Conclusies	47
6.2 Tot slot	48
LITERATUUR	51

SAMENVATTING

In Nederland is een toenemende aandacht voor het gebiedsgericht en integraal ontwikkelen van verkeer en vervoer in samenhang met andere functies, waarbij belanghebbende actoren betrokken worden. Zo is er binnen de planning van infrastructuur een toenemende aandacht voor het benaderen van weginfrastructuur als onderdeel van een omgeving waarin het gelegen is en de waardevermeerderende invloed van infrastructuur op haar omgeving. Daarbij wordt meer en meer gekeken naar mogelijkheden om de waardevermeerderende invloed te gelde te maken. Verder is er binnen de planning van infrastructuur een toenemende aandacht voor decentralisatie en interactie bij besluitvorming. Problemen dienen meer en meer opgelost te worden op het besluitvormingsniveau waar ze zich voor doen, waarbij nadrukkelijk interactie gezocht wordt met belanghebbende actoren op het betreffende besluitvormingsniveau. Een trend op het vlak van de actorstructuur is dat de overheid in toenemende mate gericht is op samenwerking met marktpartijen. Verwacht mag worden dat bij planning van infrastructuur de vraag naar planningvormingen die tegemoetkomen aan bovengenoemde trends zal toenemen.

Dergelijke planningvormen vragen om een omslag in het denken over ruimtelijke planning en infrastructuurplanning. Het ordenen van afzonderlijke functies zal plaats moeten maken voor het in samenhang ontwikkelen van verschillende functies. Ruimtelijke planning en infrastructuurplanning zullen daardoor het karakter krijgen van meervoudigheid: er worden meerdere functies in onderlinge samenhang beschouwd, met als gevolg dat er ook meerdere beslissingen en meerdere actorbelangen met elkaar in samenhang gebracht moeten worden. Integrale gebiedsontwikkeling is een instrument dat expliciet inzet op een dergelijke meervoudigheid. Het is een instrument dat uitkomst moet bieden bij planningvraagstukken in een tijd waarin sprake is van een toenemende ruimtelijke complexiteit, waarin behoefte is aan gebieden met een verschillende ruimtelijke kwaliteit en waarin burgers steeds mondiger worden. Met het ruimtelijke ontwikkelingsdenken is het besef gekomen dat de geldende uitgangspunten van het ruimtelijk beleid in een bovengenoemde constellatie niet meer effectief en legitiem zijn. Ruimtelijke invulling op basis van uniforme, van bovenaf opgelegde concepten zou plaats moeten maken voor het regionaal en gedifferentieerd invulling geven aan de ruimtelijk orde. Die inzichten vormen de voedingsbodem waarop de gedachte is opgekomen om gebieden integraal te ontwikkelen op basis van een proces waarin verschillende actoren streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Een dergelijk ontwikkelingsproces kan aangeduid worden met integrale gebiedsontwikkeling. Integraliteit en gebiedsgerichtheid zijn belangrijke pijlers onder integrale gebiedsontwikkeling. Dat maakt dat integrale gebiedsontwikkeling een instrument is waarbij gebiedsspecifieke functies, beslissingen en actoren centraal worden gesteld, en dat gepoogd wordt om verschillende functies, verschillende beslissingen en verschillende actorbelangen op elkaar af stemmen. Integrale gebiedsontwikkeling verenigt daarmee functioneel-rationele beginselen in de vorm van objectgerichte afstemming van functies met communicatief-rationele beginselen in de vorm van subjectgerichte afstemming van actorbelangen. Het resultaat is een instrument dat gekenmerkt wordt door meervoudigheid: het zet in op het afstemmen van meerdere functies, meerdere beslissingen en meerdere actorbelangen. Er wordt van verwacht dat het een kansrijk instrument is voor realisering van weginfrastructuur.

Deze studie gaat over de bijdrage van integrale gebiedsontwikkeling aan de planning van weginfrastructuur. Het doel van de studie is het in kaart brengen van de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling voor de planning van weginfrastructuur, de complicaties die dat tot gevolg heeft

en het aangeven van mogelijke oplossingen daarvoor. Het gaat om meerwaarde en complicaties vanuit het oogpunt van ruimtelijke planning. Op basis van theoretische inzichten over planning van weginfrastructuur en integrale gebiedsontwikkeling wordt een beeld geschetst van de potentiële meerwaarde en complicaties van integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur. Vervolgens worden de potentiële meerwaarde en complicaties getoetst aan de praktijk aan de hand van een drietal cases. Op basis daarvan zijn de volgende conclusies en mogelijke oplossingen voor complicaties tot stand gekomen.

Integrale gebiedsontwikkeling biedt mogelijkheden om tegemoet te komen aan de toenemende behoefte binnen de planning van infrastructuur om weginfrastructuur breder dan alleen vanuit verkeers- en vervoersoogpunt te beschouwen. Vanuit dat licht is integrale gebiedsontwikkeling van meerwaarde voor planning van weginfrastructuur. De actorstructuur neemt daarbij een cruciale plaats in. De bereidheid van actoren om op basis van onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid met elkaar samen te werken effent de weg voor voorspoedige besluitvorming. Zo kan met het op basis van een integrale gebiedsontwikkeling inpassen van weginfrastructuur de potentiële belemmerende werking van de tracé/m.e.r.-procedure ondermijnt worden. Daarnaast effent samenwerkingsbereidheid van actoren de weg voor inpassingen van infrastructuur met een hoge ruimtelijke kwaliteit. Met een integrale gebiedsontwikkeling kan de meerwaarde van dergelijke inpassingen financieel via de markt benut worden. Wanneer de overheid eerst zelfstandig blijft investeren in infrastructuur en pas na realisering van infrastructuur waardeverhoging van het omliggende gebied via grondverkoop te gelde maakt, kan voorkomen worden dat de inpassing en aanleg van infrastructuur volledig afhankelijk gemaakt worden van de markt. De inbreng van private partijen is daarbij onontbeerlijk. Zij kunnen als onafhankelijke partij als intermediair tussen overheidspartijen optreden, bemiddelen en op basis daarvan belangen vervlechten. Daarnaast is de betrokkenheid van private partijen van belang vanwege hun creativiteit en kennis voor het genereren van integrale oplossingen en het financieel benutten van de meerwaarde van dergelijke integrale inpassingen via de markt.

Anderzijds kan integrale gebiedsontwikkeling als potentiële bron van complicaties voor planning van weginfrastructuur gezien worden. Wanneer weginfrastructuur wordt ingepast in het kader van integrale gebiedsontwikkeling heeft dat tot gevolg dat de actorstructuur complexer wordt. Het aantal betrokken actoren wordt groter en daardoor ook het aantal verschillende belangen. De grootste inspanningen om tot succesvolle integrale inpassingen van infrastructuur te komen zullen op het vlak van de actorstructuur moeten liggen, met name om samenwerking tussen overheidspartijen te bewerkstelligen. Daarnaast brengt integrale gebiedsontwikkeling procedurele complicaties voor de planning van weginfrastructuur met zich mee. Voor het integraal ontwikkelen van een gebied is er geen geïntegreerde vorm van besluitvorming. Voor de inpassing van infrastructuur geldt vrijstelling voor het bestemmingsplan middels het tracébesluit, maar voor de gebiedsontwikkeling als geheel niet. Het gevolg is dat voor één integrale oplossing meerdere procedures doorlopen moeten worden. Een verdere integratie van besluitvorming over infrastructuur in ruimtelijke besluitvorming lijkt gewenst. Een integrale gebiedsontwikkeling vraagt om inhoudelijke afwegingen die gemaakt worden vanuit een op het betreffende gebied toegespitst procesmatig afwegingskader. Wanneer infrastructuur wordt ingepast in het kader van een integrale gebiedsontwikkeling zal de tracé/m.e.r.-procedure als inhoudelijk afwegingskader te kort schieten.

De mate waarin men op gebiedsniveau in staat is om ruimtelijke ontwikkelingsprocessen van de grond te krijgen zal bepalend zijn voor het totstandbrengen van integrale gebiedsgerichte inpassingen van weginfrastructuur. Daarvoor moeten gebiedsspecifieke actoren in staat gesteld worden om gezamenlijk tot een visie op de ruimtelijke kwaliteit van een gebied te komen. Een integraal gebiedsontwikkelingsproces vraagt in de eerste plaats niet om procedures, maar om

procesbegeleiding. Private partijen lijken voor een rol als procesbegeleider het meest geschikt, aangezien zij als niet-overheidspartij een onafhankelijke positie in kunnen nemen tussen potentieel conflicterende overheidspartijen. Op het vlak van besluitvorming schieten de uitgangspunten om te komen tot integrale ruimtelijke oplossingen voor inpassingen van infrastructuur tekort. Om die uitgangspunten te verbeteren lijkt een verdergaande integratie van besluitvorming over infrastructuur in ruimtelijke besluitvorming onvermijdelijk. Vanuit dat licht bezien kan de houdbaarheid van de tracéwet als gering ingeschat worden. Bij het verbeteren van de uitgangspunten voor besluitvorming over integrale inpassingen van weginfrastructuur is het integreren van wetgeving over inpassingen van weginfrastructuur in ruimtelijke wetgeving een logische eerste stap. Het opheffen van de tracéwet moet daarbij als serieuze optie beschouwd worden.

Bij het totstandbrengen van integrale gebiedsgerichte inpassingen van weginfrastructuur is een belangrijke rol weggelegd voor decentrale overheden. Desalniettemin lijkt een op centraal niveau uitgedragen integrale ruimtelijke ontwikkelingsgedachte vanuit één ministerie de beste uitgangspunten te bieden voor integrale ruimtelijke inpassingen van weginfrastructuur. Wanneer het de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat samengevoegd worden tot één Ministerie van Ruimte, kunnen beleid, financiering en wetgeving vanuit een totale ruimtelijke ontwikkelingsgedachte tot stand komen. Een dergelijk uitgangspunt biedt de juiste voorwaarden om weginfrastructuur een zinvolle bijdrage te laten leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van de Europese stadstaat Nederland.

1

INTRODUCTIE

1.1 Van eenvoudigheid naar meervoudigheid

“Economische groei en een stevige internationale concurrentiepositie vereisen dat Nederland economie, ruimte en verkeer en vervoer meer in samenhang ontwikkeld.” (Min. V&W en Min. VROM., 2004; 18)

Bovenstaande passage uit de Nota Mobiliteit maakt duidelijk waar de rijksoverheid de komende jaren op inzet met het verkeers- en vervoersbeleid: het integraal ontwikkelen van verkeer en vervoer in samenhang met andere functies. Ten aanzien van het ruimtelijke beleid wijst ook de Nota Ruimte in de richting van integrale ontwikkeling:

“Deze nota ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren.” (Min. VROM et al., 2004; 4)

De op integrale ontwikkeling gerichte beleidslijn van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit vloeit voort uit een veranderende benadering van het ruimtelijk beleid in Nederland. De nadruk lag sterk op toelating, maar tegenwoordig is ontwikkeling het adagium. Belangrijke aanzet voor deze benadering is het in 1998 verschenen rapport ‘Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek’ (WRR, 1998) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid geweest. Daarin wordt gepleit voor een heroriëntatie van het ruimtelijk beleid in de richting van een meer actieve en ontwikkelingsgerichte benadering. Kernpunt daarbij is het afwijzen van generieke nationale ruimtelijke concepten. In plaats daarvan pleit de WRR voor gebiedsgerichte oplossingen, waarbij betrokken actoren hun inzichten en argumenten onderling afstemmen. Een dergelijke benadering moet leiden tot het combineren van verschillende functies, waardoor integrale ruimtelijke oplossingen tot stand gebracht kunnen worden. Deze beginselen zijn ook doorgedrongen tot het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer. Aanzetten daarvoor zijn gegeven door de Raad voor Verkeer en Waterstaat in haar in 1998 verschenen rapport ‘Ambities bundelen’ (RVW, 1998). Daarin pleit de raad voor het nastreven van integrale oplossingen bij de inpassing van infrastructuur. Onder integrale oplossingen verstaat de raad oplossingen waarbij de realisering van infrastructuur verrijkt wordt met andere functies en belangen. Deze integrale oplossingen dienen tot stand te komen door interactie, waarbij belanghebbenden bij het ontwerpproces betrokken worden. Een dergelijke benadering mag rustig als ambitieus aangemerkt worden, aangezien het om een omslag in het denken en handelen over ruimtelijke planning en daarmee ook infrastructuurplanning vraagt. De gebruikelijke gang van zaken is altijd geweest dat ruimte dwingend werd toegewezen aan bepaalde functies en dat andere functies op die plekken niet toegestaan werden. Er was daarmee sprake van een strakke ordening van afzonderlijke functies, gericht op functiescheiding en het voorkomen dat de ene functie de andere zou verdringen. Met ruimtelijke ontwikkeling wordt nadrukkelijk gebroken met dergelijke uitgangspunten. Er wordt getracht

om multifunctionaliteit na te streven door verschillende functies met elkaar te combineren. Dat houdt vervolgens ook in dat de noodzaak dat partijen die de functies representeren bij de plan- en besluitvorming te betrekken toeneemt. Daar waar de traditionele ruimtelijke planning zich bezighield met vraagstukken over enkelvoudigheid, moet nu nagedacht worden om vorm te geven aan meervoudigheid. Op het gebied van infrastructuur betekent het dat infrastructuur breder beschouwd moet worden dan alleen vanuit haar verkeers- en vervoersfunctie. Verwacht mag worden dat een dergelijke meervoudigheid het beoefenen van ruimtelijke planning niet eenvoudiger zal maken, aangezien het tot gevolg heeft dat er meerdere functies, meerdere beslissingen en meerdere actorbelangen met elkaar in samenhang gebracht moeten worden.

Integrale gebiedsontwikkeling als ideale oplossing?

Eén van de meest expliciete vormen waarbij ruimtelijke planning wordt beoefend op basis van meervoudigheid is integrale gebiedsontwikkeling, een instrument dat hoog op de beleidsagenda van het huidige kabinet staat (TK, 2003; 2). Van dit instrument verwacht het kabinet dat het bij uitstek geschikt is om invulling te geven aan de ruimtelijke ontwikkelingsgedachte. Ook wordt het als kansrijk instrument geacht voor de realisering van infrastructuur (Min. V&W en Min. VROM, 2004; 26). In een dergelijke situatie wordt de ontwikkeling van infrastructuur gekoppeld aan de ontwikkeling van een gebied. Er zou geconcludeerd kunnen worden dat daarmee vele adviezen en wensen ten aanzien van het meer integraal en gebiedsgericht benaderen van infrastructuur ingewilligd worden. Vanuit dat oogpunt zou integrale gebiedsontwikkeling van meerwaarde kunnen zijn voor planning van weginfrastructuur. Tegelijkertijd is het zo dat het inpassen van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling een betrekkelijk nieuw fenomeen is. Binnen de planning van weginfrastructuur zal het een omslag in het denken vergen van enkelvoudigheid naar meervoudigheid: weginfrastructuur wordt niet meer ingepast vanuit het oogpunt van sec verkeer en vervoer, maar vanuit de gedachte van een totale ruimtelijke ontwikkeling. Het inpassen van weginfrastructuur vanuit een dergelijke gedachte is nieuw, waardoor verwacht mag worden dat het omstandigheden en situaties tot gevolg zal hebben waarmee men niet gewend is om mee om te gaan. Vanuit planningsoogpunt betekent het dat meerdere functies, meerdere beslissingen en meerdere actorbelangen met elkaar in samenhang gebracht worden. De kans dat er daardoor afstemmingsproblemen zullen ontstaan, is groot. Het is dan ook niet zozeer de vraag of er zich complicaties voordoen bij de planning van infrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling, maar meer welke complicaties dat concreet zijn.

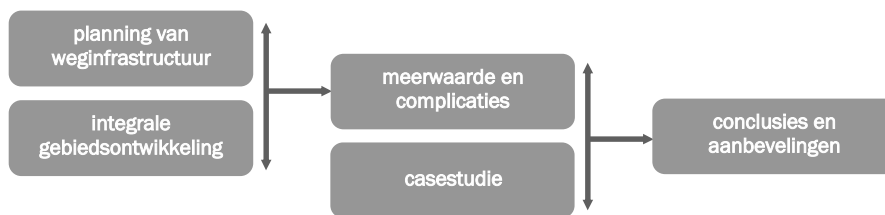
1.2 Doelstelling, onderzoeksmodel en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van deze studie is het in beeld brengen van de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling voor de planning van weginfrastructuur, de complicaties die het tot gevolg heeft en het aangeven van mogelijke oplossingen daarvoor.

Onderzoeksmodel

De eerste fase van deze studie bestaat uit literatuurstudie. Op basis van theorieën over planning van infrastructuur en integrale gebiedsontwikkeling zal een beeld geschetst worden van de kenmerken van infrastructuurplanning in het kader van integrale gebiedsontwikkeling, de meerwaarde die het oplevert en de complicaties die het tot gevolg kan hebben. Vervolgens zullen de theoretische inzichten in de tweede fase getoetst worden aan de praktijk in een casestudie. Daarna zullen in de laatste fase conclusies en aanbevelingen geformuleerd worden. De hierboven beschreven opzet is in figuur 1.1 weergegeven.



Figuur 1.1. Onderzoeksmodel.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling van deze studie luidt:

Welke meerwaarde biedt integrale gebiedsontwikkeling voor de planning van weginfrastructuur, welke complicaties heeft het tot gevolg en wat zijn mogelijke oplossingen voor die complicaties?

De uit de centrale vraagstelling afgeleide deelvragen zijn:

- Hoe komt de planning van weginfrastructuur tot stand en welke trends zijn er in waar te nemen?
- Wat houdt integrale gebiedsontwikkeling in?
- Welke meerwaarde biedt integrale gebiedsontwikkeling voor de planning van weginfrastructuur?
- Welke complicaties heeft planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling tot gevolg?
- Met welke oplossingen zouden de complicaties weggenomen kunnen worden?

1.3 Focus en afbakening

Deze studie gaat over meerwaarde en complicaties van planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling. Weginfrastructuur zal benaderd worden als onderdeel van een omgeving of gebied waarin het gelegen is. Daarbij is een onderscheid te maken in lijninfrastructuur en puntinfrastructuur. Puntinfrastructuur heeft betrekking op verkeers- en vervoersknooppunten die met andere punten in verbinding staan, terwijl lijninfrastructuur betrekking heeft op verkeers- en vervoersverbindingen tussen knooppunten. Deze studie zal gericht zijn op lijninfrastructuur.

In deze studie zullen meerwaarde en complicaties die zich voor doen bij de planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling beschreven worden vanuit het oogpunt van ruimtelijke planning. Voogd omschrijft ruimtelijke planning als “de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, en op de organisatie van deze interventie, teneinde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren” (Voogd, 2001; 5). In deze studie zal het dan ook gaan om meerwaarde en complicaties ten aanzien van ruimtelijke kwaliteiten, organisatie van ruimtelijke interventies en beleidsvormende en -uitvoerende handelingen. Daarbij zal onderscheid gemaakt worden in drie planningdimensies, gebaseerd op de volgende drie vragen die een planningvraagstuk blootleggen (De Roo, 2003; 96):

- wat dient er bereikt te worden?
- hoe kan het bereikt worden?
- wie zijn er bij betrokken?

De vraag ‘wat moet er bereikt worden’ is gericht op het betreffende planningobject zelf. Er wordt dan ook wel gesproken van objectgerichtheid (Faludi, 1982a in Voogd, 2001; 30). Het gaat hierbij om de huidige toestand waarin het object verkeert en de toekomstige gewenste toestand van dat object. De ‘wat’-vraag legt daarmee de inhoudelijke dimensie van planning bloot. Op basis van inhoudelijke afwegingen zullen doelen geformuleerd worden om van de werkelijke situatie in een (toekomstige)

gewenste situatie te komen. In deze studie zal in dit verband gesproken worden van de dimensie 'inhoud'. De tweede deelvraag luidt: 'hoe kan het bereikt worden'. Hierbij staan niet zozeer het planningobject en de doelstellingen centraal, als wel de keuzen en beslissingen die genomen moeten worden om te komen tot een gewenste situatie. Er wordt in dit verband dan ook wel gesproken van beslissingsgerichtheid (Faludi, 1982a in: Voogd, 2001; 30, De Roo, 2003; 155) of besluitvormingsgerichtheid (Voogd, 2001; 33). Het gaat hier om keuzemogelijkheden die overwogen worden en als basis dienen voor besluitvorming. Hiervoor worden in de regel procedures doorlopen die een bepaalde werkwijze voorschrijven om te komen tot besluitvorming. In deze studie zal gesproken worden van de dimensie 'besluitvorming'. Dan de vraag die de derde dimensie van planning blootlegt: 'wie zijn er bij betrokken'? Deze dimensie is gericht op de bij een planningvraagstuk betrokken actoren¹ en de verbanden waarin de actoren opereren. De actoren kunnen verbonden zijn aan de overheid, aan het bedrijfsleven of maatschappelijke belangengroepen. Al deze verschillende actoren met verschillende belangen proberen in meer of mindere mate invloed uit te oefenen op een planningvraagstuk. Daarbij zullen ze gebruik maken van instrumenten of maatregelen die hen effect opleveren. Met andere woorden: door het ondernemen van een actie kunnen actoren een planningvraagstuk al dan niet beïnvloeden. Dat betekent dat de samenstelling van betrokken van actoren van invloed zal zijn op de uitkomst van een planningvraagstuk. In deze studie zal in dit verband gesproken worden van de dimensie 'actorstructuur'. Aldus is ruimtelijke planning te onderscheiden in drie dimensies: inhoud, besluitvorming en actorstructuur. De meerwaarde en complicaties van planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling zullen in deze studie aan de hand van deze drie planningdimensies in beeld gebracht worden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beeld geschetst van de planning van weginfrastructuur in Nederland. Daarbij zal eerst op de huidige structuur ingegaan worden, waarna enkele trends die daarin waar te nemen zijn besproken zullen worden. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 ingegaan worden op het begrip integrale gebiedsontwikkeling. Aan de hand van de opkomst van ruimtelijke ontwikkeling wordt beschreven hoe integrale gebiedsontwikkeling is ontstaan. Daarna zal aan de hand van de begrippen integraliteit en gebiedsgerichtheid een beeld geschetst worden van de kernpunten van integrale gebiedsontwikkeling. Op basis daarvan wordt beschreven wat integrale gebiedsontwikkeling concreet inhoudt. Ten slotte zal nog ingegaan worden op de wijze waarop de nieuwe Wro het totstandbrengen van integrale gebiedsontwikkelingen in de praktijk faciliteert. In hoofdstuk 4 wordt op basis van de in de voorgaande hoofdstukken opgedane theoretische inzichten over planning van weginfrastructuur en integrale gebiedsontwikkeling een beeld geschetst van de potentiële meerwaarde en complicaties van integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 aan de hand van een drietal cases beschreven in hoeverre de potentiële meerwaarde en complicaties zich in de praktijk manifesteren. Tot slot zullen in hoofdstuk 6 de conclusies van deze studie weergegeven worden, gevolgd door een slotbeschouwing waarin enkele aanbevelingen gedaan worden om integrale gebiedsontwikkeling van meerwaarde te doen zijn voor planning van weginfrastructuur in plaats van dat het tot complicaties leidt.

¹ Onder actor wordt verstaan een eenheid die zich door een bepaalde manier van handelen opstelt als een beïnvloedende partij (naar Teisman, 1995; 44).

PLANNING VAN WEGINFRASTRUCTUUR

2.1 Introductie

Weginfrastructuur is een faciliteit om verplaatsing van personen en goederen van de ene plaats naar de andere plaats mogelijk te maken. Deze verplaatsingen worden aangeduid met de term 'verkeer en vervoer' (Niekerk, 2000; 76). Wanneer er in enigerlei mate sprake is van een ongewenstheid bij de verplaatsing van personen en goederen, wordt gesproken van een verkeers- en vervoersprobleem. Zo'n probleem kan verschillende oorzaken hebben. Die oorzaken zijn gelegen in een gebrek aan bereikbaarheid, een gebrek aan leefbaarheid en/of een gebrek aan verkeersveiligheid (Kee, 1996; 9). Bereikbaarheidsproblemen uiten zich in (relatief) lange verplaatsingstijden als gevolg van overbelaste wegen of het ontbreken van directe verbindingen tussen herkomst en bestemming. Leefbaarheidsproblemen uiten zich in door het verkeer veroorzaakte hinder voor de omgeving, zoals geluidsoverlast en uitstoot van gassen. Verkeersveiligheidsproblemen uiten zich in ongevallen tussen verkeersdeelnemers, waar ook de omgeving hinder van kan ondervinden. Infrastructuur staat dus niet op zichzelf, maar oefent invloed uit op zijn omgeving. Dat die invloed als zowel positief als negatief kan worden ervaren, maakt de planning van infrastructuur tot een spanningsveld waarin aandacht besteed moet worden aan zowel positieve als negatieve effecten. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe die planning van infrastructuur in z'n werk gaat. Er zal eerst ingegaan worden op de huidige structuur waarin de planning van infrastructuur tot stand komt. Die structuur wordt beschreven aan de hand van een onderscheiding in een beleidskader, een financieel kader en een juridisch kader. Het beleidskader vormt het kader waarbinnen de overheid tot de afweging komt wat haar beleidsdoelstellingen zijn. Binnen het financiële kader komt de overheid tot de afweging welke infrastructuurprojecten op welk moment en tegen welke kosten worden uitgevoerd. Binnen het juridische kader ten slotte, worden afwegingen gemaakt over de planologische inpassing van infrastructuur. Na een beschrijving van deze kaders die tezamen de structuur van planning van weginfrastructuur vormen zal dit hoofdstuk met een beschrijving van enkele trends ten aanzien van de planning van weginfrastructuur afgesloten worden. Daarmee wordt gepoogd een beeld te schetsen van huidige tendensen in planning van weginfrastructuur en om aan te geven in welke richting de planning van weginfrastructuur zich beweegt.

2.2 Structuur van planning van weginfrastructuur

De planning van weginfrastructuur krijgt in Nederland gestalte middels een beleidskader, een financieel kader en een juridisch kader. Binnen het beleidskader gaat het om algemene beleidsdoelstellingen, zoals beschreven in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. In de Nota Ruimte worden de strategische hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid beschreven, terwijl in de Nota Mobiliteit het ruimtelijk beleid verder uitgewerkt en het verkeers- en vervoersbeleid beschreven wordt. In het beleidskader worden algemene strategische uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd. In het financiële kader worden verkeers- en vervoersproblemen nader geconcretiseerd. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) biedt daarvoor de spelregels. Op basis daarvan

wordt bepaald in hoeverre er sprake is van een concreet verkeers- en vervoersprobleem, hoe dat probleem opgelost kan worden en op welk moment en tegen welke kosten het probleem opgelost gaat worden. Binnen het juridische kader wordt bepaald hoe infrastructuur in de omgeving ingepast wordt. De Tracéwet biedt daarvoor de wettelijke basis en voorschriften in de vorm van de tracé/m.e.r.-procedure.

2.2.1 Het beleidskader

Het ruimtelijk beleid

De Nota Ruimte beschrijft het ruimtelijke beleid van Nederland. Het is een zogenaamde strategische nota op hoofdlijnen, met een planhorizon doorlopend tot 2030. De nota vervangt de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en in de nota is het Structuurschema Groene Ruimte 2 geïntegreerd, die daarmee komt te vervallen. Hiermee is tegemoet gekomen aan adviezen om het ruimtelijk beleid meer te integreren. De nota is onder auspiciën van het Ministerie van VROM in samenwerking met de Ministeries van LNV, V&W en EZ opgesteld. De Nota Ruimte vormt de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid. Besluitvorming vindt plaats volgens de procedure van planologische kernbeslissing (PKB-procedure)². Deze procedure houdt een regeling in voor gestructureerd overleg van de rijksoverheid met lagere overheden en inspraak van de bevolking. Een PKB is een indicatief en niet primair op uitvoering gericht plan. Bij grootschalige projecten van nationaal belang kan de PKB-beslissing wel bindend zijn. Besluitvorming over dergelijke grootschalige projecten heeft een bijzondere wettelijke status: de PKB met bijzondere status (Voogd, 2001; 63) Er wordt dan gesproken van een PKB+ procedure³. Het in de Nota Ruimte beschreven ruimtelijk beleid moet gezien worden als overkoepelend facetbeleid en is sterk bepalend voor de sectorale programmering van het verkeers- en vervoersbeleid.

Het verkeers- en vervoersbeleid

Het nationale verkeers- en vervoersbeleid staat beschreven in de Nota Mobiliteit. Deze nota is een verdere uitwerking van het ruimtelijke beleid zoals vastgelegd in de Nota Ruimte. De Nota Mobiliteit is een nationaal verkeers- en vervoersplan op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer en vervangt het huidige Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2). De nota heeft de status van een PKB. De planhorizon van de nota beslaat 15 jaar. De Nota Mobiliteit is opgesteld door het Ministerie van V&W in samenwerking met het Ministerie van VROM. Besluitvorming vindt plaats volgens de PKB-procedure.

2.2.2 Het financiële kader

De begroting van het Ministerie van V&W vormt het centrale kader waarbinnen de rijksoverheid tot de afweging komt welke infrastructuurprojecten op welk moment en tegen welke kosten worden uitgevoerd. Ter ondersteuning van die afweging is eind jaren negentig het MIT-spelregelkader ontwikkeld. MIT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Het is een programma voor de aanleg- en benuttingsprojecten op het gebied van droge en natte infrastructuur. De infrastructuurprojecten worden in het zogenaamde MIT-projectenboek beschreven, waarin tot en met 2010⁴ inzicht geboden wordt in de planning en kosten van infrastructuurprojecten. Het MIT-projectenboek wordt jaarlijks uitgebracht als onderdeel van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het MIT-spelregelkader is geen wettelijke procedure, maar een interne

² In de herzieningsplannen van de Wro komt de planologische kernbeslissing te vervallen, en wordt het vervangen door een structuurvisie (TK, 2004b; 21).

³ In de herzieningsplannen voor de Wro komt voor de PKB+ de rijkscoördinatie-regeling in de plaats die uitmondt in een rijksbestemmingsplan, dat dezelfde juridisch bindende werking heeft als de huidige gemeentelijke bestemmingsplannen (TK, 2004b; 21).

⁴ De planhorizon van het MIT wordt iedere regeerperiode met vier jaar verlengd.

werkwijze van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De kern van het spelregelkader is het onderscheid in drie opeenvolgende fasen, te weten de verkenningsfase, de planstudiefase en de realisatiefase, en de vijf verschillende politieke beslismomenten in die fasen (TK, 2004). Per beslismoment wordt een besluit genomen over het wel of niet blijven opnemen van het project in het MIT. Besluiten die op basis van de MIT-systematiek worden genomen zijn financieel bindend. Het Ministerie van V&W is de centrale spil bij de MIT-besluitvorming, maar er wordt wel gezocht naar partners, zoals andere departementen, decentrale overheden en marktpartijen. De besluitvorming in het MIT wordt sterk bepaald door financiële overwegingen. Dat blijkt uit het feit dat in de praktijk de moeilijkste overgang die van de planstudiefase naar de uitvoeringsfase is. Voorwaarde voor deze overgang is dat de financiering is geregeld. Aangezien dat vaak problematisch is, ontstaat in de planstudiefase “een stuwmeer van projecten” waarvan de financiering niet rond is (RVW, 1998; 32).

2.2.3 Het juridische kader

Wanneer een verkeers- en vervoersprobleem erkent is volgens het MIT-spelregelkader, zal voor het probleem - indien er sprake is van tracé/m.e.r.-plicht - een oplossing gezocht worden op basis van de tracé/m.e.r.-procedure. Concreet gaat het hierbij om de inpassing van infrastructuur in de omgeving. De tracé/m.e.r.-procedure komt voort uit de in 1994 van kracht geworden Tracéwet. Deze wet is in het leven geroepen om een betere afstemming tussen sectorale tracévaststelling, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de m.e.r.-procedure te bewerkstelligen en een bundeling van rechtsbeschermingsmomenten (Ten Heuvelhof en Hobma, 2004; 111). Op grond van deze wet zijn de procedures voor een tracébesluit en een m.e.r.⁵ gekoppeld, vandaar dat gesproken wordt van de tracé/m.e.r.-procedure. In deze procedure worden milieueffecten, ruimtelijke effecten, economische effecten en de kosten van mogelijke tracé-alternatieven beschreven en onderling vergeleken.

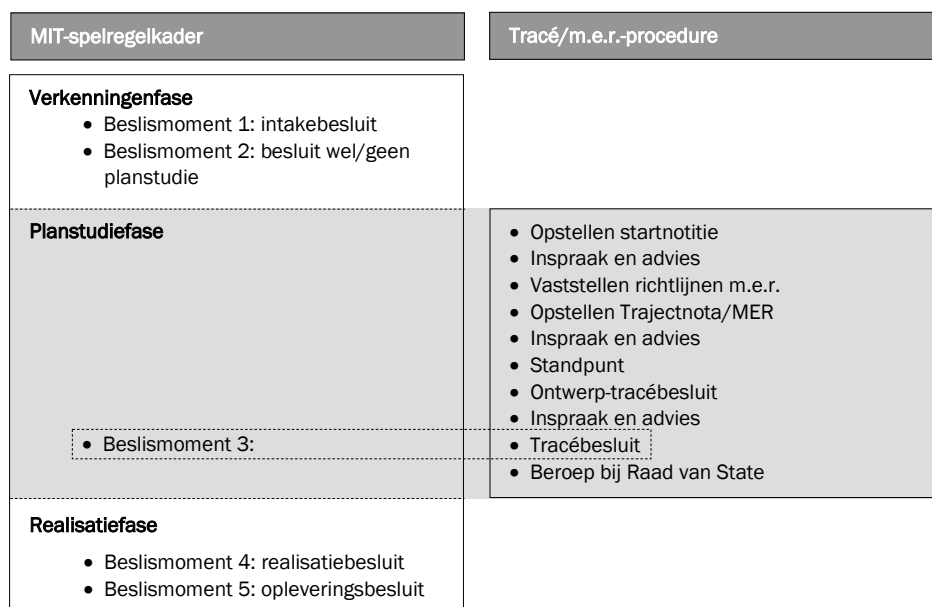
De Tracéwet is een procedurewet en geeft aan hoe de besluitvorming over infrastructuurprojecten verloopt. De wet heeft alleen betrekking op hoofdinfrastructuur en niet op provinciale en gemeentelijke infrastructuur. Bij projecten van nationaal belang (zoals bijvoorbeeld de Betuweroute) wordt een koppeling gemaakt met de Wet op de Ruimtelijke Ordening en wordt ook de PKB-procedure doorlopen. De m.e.r. moet gezien worden als hulpmiddel bij de besluitvorming. De m.e.r.-procedure zelf is daarom geen besluitvormingsprocedure. Het doel van de m.e.r. is het milieubelang een volwaardige plaats te geven in besluitvorming over activiteiten met mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu (Klink et al., 2000; 15). De tracé/m.e.r.-procedure mondt uit in een tracébesluit, waarmee de keuze voor een bepaald tracé bekrachtigd wordt. Dit planologisch-juridisch bindend besluit wordt genomen door de minister van V&W in overeenstemming met de minister van VROM. Burgers hebben mogelijkheid tot inspraak en beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een tracébesluit geeft vrijstelling van bestemmingsplannen. Gemeenten zijn daardoor verplicht om hun bestemmingsplan aan het tracébesluit aan te passen. Wanneer dat geweigerd wordt is de minister van VROM verplicht om een aanwijzing te geven. Het feit dat de tracé/m.e.r.-procedure uitmondt uit in een juridisch bindend besluit, maakt dat afwegingen die in deze procedure gemaakt worden sterk bepaald worden door juridische argumenten. Met als gevolg dat de uiteindelijke besluitvorming sterk bepaald wordt door juridische argumenten, om rechtszekerheid en doorzettingsmacht zeker te stellen (RVW, 1998; 33).

Koppeling MIT-spelregelkader en tracé/m.e.r.-procedure

Eén van de drie fasen in het MIT is de planstudiefase. Deze fase dient om verschillende oplossingsmogelijkheden voor een verkeers- en vervoersprobleem en de effecten daarvan te

⁵ M.e.r. staat voor milieu-effectrapportage, waarmee op het proces geduid wordt dat leidt tot het product MER, het Milieu Effect Rapport.

onderzoeken, met als doel daar een keuze uit te maken. Wanneer de Tracéwet van toepassing is, dan geschiedt dat onderzoek middels de tracé/m.e.r.-procedure. Het uit de tracé/m.e.r.-procedure voortvloeiende tracébesluit is in het MIT beslismoment 3 en vormt de afsluiting van de planstudiefase. Juridische besluitvorming vormt daardoor een onderdeel van de financiële besluitvorming. In figuur 2.1 is deze koppeling tussen het MIT-spelregelkader en de tracé/m.e.r.-procedure weergegeven.



Figuur 2.1. Koppeling MIT-spelregelkader en tracé/m.e.r.-procedure.

In tabel 2.1 is de structuur van planning van weginfrastructuur weergegeven aan de hand van de planningdimensies inhoud, besluitvorming en actorstructuur.

	Inhoud	Besluitvorming	Actorstructuur
Beleidskader	Ruimtelijk beleid (Nota Ruimte)	PKB-procedure	Interdepartementaal overleg; inbreng decentrale overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties; inspraak- en beroepmogelijkheid burgers ⁶
	Verkeers- en vervoersbeleid (Nota Mobiliteit)	PKB-procedure	Interdepartementaal overleg; inbreng decentrale overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties; inspraak- en beroepmogelijkheid burgers ⁷
Financieel kader	Verkeer- en vervoerprobleem	MIT-spelregelkader	Min. V&W beslist, waar mogelijk in samenwerking met decentrale overheden en marktpartijen
Juridisch kader	Inpassing infrastructuur	Tracé/m.e.r.-procedure	Min. V&W beslist, met min. VROM; inspraak- en beroepmogelijkheid burgers; decentrale overheden volgen rijksoverheid

Tabel 2.1. Structuur van infrastructuurplanning naar planningdimensies weergegeven.

⁶ Alleen in het geval van een PKB met bijzondere status (PKB+) hebben burgers de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de Afdeling Bestuursrechtpraak van de Raad van State.

⁷ Zie noot 6.

2.3 Trends in planning van weginfrastructuur

In het voorgaande deel van dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de huidige structuur van planning van weginfrastructuur. In het navolgende deel zal ingegaan worden op enkele tendensen in planning van weginfrastructuur. Er zal gepoogd worden duidelijk te maken wat heden ten dage ‘hete hangijzers’ zijn en welke trends te verwachten zijn in de nabije toekomst. Eerst zal ingegaan worden op trends op het inhoudelijke vlak. Daarbij wordt duidelijk gemaakt dat er meer en meer belang gehecht wordt aan het benaderen van infrastructuur als onderdeel van een omgeving waarin het gelegen is. Een dergelijke benadering moet de weg vrijmaken voor het financieel benutten van de potentiële meerwaarde van infrastructuur voor de omgeving waarin het gelegen is. Vervolgens zal ingegaan worden op trends ten aanzien van besluitvorming, waarbij aandacht besteed wordt aan decentralisatie en interactie. Tot slot wordt ingegaan op een trend ten aanzien van de actorstructuur, te weten een toenemende behoefte aan het toepassen van samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen.

2.3.1 Inhoud: toenemend belang van omgeving en meerwaarde

Het oorspronkelijke MIT-spelregelkader is onder andere door de Raad voor Verkeer en Waterstaat bekritiseerd. De kern van de kritiek was een gebrek aan integrale afweging en het links laten liggen van de omgeving. De raad stelde dat de kwaliteit van inpassingen van infrastructuur vaak te wensen over laat. Om de kwaliteit van inpassingen te verhogen dienen infrastructuurprojecten verrijkt te worden met de inbouw van andere functies (RVW, 1998; 14). Volgens de raad dient bij inhoudelijke afwegingen daarom meer aandacht besteed te worden aan de omgeving waar in infrastructuur in gelegen is. Inmiddels is het MIT-spelregelkader tweemaal gewijzigd. Zo is in 2002 met de Werkwijzer MIT Verkenning Nieuwe Stijl (Arts et al., 2002) een eerste actualisatie doorgevoerd. Met deze actualisatie werd beoogd de omgeving nadrukkelijker bij de verkenning van een probleem te betrekken (TK, 2002). In 2004 is een tweede actualisatie doorgevoerd, waarbij het gehele spelregelkader is doorgelicht (TK, 2004). Met deze actualisatie werd nogmaals ingezet op het vroegtijdig verkennen en betrekken van alle belanghebbenden. Een ander kenmerk van de actualisatie van 2004 is dat al in de verkenningfase een meer zakelijke en integrale afweging van effecten van een oplossingsrichting plaats gaat vinden. Het integrale karakter betekent dat naast bereikbaarheidseffecten ook effecten op het gebied van veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving inzichtelijk gemaakt worden.

In het huidige beleidsklimaat wordt sterk gefocust op de positieve invloed van infrastructuur en de mogelijkheden die dat kan bieden. Zo wordt in de Nota Ruimte gesteld dat “een goed functionerende verkeers- en vervoersinfrastructuur en een betrouwbare bereikbaarheid een belangrijke randvoorwaarde voor [economische] groeibevordering” is (Min. VROM et al., 2004; 7). Die notie vormt ook het uitgangspunt van de Nota Mobiliteit, die stelt dat “de economische structuur moet worden versterkt” en dat dat “goed functionerende infrastructuurnetwerken vereist” (Min. V&W en Min. VROM, 2004; 10). De stelling dat goed functionerende infrastructuur economische groei bevordert, wordt onderbouwd door wetenschappelijke inzichten die aantonen dat ondernemers bereikbaarheid en centraliteit als belangrijkste factoren aanmerken voor de waardering van locaties (Meester en Pellenburg, 1986; Bruinsma, 1994). Deze inzichten houden in dat infrastructuur (mede) bepalend is voor de waarde van een locatie. Als gevolg daarvan is er in toenemende mate aandacht voor de waardevermeerderende invloed van infrastructuur op de omgeving waar het in gelegen is. In het verlengde daarvan wordt meer en meer gekeken naar mogelijkheden om die waardevermeerdering te gebruiken voor de financiering van infrastructuur (RVW, 2004; Min V&W en Min. VROM, 2004;

Kenniscentrum PPS; 2001), waarbij gesproken wordt van ‘value capturing’⁸. Voorwaarde hierbij is wel het profijtbeginsel. Dat houdt in dat er een directe relatie moet zijn tussen verschillende functies. Er moet dus aangetoond kunnen worden dat eigenaren of gebruikers van winstgevende objecten (zoals vastgoedprojecten) profiteren van verlieslatende publieke objecten (zoals infrastructuurprojecten) (Min. VROM, 2003; 15). Er kunnen wel bezwaren tegen deze wijze van verzilveren van de waarde van infrastructuur aangetekend worden. Zo bestaat het gevaar dat investeringen in infrastructuur volledig afhankelijk worden gemaakt van de potentiële meerwaarde die het genereert voor de omgeving, en dan met name voor vastgoed. De kans is dan aanwezig dat het al of niet aanleggen van infrastructuur bepaald wordt door de grillige vastgoedmarkt met haar zogenaamde varkenscyclus⁹ (Peek, 2003; 62; Schaay, 2004). Verder wordt infrastructuur gekenmerkt door hoge initiële kosten. Deze hoge initiële kosten moeten eerst gemaakt worden voordat er opbrengsten uit vastgoed verzilverd kunnen worden. Door dit tijdsverschil in uitgave en opbrengst wordt een rente-factor geïntroduceerd, die de bijdrage van vastgoed aan infrastructuur sterk kan belemmeren (Peek, 2003; 62). Het is dan ook de vraag of het wenselijk en effectief is om de functie en invloed infrastructuur volledig door de markt te laten bepalen. Met name omdat infrastructuur niet alleen van waarde is vanuit commercieel oogpunt, maar zeker ook vanuit maatschappelijk oogpunt. Dat betekent dat infrastructuur niet alleen vanuit het oogpunt van bereikbaarheid beschouwd moet worden, maar ook vanuit leefbaarheid en verkeersveiligheid. Van belang is dan ook om de relatie tussen infrastructuur en de daaruit voortvloeiende waardevermeerdering van de omgeving niet eenzijdig vanuit financieel oogpunt te beschouwen.

2.3.2 Besluitvorming: decentralisatie en interactiviteit van besluitvorming

De financiële besluitvorming over infrastructuur is de laatste jaren sterk gedecentraliseerd. De huidige beleidslijn is dat problemen moeten worden opgelost op het niveau waar ze zich voordoen. Beslissingen en betalingen moeten uit één en dezelfde hand komen. Zo stelt de Nota Ruimte dat “de initiatiefnemer van ruimtelijke activiteiten zorgt voor de opheffing van daardoor veroorzaakte knelpunten (‘veroorzakersbeginsel’) en de rekening niet automatisch bij het rijk wordt neergelegd” (Min. VROM et al., 2004; 16). In aanvulling daarop stelt de Nota Mobiliteit dat “decentrale overheden de aangewezen partijen zijn om de regionale bereikbaarheid te verbeteren” waarbij “alle overheden, bedrijfsleven en andere belanghebbenden samenwerken” (Min. V&W en Min. VROM, 2004; 20). In de praktijk houdt dat in dat regionale en lokale projecten waarvan de kosten minder dan €112,5 mln.¹⁰ bedragen onder de verantwoordelijkheid vallen van provincies of kaderwetgebieden (Marlet en Poort, 2003; 20). Dergelijke projecten komen niet meer in het MIT terecht. Deze decentralisatie van besluitvorming is in belangrijke mate vanuit financieel oogpunt doorgevoerd. Een ander belangrijk aspect dat aan de decentralisatie ten grondslag ligt is gebiedsgerichtheid. Met een dergelijke aanpak wordt verwacht dat beter bepaald kan worden wat een juiste oplossing voor een bepaald probleem in een bepaald gebied is (voor een nadere beschouwing van gebiedsgerichtheid, zie paragraaf 3.3). In dit verband gaan geluiden op dat alleen decentralisatie van besluitvorming onvoldoende effectief is, en dat meer interactiviteit vereist is. Zo stelt de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW, 2004) dat de verantwoordelijkheid voor een goede bereikbaarheid van een locatie (wat zowel een regio als een

⁸ Value capturing is een verzamelnaam voor instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond en onroerend goed – ontstaan door publiek handelen – direct of indirect af te romen en aan te wenden voor die activiteiten die deze waardevermeerdering veroorzaken (Offermans en Van der Velde, 2004; 2).

⁹ Met een varkenscyclus wordt een cyclus van stijgingen en dalingen in hoeveelheden en prijzen aangeduid. Het fenomeen is het eerste waargenomen ten aanzien van varkens en heet sindsdien de varkenscyclus (www.floor.nl/economie/varkenscyclus, geraadpleegd 21 februari 2005).

¹⁰ Voor de kaderwetgebieden Haaglanden, Regionaal Orgaan Amsterdam en Stadsregio Amsterdam is de grens bepaald op € 225 mln.

plaatselijk bedrijventerrein kan zijn) niet alleen in handen moet zijn van (decentrale) overheden, maar dat het een verantwoordelijkheid is van alle directbetrokkenen. Onder directbetrokkenen verstaat de raad - naast (decentrale) overheden - gebruikers en bezoekers van die locatie. De raad gaat er vanuit dat die betrokkenen vanuit een welbegrepen eigenbelang (het baat hebben bij goede bereikbaarheid) tot actie zullen overgaan en daardoor ook financiële verantwoordelijkheid zullen dragen. In dit verband is het van belang om te wijzen op het feit dat het kabinet een andere manier voor het betalen van het gebruik van de weg noodzakelijk vindt om bereikbaarheid te kunnen verbeteren (Min. V&W en Min. VROM, 2004; 23). Het principe dat de gebruiker betaalt zal daarbij meer op de voorgrond komen. Met dit principe wordt beoogd dat weggebruikers beter in staat worden gesteld om de verantwoordelijkheid te voelen en te dragen voor de gevolgen van hun mobiliteitskeuze. Ook wordt ermee beoogd om inkomsten te genereren voor de financiering van infrastructuur.

2.3.3 Actorstructuur: opkomst van publiek-private samenwerking

De laatste jaren is er een toenemende aandacht voor publiek-private samenwerkingsvormen bij de ontwikkeling en aanleg van infrastructuur (Van Ham en Koppenjan, 2002). Vaak wordt de beperkte financiële ruimte van de overheid aangedragen als motief voor de overheid om samenwerking met marktpartijen aan te gaan (Blanken et al., 2004; 9). Zo kan samenwerking noodzakelijk zijn vanuit financieel oogpunt, aangezien de overheid in veel gevallen niet over voldoende financiële middelen beschikt voor het behalen van haar doelen. Dat dit speelt ten aanzien van infrastructuur blijkt uit het feit dat bij besluitvorming in het MIT in de meeste gevallen financiering een struikelblok vormt. Samenwerking met partijen die over (aanvullende) financiële middelen beschikken is in dergelijke gevallen dus noodzakelijk. Dat de overheid daarvan doordrongen is blijkt uit haar voornemen om “de mogelijkheden van de markt bij de uitvoering en financiering van deze Nota Mobiliteit maximaal te benutten” (Min. V&W en Min. VROM, 2004; 25). Daarnaast is in de jaren '80 en '90 binnen de overheid meer nadruk komen te liggen op marktwerking en het efficiënter uitvoeren van taken. Het aangaan van samenwerking met marktpartijen kan dan ook gezien worden vanuit de behoefte van de overheid aan een meer doelmatiger en doeltreffender functioneren van het overheidsapparaat. Door toepassing van pps zou de overheid meer klant- en marktgericht kunnen opereren (Blanken et al., 2004; 10). Een ander motief voor pps is gelegen in het inbrengen van specifieke competenties van marktpartijen. Private partijen worden geacht meer marktkennis te hebben en over meer innovatief vermogen en creativiteit te beschikken dan publieke partijen (Blanken et al., 2004; 10). Door in een pps de specifieke kennis en kunde van marktpartijen met de specifieke kennis en kunde van overheidspartijen samen te brengen wordt verwacht synergie en meerwaarde te realiseren (Kouwenhoven, 1991; Kenniscentrum PPS, 2001b; Bult-Spiering, 2003).

Verwacht mag worden dat de aandacht voor en toepassing van pps verder zal groeien. Zo wordt in de Nota Mobiliteit gesteld dat “de ambities van deze Nota er mede toe bijdragen dat in de komende jaren een krachtige impuls wordt gegeven aan een bredere en meer structurele toepassing van publiek-private samenwerking in alle vormen die daaronder kunnen worden verstaan” (Min. V&W en Min. VROM, 2004; 25). Dat het huidige kabinet over die ambities geen gras laat groeien blijkt uit het besluit dat met ingang van 2005 voor alle investeringen in infrastructuur groter dan €112,5 mln. door de rijksoverheid beoordeeld wordt of een pps zinvol is. Dat wordt gedaan door voor alle MIT-projecten een marktscan te maken. Daarbij wordt het eerder in het proces (de verkenningen- en planstudiefase in het MIT) betrekken van marktpartijen gezien als een voorwaarde voor succesvolle samenwerking tussen publieke en private partijen (TK, 2005; 2). Daarnaast worden er initiatieven genomen om marktpartijen vroegtijdig bij planvorming te betrekken door middel van het vervlechten van de tracé/m.e.r.-procedure met de aanbestedingsprocedure. Het Tracé/MER-aanbestedingsmodel

Zuiderzeelijn¹¹ is daar een voorbeeld van. Met een dergelijke vervlechting wordt beoogd om al in een vroegtijdig stadium gebruik te maken van de creativiteit van de markt en ideeën die hieruit voortvloeien daadwerkelijk een rol te laten spelen in de politieke besluitvorming¹².

2.4 Slot

Er is geconstateerd dat in de MIT-systematiek financiële overwegingen vaak de doorslag geven en niet zelden de bottleneck vormen voor de haalbaarheid van infrastructuurprojecten. Tegelijkertijd is waargenomen dat de overheid groot belang hecht aan een goede bereikbaarheid, aangezien dat als motor wordt gezien voor één van haar belangrijkste speerpunten: economische groei. Omdat de gebruikelijke financieringsvormen tekort schieten, wordt gezocht naar andere mogelijkheden om infrastructuurprojecten te financieren. We hebben gezien dat het besef dat infrastructuur van waarde is voor de omgeving waarin het gelegen is, en dat die waarde wellicht aangewend kan worden om infrastructuur financieren, in opmars is. Dat besef laat haar sporen na in alle drie de planningdimensies. Ten aanzien van de inhoud betekent het dat infrastructuur niet op zichzelf beschouwd wordt, maar in samenhang met andere functies in de omgeving. Dat vraagt om creatief denkwerk dat leidt tot multifunctionele oplossingen. Dat zal de nodige inspanning vergen vanuit het oogpunt van de tracé/m.e.r.-procedure, aangezien afwegingen daarin sterk bepaald worden door juridische argumenten. Ten aanzien van besluitvorming heeft het genereren van multifunctionele oplossingen tot gevolg dat het niet alleen meer om keuzen en beslissingen ten aanzien van verkeer en vervoer gaat, maar ook om keuzen en beslissingen ten aanzien van andere beleidsterreinen. Daarbij ligt het primaat bij het specifieke gebied zelf. Er wordt dan naar gestreefd om besluitvorming meer plaats te laten vinden op het besluitvormingsniveau dat verantwoordelijk is voor het gebied en het beste inzicht heeft in wat er speelt in dat gebied. Daar komt bij dat verantwoordelijkheid voor goed functionerende infrastructuur meer en meer breder wordt gezien. De overheid is tegen de grenzen van haar financiële verantwoordelijkheid voor een dermate bereikbaarheid die economische groei garandeert aangelopen. Ze wil die verantwoordelijkheid dan ook meer gaan delen met baathebbers van infrastructuur, zoals marktpartijen en gebruikers. Dat zal gevolgen hebben voor de actorstructuur. Want daar waar de overheid financiële verantwoordelijkheid wil delen, zal zij ook beslissingsverantwoordelijkheid moeten delen. Partijen die financiële verantwoordelijkheid dragen, zullen op z'n minst hun belangen in willen brengen en terugzien in plannen en beslissingen. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de planning van infrastructuur meer en meer het karakter van meervoudigheid zal gaan krijgen: er wordt naar gestreefd om meerdere functies bij infrastructuur te betrekken, waardoor de keuzen en beslissingen meervoudig worden en meerdere actorgroepen met de plan- en besluitvorming te maken krijgen. Verwacht mag worden dat bij planning van weginfrastructuur de behoefte aan planningvormen gebaseerd op een dergelijke benadering zal toenemen. Vanuit dit licht beschouwd is het niet verbazingwekkend dat er een groeiende aandacht is voor aanleg van weginfrastructuur als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling.

¹¹ Het tracé/m.e.r.-aanbestedingsmodel is een geïntegreerde procedure van enerzijds competitie tussen marktpartijen en verschillende vervoersconcepten en anderzijds de planologische besluitvormingsprocedure, met betrokkenheid van rijksoverheid, regionale overheden en marktpartijen (www.zuiderzeelijn.nl, geraadpleegd d.d. 20 juni 2005).

¹² Samenvatting Tracé/MER-aanbestedingsmodel Zuiderzeelijn, www.zuiderzeelijn.nl; geraadpleegd d.d. 20 juni 2005.

INTEGRALE GEBIEDSONTWIKKELING

3.1 Introductie

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat er bij planning van weginfrastructuur een groeiende behoefte is aan planningvormen die meervoudigheid faciliteren. Dat wil zeggen: planningvormen gericht op het inpassen van weginfrastructuur waarbij meerdere functies, meerdere keuzen en beslissingen en meerdere actorbelangen op elkaar afgestemd worden. Integrale gebiedsontwikkeling kan als een instrument worden gezien om weginfrastructuur op een dergelijke wijze in te passen. Alvorens in te gaan in hoeverre integrale gebiedsontwikkeling daadwerkelijk een zinvolle bijdrage kan leveren aan planning van weginfrastructuur zal in dit hoofdstuk een beeld geschetst worden wat integrale gebiedsontwikkeling inhoudt. Dat zal gedaan worden aan de hand van de begrippen integraliteit, gebiedsgerichtheid en (ruimtelijke) ontwikkeling, de drie termen die tezamen het begrip integrale gebiedsontwikkeling vormen. Er zal eerst ingegaan worden op ruimtelijke ontwikkeling, aangezien dat gezien kan worden als het denkkader waarbinnen integrale gebiedsontwikkeling is ontstaan. Het ruimtelijke ontwikkelingsdenken is opgekomen vanuit een besef dat de samenleving aan dermate veranderingen onderhevig was dat de geldende uitgangspunten van het ruimtelijk beleid niet meer effectief en legitiem waren. Een groeiende behoefte aan gebieden met verschillende ruimtelijke kwaliteiten en een veranderende verhouding tussen burger en overheid zouden vragen om een ruimtelijk beleid dat minder gericht is op uniforme, van bovenaf opgelegde concepten en ruimtelijke invulling en meer op het regionaal en gedifferentieerd invulling geven aan de ruimtelijk orde. Op basis van die inzichten is de gedachte ontstaan om gebieden integraal te ontwikkelen op basis van een proces waarin verschillende actoren streven naar een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Een dergelijk proces zal in dit hoofdstuk nader verklaard worden aan de hand van de begrippen integraliteit en gebiedsgerichtheid. Deze beide begrippen vormen de basis voor de bij integrale gebiedsontwikkeling na te streven objectgerichte afstemming van functies en subjectgerichte afstemming van actorbelangen. Beide afstemmingsvormen zullen vanuit de planningtheorie beschreven worden aan de hand vanuit twee ogenschijnlijk tegenovergestelde benaderingen bekend als de functioneel-rationele benadering en de communicatief-rationele benadering. Met integrale gebiedsontwikkeling wordt niet ingezet op het afwijzen van de ene dan wel de andere benadering, maar ingezet op een vereniging van beide benaderingen. Op basis van dat uitgangspunt zal beschreven worden wat integrale gebiedsontwikkeling inhoudt. Tot slot zal nog ingegaan worden op de wijze waarop de nieuwe Wro het totstandbrengen van integrale gebiedsontwikkelingen in de praktijk faciliteert.

3.2 Ruimtelijke ontwikkeling

Ruimtelijke ontwikkeling kan gezien worden als een heroriëntatie op ruimtelijke ordening en niet zozeer als tegenhanger daarvan. Ruimtelijke ordening kan namelijk omschreven worden als “het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde via fysieke maatregelen en regelgeving, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren” (Voogd, 2001; 5). Ruimtelijke

ontwikkeling gaat nog steeds om het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde. De manier waarop er vanuit het ruimtelijke ontwikkelingsdenken geïntervenieerd wordt kan echter wel als tegenhanger gezien worden van de traditionele ruimtelijke ordeningsgedachte. Bij ruimtelijke ontwikkeling ligt de nadruk meer op het verbeteren van kwaliteiten dan op het behouden ervan. Het is sterk gericht op verandering. Dat maakt dat ruimtelijke ontwikkeling omschreven kan worden als “alle activiteiten die een verandering in vorm en gebruik van ruimte teweeg brengen” (Teisman, 2001; 8). Er zou dan ook wel gesproken kunnen worden van ruimtelijke her-ordening.

Het verschijnsel ruimtelijke ontwikkeling is op de kaart gezet door de WRR met haar in 1998 verschenen rapport ‘Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek’ (WRR, 1998). In dat rapport stelt de WRR vast dat de samenleving aan dermate veranderingen onderhevig is dat de gebruikelijke uitgangspunten van het ruimtelijk beleid niet meer effectief en legitiem zijn. Deze veranderingen houden verband met de overgang van een industriële samenleving naar een netwerksamenleving (Dammers et al., 2004; 13). Een netwerksamenleving is een maatschappij waarin de sociale, economische en culturele structuren niet meer bepaald worden door een gedeeld gebruik van een bepaalde ruimte, maar door de verbindingen die een actor heeft met plekken, personen of activiteiten (WRR, 1998; 94). Dit hangt nauw samen met technologische ontwikkelingen die afstanden makkelijker overbrugbaar maken. Daar komt bij dat bedrijven en mensen hun identiteit en gedrag steeds minder ontlenen aan de plaats waar zij gevestigd zijn (Dammers et al., 2004; 13). Het gevolg is dat ruimtelijke activiteiten van burgers en bedrijven steeds minder geconcentreerd zijn in één gebied. Men woont, werkt en recreëert op verschillende plaatsen, waarbij men zich laat leiden door eigen specifieke voorkeuren. Afstanden spelen daarbij een steeds minder belangrijke rol, wat bevestigd wordt door een forse groei van de mobiliteit (Min. VROM, 2003; 13). Als gevolg van deze ontwikkelingen is er een toenemende behoefte aan gebieden met een verschillende ruimtelijke kwaliteit. Daar komt bij dat de verhouding tussen burger en overheid aan verandering onderhevig is. Zo komen beleidsinitiatieven niet meer alleen van de overheid. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden steeds mondiger en beschikken over steeds meer kennis. Dergelijke groepen komen vaker met initiatieven. Er wordt niet meer genoeg genomen met alleen inspraak, waarbij pas gereageerd kan worden als een plan vrijwel geheel vastligt. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties wensen in een vroeg stadium hun belangen, knelpunten en wensen duidelijk te maken (Dammers et al., 2004; 13). De WRR stelt dat de concepten van het ruimtelijk beleid gericht op een uniforme, van bovenaf bepaalde kwaliteit in een hierboven geschetste constellatie niet meer voldoen. Het ruimtelijke beleid zal meer effectief en legitiem zijn wanneer het zwaartepunt van planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming. De WRR spreekt daarbij van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.

Met ruimtelijke ontwikkelingspolitiek staat de WRR planvorming op het regionale niveau voor, waarbij differentiatie en selectiviteit de sleutelbegrippen zijn (WRR, 1998; 8). Differentiatie betekent dat er niet één uniform ruimtelijk beleid is voor het hele land, maar dat ruimte wordt gegeven aan regionale verschillen. Generieke planconcepten worden dan ook afgewezen. Selectiviteit betekent dat de rijksoverheid zich beperkt tot het vaststellen van strategische hoofdlijnen van het nationale ruimtelijke beleid. Deze hoofdlijnen resulteren in een nationale ruimtelijke hoofdstructuur, waarin de elementen van bovenregionaal belang zijn opgenomen. De WRR stelt de volgende punten als uitgangspunten van een ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (WRR, 1998; 151):

- een selectief nationaal strategisch beleid met regionaal integrerend ontwerp;
- ruimtelijke planvorming gekoppeld aan ruimtelijke investeringen en vice versa;
- expliciete politieke doelformulering met de introductie van nieuwe onafhankelijke controleinstanties.

Met het eerste punt staat de WRR een variabele verdeling van planologische bevoegdheden voor. De rol van de rijksoverheid is afhankelijk van de ruimtelijke schaal waarop vraagstukken spelen en de mate waarin het rijk verantwoordelijk is voor financiering en uitvoering van projecten. Gebieden buiten

de nationale ruimtelijke hoofdstructuur kunnen nader ingevuld worden door regionale en lokale overheden. Die invulling is echter wel gebonden aan algemeen geldende basiskwaliteiten die door de rijksoverheid worden geformuleerd. Met de koppeling tussen ruimtelijke planvorming en ruimtelijke investeringen verwacht de WRR dat de effectiviteit van beleid te vergroot kan worden. Zij stelt dat wanneer de overheid een visie ontwikkeld voor een bepaald gebied, dat ook daadwerkelijk gevolgen moet hebben. Inspraak gaat dan niet meer over conceptuele planvorming, maar over concrete ontwikkelingsplannen die uitgevoerd gaan worden. Dit kan de urgentie van en betrokkenheid bij plannen versterken. Daarbij wordt enerzijds in een planvormingsproces onderzocht in welke projecten publieke en private partijen van plan zijn te investeren. Anderzijds kunnen voorgenomen investeringen met ruimtelijke gevolgen aanleiding zijn om een ruimtelijk planvormingsproces op te starten of gekoppeld worden aan een reeds opgestart planvormingsproces. Met de introductie van nieuwe onafhankelijke controle-instanties wordt getracht om de gevaren van een vroegtijdige coalitievorming tussen bestuur en sterke partijen het hoofd te bieden. Zo kan een vroegtijdige samenwerking tussen overheden en private partijen tot gevolg hebben dat één of meerdere private partijen een voorsprong nemen op de andere. Dat kan leiden tot concurrentievervalsing. Daarnaast kunnen democratisch gekozen vertegenwoordigers in gemeenteraden en provinciale staten en sprekers buiten spel komen te staan. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek vereist daarom spelregels om te zorgen dat het evenwicht tussen publieke en private partijen bewaard wordt en de legitimiteit en transparantie van besluitvorming gewaarborgd is (Min. VROM, 2003; 16).

Inmiddels zijn er verschillende termen in omloop waarmee getracht wordt invulling te geven aan ruimtelijke ontwikkeling. Zo wordt gesproken van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, ontwikkelingsplanologie en integrale gebiedsontwikkeling. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek kan gezien worden als het geheel van beginselen van ruimtelijke ontwikkeling. Voogd omschrijft planologie als “het gebied van wetenschapsbeoefening gericht op bezinning over en operationalisatie van de ruimtelijke ordening en planning” (Voogd, 2001; 6). Vanuit dat licht zou ontwikkelingsplanologie omschreven kunnen worden als het wetenschapsveld gericht op gedachtevorming over en het praktisch bruikbaar maken van ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening. In de praktijk is het echter meer een uitvoeringsinstrument dan een wetenschapsveld. Het kabinet is voornemens om dit instrument bij de uitvoering van de Nota Ruimte te stimuleren (Min. VROM et al., 2004; 21). Ontwikkelingsplanologie kent de volgende kenmerken (Min. VROM, 2003; 7):

- **Integrale gebiedsontwikkeling...**
De visie voor een bepaald gebied en de aanpak van het gebied zijn integraal van aard. Dat betekent dat enerzijds de gebiedsanalyse integraal is en dat anderzijds de inzet van projecten zo breed mogelijk is, zodat verschillende projecten elkaar kunnen versterken. Afbakening van het plangebied vindt plaats op basis van ‘scopeoptimalisatie’. Dat houdt in dat een zo optimaal mogelijke combinatie van projecten wordt nagestreefd. Sommige projecten worden dan uit kwaliteits-, kosten-, draagvlak- of andere overwegingen binnen het plangebied gehaald, terwijl andere projecten er juist buiten gehouden worden.
- **... als een gezamenlijk proces ...**
Betrokken partijen starten gezamenlijk een planvormingsproces en gaan gezamenlijk door tot het gewenste resultaat is bereikt. Tusseliggende fasen worden gezamenlijk doorlopen en de producten van deze fasen worden gezamenlijk onderschreven.
- **... van complementaire partijen ...**
Betrokken partijen doen waar zij goed in zijn en laten alle andere aspecten over aan partners die daar in zijn gespecialiseerd.
- **... die streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ...**
Er wordt een door alle betrokken partijen gedeelde ruimtelijke visie op de kwaliteitsverbetering van het gebied ontwikkeld. Hiermee wordt getracht te voorkomen dat alleen de meest

winstgevende projecten worden uitgevoerd. Wanneer er voldoende draagvlak is voor de kwaliteitsvisie, dan stellen hogere overheden zich terughoudend op bij de kwaliteitsbewaking.

- ... door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten. Planvorming en investeringen worden aan elkaar gekoppeld door middel van een zogenaamde projectenveloppe. Daaronder wordt verstaan een aantal samenhangende projecten waarvan de uitvoering financieel zeker is gesteld. Om dat te waarborgen is financiële verevening nodig, zodat winstgevende en verlieslatende projecten samengebracht kunnen worden. Wanneer financiële verevening binnen het plangebied onvoldoende uitkomst biedt, kan financiële verevening buiten het plangebied noodzakelijk zijn.

Met ontwikkelingsplanologie wordt niet gepretendeerd met bovenstaande kenmerken nieuwe principes uitgevonden te hebben. Het zijn stuk voor stuk trends die in de huidige praktijk waar te nemen zijn. Het vernieuwende moet gezien worden in het streven om de bovenstaande kenmerken met elkaar te combineren (Min. VROM, 2003; 8).

Met integrale gebiedsontwikkeling ten slotte, wordt geduïd op een concreet plan of project gebaseerd op de uitgangspunten van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en/of ontwikkelingsplanologie.

3.3 Integraliteit en gebiedsgerichtheid

We hebben gezien dat de uitgangspunten van ruimtelijke ontwikkeling sterk gestoeld zijn op planvorming op gebiedsniveau, waarbij die gebieden integraal beschouwd worden. Integraliteit en gebiedsgerichtheid zijn dan ook belangrijke pijlers onder ruimtelijke ontwikkeling. Om duidelijk te maken waar het bij integrale gebiedsontwikkeling om gaat zal op beide begrippen nader ingegaan worden.

3.3.1 Integraliteit

Ten aanzien van integraliteit kan onderscheid gemaakt worden in een proces en een toestand. Integratie kan omschreven worden als een afstemmingsproces waarin verschillende elementen of delen tot een samenhangend geheel worden verenigd (Hoogerwerf, 1989; 30). Met de term integraal wordt geduïd op een toestand waarin sprake is van een bepaalde mate van samenhang (Kee, 1996; 19). De term integraliteit moet gezien worden als een aanduiding van de mate waarin in een bepaalde toestand sprake is van samenhang.

Vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw is er sprake van een groeiende aandacht voor integraliteit van het ruimtelijke beleid. Deze aandacht is met name voortgekomen uit het milieubeleid. Het in 1983 verschenen Plan Integratie Milieubeleid is daarin een belangrijke aanzet geweest. Aanleiding voor dat plan was het inzicht dat milieuproblemen dermate complex van aard zijn doordat ze betrekking hebben op verschillende delen van de maatschappij. Sectorale milieuregelgeving werd daarvoor niet meer als toereikend geacht. Met het Plan Integratie Milieubeleid werd daarom gepleit voor een samenhangend en consistent beleid voor alle milieurelevante overheidsactiviteiten (De Roo, 2003; 179). In het verkeers- en vervoersbeleid is integraliteit op de beleidsagenda komen te staan met het in 1990 verschenen tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Daarin werd gesteld dat verkeers- en vervoersproblemen meer integraal aangepakt dienen te worden. Het ging dan nog alleen om afstemming tussen de verschillende verkeer- en vervoersectoren (Kee, 1996; 19). De Raad voor Verkeer en Waterstaat ging met haar rapport Ambities bundelen (RVW, 1998) nog een stap verder met de invulling van het begrip integraliteit. De raad stelt dat de kwaliteit van inpassingen afhangt van de mate waarin verrijking van het project met de inhoud van andere belangen en functies wordt gerealiseerd. Dergelijke oplossingen merkt de raad aan als integrale oplossingen (RVW, 1998; 14). Het

gaat hier dus niet meer alleen om afstemming binnen de sector verkeer en vervoer, maar om afstemming tussen verkeer en vervoer en andere sectoren. Ook in het huidige beleidsklimaat is de aandacht voor integraliteit nog hoog. Zo wordt er in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit ten doel gesteld de samenhang tussen ruimte, verkeer en vervoer en economie te vergroten.

Beschouwd vanuit de planningdimensies kan onderscheid gemaakt worden in inhoudelijke integratie, integratie van besluitvorming en integratie van actorstructuren. Bij inhoudelijke integratie wordt een planningobject beschouwd als deel van een geheel, en afgestemd en in samenhang gebracht met dat geheel. Deze afstemming wordt nagestreefd vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit, aangezien diversiteit en functiemenging als belangrijke bepalende factoren worden aangemerkt van ruimtelijke kwaliteit (Blanken et al., 2004; 7). Omdat de verschillende functies deel uitmaken van een geheel worden ze niet als losstaande, onafhankelijke delen beschouwd, maar als delen die met elkaar in relatie staan. Het wordt daarom noodzakelijk geacht om die functies op elkaar af te stemmen. Wanneer functies op elkaar afgestemd zijn en samenhang vertonen wordt gesproken van een hoge ruimtelijke kwaliteit.

Bij integrale besluitvorming gaat het om het afstemmen en in samenhang brengen van verschillende keuzen en beslissingen. Hiermee wordt beoogd om planvorming en besluitvorming te stroomlijnen door besluitvormingsprocedures op elkaar af te stemmen. Dit kan gedaan worden door het integreren of parallel laten lopen en gelijktijdig opstarten van verschillende procedures. Inspraak en rechtsbescherming worden zodoende geconcentreerd. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om afzonderlijke besluiten in onderlinge samenhang te nemen (Kee, 1996; 22). Ook worden inspraak en rechtsbescherming meer geconcentreerd. Dat is van groot belang, aangezien een opeenstapeling van inspraak- en beroepsprocedures vaak tot vertraging en tijdverlies leidt (WRR, 1994; 45).

Bij integratie van actorstructuren gaat het om het afstemmen en in samenhang brengen van belangen van verschillende actorgroepen. Met een dergelijke integratie kan een netwerk¹³ van wederzijds afhankelijke actoren worden gevormd. Er wordt in dit verband dan ook wel gesproken van een netwerkbenadering (Voogd, 1995; 91). Kernpunt van de netwerkbenadering is dat actoren weinig kunnen bereiken zonder gemeenschappelijke besluitvorming. Er is dus als het ware sprake van een noodzaak tot samenwerking, waarbij geprobeerd wordt om op basis van participatie gezamenlijk tot overeenstemming te komen. Daarbij staat het mede betrekken, samenwerken en medeverantwoordelijk maken van verschillende actorgroepen centraal. Het kan dan gaan om integratie binnen de overheid, integratie van overheid en markt en integratie van overheid, markt en derden. Bij integratie binnen de overheid kan onderscheid gemaakt worden in horizontale en verticale integratie (Janssen-Jansen, 2001; 65). Met horizontale integratie wordt geduid op samenhang tussen verschillende beleidsterreinen, terwijl met verticale integratie wordt geduid op samenhang tussen schaalniveaus. In het eerste geval kan het dan gaan om samenwerking tussen verschillende departementen en in het tweede geval om samenwerking tussen rijk, provincie(s) en/of gemeente(n). Bij integratie van actorstructuren van overheid en markt werken publieke en private partijen met elkaar samen. Met publiek-private samenwerking wordt geduid op een dergelijke vorm van integratie. Daarmee wordt beoogd om specifieke competenties van publieke en private partijen samen te brengen. Voor publieke actoren liggen die competenties op het vlak van publieke kennis en bevoegdheden met betrekking tot procedures en besluitvorming. Private actoren kunnen in veel gevallen sneller en efficiënter handelen dan de overheid en hebben kennis van de markten. Daarnaast beschikken ze doorgaans over een groter innovatief vermogen en meer creativiteit. Bij een ultieme vorm van integratie van actorstructuren werken overheid, marktpartijen en derden met elkaar samen. Onder derden kunnen verstaan worden burgers, al of niet georganiseerd in maatschappelijke

¹³ Een netwerk is een verzameling wederzijds afhankelijke actoren geformeerd rond een beleidsprobleem, en de veranderende relatiepatronen tussen die actoren (naar Klijn & Teisman, 1992 in Teisman, 1995; 44).

organisaties. Door hen bij de planvorming te betrekken kan het draagvlak voor een plan vergroot worden, aangezien het draagvlak voor beleid of een beslissing groter zal zijn naarmate er een meer positieve opvatting over dat beleid of beslissing bestaat en naarmate dat voor meer actoren geldt. Daarnaast kan het betrekken van derden tot gevolg hebben dat meer er kennis, deskundigheid en creativiteit ingebracht wordt (Teisman et al., 2001; 35).

Planningstheoretische discussies draaien nogal eens om de vraag welke planningdimensie het belangrijkste en meest dominant zou moeten zijn. Zo zijn er voor alle drie de dimensies zowel pro's als contra's te vinden, waardoor het aantrekkelijk is om van afzonderlijke dimensies karikaturen te maken en de ene dimensie onderschikt aan de andere(n). Een integrale benadering houdt echter in dat de drie dimensies op elkaar afgestemd en met elkaar in samenhang gebracht worden. Zo zal een eenzijdige benadering op besluitvorming of handelingen van actoren weinig effectief zijn. Procedures en wetten zullen op zichzelf immers geen oplossing bieden, zonder dat ook inhoudelijk wordt nagedacht over het verbeteren van een ruimtelijk object. Net zoals inhoudelijke doelstellingen op zichzelf geen resultaat zullen bieden zonder dat daarover besluiten genomen worden en procedures en wetgeving zijn die aangeven hoe de doelstellingen tot resultaten geleid kunnen worden. Een planningvraagstuk zal dan ook niet vanuit één en dezelfde filosofie benaderd moeten worden, maar vanuit een mengvorm van verschillende dimensies (Voogd, 2001; 32). Efficiënte planning houdt vanuit dat oogpunt in dat de toe te passen planningbenadering een mengvorm zal zijn, waarbij de aandacht proportioneel over de drie planningdimensies is verdeeld.

3.3.2 Gebiedsgerichtheid

Gebiedsgerichtheid kan omschreven worden als het gebiedsspecifiek benaderen van een planningvraagstuk, waarbij:

- sprake is van regionale/lokale initiatieven en creativiteit, gebaseerd op gebiedsspecifieke problemen, mogelijkheden en beperkingen;
- de bestuurlijke verantwoordelijkheid (mede) in handen is van decentrale overheden;
- verschillende gebiedsspecifieke functies op elkaar afgestemd worden;
- relevante actorgroepen betrokken worden.

Het valt op dat in de uitgangspunten van gebiedsgerichtheid beginselen van integraliteit terug te zien zijn. Zo is gebiedsgerichtheid sterk gericht op functies in hun onderlinge samenhang in een bepaald gebied, als ook op onderlinge samenhang tussen actorbelangen in dat gebied. Evenals bij integraliteit is ook de aandacht voor gebiedsgerichtheid opgekomen vanuit het milieubeleid. Zo verscheen in 1990 het Actieplan Gebiedsgericht milieubeleid, waarmee het gebiedenbeleid als speerpunt van het milieubeleid werd gemaakt (De Roo, 2003; 194). Reden daarvoor was de constatering dat generieke milieumaatregelen in veel gevallen te kort schoten om recht te doen aan gebiedsspecifieke omstandigheden (Dijkstra en Van de Klerk, 2003; 9). Met de gebiedsgerichte aanpak zijn de gebiedsspecifieke mogelijkheden en beperkingen als bepalende criteria gemaakt, waaraan de generieke voorschriften nevensgeschikt zijn. In het ruimtelijke beleid is gebiedsgerichtheid met name op de beleidsagenda komen te staan na het verschijnen van het rapport Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1998. De WRR stelt in dat rapport dat "specifieke lokale situaties vragen om verschillende oplossingen" (WRR, 1998; 8). Ze wijst daarom generieke ruimtelijke concepten van de hand en wel om twee redenen. Ten eerste omdat er sprake is van een toenemende ruimtelijke dynamiek, waardoor ruimtelijke vraagstukken regionaal zeer gedifferentieerd zijn en daardoor niet te vangen in nationale, generieke concepten. Als tweede reden noemt de raad dat de samenleving actiever geworden is en dat bovendien een veelheid aan actoren betrokken is bij de ruimtelijke inrichting van die samenleving.

Vooropgezette denkbeelden over de ruimtelijke inrichting worden daarbij niet langer als geschikt geacht (WRR, 1998; 145). De WRR ziet een benadering gebaseerd op gebiedsgerichtheid daarom als meer effectief dan een generieke en kaderstellende benadering. Ook Healey ziet in gebiedsgerichtheid een effectieve benadering voor hedendaagse ruimtelijke planning. De noodzaak van een dergelijke benadering ziet zij met name vanuit een economische context. Zo stelt zij dat “local environmental and institutional qualities have a key role in the competitiveness of urban regions in the present globalized ordering of economic life” (Healey, 1997; 132). In de huidige wereld met globale relaties dienen daarom passende planningvormen toegepast te worden waarin lokaal handelen er toe doet. Healey pleit voor vormen van ruimtelijke planning waarin de specifieke situatie en omstandigheden van een gebied centraal staan en waarbij alle belanghebbenden betrokken worden (Healey, 1997; 70).

3.3.3 Planningtheoretische achtergronden

Wanneer integraliteit en gebiedsgerichtheid in samenhang worden gezien, dan zijn enerzijds subjectgerichte afstemming (van actorbelangen) en anderzijds objectgerichte afstemming (van functies) belangrijke gemeenschappelijke kenmerken. De objectgerichte afstemming van functies kan gezien worden vanuit het licht van het uit de functionele-rationele school voortkomende begrip *comprehensiveness*. Alhoewel de letterlijke vertaling van ‘*comprehensiveness*’ ‘veelomvattendheid’ is¹⁴, wordt de term vaak geïnterpreteerd als ‘allesomvattendheid’. Allesomvattendheid impliceert dat de werkelijkheid volledig te bevatten is en alles met elkaar in samenhang te brengen is. Deze functioneel-rationele denkwijze heeft aan de nodige kritiek blootgestaan. Het is daarom zinvol om onderscheid te maken in allesomvattendheid en veelomvattendheid. Friedmann (1973) heeft het hierbij over ‘*full-comprehensiveness*’ en ‘*comprehensiveness*’. Hij wijst ‘*full-comprehensiveness*’ (allesomvattendheid) af, omdat dat in de werkelijkheid niet te realiseren zou zijn. Ook Herbert Simon is deze mening toegedaan. Hij stelt dat het in de meeste gevallen onmogelijk is om over alle informatie en kennis te beschikken om de volledige werkelijkheid te kunnen bevatten (Voogd, 1995; 52). Hij pleit dan ook voor een meer bescheiden opvatting over rationaliteit en heeft het dan over ‘*bounded rationality*’, ofwel beperkte rationaliteit. Ook Voogd (1995; 52) pleit daarvoor, aangezien volgens hem het nastreven van volledige rationaliteit in planningsprocessen niet realistisch is. Redenen daarvoor zijn onder andere dat er altijd sprake zal zijn van een gebrek aan kennis en informatie, een gebrek aan overeenstemming en een gebrek aan middelen. Binnen de visie van ‘*bounded rationality*’ is dus geen plaats voor ‘*full comprehensiveness*’. Daarentegen past ‘*comprehensiveness*’ wel in die visie, aangezien dat niet de pretentie heeft om ‘alles’ te bevatten maar ‘veel’. Want alles mag dan veel zijn, veel is nog niet alles. Op basis van dat uitgangspunt is een realistische opvatting van integraliteit een toestand waarin sprake is van een zo optimaal mogelijke afstemming tussen verschillende delen van een geheel. Dat kan een zinvol principe zijn om na te streven, want “only when we have a better grasp of the systems as a whole we can begin to understand how we can organize possible solutions for environmental problems” (Partidario en Voogd, 1997 in De Roo, 2003; 199).

Subjectgerichte afstemming van actorbelangen kan gezien worden vanuit communicatief-rationele planningbeginselen. Deze beginselen vinden hun oorsprong in de inzichten van de Duitse filosoof Habermas (1984). Hij pleit ervoor om rationaliteit te benaderen vanuit intersubjectieve communicatie. Uitgangspunt is dan niet zozeer het object zelf, als wel de perceptie die de verschillende betrokkenen van dat object hebben. Wanneer de betrokkenen gezamenlijk door middel van communicatie tot een overeenstemmende perceptie van het object komen, is er in zijn ogen sprake van rationaliteit. In dit geval is de rationaliteit dus collectief (De Bruijn et al., 1998; 21). Besluitvorming op basis van dergelijke principes merkt Teisman (1995) aan als pluricentrische sturing. Het uitgangspunt is dat

¹⁴ Van Dale groot woordenboek Engels-Nederlands, 3^e druk, 1998.

beleid niet exclusief is toe te wijzen aan één centraal orgaan, maar dat het een resultaat is van gezamenlijke besluitvorming. Daarbij is geen sprake van een hiërarchische ‘top-down’-structuur, maar van een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren (Teisman, 1995; 35). De nadruk ligt sterk op het bereiken van consensus, waardoor in dit verband ook wel gesproken wordt van consensusplanning (Woltjer, 2000). Consensus vormt een belangrijke pijler onder Healey’s collaborative planning. Healey stelt dat handelingen van individuen en gemeenschappen veranderingen teweeg kunnen brengen wanneer die handelingen gebaseerd zijn op interactie en gericht op het bereiken van consensus. Sociale relaties tussen belanghebbenden ziet Healey als de basis waarop tot consensus gekomen kan worden. Daarbij stelt zij de vraag “can we all get on better if we change how we think to accommodate what other people think?” centraal (Healey, 1997; 312). Met collaborative planning beziet Healey ruimtelijke planning dan ook sterk vanuit sociaal-relatieel oogpunt. Zij stelt dat “spatial and environmental planning, understood relationally, becomes a practice of building a relational capacity which can address collective concerns about spatial co-existence, spatial organisation and the qualities of places” (Healey, 1997; 69). Healey ziet het creëren van verbanden en relaties tussen verschillende actornetwerken daarom als een essentieel onderdeel van ruimtelijke planning: “Through such processes, social, intellectual, and political capital may be developed among the stakeholders in a particular place which generates an institutional capacity to ‘add value’ to the activities of many networks” (Healey, 1997; 281). De toegevoegde waarde van een dergelijke ‘institutional capacity’ ziet Healey in “providing better solutions to problems of collective concern among many stakeholders, and by creating trust and understanding through which knowledge can flow, and act as a resource for subsequent collaboration” (Healey, 1997; 281).

Ondanks dat er de laatste decennia een groeiende aandacht is voor communicatief-rationele uitgangspunten, is ook de communicatief-rationale benadering aan kritiek onderhevig geweest. Zo zou het een weinig realistisch ideaal zijn (Voogd, 1995; 49). Daar valt iets voor te zeggen, aangezien het bereiken van consensus in sommige gevallen een utopie kan zijn. Healey wijst in dit verband op “the potential for conflict between stakeholders in local environments and the uneven power relations among stakeholders” (Healey, 1997; 195). Vanuit dat licht bezien is het - net zoals het weinig realistisch is om na te streven de werkelijkheid volledigheid te bevatten - weinig realistisch om in alle gevallen volledige overeenstemming na te streven. Wellicht kan ook hier ‘bounded rationality’ voor enig realisme zorgen. Het is daarom verstandig om er vanuit te gaan dat een communicatieve benadering gericht op consensus “takes on different practical appearances and sometimes may not exist or be desirable at all” (Woltjer, 2000; 247), aangezien “some situations will be more favourable for such an approach than others, reflecting the dynamics of particular cultures and histories, and the way political systems are evolving” (Healey, 1997; 282).

Opmerkelijk is dat bij integrale gebiedsontwikkeling functioneel-rationale principes (afstemming van functies) met communicatief-rationele principes (afstemming van actorbelangen) met elkaar verenigd worden. Het feit dat een instrument als integrale gebiedsontwikkeling op brede belangstelling mag rekenen, bewijst dat functionele rationaliteit en communicatieve rationaliteit elkaar niet uit hoeven te sluiten, maar elkaar kunnen aanvullen. Voorwaarde is dan wel dat er voldoende besef is van beperkte rationaliteit. Dat betekent dat het weinig realistisch is om een allesomvattende objectieve afstemming en samenhang na te streven en dat het eveneens weinig realistisch is om volledige subjectieve overeenstemming na te streven. Een meer realistische opvatting is om afhankelijk van een specifieke situatie een zo optimaal mogelijke afstemming van functies en actorbelangen na te streven. Dat vraagt niet om “a set of procedures for strategy-making activities to follow” maar om “a set of questions to help political communities invent their own processes” waarvan “the result will inevitably be a locally-specific process” (Healey, 1997; 282).

3.4 Definiëring integrale gebiedsontwikkeling

Nu de drie kernbegrippen - ruimtelijke ontwikkeling, integraliteit, gebiedsgerichtheid - van integrale gebiedsontwikkeling beschouwd zijn, kan nader ingegaan worden op wat integrale gebiedsontwikkeling concreet inhoudt. We hebben gezien dat met ruimtelijke ontwikkeling getracht wordt om nieuwe en meer legitieme beginselen voor het ruimtelijke beleid in een veranderende maatschappelijke constellatie naar voren te brengen. Vanuit dat licht kan integrale gebiedsontwikkeling gezien worden als “een manier om invulling te geven aan de aanpassing van de gebouwde omgeving en de stedelijke structuur aan de veranderende maatschappelijk eisen en behoeften” (Blanken et al., 2004; 5). Vanuit inhoudelijk oogpunt gaat het bij integrale gebiedsontwikkeling om het afstemmen van verschillende gebiedsspecifieke functies. Een gebied wordt als een geheel beschouwd en verschillende functies als delen van dat geheel. Omdat de verschillende functies deel uitmaken van een geheel worden ze niet als losstaande, onafhankelijke delen beschouwd, maar als delen die met elkaar in relatie staan. Op het gebied van besluitvorming gaat het bij integrale gebiedsontwikkeling om het integraal maken van keuzen en nemen van beslissingen op gebiedsniveau. Dat houdt in dat verschillende keuzen en beslissingen die met elkaar in relatie staan op elkaar afgestemd worden en dat de ruimtelijke invulling van een gebied niet geschiedt van ‘bovenaf’, door middel van bijvoorbeeld een door de rijksoverheid opgelegd concept, maar vanuit het gebied zelf. Het primaat ligt bij decentrale overheden. Vanuit de actorstructuur gaat het bij integrale gebiedsontwikkeling om het gezamenlijk komen tot een totaaloplossing voor een gebied, door belangen van verschillende gebiedsrelevante actorgroepen met elkaar in samenhang te brengen. Bij integrale gebiedsontwikkeling wordt sterk ingezet op samenwerking tussen publieke en private partijen.

Op basis van bovenstaande beschrijving kan integrale gebiedsontwikkeling kernachtig omschreven worden als het op basis van de gebiedseigen typische problemen, mogelijkheden en beperkingen komen tot een integrale totaaloplossing voor een gebied, door verschillende functies, beslissingen en actorbelangen op elkaar af te stemmen. Deze definitie sluit aan bij de definitie die het Kenniscentrum PPS hanteert. Zij verstaat onder integrale gebiedsontwikkeling “het komen tot een afstemming van verschillende relevante functies (wonen, werken, recreëren, mobiliteit, etc.) en belangen (publiek en privaat), leidend tot een totaaloplossing voor het betreffende plangebied. De ‘beste’ totaaloplossing is die oplossing, waarin voor elke belanghebbende de verhouding tussen potentiële meerwaarde en gevraagde investering is geoptimaliseerd” (Kenniscentrum PPS, 2003; 11).

3.5 Integrale gebiedsontwikkeling en de nieuwe Wro

Er is duidelijk gemaakt hoe het begrip integrale gebiedsontwikkeling heeft kunnen ontstaan, wat de theoretische uitgangspunten ervan zijn en wat het inhoudt. Nu zal nog kort ingegaan worden op de mate waarin integrale gebiedsontwikkeling een plaats heeft verworven in ruimtelijk wetgeving. Zoals eerder naar voren is gebracht is integrale gebiedsontwikkeling een relatief nieuw instrument, dat in de Nota Ruimte sterk gepropageerd wordt. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) moet voor een belangrijk deel het juridische instrumentarium voor de uitvoering van de Nota Ruimte gaan vormen. Daarom zal op basis van de nieuwe Wro een beeld geschetst worden van de wettelijke faciliteiten voor het totstandbrengen van integrale gebiedsontwikkelingen. De nieuwe Wro is op het moment van schrijven nog in parlementaire behandeling en zal - afhankelijk van die behandeling - naar verwachting begin 2007 in werking treden.

In navolging van de Nota Ruimte is een belangrijk uitgangspunt voor de nieuwe Wro dat ruimtelijke vraagstukken opgelost dienen te worden op het daarbij passende niveau. Daartoe krijgt elke bestuurslaag de bevoegdheden en instrumenten om daar invulling aan te geven (Min VROM et al.,

2004; 25). In de nieuwe Wro wordt de structuurvisie het beleidsdocument waarin elke overheid het ruimtelijke beleid kan beschrijven. De structuurvisie zal de huidige planologische kernbeslissing van het rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen vervangen. Het opstellen van een structuurvisie is niet verplicht. Het is een bestuurlijk document dat geen juridisch bindende normen bevat. Om recht te doen aan specifiek bij de besluitvorming te betrekken belangen en aan specifieke omstandigheden en inzichten zal de structuurvisie aan de betreffende uitvoerende instanties de nodige ruimte laten. De visie zal een globaal karakter hebben om zodoende zoveel mogelijk ruimte te bieden aan het in beeld brengen van integrale verbanden tussen verschillende delen van een gebied. Vanuit dat oogpunt wordt verwacht dat de structuurvisie een geschikt instrument is om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen (TK, 2003b; 12). De structuurvisie kan daarom gezien worden als een instrument dat een basis biedt voor het totstandbrengen van integrale gebiedsontwikkelingen. Daarnaast bevat de nieuwe Wro wijzigingen waarmee de juridische basis voor de totstandbrenging van integrale gebiedsontwikkelingen versterkt wordt. Zo krijgen decentrale overheden in de nieuwe Wro de bevoegdheid van een projectbesluit voorafgaand aan het bestemmingsplan. Een projectbesluit maakt het mogelijk om veranderingen in bestemming snel door te voeren bij het in ontwikkeling nemen van projecten. Een dergelijke bevoegdheid kan de slagkracht voor het decentraal in uitvoering brengen van projecten vergroten. Ook wordt een coördinatieregeling geïntroduceerd voor die gevallen waarbij naast een besluit tot wijziging van een bestemmingsplan ook andere besluiten moeten worden genomen of procedures moeten worden doorlopen. De regeling maakt het mogelijk dat procedures en besluiten zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd plaats kunnen vinden. Bestemmingsplan en andere besluiten worden gelijktijdig bekend gemaakt. Bij een beroep worden die besluiten als één besluit aangemerkt, waardoor rechtsbescherming wordt gebundeld.

3.6 Slot

Integrale gebiedsontwikkeling kan gezien worden als een instrument dat uitkomst moet bieden bij planningvraagstukken in een tijd waarin sprake is van een toenemende ruimtelijke complexiteit, waarin behoefte is aan gebieden met een verschillende ruimtelijke kwaliteit en waarin burgers steeds mondiger worden. Integraliteit en gebiedsgerichtheid zijn de uitgangspunten waarmee met integrale gebiedsontwikkeling gepoogd wordt om aan bovengenoemde tendensen tegemoet te komen. Een toepassing van die uitgangspunten leidt tot een benadering waarin ruimtelijke planning bedreven wordt op basis van gebiedstypische omstandigheden en gericht op afstemming van verschillende delen op een geheel. Concreet houdt dat in dat gebiedsspecifieke functies, beslissingen en actoren centraal worden gesteld, en dat gepoogd wordt om verschillende functies, verschillende beslissingen en verschillende actorbelangen op elkaar af stemmen. Integrale gebiedsontwikkeling verenigt daarmee functioneel-rationele beginselen in de vorm van objectgerichte afstemming van functies met communicatief-rationele beginselen in de vorm van subjectgerichte afstemming van actorbelangen. Het resultaat is een instrument dat gekenmerkt wordt door meervoudigheid: het zet in op het afstemmen van meerdere functies, meerdere beslissingen en meerdere actorbelangen. De vraag is nu wat voor betekenis integrale gebiedsontwikkeling met haar meervoudige aanpak voor de planning van weginfrastructuur kan hebben. Op die vraag zal in het volgende hoofdstuk nader ingegaan worden.

MEERWAARDE EN COMPLICATIES

4.1 Introductie

In de voorgaande twee hoofdstukken is beschreven hoe planning van weginfrastructuur tot stand komt, welke trends daarin zijn waar te nemen en wat integrale gebiedsontwikkeling inhoudt. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten en trends in planning van weginfrastructuur met de uitgangspunten van integrale gebiedsontwikkeling in verband gebracht. Op basis daarvan zal een beeld geschetst worden van wat integrale gebiedsontwikkeling voor de planning van weginfrastructuur kan betekenen. Daarbij lijkt zich een paradox af te tekenen. Enerzijds sluiten de op meervoudigheid gebaseerde uitgangspunten van integrale gebiedsontwikkeling aan bij tendensen in planning van weginfrastructuur om weginfrastructuur breder dan alleen vanuit een verkeersfunctionaliteit te beschouwen. Vanuit dat licht lijkt integrale gebiedsontwikkeling van meerwaarde te kunnen zijn voor planning van weginfrastructuur. Anderzijds kan meervoudigheid als een bron van complicaties gezien worden. Het vergt een andere en nieuwe kijk op planning van weginfrastructuur. Integrale gebiedsontwikkeling is een relatief nieuw instrument, waar nog weinig ervaring mee opgedaan is (Blanken et al, 2004; 32). Infrastructuurplanning in het kader van integrale gebiedsontwikkeling is dan ook een betrekkelijk nieuw en onbeschreven fenomeen. Verwacht mag worden dat het tot situaties en omstandigheden kan leiden waarmee men niet gewend is om mee om te gaan. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling gericht is op meerdere functies, meerdere beslissingen en meerdere actorbelangen. De kans dat er daardoor afstemmingsproblemen zullen ontstaan is groot. Planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling kan dan ook als een medaille met aan de ene zijde meerwaarde en aan de keerzijde een bron van complicaties worden gezien.

In het eerste deel van dit hoofdstuk zal beschreven worden welke meerwaarde integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur kan hebben. Aan de hand van de planningdimensies inhoud, besluitvorming en actorstructuur zal aangegeven worden hoe die meerwaarde zich concreet kan manifesteren. Het tweede deel van dit hoofdstuk zal gericht zijn op de potentiële complicaties van planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling. De complicaties zullen beschreven worden aan de hand van de planningdimensies inhoud, besluitvorming en actorstructuur. In de vorm van stellingen zal aangegeven worden om welke complicaties het concreet gaat. De in dit hoofdstuk beschreven meerwaarde en complicaties zullen in het volgende hoofdstuk getoetst worden aan de hand van een aantal praktijkgevallen.

4.2 Meerwaarde

In deze paragraaf zal een beeld geschetst worden van de potentiële meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur. Onder meerwaarde wordt in dit verband verstaan de mate waarin integrale gebiedsontwikkeling waarde toevoegt aan planning van

weginfrastructuur. In concreto gaat het dan om de mate waarin de uitgangspunten van integrale gebiedsontwikkeling aansluiten bij en een gewenste bijdrage leveren aan de uitgangspunten en gesignaleerde trends in planning van weginfrastructuur.

4.2.1 Inhoud

In hoofdstuk 2 is naar voren gebracht dat er bij de planning van infrastructuur in toenemende mate aandacht is voor het ontwikkelen van infrastructuur in samenhang met de omgeving waar het in gelegen is. Daarvoor kan integrale gebiedsontwikkeling mogelijkheden bieden. Want met integrale gebiedsontwikkeling wordt ingezet op het afstemmen van verschillende gebiedsspecifieke functies om zo de ruimtelijke kwaliteit van een gebied te verbeteren. Integrale gebiedsontwikkeling kan vanuit dat oogpunt van meerwaarde zijn om infrastructurele oplossingen te genereren met een hoge ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast is geconstateerd dat infrastructuur van meerwaarde kan zijn voor de omgeving waar het in gelegen is en dat die meerwaarde financieel benut kan worden. Het feit dat (een gebrek aan) financiële haalbaarheid vaak de bottleneck vormt bij besluitvorming over infrastructurele projecten, maakt dat het financieel benutten van de potentiële meerwaarde van infrastructuur aan belang wint. Op dit punt kan integrale gebiedsontwikkeling uitkomst bieden, omdat het als gevolg van het in samenhang ontwikkelen van verschillende functies mogelijkheden biedt voor financiële verevening tussen verschillende functies. Zo kunnen grondwaardestijgingen als gevolg van aanpassingen aan infrastructuur aangewend worden voor bekostiging van die aanpassingen aan infrastructuur.

4.2.2 Besluitvorming

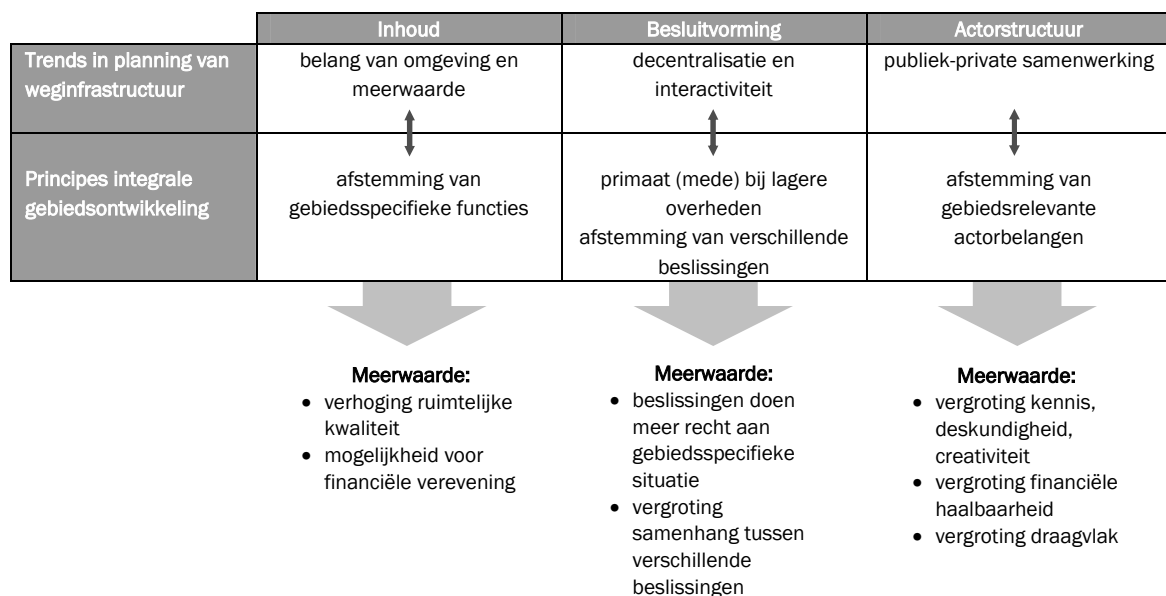
Ten aanzien van de planning van infrastructuur heeft de laatste jaren decentralisatie van besluitvorming plaatsgevonden. Het uitgangspunt is dat problemen moeten worden opgelost op het niveau waar ze zich voordoen. De verantwoordelijkheid voor besluitvorming is daardoor meer in handen van decentrale overheden gekomen. Daarmee wordt een grotere financiële verantwoordelijkheid voor decentrale overheden beoogd. Ook wordt ermee verwacht dat beter bepaald kan worden wat een juiste beslissing over een infrastructurele inpassing in een gebied is. Integrale gebiedsontwikkeling sluit aan op dergelijke beginselen. Een belangrijk principe van integrale gebiedsontwikkeling is dat op het gebied van besluitvorming het primaat bij lagere overheden ligt. In een dergelijke situatie doen beslissingen meer recht aan een gebiedsspecifieke situatie. Een ander punt waarop het toepassen van integrale gebiedsontwikkeling van meerwaarde kan zijn, is dat verschillende beslissingen meer in onderlinge samenhang met elkaar genomen kunnen worden. Binnen de context van deze studie houdt dat in dat beslissingen over inpassing van infrastructuur meer in samenhang met ruimtelijke beslissingen kunnen worden genomen.

4.2.3 Actorstructuur

Er is geconstateerd dat er bij de planning van infrastructuur een toenemende aandacht is voor samenwerking tussen publieke en private partijen. Naast het samenbrengen van complementaire kennis, deskundigheid en creativiteit, wordt een dergelijke samenwerking ook nagestreefd vanuit een financiële behoefte. Wanneer de overheid tegen de grenzen van haar financiële middelen aanloopt, kan het noodzakelijk worden om te gaan samenwerken met private partijen die over aanvullende financiële middelen beschikken. Eén van de basisuitgangspunten van integrale gebiedsontwikkeling is het afstemmen van verschillende actorbelangen. Samenwerking tussen publieke en private partijen wordt als een belangrijke component gezien bij die afstemming van actorbelangen. Integrale

gebiedsontwikkeling sluit daarmee dus aan op de toenemende aandacht voor publiek-private samenwerking bij de planning van infrastructuur en kan daardoor van meerwaarde zijn. Die meerwaarde moet in dit verband gezien worden in het vergroten van kennis, deskundigheid en creativiteit, mogelijkheden tot het vergroten van financiële haalbaarheid en het vergroten van draagvlak voor investeringen in infrastructuur.

In figuur 4.1 is in samengevatte vorm de potentiële meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling voor de planning van weginfrastructuur weergegeven.



Figuur 4.1. Meerwaarde integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur.

4.3 Complicaties

In deze paragraaf zal een beeld geschetst worden van de potentiële complicaties van planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling. Concreet gaat het daarbij om de mate waarin de uitgangspunten van integrale gebiedsontwikkeling een ongewenste bijdrage levert aan planning van weginfrastructuur. De complicaties zullen beschreven worden aan de hand van stellingen, die in het volgende hoofdstuk aan de hand van praktijkgevallen getoetst zullen worden.

4.3.1 Inhoud

Het aanboren van nieuwe financiële bronnen voor de aanleg van infrastructuur is voor de overheid een belangrijke reden voor het koppelen van infrastructuur aan integrale gebiedsontwikkeling. Zo wordt in de Nota Mobiliteit gesteld dat het voordeel van het uitvoeren van infrastructuurprojecten op basis van integrale gebiedsontwikkeling is dat het mogelijkheden geeft om bij te dragen aan de aanlegkosten van infrastructuur uit de exploitatie van omliggende locaties (Min. V&W en Min. VROM; 2004; 26). Getracht wordt om de meerwaarde van infrastructuur via de markt te gelde te maken. Het gevaar is aanwezig dat daardoor bij inhoudelijke afwegingen marktaspecten de overhand krijgen. De kern van integrale gebiedsontwikkeling is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied door verschillende functies met elkaar in samenhang te brengen. Verschillende functies hebben

verschillende belangen. De belangen ten aanzien van infrastructuur zijn in de kern terug te brengen tot bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. De crux is dat de markt het meest belang heeft bij bereikbaarheid, aangezien dat meerwaarde in een gebied oplevert. Wanneer daar bij opgeteld wordt dat de overheid zich afhankelijk van marktpartijen opstelt om haar doelstellingen ten aanzien van economische groei te behalen, dan is het gevaar reëel dat marktaspecten (winstgevendheid door bereikbaarheid) een dominante positie verwerven bij inhoudelijke afwegingen over infrastructuur. Wanneer de meerwaarde van een oplossing slechts in termen van winstgevend door bereikbaarheid gezien wordt, en onvoldoende vanuit leefbaarheid en veiligheid, zal de ruimtelijke kwaliteit van dergelijke oplossingen niet optimaal zijn.

Stelling 1:

Bij een integrale gebiedsontwikkeling stelt de overheid zich financieel afhankelijk van de markt op, waardoor bij inhoudelijke afwegingen marktaspecten de overhand krijgen en oplossingen gegenereerd worden waarvan de ruimtelijke kwaliteit niet optimaal is.

Planning van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling vereist dat inhoudelijke afwegingen vanuit een integraal en multifunctioneel oogpunt gemaakt moeten worden. Het inzicht verkrijgen in de inhoudelijke meerwaarde van infrastructuur is daarbij van belang, omdat die inhoudelijke meerwaarde bepalend is voor het financieel benutten van de meerwaarde van infrastructuur. De huidige kaders op basis waarvan inhoudelijke afwegingen voor de inpassing van infrastructuur gemaakt worden zijn de MIT-systematiek en de tracé/m.e.r.-procedure. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer stelt dat in de huidige planningstructuur van infrastructuur inhoudelijke afwegingen nog te sterk gekleurd worden door de vervoerswaarde van infrastructuur. Deze situatie doet volgens de commissie geen recht aan de betekenis die infrastructuur heeft voor onder meer ruimtelijke ontwikkeling, economische ontwikkeling en milieukwaliteit (TK, 2004b, 57). Er kan dan ook vanuit gegaan worden dat de huidige afwegingskaders onvoldoende toereikend zijn om integrale inpassingen te genereren. wordt aan integrale gebiedsontwikkeling is daarom een integraal afwegingskader gericht op de meerwaarde van multifunctionele oplossingen gewenst. Een dergelijk integraal afwegingskader is er echter niet en de vraag is of er in de huidige situatie de juiste kennis en vaardigheden beschikbaar zijn om integrale afwegingen te maken en daarvan de meerwaarde in beeld te brengen. Omdat die meerwaarde juist bepalend is voor het aanboren van nieuwe financiële bronnen, kan verondersteld worden dat het ontbreken van een integraal inhoudelijk afwegingskader het daadwerkelijk genereren van nieuwe financiële bronnen bemoeilijkt.

Stelling 2:

Door het ontbreken van een integraal inhoudelijk afwegingskader voor integrale gebiedsontwikkeling kan onvoldoende inzichtelijk gemaakt worden of en in welke mate er sprake is van totaaloplossingen met meerwaarde, waardoor het aanspreken van nieuwe financiële bronnen wordt bemoeilijkt.

4.3.2 Besluitvorming

De tracé/m.e.r.-procedure is opgesteld in een tijd dat de overheid overwegend eenzijdig plannen maakte en besluiten nam over de inpassing van infrastructuur. De procedure is dan ook gericht op een overheid die iets wil en plannen maakt, waarop burgers – die iets niet willen – kunnen reageren door middel van inspraak- en beroepsmogelijkheden. Het gaat hier dus om een actie die leidt tot reactie, en niet om gezamenlijke actie, ofwel interactie. Een dergelijk actie-reactie model kan leiden tot strategisch gedrag, waarbij verschillende partijen slechts gericht zijn op hun eigen belangen (RVW,

1998; 33). Integrale gebiedsontwikkeling vraagt echter om gezamenlijke actie, leidend tot creatieve en multifunctionele oplossingen. In de tracé/m.e.r.-procedure is de rijksoverheid altijd en in alle gevallen het bevoegd gezag en heeft zij bovendien de bevoegdheid om eenzijdig beslissingen te nemen. Weliswaar heeft de rijksoverheid met het Tracébesluit een enorme doorzettingsmacht in handen, maar in de praktijk blijkt dat die macht geen garantie biedt voor effectieve en efficiënte besluitvorming (Korsten et al., 1996; 81; WRR, 1994; 47). Daar komt bij dat de tracé/m.e.r.-procedure een trechterkarakter heeft. Dat houdt in dat op eenmaal genomen besluiten bijna niet meer teruggekomen kan worden. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van een oplossing en de meerwaarde die het kan opleveren, wanneer na reeds genomen besluiten een nieuwe oplossing wordt gegenereerd waarvan de betrokkenen het er over eens zijn dat ze kwalitatief beter zijn en van meer waarde zijn. Weliswaar zijn er in de Tracéwet flexibilitieitsbepalingen opgenomen die wijzigingsbesluiten mogelijk maken, maar dat zal wel de nodige vertraging met zich meebrengen. Al met al is de tracé/m.e.r.-procedure vooral een procedure die gericht is op juridisch waterdichte overheidsbesluiten en rechtszekerheid. Het gevaar is dan aanwezig dat bij het genereren van oplossingen juridische aspecten de boventoon voeren, waardoor aspecten als creativiteit en multifunctionaliteit onvoldoende aandacht krijgen. De vraag is dan ook in hoeverre de tracé/m.e.r.-procedure in z'n huidige vorm geschikt is om toe te passen in het kader van een integrale gebiedsontwikkeling.

Stelling 3:

De tracé/m.e.r.-procedure belemmert een integrale gebiedsontwikkeling, doordat het hiërarchische karakter een nadruk op juridische en procedurele aspecten tot gevolg heeft, waardoor het genereren van creatieve en multifunctionele oplossingen bemoeilijkt wordt.

Bij inpassingsvraagstukken over infrastructuur is er sprake van een afstemming van procedures op het gebied van tracébeplanning, ruimtelijke ordening en milieu. Deze afstemming krijgt gestalte middels de tracé/m.e.r.-procedure, waarin de besluitvormingsprocedures ten aanzien van de genoemde onderdelen geïntegreerd zijn. De zone rond infrastructuur waarop het tracébesluit van toepassing is, is echter krap. Het gaat om een zone van 40-60 m. (RVW, 1998; 34). Voor delen van een oplossing die buiten die zone vallen, hoeven daarom geen verplichte aanpassingen in streek- en bestemmingsplannen gemaakt te worden. Wanneer infrastructuur gekoppeld wordt aan een integrale gebiedsontwikkeling, wordt ingezet op een totaaloplossing voor een gebied. De kans dat een dergelijke oplossing een zone beslaat van meer dan 40-60 m., is groot. De reikwijdte van de tracéwet is in het geval van integrale gebiedsontwikkeling dus beperkt. Het gevolg is dat bij een koppeling van infrastructuur aan integrale gebiedsontwikkeling de tracé/m.e.r.-procedure en de ruimtelijke orderingsprocedures los van elkaar komen te staan. Verschillende functies worden dan eerst inhoudelijk gezien met elkaar in samenhang gebracht, waarna ze vervolgens procedureel los van elkaar komen te staan. Het gevolg is dat voor de inpassing van infrastructuur de tracé/m.e.r.-procedure doorlopen moet worden (indien er sprake is van tracé/m.e.r.-plicht) en los daarvan een bestemmingsplanprocedure voor de gebiedsontwikkeling. Dat is niet bevorderlijk voor de samenhang in besluitvorming en voortgang van het proces, aangezien een opeenstapeling van procedures niet zelden tot vertragingen leidt (WRR, 1994; 45).

Stelling 4:

Het koppelen van infrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling heeft een opeenstapeling van procedures tot gevolg, wat de samenhang van besluitvorming niet bevordert en waardoor vertragingen en verstoringen van het proces ontstaan.

4.3.3 Actorstructuur

Bij het onderscheiden van verschillende actoren bij ruimtelijke vraagstukken wordt de overheid in de regel als één enkele actor aangemerkt. De realiteit is echter dat de overheid als één enkele actor niet bestaat (Teisman et al., 2001; 30). De overheid bestaat uit een keur aan actoren. Dat komt door een gelaagde verticale structuur – rijk, provincies en gemeenten - en een verkokerde horizontale structuur – afdelingen binnen een laag. Elke laag maakt met een eigen politieke aansturing beleid. De lagen bestaan weer uit een keur aan afdelingen, die zich bezig houden met verschillende beleidsvelden. Doordat beleidsvelden ondergebracht zijn bij verschillende afdelingen, komt het overheidsbeleid sterk verkokerd tot stand. Al deze afdelingen in verschillende lagen nemen een eigen specifieke positie in, hebben een eigen werkveld en eigen werkwijzen. Teisman et al. (2001; 30) spreken dan ook van een gefragmenteerde overheid. Wanneer infrastructuur gekoppeld wordt aan een integrale gebiedsontwikkeling zal dat voor de planvorming tot gevolg hebben dat het aantal betrokken overheidsactoren toeneemt. In de praktijk is er bij meervoudige ruimtelijke projecten vaak weinig bereidheid tussen overheidsonderdelen om samen te werken. Verschillende overheidslagen en -afdelingen blijven sterk de neiging houden om vanuit hun eigen belangen te redeneren (Teisman, 2001; 8, Van Ham en Koppenjan, 2002; 437, Blanken et al., 2004; 32). Het zal duidelijk zijn dat in een dergelijke situatie integrale gebiedsontwikkelingen zeer moeizaam tot stand komen. Het koppelen van infrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling kan dan ook tot gevolg hebben dat de totstandkoming van infrastructuur wordt bemoeilijkt.

Stelling 5:

Het koppelen van weginfrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling heeft tot gevolg dat men bij de planning van infrastructuur te maken krijgt met een sterk gefragmenteerde overheid, waardoor de totstandkoming van infrastructuur belemmerd wordt.

Eén van de kenmerken van integrale gebiedsontwikkeling is dat relevante actorgroepen bij het proces betrokken worden. Grofweg zijn die actorgroepen te onderscheiden in overheid, markt en derden. Met derden wordt bedoeld op burgers, al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties. Ook ten aanzien van de planning van weginfrastructuur is er de laatste jaren veel aandacht voor het betrekken van verschillende actorgroepen bij de planvorming. Integrale gebiedsontwikkeling lijkt sterk gericht te zijn op samenwerking tussen overheden onderling en overheid en markt, waardoor de aandacht voor derden ondergesneeuwd raakt. Ondanks dat deze derden invloedrijk kunnen zijn worden ze nogal eens buiten het samenwerkingsproces gehouden (De Bruijn et al., 2004; 418). Met als gevolg dat ze tegen gaan werken of medewerking onthouden, waardoor vertraging ontstaat en het proces verstoord wordt. Daarnaast kan het buitensluiten van derden tot gevolg hebben dat er bronnen van kennis, deskundigheid en creativiteit misgelopen worden, waardoor oplossingen gegeneerd worden waarvan de waarde niet optimaal is.

Stelling 6:

Bij een integrale gebiedsontwikkeling ligt de nadruk op samenwerking tussen publieke en private partijen, waardoor de aandacht voor het betrekken van derden vermindert, met als gevolg tegenwerking en oplossingen waarvan de waarde niet optimaal is.

Zoals naar voren is gebracht, is samenwerking tussen publieke en private partijen één van de kernpunten van integrale gebiedsontwikkeling. Daarnaast is op het gebied van infrastructuur de aandacht voor publiek-private samenwerking groot en zijn de ambities hoog. In de praktijk echter

komen samenwerkingsvormen tussen publieke en private actoren vooralsnog moeizaam tot stand (Teisman et al., 2001, Van Ham en Koppenjan, 2002). Dat is niet geheel verbazingwekkend, aangezien publieke en private actoren verschillende waardesystemen, doelen en belangen hebben (Bult-Spiering, 2005; 6). Dat maakt dat aan een pps voor zowel publieke als private actoren risico's verbonden zijn. Deze risico's zijn vaak nieuw en onbekend, waardoor men vaak onvoldoende in staat is om dergelijke risico's te managen en af te dekken (Van Ham en Koppenjan, 2002; 28). Daar waar bij traditionele projecten risico's zoveel als mogelijk afgedekt worden door contracten, is dat bij pps-projecten minder goed mogelijk. Zeker in het geval van projecten met een meervoudig karakter die tot stand komen in langdurige samenwerkingsrelaties, zullen contracten ontoereikbaar zijn (Teisman et al., 2001; 52). Want noch de inhoud, noch de organisatorische invulling en problemen en ontwikkelingen daaromtrent zijn bij dergelijke projecten vooraf helemaal vast te leggen. Aangezien contracten dan onvolledig zullen zijn, is vertrouwen zeker zo'n belangrijke factor als een goed contract (Klijn en Teisman, 2002; 64). Vertrouwen wordt dan ook wel als de smeerolie in publiek-private samenwerkingsvormen gezien (Kouwenhoven, 1991; 102). De moeilijkheid is echter dat vertrouwen er niet zo maar is. Het moet zorgvuldig opgebouwd en vervolgens behouden worden door middel van interactie met alle betrokken partijen. Door een gebrek aan vaardigheden is het echter onvoldoende mogelijk om vertrouwen tussen publieke en private partijen te kweken en behouden. Van de gewenste synergie tussen markt en overheid die publiek-private samenwerking op moet leveren, is daardoor niet of nauwelijks sprake.

Stelling 7:

Door een gebrek aan vaardigheden om vertrouwen te managen komt samenwerking tussen publieke en private partijen moeilijk tot stand.

4.4 Slot

In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat integrale gebiedsontwikkeling enerzijds van meerwaarde kan zijn voor planning van weginfrastructuur en dat het anderzijds complicaties tot gevolg kan hebben. Het verhogen van ruimtelijke kwaliteit door afstemming van functies, gebiedsgerichte totaalbeslissingen en bundeling van kennis, deskundigheid en creativiteit en vergroting van financiële haalbaarheid en draagvlak door afstemming van actorbelangen zijn de aspecten die de meerwaarde behelzen. Tegelijkertijd zijn het aspecten waarop complicaties van toepassing zijn. Zo is er naar voren gebracht dat betrokkenheid van de markt de ruimtelijke kwaliteit van infrastructuurinpassingen kan ondermijnen, dat huidige procedures niet gericht zijn op het voortbrengen van integrale totaalbeslissingen en dat de uitgangspunten voor samenwerking tussen verschillende actorgroepen ongunstig zijn, waardoor de beoogde afstemming van actorbelangen in het gedrang komt. De vraag is nu of en in hoeverre deze theoretische inzichten zich in de praktijk manifesteren. In het volgende hoofdstuk zal nader op die vraag ingegaan worden.

CASESTUDIE

5.1 Introductie

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst van de potentiële meerwaarde en complicaties van planning van weginfrastructuur in het kader integrale gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van praktijkgevallen beschreven of en in welke mate die meerwaarde en complicaties zich in de praktijk manifesteren. Dat zal gedaan worden aan de hand van een drietal cases. De eerste case betreft het project Sijtwende, een integrale ontwikkeling van een rijksweg, woningen, kantoren en openbaar vervoer in de regio Den Haag. De tweede case is het project N201+, een project in de regio Aalsmeer waarin de aanpassing van een rijksweg gecombineerd wordt met de ontwikkeling van bedrijventerreinen. De derde en laatste case betreft het project W4, een integrale ontwikkeling van de uitbreiding van een rijksweg gecombineerd met realisering van woon-, werk- en recreatiegebieden in de regio Leiderdorp. Van de cases zal een algemene beschrijving gegeven worden, waarna beschreven wordt in hoeverre er sprake is geweest van de in het vorige hoofdstuk aangegeven potentiële meerwaarde. Vervolgens zal een beeld geschetst worden van de mate waarin potentiële complicaties zich voorgedaan hebben. Dat wordt gedaan aan de hand van de in het voorgaande hoofdstuk weergegeven stellingen.

5.2 Project Sijtwende¹⁵

Het project Sijtwende is een onderdeel van het project Noordelijke Randweg Haagse regio (Norah), waarvan de eerste plannen dateren uit de jaren dertig van de vorige eeuw. De weg moet een verbinding gaan vormen tussen de A4 bij Leidschendam en het centrum van Den Haag en Scheveningen. Het project Norah behelst de aanleg van 9 km. rijksweg van 2 keer 2 rijstroken. Het project is verdeeld in zes tracédelen, waarvan Sijtwende er één is. Het project Sijtwende betreft de integrale ontwikkeling van het plangebied Sijtwende. Het gaat om de aanleg van 2 km. rijksweg in een tunneltracé, gedeeltelijk in een holle dijk. Tegen de geluidsdichte holle dijk van de rijksweg worden 700 woningen gerealiseerd. Daarnaast wordt er 10.000 m² kantoorruimte gerealiseerd. Ook voorziet het plan in de aanleg van een tunnel van 900 m. voor een hoogwaardige openbaar vervoer verbinding. Het integrale plan is ontwikkeld in een samenwerkingsverband waarin de gemeenten Voorburg en Haaglanden, het ministerie van V&W en VROM en het private consortium Sijtwende BV participeren. De gemeente Voorburg is verantwoordelijk voor de realisering van de woonlocatie tegen de holle dijk van de rijksweg aan en de gemeente Haaglanden voor de aanleg van de HOV-tunnel. Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de ontsluiting van de vinexlocatie Leidschenveen en het ministerie van V&W draagt de verantwoordelijkheid voor de realisering van de rijksweg. Sijtwende BV is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het integrale plan. Ook financiert zij het plan en draagt zij de risico's voor alle onderdelen van het plan. Daarnaast is Sijtwende BV verantwoordelijk voor het verkrijgen van vergunningen alsmede de communicatie met de omgeving,

¹⁵ Geraadpleegde bronnen: Blanken et al. (2004), Edelenbos en Monnikhof (2002), dhr. S. Roestenberg, directievoorzitter Sijtwende BV.

5.2.1 Meerwaarde

Inhoud

In het project Sijtwende zijn de functies verkeer en vervoer, wonen en bedrijvigheid met elkaar geïntegreerd. Het aanleggen van de weg in een holle dijk maakte het mogelijk dat er naast de weg woningen en kantoorruimte gerealiseerd konden worden. Deze oplossing maakte het mogelijk dat verschillende functies in onderlinge samenhang ontwikkeld konden worden. Het resultaat is een gebied met een diversiteit aan functies. Er kan daarom geconstateerd worden dat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied een positieve impuls heeft gekregen. Het realiseren van de weg in een holle dijk had tot gevolg dat de kosten ervan hoger uitvielen dan wanneer de weg 'kaal' op het maaiveld aangelegd zou worden. Maar in het laatste geval zouden er geen woningen gerealiseerd kunnen worden. Inpassing van infrastructuur en realisering van woningbouw waren dus onderling van elkaar afhankelijk. De inpassing van de weg in een holle dijk zou extra geld kosten, het realiseren van woningen zou geld op kunnen leveren. Door infrastructuur en woningbouw integraal te ontwikkelen werd financiële verevening mogelijk: een deel van de kosten van de aanleg van de rijksweg is bekostigd uit de opbrengst van woningbouw.

Besluitvorming

Het project Norah is opgestart op initiatief van de rijksoverheid. De inpassing van Norah binnen de grenzen van de gemeente Voorburg – het gebied Sijtwende – was problematisch. Kern van het conflict was een centrale overheid (Ministerie van V&W) die iets wilde, en een decentrale overheid (gemeente Voorburg) die iets niet wilde. Althans, niet op de wijze waarop de centrale overheid dat wilde. Men wist deze impasse niet te doorbreken en vervolgens startte het ministerie een tracé/m.e.r-procedure op. Daar kwam een tracébesluit uit voor een alternatief waar alle betrokken partijen zich achter schaalden, behalve de gemeente Voorburg. De gemeente weigerde dan ook haar medewerking te verlenen aan het tracébesluit. Daarop volgde een aanwijzing van de provincie Zuid-Holland. Rond die tijd kwam het private consortium Sijtwende met het integrale plan Sijtwende. Voorburg zag direct wat in het plan, omdat het haar wens – een overdekte weg gecombineerd met woningbouw – inbracht. Het ministerie van V&W stond afwijzend tegenover het integrale plan. De aanwijzing kende echter geen specificatie hoe de weg aangelegd moest worden. Dat bood de mogelijkheid voor Voorburg om vast te blijven houden aan het plan Sijtwende en het bereidde een bestemmingsplan voor dat dit plan inpaste. Tegelijkertijd bleven Rijkswaterstaat en de Provincie Zuid-Holland de variant volgens het tracébesluit uitwerken. Gedurende dit tweesporenbeleid groeide de steun voor het plan Sijtwende, dat in de ogen van de gemeente Voorburg meer recht deed aan de specifieke situatie in het gebied Sijtwende. Uiteindelijk schaalden alle partijen zich achter het plan Sijtwende en werd een samenwerkingsverband gesloten. Daarna werd de aanwijzingsprocedure stopgezet.

Actorstructuur

Zoals gezegd kent de inpassing van Norah in het gebied Sijtwende een geschiedenis die gekenmerkt wordt door een hardnekkige impasse tussen verschillende publieke partijen. Tijdens het hoogtepunt van de impasse kwam het private consortium Sijtwende BV – waarin projectontwikkelaar Bohemen en bouwer KVWS participeren – met het integrale plan Sijtwende. Uiteindelijk schaalden alle partijen zich achter het integrale plan en werd er een oplossing gevonden voor de inpassing van Norah in het gebied Sijtwende. De inbreng van de private partij Sijtwende BV is van cruciaal belang geweest bij het genereren van een integrale oplossing. Deze partij bleek de creativiteit in huis te hebben om verschillende functies op elkaar af te stemmen en tot een samenhangend geheel te smeden. Daarnaast beschikte het over de nodige kennis en deskundigheid ten aanzien van de technische haalbaarheid en mogelijkheden van het plan. Daarbij was Sijtwende BV verantwoordelijk voor de

realisering van het integrale plan. Zij heeft het plan gefinancierd en droeg de risico's voor alle onderdelen van het plan.

5.2.2 Complicaties

Inhoud

Stelling 1:

Bij een integrale gebiedsontwikkeling stelt de overheid zich financieel afhankelijk van de markt op, waardoor bij inhoudelijke afwegingen marktaspecten de overhand krijgen en oplossingen gegenereerd worden waarvan de ruimtelijke kwaliteit niet optimaal is.

Het project Norah is opgestart om de bereikbaarheid van de Haagse regio te verbeteren. De inpassing van Norah in het gebied Sijtwende liep uit op een impasse dat als een conflict tussen bereikbaarheid en leefbaarheid gezien kan worden. De marktpartij Sijtwende BV sprong daarop in met een initiatief voor een integraal plan waarin bereikbaarheid (infrastructuur) en leefbaarheid (wonen) met elkaar verenigd werden. Sijtwende was zich ervan bewust dat bereikbaarheid en leefbaarheid onderling van elkaar afhankelijk waren om een gebiedsspecifieke oplossing met een hoge ruimtelijke kwaliteit te genereren. De integrale ontwikkeling bracht wel de nodige kosten met zich mee; zowel om een dergelijk integraal plan op te stellen als een integrale oplossing daadwerkelijk uit te voeren. Het opstellen van het plan is bekostigd door de marktpartij Sijtwende BV. De aanleg van de weg is mede bekostigd via de markt. Uit opbrengsten van woningbouw heeft Sijtwende BV €11 mln. aan de tunnel bijgedragen, die totaal €93 mln. kostte. Dat betekent een private bijdrage van zo'n 12% en een publieke bijdrage van zo'n 88%. Er was van overheidszijde dus geen sprake van volledige financiële afhankelijkheid van de markt, maar van financiële mede-afhankelijkheid. De financiële mede-afhankelijkheid van de markt heeft niet geleid tot een oplossing met een gebrekkige ruimtelijke kwaliteit. Betrokkenheid van de markt heeft er juist toe geleid dat er een oplossing met een hoge ruimtelijke kwaliteit is gegenereerd. Het geval Sijtwende bevestigt daarmee bovenstaande stelling niet.

Stelling 2:

Door het ontbreken van een integraal inhoudelijk afwegingskader voor integrale gebiedsontwikkeling kan onvoldoende inzichtelijk gemaakt worden of en in welke mate er sprake is van totaaloplossingen met meerwaarde, waardoor het aanspreken van nieuwe financiële bronnen wordt bemoeilijkt.

Voorafgaand aan het integrale plan Sijtwende is duidelijk geworden dat het procedurele afwegingskader van de tracé/m.e.r.-procedure niet tot een integrale oplossing zou leiden. Sijtwende BV was daarvan doordrongen en zette in op een oplossing waarbij afwegingen niet gemaakt werden vanuit sec infrastructureel oogpunt, maar vanuit het oogpunt van een totale ruimtelijke ontwikkeling. Deze afwegingen zijn gemaakt vanuit een procesmatig inhoudelijk afwegingskader. Met andere woorden: inhoudelijke afwegingen zijn niet gemaakt vanuit een procedureel kader, maar vanuit een procesmatig denkkader. Zo is een oplossing voortgebracht met een inhoudelijke meerwaarde in de vorm van geïntegreerde functies. Deze inhoudelijke meerwaarde heeft men om weten te zetten in financiële meerwaarde: opbrengsten uit vastgoedontwikkeling zijn ingezet voor de financiering van infrastructuur. In het geval van Sijtwende is dus geen sprake geweest van het in bovenstaande stelling beweerde gebrek aan inzichten en mogelijkheden om de meerwaarde van integrale ruimtelijke oplossingen te bepalen en verzilveren.

Besluitvorming

Stelling 3:

De tracé/m.e.r.-procedure belemmert een integrale gebiedsontwikkeling, doordat het hiërarchische karakter een nadruk op juridische en procedurele aspecten tot gevolg heeft, waardoor het genereren van creatieve en multifunctionele oplossingen bemoeilijkt wordt.

Voordat er vanuit een integrale ontwikkeling gewerkt is aan de inpassing van Norah in het gebied Sijtwende heeft de tracé/m.e.r.-procedure niet tot een oplossing geleid. Er kwam een tracébesluit waar de gemeente Voorburg geen planologische medewerking aan wilde verlenen. Het gevolg was dat de provincie Zuid-Holland een aanwijzingsprocedure opstartte om planologische medewerking af te dwingen. In deze fase stond het hiërarchische karakter van de tracé/m.e.r.-procedure een gezamenlijk gedragen oplossing in de weg. Rond die tijd kwam het private consortium Sijtwende BV met het integrale plan. Als gevolg van de druk van aanwijzingsperiode ontstond bij alle betrokkenen een 'sense of urgency'. Na een jarenlange impasse was er bij de betrokken partijen een besef van nu of nooit. Het private consortium Sijtwende sprong daarop in met haar integrale plan. De tijdsdruk van de aanwijzingstermijn heeft een positieve invloed op de bereidheid van de betrokken partijen om gezamenlijk het integrale plan verder uit werken. Ook het feit dat het plan de belangen van alle betrokken partijen inbracht heeft daar in belangrijke mate aan bijgedragen. Niet de tracé/m.e.r.-procedure zelf als wel de macht en de bestuurlijke druk die de procedure biedt hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de multifunctionele oplossing. De veronderstelling dat de tracé/m.e.r.-procedure sterk gericht is op rechtszekerheid lijkt in het geval van Sijtwende bevestigd te worden. Zo werd het integrale plan van Sijtwende BV in eerste instantie door het Ministerie van V&W afgewezen. Onder andere vanwege het vermoeden dat het plan te ver af zou staan van het tracébesluit en dat daardoor een aanvullende Trajectnota/MER noodzakelijk zou zijn. Vervolgens werd de aanwijzingsprocedure in gang gezet. Men verkoos in dat stadium dus de rechtszekerheid van het reeds genomen tracébesluit boven een oplossing die de potentie had om door alle partijen gedragen te worden. Frappant, omdat later bleek dat er helemaal geen aanvullende Trajectnota/MER nodig bleek te zijn. Het integrale plan zou voorzien in de aanleg van weg in een tunnel, en in de Trajectnota/MER was al een tunnelvariant opgenomen. Verder is nog opvallend dat de ideeën voor het integrale plan Sijtwende geheel buiten de tracé/m.e.r.-procedure ontstaan zijn. Het private consortium Sijtwende BV was geen betrokken partij tijdens de tracé/m.e.r.-procedure. Pas na het tracébesluit komt die partij – op eigen initiatief - in beeld.

Stelling 4:

Het koppelen van infrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling heeft een opeenstapeling van procedures tot gevolg, wat de samenhang van besluitvorming niet bevordert en waardoor vertragingen en verstoringen van het proces ontstaan.

Gedurende de planvorming van het project Sijtwende was sprake van een zogenaamd tweesporenbeleid. Het initiatief van Sijtwende om Norah integraal in het gebied Sijtwende in te passen werd gesteund door de gemeente Voorburg. Voorburg bereidde dan ook een bestemmingsplan voor dat het integrale plan inpaste. Rijkswaterstaat en de provincie Zuid-Holland bleven tegelijkertijd de inpassing volgens het tracébesluit uitwerken. Gedurende dit tweesporenbeleid werd het draagvlak voor de integrale inpassing groter ten koste van de inpassing volgens het tracébesluit. Uiteindelijk schaarden alle partijen zich achter de integrale inpassing. Daarbij is het spoor van de bestemmingsplanprocedure maatgevend geweest. Het integrale plan voorzag in de aanleg van de weg in een tunnel en tijdens de vóór het integrale planvormingsproces doorlopen tracé/m.e.r.-procedure

was al een tunnelvariant doorgerekend. Daardoor hoefde niet opnieuw een tracé/m.e.r.-procedure doorlopen te worden. Bovenstaande stelling kan daarom op basis van het geval Sijtwende niet bevestigd worden.

Actorstructuur

Stelling 5:

Het koppelen van weginfrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling heeft tot gevolg dat men bij de planning van infrastructuur te maken krijgt met een sterk gefragmenteerde overheid, waardoor de totstandkoming van infrastructuur belemmerd wordt.

Het geval Sijtwende illustreert het potentiële onvermogen van overheidspartijen om tot afstemming van verschillende belangen te komen: de inpassing van Norah zorgde voor een jarenlange publiek-publieke impasse. Sijtwende lijkt daarmee bovenstaande stelling te bevestigen. Rijkswaterstaat en de gemeente Voorburg slaagden er maar niet in om tot een oplossing te komen waar beide partijen zich in konden vinden. Uiteindelijk werd dan maar gekozen voor een procedurele loopgravenoorlog. Maar ook het tracébesluit bood geen uitkomst. Pas een aanwijzingsprocedure creëerde een 'sense of urgency'. Voorburg realiseerde zich dat het Rijkswaterstaat echt menens was. Het moet de gemeente Voorburg erg goed uitgekomen zijn dat op dat moment een partij die buiten de jarenlang slepende impasse had gestaan met een plan op de proppen kwam dat de belangen van Rijkswaterstaat en Voorburg met elkaar verenigde. Procedurele druk, een onafhankelijke partij en een plan dat verschillende belangen met elkaar verenigde waren de factoren die maakten dat de betrokken overheidspartijen met elkaar tot overeenstemming en tot een vruchtbare samenwerking zijn gekomen.

Stelling 6:

Bij een integrale gebiedsontwikkeling ligt de nadruk op samenwerking tussen publieke en private partijen, waardoor derden onvoldoende bij het proces betrokken worden, met als gevolg tegenwerking en oplossingen waarvan de waarde niet optimaal is.

In het geval van Sijtwende lag de nadruk op samenwerking tussen publieke en private partijen. Derden (omwonenden, omwerkenden, gebruikers) hebben een minder directe rol bij de planvorming gespeeld. Via procedureel vastgelegde inspraak-, bezwaar- en beroepmomenten hebben burgers hun stem kunnen laten horen. Op basis daarvan is het plan Sijtwende meerdere malen gewijzigd. Het plan Sijtwende staat daarom niet geheel los van de wensen en belangen van derden. Maar ondanks dat zijn er vele beroepsprocedures ingesteld tegen het plan, met name ten aanzien van de inpassing van infrastructuur. Dat geeft aan dat het draagvlak onder burgers voor het plan Sijtwende niet optimaal is geweest. Het is echter wel de vraag in hoeverre het haalbaar geweest zou zijn om alle bezwaren tegen het plan weg te nemen door derden nadrukkelijker bij de planvorming te betrekken. Gezien vanuit de constellatie waarin het plan tot stand is gekomen mag daar sterk aan getwijfeld worden. Het plan is immers onder tijdsdruk van de aanwijzingsprocedure tot stand gekomen. Veel tijd te verliezen (aan burgerparticipatie) was er niet. Daar komt bij dat er veel inspanning nodig was om een impasse tussen overheidspartijen te doorbreken. Wellicht dat er daardoor weinig aandacht en capaciteit overbleef om burgers bij de planvorming te betrekken. Hoe dan ook: in het geval Sijtwende kan gesteld worden dat derden minimaal bij de planvorming zijn betrokken en dat dat tot een gebrek aan draagvlak en tot tegenwerking heeft geleid.

Stelling 7:

Door een gebrek aan vaardigheden om vertrouwen te managen komt samenwerking tussen publieke en private partijen moeilijk tot stand.

Het geval Sijtwende kenmerkt zich door een vruchtbare samenwerking tussen publieke en private partijen en bevestigt daarmee bovenstaande stelling niet. De private partij Sijtwende heeft een gunstige positie in het project weten te bemachtigen, doordat ze na een jarenlange impasse tussen overheidspartijen als onafhankelijke partij bij het project betrokken raakte. Daardoor werd het initiatief van Sijtwende relatief makkelijk geaccepteerd door de overige partijen. De omstandigheid dat er veel wantrouwen heerste tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Voorburg heeft daardoor gezorgd voor een gunstige uitgangspositie voor het vertrouwen tussen de publieke partijen enerzijds en de private partij anderzijds. Daardoor heeft Sijtwende BV zich als relatief onafhankelijke partij kunnen opstellen en bruggen kunnen slaan tussen de publieke kempanden. De kundigheid van Sijtwende BV om oog te hebben voor de verschillende belangen van de betrokken partijen heeft het vertrouwen gedurende het proces verder versterkt. Daardoor heeft het integrale plan haar beslag kunnen krijgen en hebben publieke partijen hun specifieke middelen in kunnen zetten (grond, financiering, procedures) en de private partij haar specifieke competenties en middelen (procesgevoeligheid, creativiteit, bouwexpertise).

5.3 Project N201+¹⁶

Het project N201+ betreft een plan voor de aanpassing van de N201, waarvoor al in de jaren 50 van de vorige eeuw de eerste plannen op tafel lagen. Het integrale plan N201+ voorziet in de omlegging van de N201 om Aalsmeer en Uithoorn, aansluiting van de N201 op de A4, A5 en A9 en verbreding van delen van de N201. Daarnaast voorziet het plan in de realisatie van bedrijventerreinen in de gemeenten Aalsmeer, Haarlemmermeer en Amstelveen. Het plan is tot stand gebracht in een publiek samenwerkingsverband tussen de provincie Noord-Holland en de gemeenten Aalsmeer, Haarlemmermeer, Ronde Venen, Uithoorn en Amstelveen. Deze publieke actoren hebben zich verenigd in de Stuurgroep N201+¹⁷. Deze stuurgroep is verantwoordelijk geweest voor de aansturing, afstemming van en besluitvorming over het integrale plan. Voor de uitvoering van het plan is de provincie verantwoordelijk voor de aanleg van de weg en de gemeenten voor de ontwikkeling van de bedrijventerreinen binnen hun gemeentegrenzen. Samenwerking tussen publieke en private partijen is opgestart met een gezamenlijke haalbaarheidsstudie. Hierbij hebben verschillende private partijen gezamenlijk de haalbaarheid onderzocht van een pps-constructie voor de realisering van het nieuwe tracé van de N201. Nadat deze projectgroep een positief advies voor pps heeft gegeven, hebben de private partijen zich op de achtergrond opgesteld om de publiek-publieke overeenstemming voor het plan rond te krijgen. Bij het verdere verloop zijn private partijen bij N201+ betrokken als contribuanten en participanten. Contribuanten zijn ondernemingen – Schiphol Group en Bloemenveiling Aalsmeer – die een financiële bijdrage leveren aan de totstandkoming van de weg. Deze contribuanten dragen geen risico bij de uitvoering van het plan. Participanten zijn marktpartijen die bij de aanleg van de weg en bij de gebiedsontwikkeling een ontwerpende, ontwikkelende en/of uitvoerende rol krijgen. De risicodragende rol van de participanten is afhankelijk van de vorm van de contracten die afgesloten worden. Van een contractuele positie van private partijen in de overall-projectorganisatie is geen sprake geweest.

¹⁶ Geraadpleegde bronnen: Blanken et al. (2004), Stuurgroep N201+ (2002), Stuurgroep N201+ (2004), dhr. D. Winters, medewerker Programmaorganisatie N201+.

¹⁷ De gemeente Amstelveen heeft zich in de loop van het planvormingsproces wegens onverenigbare belangen uit de stuurgroep teruggetrokken.

5.3.1 Meerwaarde

Inhoud

Het huidige tracé van de N201 loopt door de centra van Aalsmeer en Uithoorn richting Schiphol en Hoofddorp. De verkeersintensiteit is zeer hoog en levert problemen op voor de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid van het gebied. Om deze drie aspecten te verbeteren en om tot intensivering van bedrijvigheid te komen is het integrale plan N201+ opgesteld. Het plan beoogt integratie van de functies verkeer en vervoer, wonen en bedrijvigheid. De omleggingen, verbredingen en aansluitingen op rijkswegen tezamen moeten een verbeterde bereikbaarheid van het gebied tot gevolg hebben. De verbeterde bereikbaarheid moet het gebied aantrekkelijk maken voor bedrijvigheid. Het integrale plan voorziet daarom ook in de realisatie van bedrijventerreinen. Daarbij is het principe ‘geen weg zonder bedrijventerreinen en geen bedrijventerreinen zonder weg’ gehanteerd. Op basis van het uitgangspunt dat de aantrekkelijkheid van de bedrijventerreinen afhankelijk is van een goede bereikbaarheid worden de aanpassingen aan de N201 voor een deel bekostigd uit de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Verder worden met de omleggingen van de N201 verkeersstromen uit de woonkernen van Amstelveen, Aalsmeer en Uithoorn gehaald, waardoor de verkeersveiligheid en leefbaarheid van die gemeenten een positieve impuls moeten krijgen. Deze integrale aanpak moet een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied opleveren, waardoor het leef- en werkklimaat verbeteren. Deze integrale aanpak heeft geleid tot het financieel verevenen van ontwikkeling van bedrijventerreinen met ontwikkeling van infrastructuur.

Besluitvorming

Het project N201+ is vanuit regionaal initiatief tot stand gekomen. Twee wethouders van de gemeenten Uithoorn en Aalsmeer en een gedeputeerde van de provincie Noord-Holland zijn de initiators van het plan geweest en de motoren van de planvorming. Planvorming heeft plaatsgevonden vanuit een samenwerkingsverband van decentrale overheden. Daarbij is wel inmenging geweest van de rijksoverheid vanwege financiering via het MIT. Aanvankelijk werd uitgegaan van een rijksbijdrage van € 315 mln., later werd duidelijk dat die bijdrage € 170 mln. zou zijn. Het Rijk gaf aan de regio de opdracht om met een lager budget dan gevraagd een doelmatige oplossing te realiseren. Vervolgens is het wegontwerp aangepast zonder de functionaliteit aan te tasten. Om de nieuwe plannen kostendekkend te maken zijn aanvullende regionale bijdragen ter beschikking gesteld. Daarmee werd de financiële haalbaarheid van het plan zeker gesteld. Vervolgens is een regionaal gedragen realisatiebesluit ondertekend, waarmee realisatie van het plan zeker is gesteld. Na totstandkoming van het integrale plan N201+ zijn de onderdelen infrastructuur en bedrijventerreinen los van elkaar gekoppeld. De bedrijventerreinen worden los van de infrastructuur ontwikkeld en worden procedureel niet op de weg afgestemd. Het op basis van het integrale plan herziene streekplan geldt daarbij als kaderstellend. Voor het onderdeel infrastructuur is gekozen voor een gefaseerde uitwerking. Het gaat om 7 deelprojecten, waarvan er drie tracé/m.e.r.-plichtig zijn. Al met al een complex procedureel geheel. Met het realisatiebesluit is een totaalbeslissing genomen waarin beslissingen over verschillende aspecten (weg, bedrijventerreinen) met elkaar geïntegreerd zijn. Met het realisatiebesluit hebben de betrokken partijen zich geëngaat aan medewerking van uitvoeringen van de plannen. Kostenoverschrijding als gevolg van slecht planologisch gedrag komt voor rekening van de partij die dat veroorzaakt.

Actorstructuur

Binnen N201+ vindt publiek-publieke samenwerking plaats middels het competentiemodel. Dat houdt in dat elke partij de specifieke middelen, kennis en vaardigheden waar zij over beschikt inbrengt. Daarmee zijn kennis en deskundigheid met elkaar gebundeld. De samenwerking heeft het mogelijk

gemaakt dat het project financieel zeker is gesteld. Decentrale overheden hebben eerst zelf een eigen bijdrage vastgesteld. Het nemen van eigen financiële verantwoordelijkheid heeft voor voldoende urgentie van het plan gezorgd bij de rijksoverheid, wat geresulteerd heeft in een rijksbijdrage. Ook zijn private partijen benaderd die een rechtstreeks voordeel behalen bij een verbeterde bereikbaarheid van het plangebied. Dat heeft geresulteerd in financiële bijdragen van Schiphol Group en Bloemenveiling Aalsmeer.

5.3.2 Complicaties

Inhoud

Stelling 1:

Bij een integrale gebiedsontwikkeling stelt de overheid zich financieel afhankelijk van de markt op, waardoor bij inhoudelijke afwegingen marktaspecten de overhand krijgen en oplossingen gegenereerd worden waarvan de ruimtelijke kwaliteit niet optimaal is.

Het koppelen van infrastructuur aan integrale gebiedsontwikkeling is in het geval van N201+ expliciet gedaan om het project financieel haalbaar te maken. Er vindt financiële verevening plaats onder het motto 'zonder goede weg geen bedrijventerreinen, zonder bedrijventerreinen geen goede weg'. Gedeeltelijke financiering van de weg via een marktmechanisme – verkoop van grond – was vanuit die onderlinge afhankelijkheid noodzakelijk. De bijdragen uit de ontwikkeling van de bedrijventerreinen waren noodzakelijk om het plan financieel rond te krijgen. Het laten meewegen van marktaspecten was vanuit dat oogpunt een noodzaak. De overheid heeft de regie en verantwoordelijkheid daarbij in eigen hand gehouden. Gemeenten dragen een vooraf vastgesteld bedrag uit de ontwikkeling van de bedrijfsterreinen aan de aanlegkosten van de aanleg/omleg van de N201 af. De bedrijven die zich gaan vestigen op deze bedrijventerreinen dragen door middel van toekomstige grondtransacties bij aan de aanleg van de weg. De overheid investeert dus eerst zelf in de aanleg van de N201. Daarna wordt via de markt een deel van die investering terugverdiend. Het gaat hier dus om een indirecte financiële bijdrage van de markt nadat de weg is gerealiseerd. Op basis van die constructie is de haalbaarheid van een totaaloplossing zeker gesteld die voorziet in enerzijds een verbeterde bereikbaarheid door omleggingen, verbredingen en verbeterde aansluitingen van de N201 en anderzijds een verbeterde leefbaarheid en verkeersveiligheid doordat met de omlegging verkeersstromen uit woongebieden worden gehaald. Daarmee bevestigt het project N201+ bovenstaande stelling niet.

Stelling 2:

Door het ontbreken van een integraal inhoudelijk afwegingskader voor integrale gebiedsontwikkeling kan onvoldoende inzichtelijk gemaakt worden of en in welke mate er sprake is van totaaloplossingen met meerwaarde, waardoor het aanspreken van nieuwe financiële bronnen wordt bemoeilijkt.

Voor de ontwikkeling van de N201 zijn afwegingen vanuit integraal oogpunt gemaakt. Het kader waarbinnen die afwegingen gemaakt zijn was niet procedureel, maar procesmatig van aard. De betrokken partijen waren zich bewust dat het koppelen van ontwikkeling van infrastructuur aan ontwikkeling van bedrijventerreinen noodzakelijk was voor de vanuit het oogpunt van financiële haalbaarheid van belang zijnde financiële verevening. Op basis van dat bewustzijn is een integraal plan opgesteld, waarin de meerwaarde van de inpassing van infrastructuur te gelde wordt gemaakt. Het geval N201+ bevestigt bovenstaande stelling daarmee niet.

Besluitvorming

Stelling 3:

De tracé/m.e.r.-procedure belemmert een integrale gebiedsontwikkeling, doordat het hiërarchische karakter een nadruk op juridische en procedurele aspecten tot gevolg heeft, waardoor het genereren van creatieve en multifunctionele oplossingen bemoeilijkt wordt.

Integrale planvorming en procedurele uitwerking hebben binnen N201+ los van elkaar plaatsgevonden. Gedurende de integrale planvorming is een nieuw tracé voor de N201 ontworpen. Na gereedkoming van het plan is er een onderverdeling gemaakt in deelprojecten. Procedurele uitwerking van deze deelprojecten geschiedt afzonderlijk. Drie projecten zijn tracé/m.e.r.-plichtig, waarvan er twee de procedure inmiddels hebben doorlopen en één nog in procedure is. De procedures hebben niet voor grote belemmeringen gezorgd. Het project N201+ lijkt daarmee bovenstaande stelling niet te bevestigen. Gunstige omstandigheid daarbij was dat het oude tracé uit woonkernen gehaald zou worden en dat het nieuwe tracé buiten de woonkernen zou komen te liggen in gebieden die tot ontwikkeling gebracht zouden worden als bedrijventerreinen.

Stelling 4:

Het koppelen van infrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling heeft een opeenstapeling van procedures tot gevolg, waardoor vertragingen en verstoringen van het proces ontstaan.

In het geval van N201+ is sprake van integrale planvorming, terwijl er voor de verdere uitwerking en uitvoering van het plan gekozen is voor een opdeling en fasering in deelprojecten. Dat houdt in dat de bedrijventerreinen los van de infrastructuur ontwikkeld worden. Vanuit de private partijen bestond er de wens om alles in één project te ontwikkelen. Volgens de publieke partijen zou dat te complex worden, aangezien het dan om afstemming tussen vijf gemeenten, twee provincies, Rijkswaterstaat, ROA, projectontwikkelaars en bouwers zou gaan. Daarnaast liggen in de tijd gezien de projecten ver uit elkaar. Er heeft daarom geen procedurele afstemming plaatsgevonden. Tracé/m.e.r.-procedures en bestemmingsplanprocedures zijn afzonderlijk en ongelijktijdig doorlopen. Voor de realisering van de weg is een opdeling gemaakt in zeven deelprojecten. Er is voor deze opdeling gekozen om geen tijd te verliezen doordat sommige onderdelen op elkaar moeten wachten. Drie van de zeven deelprojecten zijn tracé/m.e.r.-plichtig. Omdat het om losstaande delen gaat worden daarvoor separate procedures doorlopen. Daarbij vallen de drie betreffende deelprojecten in drie verschillende gemeenten. In het geval van N201+ heeft dus geen procedurele afstemming plaatsgevonden om tijdverlies te voorkomen. Wel zijn er afspraken gemaakt over planologische medewerking aan de uitvoering van het plan. Er is contractueel vastgelegd dat wanneer één van de partijen in gebreke blijft bij het verlenen van de afgesproken planologische medewerking aan het project, de kosten die dat met zich meebrengt voor rekening komen van die betreffende partij. Het project bevindt zich op het moment van schrijven in een fase waarin nog geen beeld verkregen kan worden of gescheiden procedurele uitwerking van de inpassing van infrastructuur en de ontwikkeling van de gebieden tot vertragingen en verstoringen van het proces heeft geleid.

Actorstructuur

Stelling 5:

Het koppelen van weginfrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling heeft tot gevolg dat men bij de planning van infrastructuur te maken krijgt met een sterk gefragmenteerde overheid, waardoor de totstandkoming van infrastructuur belemmerd wordt.

Gedurende de planvorming van N201+ was sprake van een relatief succesvolle publiek-publieke samenwerking, waarmee bovenstaande stelling weersproken wordt. Motoren daarvoor zijn twee wethouders van Uithoorn en Aalsmeer en een gedeputeerde van de provincie Noord-Holland geweest. Deze kritische publieke massa heeft een trekkersfunctie binnen het project vervuld. Dit heeft voor de nodige bestuurlijke urgentie en commitment gezorgd. Gedurende de planvorming heeft de gemeente Amstelveen zich teruggetrokken. Voor ondertekening van de bestuursovereenkomst stelde Amstelveen voorwaarden die door de andere partijen als onuitvoerbaar en laat in de besluitvorming gebracht beoordeeld werden. Amstelveen heeft de bestuursovereenkomst dan ook niet ondertekend. De gemeente verleent wel planologische medewerking aan de omlegging van de N201. Ze heeft een bestemmingsplan voor de omlegging in procedure gebracht, waarvan verwacht dat het tot een goed einde gebracht wordt. Wanneer dat niet gebeurt zal de provincie Noord-Holland de aanleg van de weg planologisch mogelijk maken. Dat moet de ontwikkeling van het bedrijventerrein in Amstelveen mogelijk maken. Er wordt vanuit gegaan dat Amstelveen het betreffende gebied zal gaan ontwikkelen. Als daar sprake van is, zullen de opbrengsten ten gunste van het project moeten komen. Wanneer het gebied niet ontwikkeld wordt, zal de extra benodigde bijdrage uit een risicofonds worden gehaald.

Stelling 6:

Bij een integrale gebiedsontwikkeling ligt de nadruk op samenwerking tussen publieke en private partijen, waardoor derden onvoldoende bij het proces betrokken worden, met als gevolg tegenwerking en oplossingen waarvan de waarde niet optimaal is.

In het geval van N201+ lag de nadruk niet zozeer op samenwerking tussen publieke en private partijen, maar op samenwerking tussen publieke partijen onderling. Derden hebben een geringe rol gespeeld bij de planvorming. Op procedureel vastgestelde inspraakmomenten hebben ze hun stem kunnen laten horen. De geringe betrokkenheid van derden bij de planvorming heeft niet geleid tot een tegenwerking of een gebrek aan draagvlak, waarmee bovenstaande stelling niet bevestigd wordt. Met name de omstandigheid dat met het plan beoogd wordt om drukke verkeersstromen uit woonkernen te halen heeft voor draagvlak onder burgers gezorgd.

Stelling 7:

Door een gebrek aan vaardigheden om vertrouwen te managen komt samenwerking tussen publieke en private partijen moeilijk tot stand.

Bij de planvorming van N201+ is de samenwerking tussen publieke en private partijen beperkt geweest. Schiphol Groep en Bloemenveiling Aalsmeer zijn als contribuanten wel financieel betrokken geweest. Beide bedrijven waren bereid om financieel aan het project bij te dragen, omdat zij verwachtten een rechtstreeks voordeel bij een verbeterde bereikbaarheid van het gebied te hebben. Een concrete rol bij de inhoudelijke invulling van het plan hebben de contribuanten niet gehad. Ook van een risicodragende rol was geen sprake. Het project N201+ leent zich daarom niet voor een gefundeerd oordeel over bovenstaande stelling.

5.4 Project W4¹⁸

Het project W4 betreft de integrale inpassing van de uitbreiding van de rijksweg A4 ter hoogte van Leiden, Zoeterwoude en Leiderdorp. De eerste plannen voor uitbreiding van de A4 dateren van de jaren 70 van de vorige eeuw. Om de doorstroming van deze verkeersader te garanderen wordt capaciteitsuitbreiding noodzakelijk geacht. Met W4 is via integrale planontwikkeling een plan tot stand gekomen dat voorziet in een integrale inpassing van de A4. De A4 wordt verbreed van 2 keer 2 naar 2 keer 3 rijstroken en over een afstand van 1400 m. in een tunnelbak aangelegd. Bij de uitbreiding is rekening gehouden met een mogelijke verbreding naar 2 keer 4 rijstroken in de toekomst. Verder voorziet het plan in de ontwikkeling van nieuwe woon-, werk- en recreatiegebieden langs de rijksweg. Van overheidszijde zijn de gemeenten Leiderdorp, Leiden en Zoeterwoude, de provincie Zuid-Holland en de ministeries van VROM en V&W bij W4 betrokken. Deze partijen zijn in december 2000 tot een bestuurlijk akkoord gekomen over de kosten van de aanpassing van de A4 en de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid. Dit akkoord op hoofdlijnen is vervolgens verder uitgewerkt, waarna in februari 2002 een definitief contract in de vorm van een publieke samenwerkingsovereenkomst is getekend. Na ondertekening van de overeenkomst heeft elke publieke actor haar taak om mee te werken aan de realisering van het W4-plan. Bohemen BV was als private partij bij W4 betrokken als procesadviseur voor de planvorming.

5.4.1 Meerwaarde

Inhoud

Met W4 is beoogd om de vier in het gebied aanwezige functies wonen, water, wegen en werken in onderlinge afstemming te ontwikkelen. Belangrijk aspect daarbij was het opheffen van de barrièrewerking van de A4 in het gebied. Het verdiept aanleggen van de A4 in een tunnelbak moest in die doelstelling voorzien. De verdiepte aanleg maakt het mogelijk dat in de nabijheid van de rijksweg nieuwe woon- en werkgebieden tot ontwikkeling gebracht kunnen worden. Met deze integrale oplossing wordt aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied een impuls gegeven. De verdiepte inpassing bracht wel meerkosten met zich mee. Deze meerkosten worden gedeeltelijk gefinancierd met grondopbrengsten van de nieuw te ontwikkelen gebieden. Doordat een verdiepte aanleg van de weg en het ontwikkelen van woon- en werkgebieden onderling van elkaar afhankelijk waren kon financiële verevening worden toegepast.

Besluitvorming

In 1997 besloten de ministers van V&W en VROM een ontwerp-tracébesluit uit te werken voor een verbreding van de A4 tussen Leiden en Burgerveen van 2 keer 2 naar 2 keer 3 rijstroken. In 1998 volgde een tracébesluit. Op basis van bezwaren van lokale overheden en burgers werd dit tracébesluit in 1999 deels ingetrokken. Na jarenlang discussie voeren over de vorm en inhoud van het vraagstuk werd vanaf dat moment ingezet op het gezamenlijk met lokale overheden oplossen van het vraagstuk op basis van het samenwerkingsverband W4. In het samenwerkingsverband werd gewerkt aan een verbeterde inpassing die meer recht zou doen aan de gebiedsspecifieke situatie. Voor de verbeterde inpassing heeft het oude, deels ingetrokken tracébesluit als referentie gediend. Ook de meerkosten van de verbeterde inpassing zijn bepaald ten opzichte van de kosten van de inpassing volgens het oorspronkelijke tracébesluit. In december 2000 bereikten de betrokken partijen overeenstemming over de oplossing op hoofdlijnen. De tracé/m.e.r.-procedure voor de verbeterde inpassing bevindt zich

¹⁸ Geraadpleegde bronnen: Blanken et al. (2004), Broekman (2004), dhr. D. van Roijen, procesmanager Ontwikkelingsbedrijf W4.

momenteel in de ontwerp-tracébesluitfase, terwijl de gemeenten inmiddels bijna klaar zijn met het aanpassen van de bestemmingsplannen.

Actorstructuur

Na de mislukking van het oorspronkelijke tracébesluit in 1999 kwam Rijkswaterstaat tot de conclusie dat samenwerking met de lokale overheden noodzakelijk was om tot een aanpassing van de A4 te komen. In een publiek samenwerkingsverband werd er in geslaagd om de belangen van de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude, de provincie Zuid-Holland en de ministeries van V&W en VROM met elkaar te verenigen en tot een totaaloplossing te komen. Waar Rijkswaterstaat voor haar oorspronkelijke plannen geen draagvlak wist te creëren, is er voor de verbeterde inpassing draagvlak bij alle betrokken partijen. Er was dan ook een totaaloplossing gerealiseerd waar alle betrokken partijen gezamenlijk inhoudelijk aan gewerkt hebben. De totaaloplossing had wel tot gevolg dat de inpassing van de A4 duurder uitviel dan het oorspronkelijke plan van Rijkswaterstaat. De gemeentelijke overheden hebben daarin hun verantwoordelijkheid genomen door financieel bij te dragen aan de duurdere inpassing van de rijksweg. Daarmee werd de financiële haalbaarheid van het plan zeker gesteld. Gedurende het planvormingsproces heeft de private partij Bohemen BV als procesadviseur opgetreden. Deze private partij was bij het proces betrokken vanwege haar kennis, deskundigheid en creativiteit om optimaal opbrengsten uit de gebiedsontwikkelingen te genereren, zodat die opbrengsten konden bijdragen aan de verbeterde inpassing van de verbrede A4.

5.4.2 Complicaties

Inhoud

Stelling 1:

Bij een integrale gebiedsontwikkeling stelt de overheid zich financieel afhankelijk van de markt op, waardoor bij inhoudelijke afwegingen marktaspecten de overhand krijgen en oplossingen gegenereerd worden waarvan de ruimtelijke kwaliteit niet optimaal is.

De uitbreidingsplannen voor de A4 stonden aanvankelijk in het teken van bereikbaarheid. Nadat met het samenwerkingsverband W4 ingezet werd op een integrale ontwikkeling werd de focus verbreed richting leefbaarheid en functionele diversiteit van het gebied. De vier dominante functies wonen, water, wegen en werken werden in onderlinge samenhang beschouwd, waarbij ervan uitgegaan werd dat die functies onderling van elkaar afhankelijk zijn om te komen tot een totaaloplossing. De verdiepte aanleg van de A4 verzekerde enerzijds een verbeterde bereikbaarheid en anderzijds een verbeterde leefbaarheid, waardoor verschillende functies in het omliggende tot ontwikkeling gebracht konden worden. Aan deze verhoging van de ruimtelijke kwaliteit zat wel een prijskaartje. Het genereren van geld via de markt was noodzakelijk om de duurdere inpassing van de A4 mogelijk te maken. Doordat de verdiepte aanleg ontwikkeling van het omliggende gebied mogelijk maakte is er financiële verevening toegepast door het medefinancieren van de aanleg van de weg uit grondopbrengsten uit de nieuw te ontwikkelen gebieden. Het verzilveren van de meerwaarde van integrale oplossing via de markt maakte een oplossing met een hoge ruimtelijke kwaliteit mogelijk. Het geval Sijtwende weersprekt daarmee bovenstaande stelling. De financiële verevening via de markt vindt achteraf plaats. De grondposities bleven gedurende het ontwikkelingsproces in gemeentelijke handen. De grondbiedingen die de bij het planvormingsproces betrokken marktpartij doet worden beoordeeld door een onafhankelijke (publieke) raad van advies, op basis waarvan de gemeente een beslissing neemt.

Stelling 2:

Door het ontbreken van een integraal inhoudelijk afwegingskader voor integrale gebiedsontwikkeling kan onvoldoende inzichtelijk gemaakt worden of en in welke mate er sprake is van totaaloplossingen met meerwaarde, waardoor het aanspreken van nieuwe financiële bronnen wordt bemoeilijkt.

Inhoudelijke afwegingen zijn tot stand gekomen in een proces, niet vanuit een procedureel vastgelegd afwegingskader. Op basis van dit proces van inhoudelijk afwegen heeft men de inhoudelijke meerwaarde om weten te zetten in financiële meerwaarde. Het project W4 bevestigt daarmee bovenstaande stelling niet. De aanleg van de weg wordt mede bekostigd uit opbrengsten van ontwikkeling van het omliggende gebied. Marktpartijen kunnen grondbiedingen doen die getoetst worden door een onafhankelijk raad van advies. De raad van advies weegt daarbij de ontwikkeling van woon- en werkgebieden af ten opzichte van de inrichting van de openbare ruimte, de inpassing van infrastructuur en de algemene kwaliteit van het gebied.

Besluitvorming**Stelling 3:**

De tracé/m.e.r.-procedure belemmert een integrale gebiedsontwikkeling, doordat het hiërarchische karakter een nadruk op juridische en procedurele aspecten tot gevolg heeft, waardoor het genereren van creatieve en multifunctionele oplossingen bemoeilijkt wordt.

Het oorspronkelijke tracébesluit voor de inpassing van de verbrede A4 is in 1999 deels ingetrokken. Voor het betreffende ingetrokken deel had Rijkswaterstaat een oplossing voor ogen die zou voorzien in een korte verdiepte ligging van de A4 van 700 m. De gemeenten Leiderdorp, Leiden en Zoeterwoude konden zich niet in die oplossing vinden. De tracé/m.e.r.-procedure heeft toen niet geleid tot een breed gedragen integrale oplossing. Vervolgens besloten de betrokken partijen om in te zetten op een hernieuwde gedachtewisseling over een verbeterde inpassing van de A4. Doelstelling hierbij was om via integrale planontwikkeling potentiële belangentegenstellingen van de gemeenten en Rijkswaterstaat weg te nemen en deze om te zetten in win-win oplossingen. Na deze expliciete inzet om gezamenlijk tot een oplossing te komen, kwam er wel een oplossing uit de bus waar alle partijen zich in konden vinden: een verlengde verdiepte ligging van 1400 m. gecombineerd met gebiedsontwikkeling. De tracé/m.e.r.-procedure heeft het proces van integrale planontwikkeling om te komen tot de multifunctionele oplossing niet belemmert. De situatie doet zich nu voor dat de gemeenten bijna klaar zijn met de aanpassing van hun bestemmingsplannen, terwijl de tracé/m.e.r.-procedure nog niet afgerond is.

Stelling 4:

Het koppelen van infrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling heeft een opeenstapeling van procedures tot gevolg, waardoor vertragingen en verstoringen van het proces ontstaan.

Voor het W4-plan moet een tracé/m.e.r.-procedure doorlopen worden, en moet er in drie gemeenten een bestemmingsplanprocedure doorlopen worden om de ontwikkeling van de gebieden mogelijk te maken. In het publieke samenwerkingsverband hebben de publieke partijen afgesproken planologische medewerking aan de totstandkoming van het plan te verlenen. Na totstandkoming van het integrale plan zijn de inpassing van de A4 en de ontwikkeling van de gebieden los van elkaar procedureel uitgewerkt. Dat is gedaan om een complexe situatie rondom besluitvorming te voorkomen. Op het moment van schrijven bevindt het project zich in een fase waarin nog geen beeld

verkregen kan worden of de aanpak van het procedureel scheiden van infrastructuur en gebiedsontwikkeling tot vertragingen en verstoringen van het proces heeft geleid.

Actorstructuur

Stelling 5:

Het koppelen van weginfrastructuur aan een integrale gebiedsontwikkeling heeft tot gevolg dat men bij de planning van infrastructuur te maken krijgt met een sterk gefragmenteerde overheid, waardoor de totstandkoming van infrastructuur belemmerd wordt.

Het geval W4 laat zien dat overheden in staat zijn om constructief met elkaar samen te werken, waarmee bovenstaande stelling niet bevestigd wordt. De verschillende overheden waren zich er van bewust dat zij hun eigen belangen niet optimaal konden inbrengen, zonder medewerking van de andere partijen. Dit besef van wederzijdse afhankelijkheid creëerde een noodzaak tot samenwerking. De betrokken overheidspartijen hebben daarom ingezet op het komen tot een win-win situatie. Dat is gedaan door gezamenlijk en op basis van gelijkwaardigheid een proces van integrale planontwikkeling te doorlopen.

Stelling 6:

Bij een integrale gebiedsontwikkeling ligt de nadruk op samenwerking tussen publieke en private partijen, waardoor derden onvoldoende bij het proces betrokken worden, met als gevolg tegenwerking en oplossingen waarvan de waarde niet optimaal is.

Gedurende de W4-planvorming is een gesloten planproces gehanteerd. Alleen de W4-partners waren bij de planvorming betrokken. Burgers en oppositiepartijen zijn niet in het proces betrokken. Bij een hevige publieke discussie rondom eventuele gedeeltelijke bebouwing van een groengebied ontstond er maatschappelijke beroering. Op aandringen van oppositiepartijen en een belangenvereniging werden enkele informatieavonden gehouden. Na dichting van het financiële gat als gevolg van een alternatief voor de bebouwing van het groengebied werd de betrokkenheid van burgers weer beëindigd. Betrokkenheid van burgers is verder alleen aan de orde gekomen op formeel bestuursrechtelijke momenten. Dit heeft op verschillende momenten geleid tot een gebrek aan draagvlak en tegenwerking, waarmee bovenstaande stelling bevestigd wordt.

Stelling 7:

Door een gebrek aan vaardigheden om vertrouwen te managen komt samenwerking tussen publieke en private partijen moeilijk tot stand.

Het project W4 kenmerkt zich een succesvolle samenwerking tussen publiek en private partijen, waarmee bovenstaande stelling weersproken wordt. De private partij Bohemen BV was bij de planvorming betrokken vanwege haar ervaring vanuit het project Sijtwende. Zij heeft vanuit een onafhankelijke positie als procesadviseur opgetreden. Door de onafhankelijke positie heeft zij kunnen bemiddelen tussen publieke partijen. Nadat de taak van Bohemen als procesadviseur erop zat, is zij ontwikkelingspartner van de gemeente Leiderdorp geworden. De keuze voor Bohemen werd door de gemeente gedaan op basis van opgebouwd vertrouwen gedurende het traject van de planvorming van W4 en opgebouwde expertise op het gebied van infrastructuur en gebiedsontwikkeling in eerdere projecten. Ervaring en expertise zijn van overheidszijde dus belangrijke pijlers geweest voor het vertrouwen in een private partner. Belangrijk onderdeel van de pps was het recht van Bohemen om als eerste ontwikkelingsplannen te mogen presenteren en grondbiedingen te doen.

5.5 Slot

De onderzochte cases tonen aan dat integrale gebiedsontwikkeling een bruikbaar instrument is om infrastructuurinpassingen met een hoge ruimtelijke kwaliteit voort te brengen. Doordat infrastructuur met andere functies in onderlinge afhankelijkheid beschouwd en afgestemd wordt, konden integrale gebiedsgerichte oplossingen ontstaan. Een dergelijke aanpak heeft geleid tot gebieden met een diversiteit aan functies. Met name de cases Sijtwende en W4 laten dat beeld zien. Het profijt dat de omgeving heeft van een infrastructuurinpassing met een hoge ruimtelijke kwaliteit is in de cases aangewend om de inpassing mede mee te bekostigen. Dat daarbij de markt aangewend werd om bijdragen aan infrastructuur uit grondopbrengsten te genereren, heeft bij de onderzochte cases niet geleid tot een overheersing van de markt bij de planvorming en inhoudelijke invulling en oplossingen met een gebrekkige ruimtelijke kwaliteit. In het geval van N201+ en W4 werd de grond na realisering van infrastructuur op de markt gebracht. De overheid heeft eerst zelf in infrastructuur geïnvesteerd, waarna na gereedkomen ervan op basis van het profijt dat het omliggende gebied bij de inpassing heeft financiële verevening is toegepast. Gedurende de planvorming zijn grondposities in bezit gebleven van de overheid, waardoor het publieke belang gewaarborgd kon worden. Dat voor inpassingen van infrastructuur op basis van integrale gebiedsontwikkeling geen gebruiksklaar inhoudelijk afwegingskader voor handen is, blijkt in het geval van de onderzochte cases het genereren van een integrale gebiedsgerichte oplossing niet in de weg te staan. Het vanuit een gebiedsspecifieke situatie procesmatig maken van inhoudelijke afwegingen is bij de cases van groot belang gebleken voor het genereren van integrale oplossingen.

De onderzochte cases laten zien dat de inbreng van decentrale overheden bij de planvorming van belang is voor een voorspoedige besluitvorming. Sijtwende en W4 zijn projecten die oorspronkelijk geïnitieerd werden door de rijksoverheid en die bij de besluitvorming vastliepen door tegenwerking van decentrale overheden. Het inzetten op een integrale benadering waarbij samenwerking gezocht werd met lokale overheden en waardoor gebiedsspecifieke omstandigheden een volwaardige plaats in konden nemen bij de besluitvorming, had bij Sijtwende en W4 een heilzame werking op de besluitvorming. Dat beeld komt duidelijk naar voren ten aanzien van de tracé/m.e.r.-procedure. De cases Sijtwende en W4 laten zien dat de tracé/m.e.r.-procedure een potentiële belemmerende factor is voor inpassingen van infrastructuur. In beide cases loopt de tracé/m.e.r.-procedure aanvankelijk uit op een publieke impasse. De cases laten echter zien dat wanneer ingezet wordt op inpassing van infrastructuur op basis van een integrale gebiedsontwikkeling, de tracé/m.e.r.-procedure geen belemmerende factor is. Het door de rijksoverheid betrekken van bij de tracé/m.e.r.-procedure potentieel dwarsliggende lokale overheden is van groot belang gebleken. Het zich opstellen als elkaars gelijkwaardige partners door centrale en decentrale overheden blijkt een heilzaam effect te hebben op een voorspoedige tracé/m.e.r.-procedure. Dat de procedurele druk die de tracé/m.e.r.-procedure biedt in de vorm van de aanwijzing nodig kan zijn om voldoende urgentie te kweken onder verschillende overheidspartijen om er gezamenlijk uit te komen, laat de case Sijtwende zien. Met name de cases N201+ en W4 tonen aan dat wanneer infrastructuur ingepast wordt op basis van integrale gebiedsontwikkeling, de planning van infrastructuur in een complexe besluitvormingssituatie terecht komt. Niet alleen de tracé/m.e.r.-procedure, maar ook bestemmingsplanprocedures voor de gebiedsontwikkeling(en) maken deel uit van de planvorming. In de onderzochte cases is weinig sprake geweest van procedurele afstemming tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Bij de cases N201+ en W4 is op basis van integrale planvorming een publieke samenwerkingsovereenkomst ondertekend, waarin de partijen zich verplichten tot planologische medewerking aan zowel de inpassing van infrastructuur als ontwikkeling van gebieden.

De meerwaarde van inpassing van infrastructuur op basis van integrale gebiedsontwikkeling manifesteert zich sterk op het gebied van de actorstructuur. Bij alle drie de onderzochte cases is na een jarenlange impasse als gevolg van schijnbaar onverenigbare belangen op basis van een integrale aanpak een doorbraak in de impasse bewerkstelligd. Met name het besef van wederzijdse afhankelijkheid bij de betrokken partijen om tot een haalbare oplossing te komen is daarbij van belang geweest. Wel laten de cases zien dat met integrale gebiedsontwikkeling de planning van infrastructuur met een complexe actorstructuur te maken krijgt. Het aantal betrokken partijen wordt groter, waardoor met meer verschillende belangen rekening gehouden moet worden. De cases laten zien dat met name ten aanzien van overheidspartijen de nodige inspanning vereist is om tot een gezamenlijke oplossing te komen. De bereidheid van overheden om elkaar als gelijkwaardige partners te zien, blijkt een basis te bieden voor samenwerking. De samenwerking tussen publieke partijen heeft in de onderzochte cases gezorgd voor een vergroting van de financiële slagkracht. Wanneer decentrale overheden een aan centrale overheden gelijkwaardige rol in het planvormingsproces hebben, blijken ze bereid om daar ook financiële verantwoordelijkheid voor te nemen. Bij de cases Sijtwende en W4 is de betrokkenheid van een private partij als onafhankelijke procesbegeleider van cruciaal belang geweest voor samenwerking tussen publieke partijen. Daarnaast is met het betrekken van een private partij in beide cases de nodige creativiteit, kennis en deskundigheid voor het vervlechten van verschillende belangen in het proces gebracht. Ook heeft de private partij in beide cases de nodige kennis en deskundigheid ingebracht ten aanzien van het financieel benutten van de meerwaarde van integrale inpassingen van infrastructuur. In de onderzochte cases zijn derden niet actief bij de integrale gebiedsontwikkeling betrokken. In het geval van Sijtwende en W4 heeft dat geleid tot tegenwerking.

6

Epiloog

6.1 Conclusies

Integrale gebiedsontwikkeling biedt mogelijkheden om tegemoet te komen aan de toenemende behoefte binnen de planning van weginfrastructuur om infrastructuur breder dan alleen vanuit verkeers- en vervoersoogpunt te beschouwen. Vanuit dat licht kan integrale gebiedsontwikkeling van meerwaarde zijn voor planning van weginfrastructuur. De actorstructuur neemt daarbij een cruciale plaats in. Integrale gebiedsontwikkeling zet expliciet in op samenwerking tussen gebiedsspecifieke actoren en het vervlechten van de belangen van die actoren. De onderzochte cases laten een beeld zien van gebiedsontwikkelingen waarin actoren bereid zijn om zich afhankelijk van en gelijkwaardig aan elkaar op te stellen. Daarbij valt met name de bereikte samenwerkingsbereidheid tussen overheidspartijen onderling op. Integrale gebiedsontwikkeling blijkt een succesvol instrument te zijn om samenwerking tussen potentieel conflicterende overheidspartijen te bewerkstelligen. De bereidheid van actoren om op basis van onderlinge afhankelijkheid en gelijkwaardigheid met elkaar samen te werken effent de weg voor voorspoedige besluitvorming. Zo kan met het op basis van een integrale gebiedsontwikkeling inpassen van weginfrastructuur de potentiële belemmerende werking van de tracé/m.e.r.-procedure ondermijnt worden. Daarnaast effent samenwerkingsbereidheid van actoren de weg voor inpassingen van infrastructuur met een hoge ruimtelijke kwaliteit. De cases Sijtwende en W4 hebben laten zien dat met integrale gebiedsontwikkeling infrastructuur ingepast kan worden in gebieden met een diversiteit aan functies, waarin bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid een volwaardige plaats hebben. Met een integrale gebiedsontwikkeling is de meerwaarde van dergelijke inpassingen financieel via de markt benut. Wanneer de overheid eerst zelfstandig blijft investeren in infrastructuur en pas na realisering van infrastructuur waardeverhoging van het omliggende gebied via grondverkoop te gelde maakt, kan voorkomen worden dat de inpassing en aanleg volledig afhankelijk gemaakt worden van de markt.

Het totstandbrengen van integrale oplossingen vergt de nodige inspanning, kennis en kunde. Daarbij is de inbreng van private partijen onontbeerlijk. Zij kunnen als onafhankelijke partij als intermediair tussen overheidspartijen optreden, bemiddelen en op basis daarvan belangen vervlechten. Daarnaast is de betrokkenheid van private partijen van belang vanuit het oogpunt van de vereiste creativiteit, kennis en deskundigheid voor het genereren van integrale oplossingen en het financieel benutten van de meerwaarde van dergelijke integrale inpassingen via de markt. Wanneer er niet de beschikking is over de juiste dosis creativiteit, kennis en deskundigheid zal het genereren van integrale oplossingen met meerwaarde niet meer dan een niet te verwezenlijken ideaal blijven.

Paradoxaal genoeg vormt de potentiële meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur tegelijk een bron voor potentiële complicaties. Er is geconcludeerd dat de actorstructuur een cruciale plaats inneemt bij de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling. Wanneer weginfrastructuur wordt ingepast in het kader van integrale gebiedsontwikkeling heeft dat tot gevolg dat de actorstructuur complexer wordt. Het aantal betrokken actoren wordt groter en daardoor

ook het aantal verschillende belangen. De kans op belangentegenstellingen, conflicten en impasses wordt dan ook groter. Omdat dat ook door zal slaan op het vlak van besluitvorming en de inhoud, zullen de grootste inspanningen om tot een succesvolle integrale gebiedsontwikkeling te komen op het vlak van de actorstructuur moeten liggen, met name om samenwerking tussen overheidspartijen te bewerkstelligen. Dit wijst nog eens op het belang van de inbreng van een onafhankelijke private partij als procesbegeleider.

Ten aanzien van besluitvorming brengt een integrale gebiedsontwikkeling procedurele complicaties voor de planning van weginfrastructuur met zich mee. De Tracéwet biedt een procedure waarin besluitvorming over infrastructuur, ruimtelijke besluitvorming en besluitvorming over milieu-effecten met elkaar geïntegreerd zijn en waarin bovendien rechtsbeschermingsmomenten zijn gebundeld. Het daaruit voortkomende tracébesluit geeft vrijstelling voor het bestemmingsplan. Voor het integraal ontwikkelen van een gebied is er geen dergelijke geïntegreerde vorm van besluitvorming. Voor de inpassing van infrastructuur geldt vrijstelling voor het bestemmingsplan middels het tracébesluit, maar voor de gebiedsontwikkeling als geheel niet. Voor de gebiedsontwikkeling moet apart de bestemmingsplanprocedure doorlopen worden. Het gevolg is dat voor één integrale oplossing meerdere procedures doorlopen moeten worden. De nieuwe Wro biedt met de zogenaamde coördinatie-regeling mogelijkheden om verschillende besluiten en procedures gelijktijdig en gecoördineerd plaats te laten vinden. Een dergelijke ontwikkeling is een stap in de goeie richting, maar de vraag is of het de meest optimale uitgangspunten biedt voor het totstandbrengen van integrale inpassingen van infrastructuur. Een verdere integratie van besluitvorming over infrastructuur in ruimtelijke besluitvorming lijkt meer gewenst.

Om te komen tot integrale inpassingen van infrastructuur is het van belang om verschillende functies in onderlinge afhankelijkheid op elkaar af te stemmen. Er is geconcludeerd dat de actorstructuur een cruciale positie inneemt bij het genereren van gebiedsgerichte integrale oplossingen. Dat betekent dat inhoudelijke afwegingen gemaakt moeten worden vanuit een op het betreffende gebied toegespitst procesmatig afwegingskader en dat gestandaardiseerde procedurele afwegingskaders daarvoor niet geschikt zijn. De tracé/m.e.r.-procedure als inhoudelijk afwegingskader om een integrale oplossing te genereren zal in zo'n situatie tekort schieten. Dat betekent dat bij inpassingen van weginfrastructuur in het kader van integrale gebiedsontwikkeling de functie van de tracé/m.e.r.-procedure als inhoudelijk afwegingskader wegvalt. Wanneer deze constatering naast de eerder genoemde constatering gezet wordt dat een verdergaande integratie van besluitvorming over infrastructuur in ruimtelijke besluitvorming gewenst is om integrale inpassingen van weginfrastructuur tot stand te brengen, roept dat de vraag op wat nog de effectiviteit en relevantie is van de huidige Tracéwet in een tijd waarin meer en meer ingezet wordt op integrale inpassingen van weginfrastructuur.

6.2 Tot slot

Met deze studie is gepoogd om antwoord te geven op de vraag wat de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur is en welke complicaties het tot gevolg kan hebben. Er is geconcludeerd dat integrale gebiedsontwikkeling daadwerkelijk van meerwaarde kan zijn voor planning van weginfrastructuur, maar dat de potentiële meerwaarde tegelijkertijd een bron van potentiële complicaties is. Met andere woorden: de sterkte vormt tegelijkertijd de zwakte. Het succes van inpassingen van weginfrastructuur op basis van een integrale gebiedsontwikkeling zal dan ook afhankelijk zijn van de kunst van betrokkenen om de potentiële complicaties zoveel mogelijk te voorkomen. Dat roept dan de vraag op hoe die complicaties voorkomen kunnen worden. Vastomlijnde en tot in detail weergegeven recepten zijn daarvoor niet te geven. Eén van de kernpunten van een integrale gebiedsontwikkeling is gebiedsgerichtheid. Inpassing van weginfrastructuur in het kader van

een integrale gebiedsontwikkeling vraagt daarom om een gebiedsspecifiek proces. Het is vanuit dat licht zaak dat - om met Healey te spreken - "political communities invent their own processes" (Healey, 1997; 282). De mate waarin men op gebiedsniveau in staat is om dergelijke processen van de grond te krijgen zal bepalend zijn voor het totstandbrengen van integrale gebiedsgerichte inpassingen van weginfrastructuur. Zoals gezegd schieten vastomlijnde en gedetailleerde recepten daarvoor tekort, maar om een integrale gebiedsontwikkeling van meerwaarde te laten zijn in plaats van een bron van complicaties zijn een aantal algemeen geldende randvoorwaarden en uitgangspunten noodzakelijk. Zo moeten bij een integrale gebiedsontwikkeling gebiedsspecifieke actoren in staat gesteld worden om gezamenlijk tot een visie op de ruimtelijke kwaliteit van een gebied te komen. Een integraal gebiedsontwikkelingsproces vraagt in de eerste plaats niet om procedures, maar om procesbegeleiding. Private partijen lijken voor een rol als procesbegeleider het meest geschikt, aangezien zij als niet-overheidspartij een onafhankelijke positie in kunnen nemen tussen potentieel conflicterende overheidspartijen. Vanuit die positie moeten private partijen in staat worden geacht om de belangen van verschillende actoren te vervlechten, wat als basis dient om tot integrale oplossingen te komen. Een integrale oplossing die op basis van een dergelijke oplossing tot stand komt kan dan bekrachtigd worden met een publiek-publieke of publiek-private samenwerkingsovereenkomst, waarin partijen zich gezamenlijk contractueel binden aan de uitvoering van het integrale plan en waarin financiële verantwoordelijkheden zijn opgenomen. Gezien de huidige overheidsvoornemens ten aanzien van publiek-private samenwerking zouden inpassingen van weginfrastructuur op basis van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen leidend tot publiek-private samenwerkingsovereenkomsten in de toekomst wel eens meer bepalend kunnen zijn voor de totstandkoming van weginfrastructuur dan procedures leidend tot overheidsbesluiten.

Naar het zich laat aanzien lijkt de nieuwe Wro vanuit inhoudelijk oogpunt en vanuit het oogpunt van de actorstructuur mogelijkheden te bieden om op basis van een proces integrale ruimtelijke oplossingen tot stand te brengen door middel van de introductie van de structuurvisie. Dat instrument biedt op het inhoudelijke vlak de mogelijkheid om verschillende gebiedsspecifieke functies met elkaar in samenhang te brengen en op het vlak van de actorstructuur de mogelijkheid om de belangen van verschillende gebiedsspecifieke actoren op elkaar af te stemmen. Op het vlak van besluitvorming lijken de uitgangspunten om te komen tot integrale ruimtelijke oplossingen voor inpassingen van infrastructuur tekort te schieten. Om die uitgangspunten te verbeteren lijkt een verdergaande integratie van besluitvorming over infrastructuur in ruimtelijke besluitvorming onvermijdelijk. De huidige beleidsvoornemens om infrastructuur meer en meer te gaan ontwikkelen vanuit het oogpunt van een totale ruimtelijke ontwikkeling onderstrepen het belang van een dergelijke integratie van besluitvorming. Wanneer inpassingen van weginfrastructuur meer in een ruimtelijke context geplaatst worden is het zinvol om wetgeving daaromtrent meer in een ruimtelijke context te plaatsen. Vanuit dat licht bezien kan de houdbaarheid van de tracéwet als gering ingeschat worden. Bij het verbeteren van de uitgangspunten voor besluitvorming over integrale inpassingen van weginfrastructuur is het integreren van wetgeving over inpassingen van weginfrastructuur in ruimtelijke wetgeving een logische eerste stap. Het opheffen van de tracéwet moet daarbij als serieuze optie beschouwd worden.

Er is geconstateerd dat de actorstructuur een cruciale plaats inneemt ten aanzien van de meerwaarde en complicaties van integrale gebiedsontwikkeling voor planning van weginfrastructuur. Eenzelfde constatering zou op kunnen gaan voor het creëren van optimale uitgangspunten voor integrale ruimtelijke inpassingen van weginfrastructuur. Binnen de rijksoverheid komt beleid, financiering en wetgeving over ruimtelijke aangelegenheden tot stand binnen het ministerie van VROM, terwijl beleid, financiering en wetgeving met betrekking tot verkeer en vervoer binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot stand komt. Beide ministeries mogen dan in veel situaties met elkaar samenwerken, het blijven twee afzonderlijke actoren met eigen belangen. De vraag is of een dergelijke situatie de

beste uitgangspunten biedt voor integrale ruimtelijke inpassingen van infrastructuur. Verwacht mag worden dat een samenvoeging van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM tot één ministerie van Ruimte (waarin ook het ministerie van LNV in op zou kunnen gaan) betere uitgangspunten biedt om beleid, financiering en wetgeving integraal tot stand te brengen en inhoudelijke afwegingen, besluitvorming en actorstructuur met betrekking tot verkeer en vervoer in een ruimtelijke context te brengen. Alhoewel het totstandbrengen van concrete integrale gebiedsgerichte inpassingen van weginfrastructuur in belangrijke mate gedragen moet worden door decentrale overheden, lijkt een op centraal niveau uitgedragen integrale ruimtelijke ontwikkelingsgedachte vanuit één Ministerie van Ruimte de beste uitgangspunten te bieden voor integrale ruimtelijke inpassingen van weginfrastructuur. Beleid, financiering en wetgeving kunnen dan vanuit één ministerie vanuit een totale ruimtelijke ontwikkelingsgedachte tot stand komen. Een dergelijk uitgangspunt biedt de voorwaarden om weginfrastructuur werkelijk integraal in te passen en - naast dat het bijdraagt aan bereikbaarheid - een optimale bijdrage te laten leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van de Europese stadstaat Nederland.

LITERATUUR

- Arts, E.J.M.M., E. Jurakic, M. Hogendoorn, (2002), *Werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Blanken, A., M. Bult-Spiering, G. de Wulf (2004), *Publiek-private samenwerking bij integrale gebiedsontwikkeling*, P3BI, Enschede.
- Broekman, H. (2004), *W4: Wonen, werken, water en wegen; Ontwikkelingsbedrijf W4 Leiderdorp: Samenwerking in ontwikkeling*, Ontwikkelingsbedrijf W4 Leiderdorp, Leiderdorp.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten, W.P.C. van Zanten (red.) (1996), *Grote projecten; Besluitvorming en management*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Bruijn, J.A. de, E. ten Heuvelhof, R. in 't Veld (1998), *Procesmanagement; Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.
- Bruijn, J.A. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman (2004), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht.
- Bruinsma, F.R. (1994), *De invloed van transportinfrastructuur op ruimtelijke patronen van economische activiteiten*, Elinkwijk, Utrecht.
- Bult-Spiering, M. (2003), *Publiek-private samenwerking; De interactie centraal.*, Lemma, Utrecht.
- Bult-Spiering, M., J. van der Heijden, M. Hertogh, F. Hobma, J. Edelenbos (red.) (2003), *Publiek-private samenwerking; Rijksoverheid in debat met wetenschappers*, Eburon, Delft.
- Bult-Spiering, M. (2005), *Interactie in publiek-private samenwerking*, in: Openbaar bestuur, februari 2005, p. 6-10.
- Dammers, E., F. Aliar, G.J. van der Spek (2004), *Ontwikkelingsplanologie; Lessen uit en voor de praktijk*; NAi Uitgevers, Rotterdam.
- Dijkstra, T., S. van de Klerk (2003), *Gebieden op de schop; Evaluatie gebiedsgericht milieubeleid; De methodiek, de multiplier en het milieueffect*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Edelenbos, J., R. Monnikhof (2002), *Sijtwende: een eenzame successtory?*, in: Van Ham en Koppenjan (2002) p. 225-250.
- Friedmann, J. (1973), *Retracking America; A theory of transactive planning*, Anchor Press/Doubleday, Garden City.
- Habermas, J. (1984), *The theory of communicative action*, Heinemann, London.
- Ham, H. van, J. Koppenjan (red.) (2002), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; Wenkend of wijkend perspectief?*, Lemma, Utrecht.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning; Shaping places in fragmented societies*, Palgrave, Basingstoke.
- Heuvelhof, E. ten, F. Hobma (2004), *Ruimtelijke en milieu-inpassing van grote infrastructuurprojecten: het juridische kader*, in: TK (2004c) p. 110-127.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1989), *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Janssen-Jansen, L. (2001), *Het plan van de toekomst: integraal en regionaal?*, in: De Roo en Schwartz (2001) p. 56-75.
- Kee, P. (1996), *Integraliteit geïnventariseerd; Een onderzoek naar de integrale benadering van verkeer en vervoersvraagstukken in trajectstudies voor hoofdwegen*, afstudeerscriptie Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

- Kenniscentrum PPS (2001), *Benefit sharing; Een nieuw instrument voor een doelmatige overheid*, Kenniscentrum PPS, Den Haag.
- Kenniscentrum PPS (2001b), *Publiek-private samenwerking; De krachten gebundeld*, Kenniscentrum PPS, Den Haag.
- Kenniscentrum PPS (2003), *Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkeling en PPS*, Kenniscentrum PPS, Den Haag.
- Kenniscentrum PPS (2004), *Voortgangsrapportage PPS; Van incidenteel naar structureel*, Kenniscentrum PPS, Den Haag.
- Klijn, E.H., G.R. Teisman (2002), *Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek*, in: Van Ham en Koppenjan (2002) p. 47-76.
- Klink, Th. F., A.G.M. Humblet, M.C.J. ter Stege (2000), *Handleiding voor de tracé/m.e.r.-procedure*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Delft.
- Koenders, D., R.A. Noordsij (2004), *Budgettaire inpassing van grote infrastructuurprojecten*, in: TK (2004c) p. 80-88.
- Korsten, A.F.A., J.A. de Bruijn, P. de Jong, W.P.C. van Zanten (1996), *Technisch complexe projecten: een verkenning*, in: De Bruijn et al. (1996) p. 22-107.
- Kouwenhoven, V.P. (1991), *Publiek-private samenwerking; Mode of model?*, Eburon, Delft.
- Linden, G., H. Voogd (red.) (2004), *Environmental and infrastructure planning*, Geo Pers, Groningen.
- Marlet, G., J. Poort (2003), *Van centraal naar beter; Perspectieven voor decentralisatie van de aanleg van infrastructuur*, Nyfer, Breukelen.
- Meester, W.J., P.H. Pellenbarg (1986), *Subjectieve waardering van bedrijfsvestingsmilieus in Nederland*, Girug, Groningen.
- Min. V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (1998), *Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Min. V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), Min. VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2004), *Nota Mobiliteit; Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Min. VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2003), *Van hindermacht naar ontwikkelkracht?*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Min. VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken (2004), *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Niekerk, F. (2000), *Het effect gerapporteerd; De gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van verkeersinfrastructuur*, Geo Pers, Groningen.
- Offermans, R.N., D.M. van der Velde (2004), *Value capturing; Potentieel financieringsinstrument voor Nederland?*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Peek, G.J. (2003), *De mythe van bijdragen van vastgoedopbrengsten aan investeringen in infrastructuur bij integrale gebiedsontwikkeling*, in Bult-Spiering et al. (2003) p. 61-64.
- RVW (Raad voor Verkeer en Waterstaat) (1998), *Ambities bundelen; Advies over de inpassing van infrastructuur*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- RVW (Raad voor Verkeer en Waterstaat) (2004), *Ieder zijn deel; Locatiebereikbaarheid anders aanpakken*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Roo, G. de (2003), *Environmental planning in the Netherlands: too good to be true*, Ashgate, Aldershot.
- Roo, G. de, M. Schwartz (red.) (2001), *Omgevingsplanning, een innovatief proces; Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

- Schaay, J.P. (2004), *Infra deels betalen uit gebiedsontwikkeling*, in Cobouw, 17-11-2004.
- Stuurgroep N201+ (2002), *Regioakkoord Masterplan N201+*, Stuurgroep N201+, Aalsmeer.
- Stuurgroep N201+ (2004), *N201+ realisatiebesluit*, Stuurgroep N201+, Aalsmeer.
- Teisman, G.R., (1995), *Complexe besluitvorming; Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 2^e druk, Vuga, Den Haag.
- Teisman, G.R. (2001), *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement; Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Eburon, Delft.
- Teisman, G.R., J. Edelenbos, E.H. Klijn, J. Verbart (2001), *Ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, in: Teisman (2001) p. 29-43.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2002), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2002; Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, publ.nr. 28000 A, nr. 34, vergaderjaar 2001-2002, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2003), *Publiek-private samenwerking; Brief van de Minister van Financiën*, publ.nr. 28753, nr. 3, vergaderjaar 2002-2003, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2003b), *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (wet ruimtelijke ordening)*, publ.nr. 28916, nr. 3, vergaderjaar 2002-2003, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004), *Vaststelling van begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004; Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, publ.nr. 29200 A, nr. 35, vergaderjaar 2003-2004, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004b), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; Hoofdrapport*, publ.nr. 29283, nr. 6, vergaderjaar 2004-2005, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004c), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten*, publ.nr. 29283, nr. 10, vergaderjaar 2004-2005, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2004d), *Grondbeleid; Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu*, publ.nr. 27581, nr. 20, vergaderjaar 2004-2005, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- TK (Tweede Kamer der Staten-Generaal) (2005), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2005; Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*, publ.nr. 29800, nr. 58, vergaderjaar 2004-2005, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Voogd, H. (1995), *Methodologie van ruimtelijke planning*, Coutinho, Bussum.
- Voogd, H. (2001), *Facetten van de planologie*, 5^e druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Woltjer, J. (2000), *Consensus planning; The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate, Aldershot.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1994), *Besluiten over grote projecten*, Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Sdu Uitgevers, Den Haag.