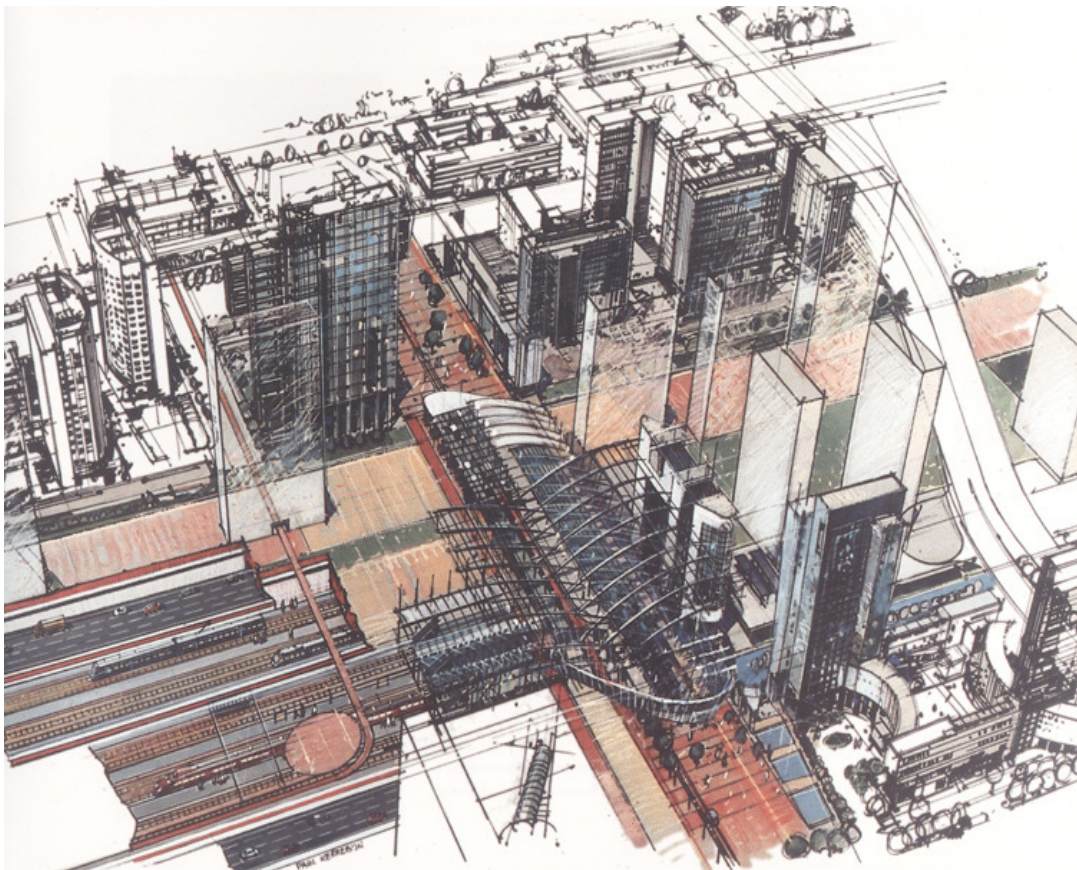


Combinatieprojecten; *het ruimtelijk kruisen van twee procedures*

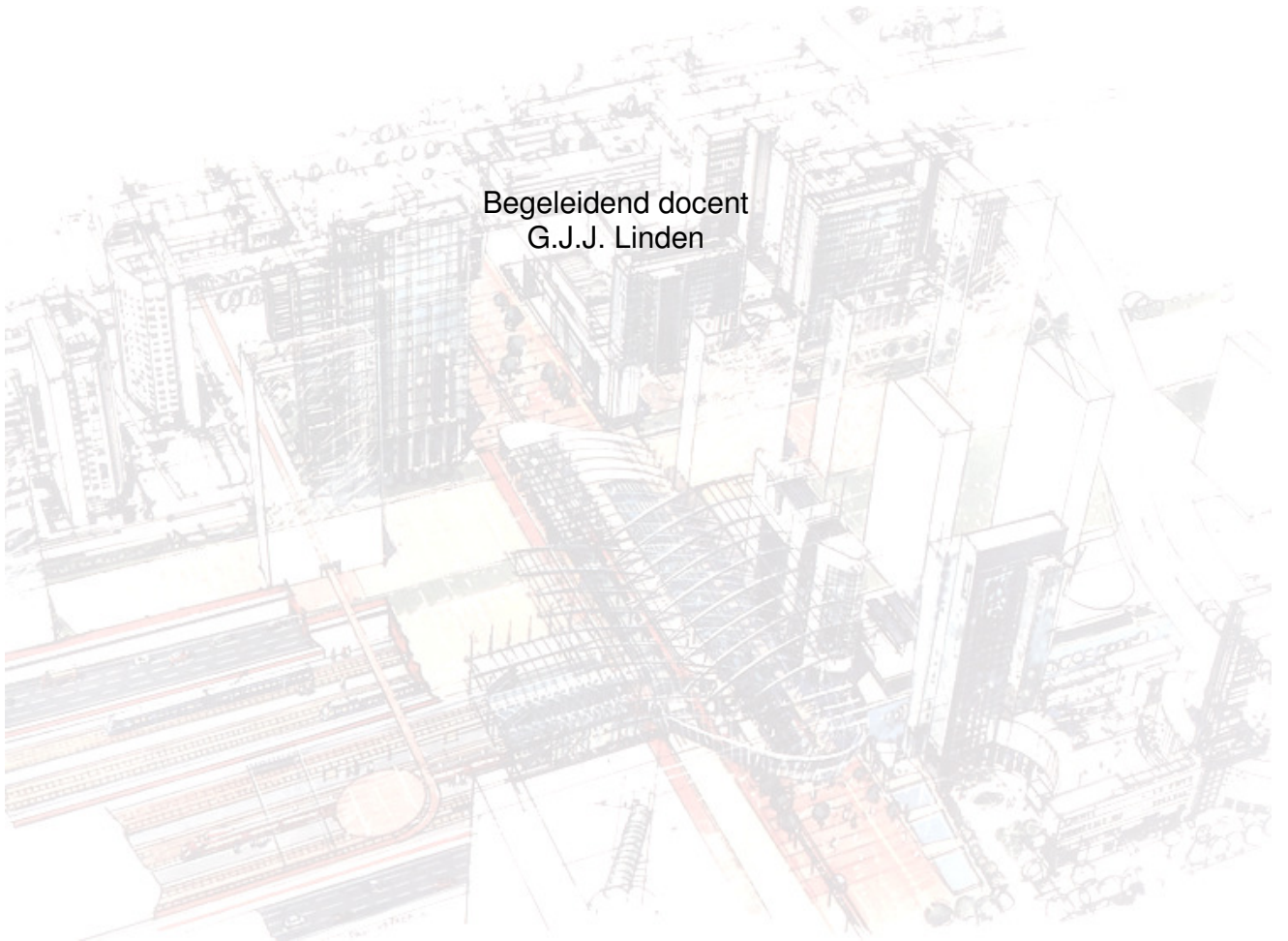


Frans van der Werf

Juni 2007

Titelpagina

Begeleidend docent
G.J.J. Linden



Afstudeeropdracht

Geschreven door F.C. van der Werf

Doctoraal Technische Planologie

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen



Voorwoord

Dit rapport is het resultaat van een zelfstandig onderzoek naar wettelijke bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan bij combinatieprojecten waarvoor de procedure Tracéwet verplichtend is. Onder combinatieprojecten kunnen in deze context projecten worden verstaan, waarbij rijksinfrastructuur en het aanliggende gebied op integrale wijze worden gerealiseerd. In dit onderzoek is gekeken naar combinatieprojecten waarbij de rijksinfrastructuur verdiept wordt aangelegd, waardoor het bovenliggende gebied in beginsel ook kan worden opgenomen in de integrale aanpak. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden voor de opleiding Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Graag wil van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken voor hun bijdrage aan mijn onderzoeksrapport. Allereerst wil ik mijn gesprekpartners bedanken; dhr. Bartels van projectbureau Zuidas, dhr. De Jong en dhr. Goessen van gemeente Maastricht, dhr. Kootstra van projectbureau Leidsche Rijn, en mevr. Van der Ark van gemeente Voorburg-Leidschendam. Verder wil ik mijn afstudeerbegeleider bedanken. Zijn opbouwende kritiek en goede aanwijzingen hebben enorm geholpen om tot dit resultaat te komen. Tot slot zijn er nog vrienden, familie en andere naasten die hun steentje hebben bijgedragen aan mijn onderzoek. Hun belangstelling en geduld gedurende het afstudeerproces hebben mij gesteund.

Frans van der Werf
Groningen, juni 2007

INHOUDOPGAVE

01	INLEIDING	5
01.01	Introductie	5
01.02	Aanleiding	5
01.03	Probleemsignalering	7
01.04	Onderzoeksopzet	9
01.05	Onderzoeksmethodiek	11
02	COMBINATIEPROJECTEN	13
02.01	Introductie	13
02.02	Integrale gebiedsontwikkeling	13
02.03	Het planningproces van combinatieprojecten	15
02.04	PPS en combinatieprojecten	16
02.05	Relatie tussen Rijk en Gemeente	18
02.06	De publiekrechtelijke afstemming bij combinatieprojecten	19
02.07	Resumé.....	20
03	ACHTERGRONDEN	22
03.01	Introductie	22
03.02	Algemeen begrippenkader	22
03.03	Stedelijke investeringsopgaven.....	24
03.04	Infrastructurele werken	25
03.05	Ruimtelijke ordening van de ondergrond	27
03.06	Meervoudigheid in de stedelijke omgeving	30
03.07	Resumé.....	31
04	HET BESTEMMINGSPLAN	33
04.01	Introductie	33
04.02	Het bestemmingsplan: inhoud en functie.....	34
04.03	Onderdelen van het bestemmingsplan	37
04.04	Zelfstandige project- of vrijstellingsprocedure	38
04.05	Juridische betekenis van een bestemmingsplan.....	39
04.07	Ondergronds ruimtegebruik	40
04.08	Resumé.....	42
05	DE TRACÉWET PROCEDURE	44
05.01	Introductie	44
05.02	Tracéwet procedure; de planvormingsystematiek.....	45
05.03	De ruimtelijke verankering in de Tracéwet.....	47
05.04	Knelpunten van Tracéwetprocedure.....	49
05.05	Bestemmingsplannen die voortkomen uit het Tracébesluit	50
05.06	Resumé.....	51
06	SIJTWENDE	53
06.01	Introductie	53
06.02	Procedure in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening	53
06.03	Procedure voor een Tracébesluit	55
06.04	Resumé.....	56

07	A2 PROJECT LEIDSCHÉ RIJN CENTRUM.....	58
07.01	Introductie	58
07.02	Het planningproces.....	59
07.03	Procedure in het kader van de Wro.....	60
07.04	Procedure in het kader van de Tracéwet.....	61
07.05	Resumé.....	62
08	A2 PROJECT MAASTRICHT	63
08.01	Introductie	63
08.02	Planvorming	63
08.03	De drie procedures	65
08.04	Resumé.....	67
09	AMSTERDAM ZUIDAS.....	68
09.01	Introductie	68
09.02	Planvorming	69
09.03	Resumé.....	71
10	EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING.....	73
10.01	Introductie	73
10.02	Het Central Artery/Tunnel Project.....	73
10.03	Ruimtelijke ordening in de VS	75
10.04	Besluitvorming rondom het CA/T-project.....	76
10.05	Resumé.....	78
11	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	79
11.01	Introductie	79
11.02	Conclusie	79
11.03	Aanbevelingen.....	83
BRONNEN.....		86
Wetten		91
Internet		91
GESPREKSPARTNERS		93
BIJLAGE I DE BESTEMMINGSPLANPROCEDURE		94
BIJLAGE II DE TRACÉWET PROCEDURE.....		96
BIJLAGE III VOORONTWERPBESTEMMINGSPLAN.....		97

01 Inleiding

01.01 Introductie

Dit onderzoek richt zich op de wettelijke bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan bij combinatieprojecten waarvoor de procedure Tracéwet verplichtend is. Het bestemmingsplan is een instrument om de bestemming, de inrichting en het beheer van gronden te regelen (Van Zundert, 2006). Verder voorziet de Tracéwet in een totale sectorale en ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedure voor de hoofdinfrastructuur van Nederland (Klaassen, 1998). Onder combinatieprojecten kunnen projecten worden verstaan waarbij infrastructuur en het aanliggende gebied, en in het geval van dit onderzoek ook het bovenliggende gebied, op integrale wijze worden gerealiseerd (Bregman, 2003). Combinatieprojecten zijn integrale gebiedsontwikkelingen; meerdere functies worden met elkaar verenigd in een afgebakend gebied (Bouwfonds MAB Ontwikkeling, 2005). Met het oog op het toekomstig functioneren van het gebied, behoeven deze afzonderlijke deelprojecten een hoge mate van onderlinge afstemming (Daamen, 2005).

In het eerste hoofdstuk wordt uiteengezet hoe tot de probleemstelling gekomen wordt. Daartoe worden de recente ontwikkelingen met betrekking tot combinatieprojecten en de planologische inkadering besproken. Dat leidt tot de formulering van een probleem- en doelstelling van dit onderzoek, met aansluitend de gerelateerde onderzoeksvragen. Tot slot wordt beschreven hoe de verslaglegging in dit onderzoek is opgebouwd.

01.02 Aanleiding

Combinatieprojecten

De Nederlandse overheid investeert in onze hoofdinfrastructuur en gerelateerde ruimtelijke ontwikkelingen. Een kleine greep uit de projecten die worden uitgevoerd: de Betuwelijn, de HSL Zuid en Oost, de Nieuwe Sleutelprojecten en de nodige investeringen in het snelwegennet. Met name de ontwikkeling van de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) gaat gepaard met zowel investeringen in (ontbrekende) infrastructuur als in stedenbouwkundig en economisch opzicht (VROM site). Het project Zuidas in Amsterdam is één van de NSP. Hier passeert namelijk de HSL Zuid. Bovendien is het een belangrijke ontwikkelingslocatie door de ligging tussen Schiphol en de oude binnenstad van Amsterdam. Voor dit project is een Masterplan opgesteld door de gemeente Amsterdam. Een belangrijke randvoorwaarde voor het volledig tot uitvoering brengen van het Masterplan is de ZuidasDok, of ook wel Dokmodel: door middel van tunnels wordt de infrastructuur (A10, HSL, nationale spoorwegen en metro) onder de grond gebracht. Hierdoor wordt het mogelijk de geplande vastgoedvolumes in het gebied te realiseren. Bovendien worden de wijken Zuid en Buitenveldert weer op elkaar aan gesloten middels een nieuw stadscentrum. De gemeente Amsterdam ziet het dokmodel als een onmiskenbare voorwaarde voor de nagestreefde kwaliteit voor wonen en werken (Zuidas site).

De procedure in kader van de Tracéwet

Besluitvorming rondom ontwikkelingen en wijzigingen aan de hoofdinfrastructuur vindt plaats middels de Tracéwet procedure. Deze procedurewet heeft betrekking op de hoofdinfrastructuur van Nederland en voorziet in een totale sectorale en ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedure (Klaassen, 1998). De hoofdinfrastructuur in Nederland bestaat uit alle hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. De procedure moet leiden tot een voorzienbaar en aan tijd gebonden eind van de besluitvorming, en de uitvoering verzekeren door het stroomlijnen van de verschillende wettelijke procedures die doorlopen moeten worden (Alons & Partners consultancy, 1996). Dit betekent dat de besluitvorming op rijksniveau centraal is gesteld. Rijkswaterstaat voert de procedure uit waarnaar de ministers van Verkeer & Waterstaat en VROM samen het tracébesluit nemen. Met het Tracébesluit wordt definitief besloten, wat de ontwikkeling van de infrastructuur inhoudt. De gemeente Amsterdam ziet in het project Zuidas het Dokmodel als een onmiskenbare voorwaarde voor de verdere gebiedsontwikkelingen. De plan- en besluitvorming hierover zal echter middels de sectorale Tracéwet procedure plaatsvinden. Hierdoor heeft deze procedure een groot aandeel in de ruimtelijke afstemming. De gemeente is voor de uitvoer van een groot deel van haar plannen afhankelijk van de 'positieve' uitkomst van de op rijksniveau centraal gestelde procedure.

Integrale ruimtelijke belangenafweging

In het kader van het algemeen belang is een integrale ruimtelijke belangenafweging voor hetzij een wijziging, hetzij een nieuwe ontwikkeling in de bestaande ruimtelijke structuur en inrichting een vereiste. In principe geldt voor elke ingreep dat 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening', zoals genoemd in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, een actieve coördinatie van verschillende (sectorale, ruimtelijke, economische en sociaal-culturele) betrokken belangen gewenst is. Door enerzijds het toedelen van functies en door anderzijds aan de ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek ruimte te bieden door het toelaten van functies, kan de ruimtelijke kwaliteit worden gewaarborgd. Wat met ruimtelijke kwaliteit bedoeld wordt, is niet eenvoudig toe te lichten. Het is namelijk een veelomvattend (container)begrip. Het streven naar ruimtelijke kwaliteit lijkt samen te vallen met het streven naar de beste, meest haalbare ruimtelijke invulling op de verschillende schaalniveaus. Met andere woorden het creëren van een aantrekkelijke, functionele en duurzame leefomgeving. Met deze gedachte in het achterhoofd kun je kijken naar de bestemmingsplannen die ontstaan op basis van de Tracéwet procedure.

Met de komst van een aantal stedelijke investeringsopgaven, die gekenmerkt worden door een integrale ontwikkeling van (deels) ondergrondse infrastructuur, vastgoed en openbare ruimte, neemt de problematiek omtrent een goede ruimtelijke afweging alleen maar toe. Voor de infrastructuur geldt in deze gevallen een Tracéwetprocedure plicht, dat zich uiteindelijk manifesteert in een Tracébesluit. Op basis van dit besluit wordt een nieuw of aangepast bestemmingsplan opgesteld, waarin zowel de ondergrond als de bovengrond bestemd wordt. Dit uit zich in de regel in een 'veterplan'; een bestemmingsplan dat het tracé volgt, bestaande bestemmingsplannen doorsnijdt, en weinig tot geen verband toont met deze bestemmingsplannen. Echter ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, is het van belang dat zowel ondergrondse bestemming als de bovengrondse bestemming(en) een volwaardige plaats krijgen in een bestemmingsplan.

Publiekrechtelijke afstemming

De publiekrechtelijke inkadering van combinatieprojecten met infrastructuur, waarvoor de Tracéwet procedure verplicht onderdeel is, is problematisch. De wet kent niet de mogelijkheid om het aanliggende gebied te bestemmen. Hierdoor is de afstemming tussen het tracébesluit en bestemmingsplannen matig, met als resultaat het veterplan. Met de komst van een aantal combinatieprojecten met een ondergrondse component neemt de complexiteit toe. In plaats van twee dimensies hebben we te maken met drie dimensies. Indien besloten wordt op basis van een Tracébesluit de infrastructuur onder de grond te brengen ontstaat er een 'nieuw' onbebouwd maaiveld boven de infrastructuur. De vraag is alleen wie de wettelijke bevoegdheid heeft over het 'nieuwe' maaiveld. Het moge duidelijk zijn dat het Rijk (rijkswaterstaat) bevoegd gezag heeft over de infrastructuur. Echter de vraag is of dit ook geldt voor de ruimte boven het tracé. Is hier het Rijk ook het bevoegd gezag of is dat in beginsel de gemeente? Heeft de lokale overheid door middel van het bestemmingsplan een bepalende werking of is het juist zo dat de rijksoverheid met het Tracébesluit, een overwicht heeft in de planvorming, met name als het gaat om gebiedsontwikkelingen? Deze vragen monden uit in een algemene probleemstelling en doelstelling die centraal staan in dit onderzoek.

01.03 Probleemsignalering

Op basis van de hier geschetste problematiek kan een probleem- en doelstelling worden geformuleerd. Deze monden vervolgens weer uit in een aantal onderzoeksvragen, de afbakening, en de onderzoeksopzet.

Probleemstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

In hoeverre zijn wettelijke bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan bepalend, bij combinatieprojecten, met een verdiept traject, waarvoor de procedure Tracéwet verplichtend is?

Met andere woorden: Wat gebeurt er als deze twee procedures, de bestemmingsplan procedure (in het kader van de Wro) en de Tracéwet procedure, elkaar ruimtelijk kruisen in het kader van een (deels) verdiept traject, waarboven en in de directe omgeving gebiedsontwikkelingen gepland zijn?

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek wordt als volgt geformuleerd:

Het inzichtelijk maken van de wettelijk bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan, bij combinatieprojecten waarvoor de procedure Tracéwet verplichtend is?

Onderzoeksvragen

Op basis van de probleemstelling en de doelstelling kunnen een aantal onderzoeksvragen worden geformuleerd. Deze onderzoeksvragen, dan wel deelvragen, dienen gezamenlijk antwoord te geven op de hoofdvraag. Dit onderzoek richt zich op combinatieprojecten. Daarom zal in eerste instantie op dit begrip worden ingegaan.

Analyse van combinatieprojecten

- ❑ Wat zijn de karakteristieken van combinatieprojecten? Welke partijen zijn betrokken bij de planvorming van combinatieprojecten en welke rol spelen ze in dit proces (H2)?
- ❑ Wat is de context waarin combinatieprojecten tot stand komen (H3)?

Analyse van het bestemmingsplan

- ❑ Hoe is het ruimtegebruik, zowel bovengronds als ondergronds, geregeld in het bestemmingsplan (H4)?

Analyse van de Tracéwet procedure

- ❑ Welke invloed heeft de procedure Tracéwet op het bestemmingsplan rond en op de infrastructuur (H5)?

Casestudies

- ❑ Hoe verhoudt de problematiek zich in de praktijk (H6,7,8,9,10)?

Afbakening

Het overheidsbeleid met betrekking tot de stedelijke gebieden heeft de afgelopen decennia verschillende vormen aangenomen. Zo was er uitbreiding ten opzichte van inbreiding, en functiescheiding versus functiemenging. Inbreiding kan opgevat worden als het inrichten en bebouwen van open ruimten binnen de bebouwde kom. Daarentegen wordt bij uitbreiding in beginsel gebruik gemaakt van de ruimte buiten de bebouwde kom. Het stedenbouwkundige concept van functiescheiding – de scheiding tussen wonen, werken, verkeer en recreatie – ontstond in de jaren 20 van de vorige eeuw, als reactie op de slechte leefomstandigheden in veel steden. Tegenstanders zien daarentegen meer in het concept van functiemenging; een mix van wonen, werken, verkeer en recreatie. Het huidige overheidsbeleid wordt gekenmerkt door compacte verstedelijkingsvormen op basis van de bundelingstrategie en zo veel mogelijk behoud van openbare ruimten (Ministerie van VROM, 2004). Op basis van dit beleid zijn er de laatste jaren een groot aantal combinatieprojecten gestart. Dit zijn projecten waarbij het niet alleen gaat om het realiseren van infrastructuur of woningen. Het zijn projecten waar naast de infrastructuur ook het aanliggende gebied, en in het geval van dit onderzoek ook het bovenliggende gebied, ontwikkeld wordt. Deze vorm van ruimtegebruik, het combineren van functies op één locatie, wordt in de regel meervoudig ruimtegebruik genoemd. De nadruk van dit onderzoek ligt op stedelijke gebieden waar de ontwikkeling of wijziging van

(hoofd)infrastructuur, met een ondergrondse component, een stempel drukt op het planningsproces van gebiedsontwikkelingen. Het gaat om projecten waar de procedure in het kader van de Wro en de procedure in het kader van de Tracéwet een dusdanige rol speelt in ruimtelijke inrichting van het gebied. Dit onderzoek beperkt zich tot:

- Projecten waarbij de wijziging/ontwikkeling van rijkswegen van een bovengronds traject naar een ondergronds traject, een cruciale rol speelt in de gebiedsontwikkeling.
- Het bovenliggende gebied – het ‘nieuwe’ maaiveld – onderdeel van de gebiedsontwikkelingsplannen is.

In het praktijkgedeelte van het onderzoek worden een aantal cases bestudeerd. Deze cases zijn Sijtwende, A2 passage Maastricht, A2 Leidsche Rijn, en Zuidas. Daarnaast wordt de problematiek in een internationaal daglicht gezet, door de bestudering van het Central Artery/Tunnel Project, in Boston (VS). De keuze voor de Nederlandse cases ligt voor de hand. Combinatieprojecten met rijkswegen waarvoor de Tracéwet een verplicht onderdeel is, zijn er niet in grote getale. Deze vier projecten hebben daarom in Nederland op dit moment een vrij unieke status. Door het huidige beleid (gebiedsgerichte aanpak, bundelingstrategie) en de verscheidenheid aan ruimteclaims kunnen deze projecten in de toekomst wel eens sterk aan belang gaan winnen. Het project in Boston geeft een redelijk inzicht in de wijze waarop in de Verenigde Staten wordt omgegaan met de geschetste problematiek. Bij voorbaat dient te worden aangegeven dat bij deze casestudy de diepte niet gezocht is. Dit heeft alles te maken met de gebrekkige verslaglegging.

01.04 Onderzoekopzet

Dit onderzoek is ingedeeld in een aantal fasen. In elke fase worden één of een aantal deelvragen beantwoord. In het onderstaande worden deze fasen kort toegelicht.

Fase I Literatuurverkenning

De eerste fase bestaat uit een viertal onderdelen. In eerste instantie wordt het begrip combinatieprojecten verder toegelicht. Combinatieprojecten komen tot stand door middel van integrale gebiedsontwikkeling waarbij zowel publieke als private partijen bij zijn betrokken. In dit deel worden de relaties tussen de verschillende partijen toegelicht. Het resultaat hiervan is terug te vinden in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de achtergronden van combinatieprojecten. Hierbij worden enkele thema's uit de ruimtelijke ordening toegelicht. Daarna worden het bestemmingsplan en de bestemmingsplanprocedure beschreven. Daarbij komt met name de wijze waarop ondergronds en bovengronds ruimtegebruik in het bestemmingsplan is geregeld aan bod. Het resultaat hiervan is terug te vinden in hoofdstuk 4. Vervolgens zal in hoofdstuk 5 aandacht worden besteed aan de Tracéwet procedure. Deze wet voorziet in een totale sectorale en ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedure.

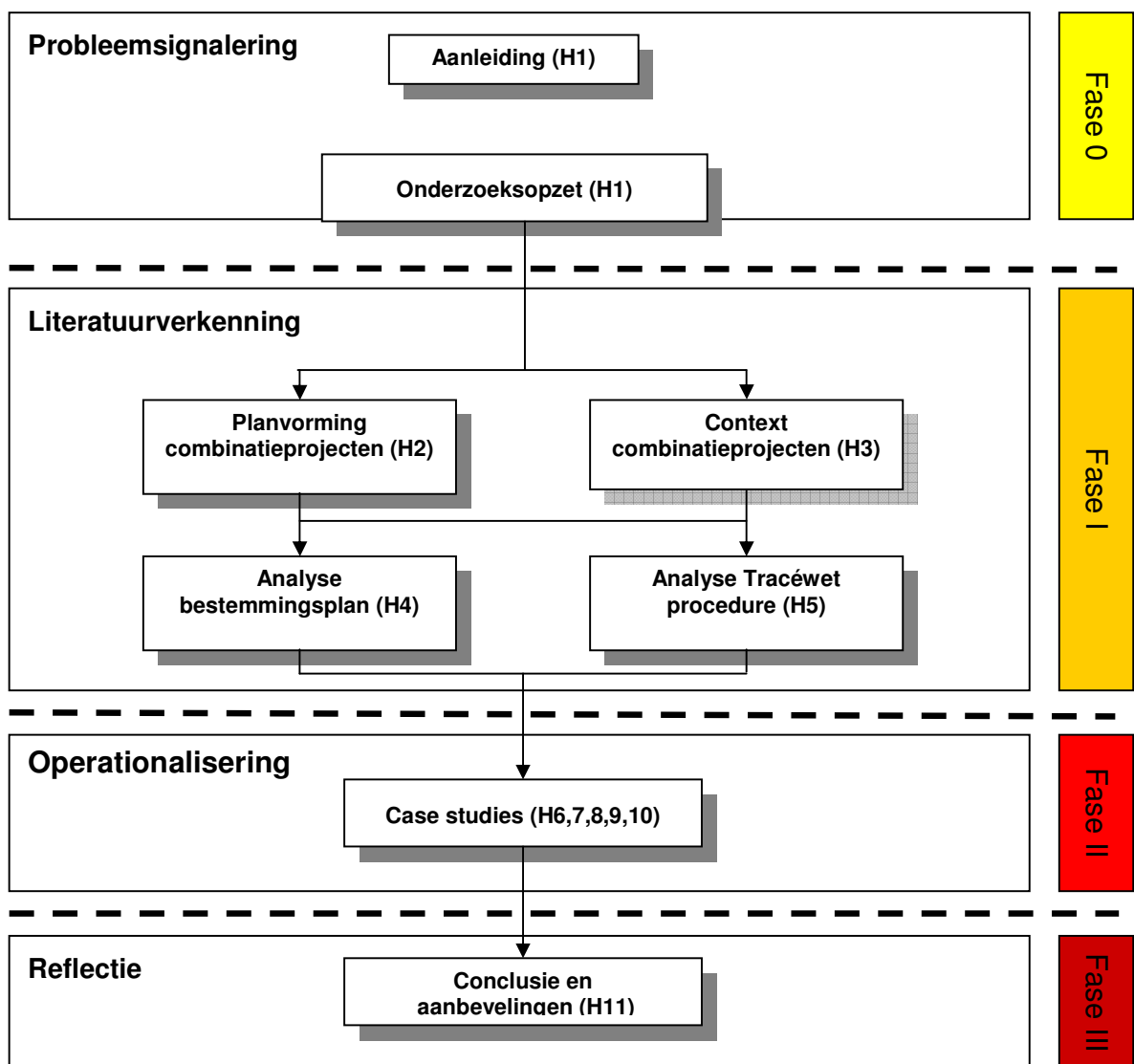
Fase II Operationalisering

In deze tweede fase wordt op basis van de eerste verkenningen ingegaan op een aantal praktijkvoorbeelden. Deze casestudies geven inzicht in de wijze waarop met de

geschetste problematiek in de praktijk wordt omgegaan. In de hoofdstukken 6,7,8, en 9 worden respectievelijk de casestudies van Sijtwende, Leidsche Rijn, Maastricht, en Amsterdam Zuidas besproken. In hoofdstuk 10 wordt een internationale casestudy uitgewerkt, namelijk het Central Artery/Tunnel-project.

Fase III Reflectie

In de laatste afsluitende fase wordt op basis van de verkregen inzichten gekeken of er sluitend antwoord kan worden gegeven op de probleemstelling en voldaan is aan de doelstelling. Daartoe zal in hoofdstuk 11 een afrondende conclusie worden geformuleerd. Tevens zullen er aantal aanbevelingen worden gegeven. De verschillende fasen zijn in onderstaand figuur schematisch weer gegeven.



Figuur 1.1 Onderzoeksopzet

01.05 Onderzoeksmethodiek

Voordat de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden, zal allereerst duidelijk moeten worden om welke type onderzoek het hier uiteindelijk gaat. Daarnaast zal er ook een keuze moeten worden gemaakt uit de verschillende onderzoeksstrategieën en informatiebronnen die beschikbaar zijn voor onderzoek. In deze paragraaf worden verschillende onderzoekstypen, onderzoeksstrategieën en informatiebronnen beschreven. Vervolgens wordt toegelicht welke in dit onderzoek worden gebruikt. Deze paragraaf is gebaseerd op de publicaties van Baarda & De Goede (2006) en Verschuren & Doorewaard (2000).

Onderzoekstype

Er kunnen verschillende onderzoekstypen worden onderscheiden, zoals beschrijvend onderzoek, exploratief onderzoek en toetsend onderzoek. Een beschrijvend onderzoek laat zich kenmerken door een nauwkeurige beschrijving van kenmerken van de onderzoekseenheden. Hierbij zal geen nadere aanduiding van relaties of verklaringen worden gegeven. Exploratief onderzoek is daarentegen gericht op de ontwikkeling van een theorie dan wel de formulering van één of meer hypothesen. Een toetsingsonderzoek zal vervolgens deze of een andere hypothese confronteren met de empirie, om op deze wijze de theorie te toetsen. Beschrijvend en exploratief onderzoek kan daarom vaak gezien worden als een voorfase van een toetsend onderzoek (Baarda & De Goede, 2006). Dit thesisonderzoek laat zich karakteriseren als een beschrijvend onderzoek.

Onderzoeksstrategieën

Een onderzoeksstrategie is het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Men spreekt hier ook wel van de onderzoeks aanpak. De onderzoeks aanpak moet antwoord geven op de vraag hoe om te gaan met het vergaren van relevant materiaal en de verwerking van dit materiaal tot antwoorden op de vragen uit de vraagstelling. In de literatuur worden hiervoor verschillende strategieën van onderzoek genoemd; survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek (deskresearch). In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van ten eerste deskresearch, met aansluitend enkele casestudies. Deze twee verschillende strategieën worden kort toegelicht (Verschuren en Doorewaard, 2000):

- *Deskresearch*

Een bureauonderzoek is een aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van door anderen geproduceerd of wel bestaand materiaal. In het bureauonderzoek kan onderscheid worden gemaakt tussen twee hoofdvarianten; literatuuronderzoek en secundair onderzoek. Literatuuronderzoek is de vergaring en bestudering van geproduceerd vakliteratuur. Het gaat hier veelal om een kwalitatieve inhoudsanalyse. Secundair onderzoek richt zich daarentegen op de vergaring en analyse van door andere geproduceerde statistische gegevens, die vaak op kwantitatieve wijze worden verwerkt en geanalyseerd.

- *Casestudy*

Een casestudy laat zich kenmerken als een onderzoek waarbij de onderzoeker inzicht probeert te verkrijgen in een of enkele objecten of processen, in dit geval de bepaling van de wettelijke bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan. De casestudy laat zich typeren door een klein aantal onderzoekseenheden, een arbeidsintensieve benadering, meer diepte dan breedte, een selectieve ofwel strategische steekproef; kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden, een open waarneming op locatie. Binnen het domein van de casestudy zijn ook weer twee hoofdvarianten te onderscheiden; de enkelvoudige en de vergelijkende casestudy. De enkelvoudige casestudy richt zich slechts op één afzonderlijke case, terwijl de vergelijkende casestudy verschillende cases onderling vergelijkt. Hierbij ligt het accent bij de enkelvoudige casestudy op triangulatie (om het toeval uit te sluiten). De gebruiksmogelijkheden van de casestudy zijn groot doordat deze bijna in elke situatie toepasbaar is en een integraal beeld geeft van het onderzoeksobject.

Informatiebronnen

Voor de uitvoering van een onderzoek is relevante informatie van groot belang. Hiervoor kan volgens Verschuren en Doorewaard (2000) gekozen worden uit een vijftal categorieën, namelijk: personen, media, werkelijkheid, documenten, literatuur. In dit onderzoek is het aandeel literatuur relatief gezien beperkt. Het onderwerp van onderzoek komt slechts sporadisch voor. Hierdoor is er in principe sprake van één grote 'witte vlek' op dit gebied, waardoor een wetenschappelijke onderbouwing wordt bemoeilijkt. Anderzijds kunnen de documenten die gepubliceerd zijn door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en VROM wel een goed beeld geven van de kwestie.

Uiteindelijk gaat het om grofweg twee soorten informatie die belangrijk is in een onderzoek: (a) data ofwel gegevens, en (b) kennis.

Gehanteerde onderzoeksstrategieën en informatiebronnen

Het onderzoek is opgebouwd uit een drietal fasen, die in figuur 1.1 weergegeven zijn. In de verschillende fasen worden ook verschillende onderzoeksstrategieën en bronnen gebruikt. *Fase I* wordt uitgevoerd middels deskresearch. Relevante (vak)literatuur en documentatie op het gebied van combinatieprojecten en gebiedsontwikkeling, het bestemmingsplan, de Tracéwet procedure is bestudeerd. Als informatiebronnen zijn literatuur, documenten en media (waaronder internet) gebruikt. Op basis van de inzichten uit *Fase I* is *Fase II* uitgevoerd.

In *Fase II* wordt gebruik gemaakt van een casestudy volgens de hiërarchische methode. Relevante literatuur op het gebied van bestemmingsplannen en de Tracéwetprocedure is bestudeerd. Om inzicht te hebben in de wettelijke bevoegdheden worden een aantal gebiedsontwikkelingen in eerste instantie afzonderlijk van elkaar onderzocht. Vervolgens worden de resultaten in *fase III* met elkaar vergeleken. Bij de casestudy is gebruik gemaakt van interviews, documenten en de werkelijkheid. In *Fase III* worden aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen worden gedaan op basis van informatie uit de voorgaande fasen.

02 Combinatieprojecten

02.01 Introductie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op combinatieprojecten. Combinatieprojecten zijn projecten waarbij naast de infrastructuur ook het aanliggende gebied, en in het geval van dit onderzoek ook het bovenliggende gebied, ontwikkeld wordt (Bregman, 2003). Voorbeelden van combinatieprojecten zijn te vinden op het terrein van stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing is de fysieke aanpassing van bestaande stedelijke gebieden teneinde de stedelijke economie te versterken en duurzame steden te creëren. In dit vernieuwingsproces is sprake van een menging van publieke en private (commerciële) onderdelen. Traditioneel publieke taken zijn de grondexploitatie, de aanleg van infrastructuur, en de inrichting van de openbare ruimte. Het ontwikkelen van woningen en bedrijfsruimte is in aanleg commercieel.

Een belangrijk kenmerk van combinatieprojecten is de verwevenheid (interconnectiviteit) en complementariteit (wederzijdse afhankelijkheid). De verschillende partijen hebben elkaar nodig om gezamenlijke doelstellingen te verwezenlijken. De commerciële onderdelen hebben bijvoorbeeld baat bij een goede inrichting van de openbare ruimte en een goede infrastructuur. Indien de commerciële voorzieningen en ook omringende publieke voorzieningen goed bereikbaar zijn, heeft dit een positieve uitwerking op het gebied. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een aantal thema's het begrip combinatieprojecten verder toegelicht. Dit zijn integrale gebiedsontwikkeling, het planningproces, publiekprivate samenwerking, en de relatie tussen Rijk en gemeente.

02.02 Integrale gebiedsontwikkeling

Met de Nota Ruimte kiest de regering voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht, ruimtelijk beleid. Volgens VROM is (integrale) gebiedsontwikkeling zelfs de rode draad in het ruimtelijk beleid voor de komende jaren (VROM site). Integrale gebiedsontwikkeling kan gezien worden als een nieuwe manier van organiseren van de ruimtelijke planvorming en ruimtelijke ontwikkeling. Volgens Dammers e.a. (2004) heeft integrale gebiedsontwikkeling het karakter van een innovatieproces; een open planproces met bijzondere aandacht voor het genereren van de creativiteit. Het is een gezamenlijk zoekproces naar de belangrijke problemen en uitdagingen in een bepaald gebied en vervolgens een gezamenlijk ontwerpproces van oplossingen. Hierbij is de noodzaak tot coproductie en interconnectiviteit tussen diverse actoren groot (site VROM). Coproductie kan daarbij worden omschreven als een *'gemeenschappelijke aanpak, waarin meerdere doelen en belangen in beschouwing worden genomen'* (Teisman e.a., 2004). Interconnectiviteit kan worden gezien als het bindmiddel tussen verschillende actoren en netwerken. Deze samenwerking dient te geschieden op verschillende schaalniveaus (landelijk, regionaal en lokaal) en tussen verschillende publieke en private organisaties op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling (Bruil e.a., 2004).

Integrale gebiedsontwikkeling is een verzamelterm voor combinatieprojecten van een behoorlijke omvang. Het gaat hier om projecten die zowel fysiek als functioneel een hoge mate van onderlinge afstemming behoeven, met het oog op het toekomstig functioneren van het gebied (Daamen, 2005). Het gaat om projecten waar bijvoorbeeld een (nieuw) winkelcentrum, bedrijventerrein of woonwijk wordt (her)ontwikkeld. Volgens Van der Made in Harms (2004), is integrale gebiedsontwikkeling *'alles wat nodig is om een gebied een volwaardig deel van de stad te maken'*. Volgens het rapport Ontwikkelkracht – eindrapport van het onderzoek naar gebiedsontwikkeling - (VROM, 2005), gaat het bij gebiedsontwikkeling onder meer om *'het versterken van slagvaardigheid, een oriëntatie op uitvoeren, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren van snelheid en het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen'*. In de regel is integrale gebiedsontwikkeling van toepassing op zowel stedelijke als landelijke gebieden en het kan hierbij gaan om een nieuwe ontwikkeling (nieuwe uitleg) of de herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden (PPS-kenniscentrum site). Ten behoeve van dit onderzoek wordt er alleen gekeken naar stedelijke gebiedsontwikkeling.

Integrale aanpak

De projecten die op basis van gebiedsontwikkeling tot stand zijn gekomen, hebben enkele gemeenschappelijke kenmerken. Overall hebben de initiatieven een zeer lange doorlooptijd. Het is niet ongebruikelijk dat projecten al meer dan tien jaar geleden zijn geïnitieerd en nu pas de planstudie fase bereiken (Ministerie van VROM, 2005b). Naast deze lange projecthorizon wordt integrale gebiedsontwikkeling gekenmerkt door (Ministerie van VROM, 2005b en De Bruijn e.a, 2004):

- Samenwerking tussen enkele gemeenten onderling en de provincie. Met andere woorden ruimtelijke (en politieke) schaalniveaus komen samen;
- Een bepaalde vorm van fasering; het afstemmen van de gebiedsontwikkeling in de tijd;
- Een samenhangende ondernemende aanpak voor verschillende functies in een duidelijk afgeperkt gebied;
- Het samenkomen van beleidssectoren, markt en expertises. Dit betekent samenwerking met/tussen private partijen (consortiumvorming), en publieke private samenwerking;
- Financiële constructie die sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

De ontwikkeling van (stedelijke) gebieden vergt dus gelijktijdige en samenhangende initiatieven op verschillende sectorale werkterreinen. Het is van belang al die verschillende (sectorale en maatschappelijke) belangen tot één gezamenlijk resultaat samen te brengen. Volgens VROM (2005b) vereist dit een actieve en ondernemende houding van lokale en regionale bestuurders. Jesseyan (2006) noemt in deze context het professioneel opdrachtgeverschap. Volgens Jesseyan zijn *'goede opdrachtgevers'* van essentieel belang voor de realisering van combinatieprojecten. Behoudens het opdrachtgeverschap zal er ook gekeken moeten worden naar het leggen van dwarsverbanden tussen de verschillende disciplines en sectoren, het stellen van de juiste randvoorwaarden, en het bundelen van kennis en ervaringen.

Belemmeringen bij integrale gebiedsontwikkeling

Deze nieuwe manier van organiseren van de ruimtelijke planvorming en ruimtelijke ontwikkeling kent echter ook zijn belemmeringen. Dit blijkt uit een onderzoek van het Directoraat Generaal Ruimte van het Ministerie van VROM (2003). De belemmeringen hebben betrekking op het beleid en beleidsinhoud, op de middelen en instrumenten, en op het proces en de organisatie.

Het is in de praktijk niet ongewoon dat er spanning bestaat tussen wat wordt beoogd in een gebied en het bestaande vigerende overheidsbeleid. Gewenste gebiedsontwikkelingen kunnen hierdoor niet worden gerealiseerd. Het is daarom ook niet opmerkelijk dat lokale bestuurders meer beleidsruimte vragen van het rijk. Daarentegen wordt bij de uitvoering van plannen en programma's weer meer betrokkenheid van de rijksoverheid gevraagd. Kortom er bestaat een paradox; tussen 'maatwerk' en 'bundeling' en tussen het 'vastleggen' en 'loslaten' (Ministerie van VROM, 2003).

Eén van de grootste belemmeringen voor het van de grond komen van gebiedsontwikkelingen, is de beleidsverkokering op rijksniveau. Deze zorgt ervoor dat het beleid tussen departementen onvoldoende op elkaar afgestemd wordt. Volgens VROM (2003) blijkt in de praktijk dat ook bij concrete gebiedsgerichte projecten, rijksdoelstellingen en –belangen regelmatig tegenstrijdig zijn. Volgens Van Kempen (2007) is er nog geen nota waarin verschillende departementen een gezamenlijke visie op de toekomstige stad hebben uitgewerkt. Voor de besluitvormingsprocessen geldt dat er altijd sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (complementaire partijen). Partijen hebben elkaar nodig om hun doelen te realiseren. Het is daarom ook van belang dat rollen, doelen en belangen bekend zijn en de taken en verantwoordelijkheden goed zijn geformuleerd (Ministerie van VROM, 2003). In paragraaf 02.05 zal op deze situatie verder worden ingegaan.

Opmerkelijk is dat de bestaande wetgeving (bijvoorbeeld de Tracéwet of het gemeentelijke bestemmingsplan) bij gebiedsontwikkeling niet zozeer als een belemmering wordt gezien. In het geval van een goede fasering van het project, waarbij rekening gehouden wordt met de lange procedures, is hier goed mee te leven (Ministerie van VROM, 2003). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het planningsproces van combinatieprojecten, en in het bijzonder op de procesarchitectuur.

02.03 Het planningproces van combinatieprojecten

Voogd (2006) omschrijft het planningproces als "*het geheel van activiteiten met betrekking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid*". Ruimtelijk beleid is een plan van aanpak voor het oplossen van ruimtelijke problemen in de meest ruime zin. Indien het beleid wordt vastgelegd in plannen, wordt gesproken over planvorming. Kortom, planning is het systematisch voorbereiden van beleidsactiviteiten. Combinatieprojecten op basis van integrale gebiedsontwikkeling worden gekenmerkt door interconnectiviteit, complementariteit en complexiteit. In het planningsproces zal daarom extra aandacht aan een het organisatorisch proces moeten worden besteed om de verschillende doelstellingen en belangen te stroomlijnen. Tegenwoordig zijn namelijk steeds vaker externe factoren van

invloed op projecten, zoals wijzigende budgetten, confrontaties met andere projecten of partijen, en wijzigingen in de opvattingen over nut en noodzaak van het project (Daamen, 2005).

Deze externe factoren, die vaak als risico worden beschouwd, moeten worden gemanaged binnen het planningsproces. Dit kan aan de hand van ruimtelijk procesmanagement (Daamen, 2005). Teisman (2001) omschrijft deze vorm van management als *'de inzet om processen mogelijk te maken, op gang te brengen en op gang te houden, waarbij conflicterende claims op de ruimte worden samengebracht in verzoenende verkenningen van nieuwe, meer gezamenlijke inrichtingsvoorstellen'*. Volgens Klijn, van Bueren en Koppenjan (2000) is procesmanagement gericht op de ondersteuning van de interactie tussen partijen. Procesmanagement dient echter alleen zijn doel daar waar meerwaarde te realiseren is door middel van een interactieproces (Verbart, 2004). De planning van combinatieprojecten verlangt daarnaast een goed ontwikkelde procesarchitectuur, met voldoende flexibiliteit. Procesarchitectuur kan gezien worden als een overzicht van taken, activiteiten en betrokkenen (De Roo & Voogd, 2004). Het is de inpassing van een proces in de besluitvormingsregimes die de verschillende organisaties, zowel publiek als private, over het algemeen hanteren.

De Procesarchitectuur voor combinatieprojecten

Binnen de procesarchitectuur voor combinatieprojecten kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten plannen. Allereerst zijn er de publiekrechtelijke plannen; het gemeentelijke bestemmingsplan, een regionaal structuurplan of een provinciaal streekplan, en in het kader van dit onderzoek het Tracébesluit. Daarnaast zijn er de plannen die in het kader van een gebiedsgericht ontwikkelingsproces tot stand komen. In deze plannen is dan ook vaak de betrokkenheid van private partijen en maatschappelijke organisaties terug te vinden (SER 2001). Een op ontwikkeling gerichte planologische aanpak verbindt (als het goed is) beide processen interactief met elkaar. Hierdoor kan invulling worden gegeven aan zowel de wensen van de overheid als die van derden. Op deze twee soorten plannen wordt in een later stadium teug gekomen. Het maken van afspraken tussen partijen staat centraal bij planning van combinatieprojecten. Op basis van onder meer het ontwikkelingsgerichte denken worden in toenemende mate private partijen bij het overlegproces betrokken. Daarom wordt in de volgende paragraaf ingegaan op publiek-private samenwerking.

02.04 PPS en combinatieprojecten

Een belangrijk instrument bij gebiedsontwikkeling (combinatieprojecten) is de publiek-private samenwerking (voortaan PPS genoemd). Dit is een samenwerkingsverband tussen overheid en bedrijfsleven, op basis van een heldere taak- en risicoverdeling, om gezamenlijk één project te realiseren met zowel maatschappelijke als commerciële doelen. Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde of synergie: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld (Ministerie van Financiën site) Uit het onderzoek 'Nationale PPS Monitor' van Royal Haskoning en onderzoeksbureau Heliview blijkt dat er twee belangrijke redenen zijn om een PPS aan te gaan. Ten eerste de financiën. Gemeente wil inkomsten verwerven uit woningbouw om

daarmee andere projectonderdelen te realiseren. Daarnaast wordt een hoger kwaliteitsniveau haalbaar door de bundeling van kennis en expertise van de betrokken partijen. Dit resulteert vaak in inventieve en innovatieve oplossingen (Snijders Tachet, 2007a). Er is sprake van PPS, wanneer (ontleend aan het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën en Snijders Tachet, 2007a):

- Er sprake is van een samenwerkingsverband tussen een publieke en een private partij, om zowel maatschappelijke als commerciële doelen te realiseren;
- Er contractueel is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt;
- De eigen identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in stand blijven;
- Er sprake is van een samenwerkingsverband met de inbreng van ieders specifieke deskundigheid gericht op het bereiken van synergie of meerwaarde.

Een duidelijke en goede contractuele verankering is een voorwaarde voor een succesvolle samenwerking. Daarnaast moet er sprake zijn van openheid, transparantie en commitment van betrokken partijen (Snijders Tachet, 2007b). Volgens Brinkman in Snijders Tachet (2007b) zijn er twee belangrijke voordelen verbonden aan PPS. Er kunnen allereerst gebruiksfuncties (publiek en privaat) worden gecombineerd. Daarnaast wordt effectief gebruik gemaakt van de ruimte. Een ander belangrijk voordeel van PPS is de mogelijkheid tot risicoverdeling. De risico's die gemoeid zijn met investeringen in grote overheidsprojecten worden gedeeld met marktpartijen, waarbij uitbesteding leidt tot meer efficiency (Abswoude, 2007).

Van den Berg e.a. (2004) onderscheiden een aantal type projecten waarbij sprake is van PPS. PPS komt voor in de burgerlijke en utiliteitsbouw, bij openbare gebouwen en andere openbare voorzieningen, en bij combinatieprojecten. Om door te gaan op dit laatste type zijn er een aantal contractuele relaties te onderscheiden (ontleend aan Van den Berg e.a., 2004):

- de gemeente en de private partijen die rond – en wellicht ook boven – het infrastructurele werk liggende gebied ontwikkelen;
- de gemeente, het rijk en de provincie, waarbij afspraken worden gemaakt over de inpassing van het infrastructurele werk in de omgeving en over de aanwending van baten uit de ontwikkeling van het omliggende gebied voor het infrastructurele werk;
- het rijk (rijkswaterstaat) en de opdrachtnemer voor de realisering (en exploitatie) van het infrastructurele werk.

Infrastructurele werken waarvan de geschatte aanneemsom het drempelbedrag van de Europese aanbestedingsrichtlijn overstijgt, dienen overigens via deze richtlijn te worden aanbesteed. Dit drempelbedrag is ongeveer zes miljoen euro, waardoor in ieder geval de projecten die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd volgens de richtlijn moeten worden aanbesteed.

Op het vlak van gebiedsontwikkeling komen er op dit moment veel PPS projecten van de grond, dit in tegenstelling tot infrastructuurontwikkeling. Dit is enigszins opmerkelijk omdat bij provincies een grote opgave ligt. De enige voorbeelden van infrastructuur projecten die innovatief zijn aanbesteed zijn A59, N14 en N201 (Abswoude, 2007). Er zijn in principe een drietal modellen voor PPS te onderscheiden: het bouwclaim model, het joint-venturemodel, en het concessiemodel (Van den Berg e.a., 2004). Het gaat te ver om de drie modellen uitgebreid toe te lichten. Van den Berg e.a. ligt één samenwerkingsverband tussen het Rijk en de gemeente toe; de jointventure inclusief een bestuursconvenant. De joint venture, een samenwerkingsverband, wordt formeel opdrachtgever voor de infrastructuur. Doordat de gemeente een bepaald percentage van het grondexploitatieresultaat in de jointventure inbrengt, profiteert de gemeente mee van een lagere prijs voor de weg en ontvangt het rijk revenuen uit de gebiedsontwikkeling. In de volgende paragraaf wordt de relatie tussen het Rijk en gemeente(n) verder toegelicht.

02.05 Relatie tussen Rijk en Gemeente

De gemeente is het bestuursorgaan voor de uitoefening van een verscheidenheid aan taken. Vanuit deze gedachte ligt het voor de hand dat gemeente prominent betrokken is bij een aantal taken die voortvloeien uit de beleidsdoelen ten aanzien van combinatieprojecten (Canoy e.a., 2001). Onder meer op het gebied van ruimtelijke kwaliteit is de gemeente een belangrijke rol toe te schrijven. Met het bestemmingsplan heeft de gemeente namelijk een (ideaal) instrument om de maatschappelijk gewenste ruimtelijke kwaliteit te bewaken. Andere taken van de gemeente bij combinatieprojecten zijn: de aanleg van lokale infrastructuur, verbeteren van de aantrekkelijkheid van de stad, en het faciliteren van ontwikkelingsmogelijkheden via de grondexploitatie (Canoy e.a., 2001).

Taken van het Rijk

Het Rijk heeft een aantal taken als het gaat om combinatieprojecten. Allereerst zijn er taken die passen binnen de 'autonome rol' van het Rijk. Het gaat hier om overheidsbeleid dat de gemeentegrenzen overstijgt. Bij combinatieprojecten is een belangrijke taak weggelegd voor het rijk bij de planvorming en financiering van stations en infrastructuur. Het is een traditionele verantwoordelijkheid van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat. In dit onderzoek naar combinatieprojecten, is de infrastructuur in de vorm van rijkswegen een integraal projectonderdeel. In dat geval is het Rijk (rijkswaterstaat) een belangrijke onderhandelingspartij. Het Rijk is ook betrokken bij het nationaal mobiliteitsbeleid en meervoudig ruimtegebruik. De effecten van meervoudig ruimtegebruik hoeven namelijk niet voor 100% binnen de gemeentegrenzen neer te slaan.

Het Rijk is ook een coördinerende en een toezichhoudende rol toe te schrijven. Voor het Rijk is een belangrijke taak weggelegd om rijks gelden te verdelen over de gemeente. Daarnaast dient het Rijk het economisch en ruimtelijk beleid van gemeenten op elkaar af te stemmen, concurrentie beperkende afspraken tussen gemeente en private partijen te toetsen, en toezicht te houden op de naleving van de Europese aanbestedingsregels en regels voor staatssteun (Canoy e.a., 2001).

Scopeoptimalisatie in de planningfase combinatieprojecten

De betrokkenheid van meerdere overheden is een complicerende factor. Het vaststellen van eigen en gezamenlijke doelstellingen en randvoorwaarden door de betrokken gemeente en het Rijk is een complexe aangelegenheid. Hierover moet in een vroegtijdig stadium duidelijkheid komen, zodat private partijen weten waar ze op kunnen rekenen. Dit wordt echter bemoeilijkt doordat in de onderhandelingen tussen gemeente en private partijen nog veel ruimte ligt die de vormgeving en omvang van het project bepalen. Door de scope¹ van het project in een vroeg stadium van het project te optimaliseren kunnen de partijen een meerwaarde creëren. Dit kan volgens Canoy e.a. (2001) op twee manieren: de vroegtijdige informatie-uitwisseling over plannen, en door uitruil van prestaties. De combinatieprojecten kenmerken zich door hun multifunctionaliteit. Door informatie-uitwisseling kunnen de verschillende plannen beter op elkaar afgestemd worden. Anderzijds kunnen investeringsopties worden geopend door middel van value capturing. Value capturing, wordt ook wel het uitruilen van prestaties genoemd. Dit financieringsinstrument impliceert dat de toekomstige baten van een project ‘gevangen’ worden om de huidige tekorten te kunnen dekken. Dit gebeurt op basis van lange termijn betrokkenheid van diverse partijen en een verdeling van kosten en baten (Ecorys site). Value capturing is mogelijk wanneer de baten van een investering door een partij ook ten goede komen aan een andere partij (Canoy e.a., 2001). Het doel van de scopeoptimalisatie is om te komen tot een samenhangend pakket van ruimtelijke investeringen, in de vorm van bijvoorbeeld een bestuursconvenant of projectenvelop. Hierin worden alle kosten en baten van de verschillende gebiedsgerelateerde functies verevend (SER, 2001). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de publiekrechtelijke afstemming bij combinatieprojecten. Hieruit wordt duidelijk dat één procedure niet volstaat voor de publiekrechtelijke inkadering, en veelvuldig een bestuursconvenant wordt afgesloten.

02.06 De publiekrechtelijke afstemming bij combinatieprojecten

In het geval de ‘scope’ van het combinatieproject ook een wijziging van de hoofdinfrastructuur inhoudt, dient de Tracéwet/MER procedure te worden doorlopen². Met andere woorden deze procedure is een verplicht onderdeel van de publiekrechtelijke inkadering van dit soort combinatieprojecten. Echter de wet kent niet de mogelijkheid om het aanliggende gebied te bestemmen. Daarvoor is het reguliere instrumentarium van de Wro noodzakelijk. Met name de wettelijke afstemming tussen het tracébesluit enerzijds en het provinciale streekplan, het gemeentelijke bestemmingsplan en de vrijstelling op grond van art. 19 WRO anderzijds zijn in dit verband relevant (Bregman, 2003). Volgens Bregman (2003) bieden de hier genoemde wettelijke afstemmingsbepalingen onvoldoende oplossingen voor de afstemming van de publiekrechtelijke besluitvorming van diverse betrokken overheden. *“De afstemming op grond van de Tracéwet zit in de staart van de tracéwetprocedure, als het detailniveau van het ontwerp tracébesluit al is bereikt. Noodzakelijk is echter een vroegtijdige, complementaire besluitvorming waarbij consensus wordt nagestreefd. Het ruimtelijk bestuursrecht biedt zo’n afstemming niet.*

¹ Scope, ook wel reikwijdte, is hetgeen wat in de planningsfase en de daaropvolgende onderhandelingen tussen de overheid en de private partijen in het project betrokken wordt.

² Op basis van artikel 2 van der Tracéwet.

Daarom zullen de betrokken overheden aanvullende afspraken moeten maken in een bestuursconvenant”.

Bestuursconvenant

Een bestuursconvenant³ kan gezien worden als een instrument om de samenwerking tussen overheden te bekrachtigen. Kenmerkend voor een bestuursconvenant zijn de schriftelijk vastgelegde afspraken, een uitruil van prestaties, en het bereiken van bepaalde overheidsdoelen. Bovendien worden er beloften gedaan ten aanzien van het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden of over te voeren beleid. Uit onderzoek blijkt dat dit instrument vooral in beeld komt in situaties waarin binnen de overheid onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de gewenste doelen te bereiken. Bovendien kan met een convenant worden vooruitgelopen op verwachte regelgeving (BANS-Werkgroep convenanten, 2001) . Volgens Bregman (2003) komt in een bestuursconvenant voor een dergelijk combinatieproject meer aan de orde dan alleen de afstemming van planologische procedures. Met name de publiekrechtelijke besluiten van andere overheden in relatie tot de Tracéwet procedure zijn van belang. Bregman geeft ook aan dat de bestuursconvenant voor het afsluiten van de PPS gestalte dient te krijgen, zodat de overheden met (financiële) belangen bij de afspraken die met marktpartijen worden gemaakt, daarover op één lijn zitten. Dit betekent dat het convenant in de verkenningfase dient te worden afgesloten.

Op basis van het voorgaande kunnen een drietal procedures worden onderscheiden bij combinatieprojecten met rijksinfrastructuur. Naast de (privaatrechtelijke) bestuursconvenant zijn de Tracéwet/MER, de ruimtelijke ordenings- en de aanbestedingsprocedure onderdeel van de plan- en besluitvorming. Deze procedures hebben betrekking op specifieke onderdelen van het project, waardoor ze ook op verschillende (politieke) schaalniveaus worden uitgevoerd.

Procedure	Onderdeel	Bevoegd gezag
Tracéwet/MER procedure	Voor de ontwikkeling/wijziging rijksweg	Ministerie van VROM en V&W
Ruimtelijke ordeningsprocedure	Voor de lokale infrastructuur, openbare ruimte en vastgoedlocaties	Gemeente(n)
Aanbestedingsprocedure	Onderdelen dan wel gehele project	Aanbestedende partij; voor rijksinfrastructuur Ministerie van V&W en andere onderdelen de gemeente(n)

Tabel 3.3 Procedures voor combinatieprojecten met rijksinfrastructuur (gebaseerd op Maastricht A2 site).

02.07 Resumé

Combinatieprojecten zijn projecten waarin infrastructuur, vastgoed en openbare ruimte in een afgebakend gebied op basis van een gezamenlijke aanpak worden gerealiseerd. Het zijn projecten die een hoge mate van afstemming behoeven, met het oog op de

³ Een bestuursconvenant wordt ook wel beleidsovereenkomst, bestuursovereenkomst, intentieverklaring of samenwerkingsovereenkomst genoemd.

leefbaarheid en het toekomstig functioneren van het gebied. Een belangrijk kenmerk van combinatieprojecten is de verwevenheid (interconnectiviteit) en complementariteit (wederzijdse afhankelijkheid). De verschillende publieke en private partijen hebben elkaar nodig om uiteenlopende doelstellingen te verwezenlijken. Daarom wordt veelvuldig een publiek private samenwerking aangegaan. Publieke en private partijen realiseren samen, op basis van een heldere taak- en risicoverdeling een project, waarbij gebruiksfuncties worden gecombineerd, zodat er sprake is van meerwaarde dan wel synergie. Combinatieprojecten op basis van pps kennen een drietal relaties:

- de gemeente en de private partijen die het gebied ontwikkelen.
- de gemeente, het rijk en de provincie, waarbij afspraken worden gemaakt over de inpassing van het infrastructurele werk in de omgeving, en over de aanwending van baten uit de ontwikkeling van het omliggende gebied voor het infrastructurele werk.
- het rijk (rijkswaterstaat) en de opdrachtnemer voor de realisering (en exploitatie) van het infrastructurele werk.

Combinatieprojecten zijn gebaat bij enige vorm van (ruimtelijk) procesmanagement, scopeoptimalisatie, en een adequate procesarchitectuur. Binnen de procesarchitectuur kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten plannen: de publiekrechtelijke plannen en de plannen die in het kader van een gebiedsgericht ontwikkelingsproces tot stand komen. Een verplicht onderdeel bij de publiekrechtelijke inkadering van combinatieprojecten met rijksinfrastructuur is de Tracéwet. Opmerkelijk is dat het ruimtelijk bestuursrecht op dit moment niet de mogelijkheid biedt voor een vroegtijdige complementaire besluitvorming op basis van consensus. Daarom kunnen de betrokken overheden aanvullende afspraken maken in een bestuursconvenant. Dit is een instrument om de samenwerking tussen overheden te bekrachtigen, waarbij afspraken worden gemaakt over de uitruil van prestaties, over te voeren beleid, en het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond/context van combinatieprojecten. In onderstaand overzicht zijn de kenmerken van combinatieprojecten samengevat.

Kenmerken	Consequenties
Rijksinfrastructuur in combinatie met de ontwikkeling van om- en bovenliggende gebied	Ministerie van V&W is onderhandelingspartij Verkeer- en vervoersaspecten van relatief groot belang Stedelijke vernieuwing
Complexiteit en grootschaligheid	Hoog risico
Zittende partijen (grondeigenaren, exploitanten en gebruikers)	Onderhandelings situatie Meerdere initiatiefnemers
Betrokkenheid meerdere overheden	Afstemming doelstellingen Rijk en gemeente noodzakelijk.
Belang van scopeoptimalisatie en procesarchitectuur	Vroegtijdige informatie-uitwisseling over plannen kan rendement van geplande investeringen verhogen. Uitruil van prestaties (value capturing) private partijen tegenover overheidsinvesteringen om overheidsinvestering te beperken tot publieke deel van het project.

Tabel 3.4 Vijf kenmerken behorende bij een combinatieproject (ontleend aan Canoy e.a., 2001).

03 Achtergronden

03.01 Introductie

In dit hoofdstuk wordt de context waarin combinatieprojecten tot stand komen besproken. In eerste instantie wordt er een algemeen begrippenkader gegeven, waarin een aantal belangrijke thema's uit de ruimtelijke ordening worden toegelicht. Vervolgens wordt onder meer aandacht besteed aan de achtergronden van de stedelijke investeringsopgaven in Nederland, de planning van, en besluitvorming over infrastructurele werken, ondergronds ruimtegebruik en ondergrondse ruimtelijke ordening, en meervoudig ruimtegebruik in combinatie met infrastructuur.

03.02 Algemeen begrippenkader

Ruimtelijke ordening in Nederland kent een aantal centrale thema's. Deze thema's, in sommige gevallen ook wel containerbegrippen genoemd, vereisen een toelichting. Overigens kan ruimtelijke ordening gezien 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, 2006). Het is een proces waarbij met een groot aantal spelregels de ruimte planmatig wordt benut en ingericht. Achtereenvolgens worden de begrippen ruimtelijke kwaliteit, lagenbenadering, ontwikkelingsplanologie en meervoudig ruimtegebruik in deze paragraaf behandeld. Allereerst wordt het huidige ruimtelijke beleid toegelicht.

Huidige beleid

In de Nota Ruimte is het ruimtelijk beleid voor de komende jaren beschreven. Onder het motto *'decentraal wat kan, centraal wat moet'* en *'ruimte voor ontwikkeling'* moet het kabinet invulling gaan geven aan de verschillende beleidsopgaven. Deze zijn onder meer gericht op de versterking van de internationale concurrentiepositie, het creëren van krachtige steden, en de borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden. Maar bovenal richt het beleid zich op het scheppen van ruimte voor de verschillende ruimtevragende functies. Uitgangspunt bij dit ruimtelijke beleid is een gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren. Belangrijke peilers in dit beleid zijn de basiskwaliteit en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). De RHS is de structuur van het stedelijk gebied in Nederland en de ontwikkelingen op de lange termijn daarin. Het gaat onder meer om de zes stedelijke netwerken Randstad Holland, Brabantstad, Zuid-Limburg, Twente, Arnhem-Nijmegen en Groningen-Assen. De basiskwaliteit kan gezien worden als de ondergrens voor alle ruimtelijke plannen. Het geeft aan waar een ruimtelijk plan minimaal aan moet voldoen. Op het gebied van economie, infrastructuur en verstedelijking gaat het onder meer om het bundelingbeleid, het locatiebeleid, een goede balans tussen rode (stedelijke) en groen/blauwe (natuur en water) functies, milieuwetgeving en veiligheid (ontleend aan VROM, 2004). Gerelateerd aan de basiskwaliteit is ruimtelijke kwaliteit.

Ruimtelijke kwaliteit

Als gevolg van de maatschappelijke ambities neemt de vraag naar een steeds ‘hoger’ kwaliteitsniveau toe. Echter dit kwaliteitsniveau is geen vaste entiteit en wordt door verschillende groeperingen in de maatschappij verschillend omschreven (Daamen, 2005). Ruimtelijke kwaliteit is namelijk deels subjectief, afhankelijk van onder meer individuele en sociaal- culturele opvattingen. Toch bestaat er wel een soort van conceptueel kader waarbinnen de kenmerken van ruimtelijke kwaliteit geplaatst kunnen worden. Dit wordt gevormd door de vier dimensies van het ruimtegebruik in Nederland; de economische, sociale, culturele en ecologische dimensie (Hooimeijer e.a., 2001). Het Ministerie van VROM splitst ruimtelijke kwaliteit uit naar belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde (zie Nota Ruimte). Deze begrippen krijgen volgens Hooimeijer e.a. (2001) pas betekenis als ze worden gekoppeld aan de maatschappelijke belangen. Het streven naar ruimtelijke kwaliteit lijkt daarmee samen te vallen met het streven naar de beste, meest haalbare ruimtelijke invulling op de verschillende schaalniveaus. Met andere woorden het creëren van een aantrekkelijke, functionele en duurzame leefomgeving. Over de manier waarop ruimtelijke kwaliteit verwezenlijkt zou moeten worden, lopen de meningen uiteen. Echter, over één ding is men het eens; het realiseren van ruimtelijke kwaliteit is een lokale aangelegenheid (Daamen, 2005).

Lagenbenadering

In de ruimtelijke ordening wordt onderscheid gemaakt tussen drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie. De ondergrond – *ruimtelijke drager* – bestaat uit het samenhangende en levende systeem van water, bodem en het zich daarin bevindende leven. De netwerken – *ruimtelijke structuur* – bestaan uit fysieke infrastructuur die verkeers- en vervoersstromen kanaliseert, en uit onzichtbare verbindingen zoals de vlieg- en vaarroutes en ICT. De occupatielaag zijn de ruimtegebruikspatronen – *ruimtelijke inrichting* – die voortkomen uit het menselijk gebruik van de ondergrond en de netwerken. Behalve de drie dimensies van ruimte: lengte, breedte en hoogte is de vierde dimensie: de tijd een belangrijk element in de lagenbenadering. Alle lagen veranderen namelijk in de tijd, maar niet alle drie even snel. De occupatielaag verandert beduidend sneller (10-40 jaar) dan de ondergrond (>100 jaar). Afsluitend kan gesteld worden dat in de lagenbenadering vooral de onderliggende laag condities stelt aan een bovenliggende laag. Er is sprake van een onderliggende wisselwerking tussen de lagen (VROM en Senternovem site).

Ontwikkelingsplanologie

Zoals reeds genoemd is een gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren het uitgangspunt van het ruimtelijke beleid voor de komende jaren. Deze ‘nieuwe’ aanpak wordt ook wel ontwikkelingsplanologie genoemd. Overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen gaan gezamenlijk op regionaal en lokaal niveau opzoek naar oplossingen voor de ruimtelijke inrichting. Het is een werkwijze die in de praktijk werkt vanuit een integrale gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en niet zozeer om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Het geheel is meer dan de som der delen. Ontwikkelingsplanologie kan daarmee gezien worden als een nieuwe werkwijze in aanvulling op de andere vormen van planologie, zoals toelatingsplanologie. Met

toelatingsplanologie worden belangrijke waarden beschermd, zoals veiligheid, gezondheid en natuur. Ontwikkelingsplanologie is daarentegen een manier van werken die het *uitvoeren* van ruimtelijke visies, plannen en projecten meer centraal stelt. Uiteindelijk komen in een gebiedsontwikkeling beide vormen van planologie terug (VROM site).

Meervoudig ruimtegebruik

Ruimtelijke kwaliteit lijkt positief samen te hangen met diversiteit. Een belangrijke determinant van diversiteit is functiemenging: verschillende functies zoals wonen, werken en uitgaan vinden plaats op één locatie (Canoy e.a., 2001). Het stedelijk ruimtegebruik van de afgelopen jaren is juist regelmatig het tegenovergestelde: ondoelmatig en eenzijdig (monofunctioneel) (Habiforum, 2001). Dit komt onder meer door de ruimtelijke spreiding van stedelijke functies en door de functionele stadsplanning (Van der Wouden, 1999). Verdringingsprocessen en barrièrewerking gaan ten koste van bepaalde functies. Dit resulteert in een verlies van de ruimtelijke kwaliteit. Meervoudig ruimtegebruik geeft voor deze problematiek enkele oplossingsvarianten, zoals het benutten van ‘derde dimensie’ door gebruik te maken van de ondergrondse en bovengrondse ruimte. Ander opties zijn intensivering (het efficiënter benutten van de ruimte door een bestaande functie), verweving (het combineren van functies in een bepaalde ruimte) (Habiforum, 2001). In de praktijk zijn het vooral combinaties van de verschillende vormen die je terugziet. Het is echter niet zo dat alle functies zich even makkelijk laten combineren. Dit is niet verwonderlijk, aangezien functiescheiding geruime tijd de voorkeur heeft gekregen. Het idee van functiescheiding in steden kwam deels voort uit de onverenigbaarheid van ‘vuile’ industrie en de woonfunctie. Echter de aard (onder invloed van technologische en milieutechnische ontwikkelingen) van de tegenwoordige bedrijvigheid maakt deze scheiding in feite overbodig. Daarnaast zijn bouwtechnieken geëvolueerd, waardoor functies die vroeger niet te combineren waren, tegenwoordig goed samen kunnen gaan (Habiforum, 2001). Kortom de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik zijn nog nooit zo groot geweest. Echter deze mogelijkheden zullen wel per locatie verschillen. Elke type gebied schept namelijk zijn eigen condities. Zo is in de ontwikkeling van de Blauwe Stad in Groningen geen ‘ruimte’ voor hoogbouw zoals die te zien is in Amsterdam op de Zuidas. In de volgende paragraaf worden de achtergronden van stedelijke investeringsopgaven behandeld. Hieruit zal blijken dat er sprake is van een transformatieproces naar een stad waarin (fysieke) netwerken sterk aan belang winnen.

03.03 Stedelijke investeringsopgaven

De op ontwikkeling gerichte stedelijke aanpak zoals die nu in de Nota Ruimte omarmd is, is in Nederland maar langzaam op gang gekomen. Het meest bekende voorbeeld van een dergelijke aanpak in de ons omringende landen is het Docklands project in Londen uit de begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Dit project zette aan tot veel meer andere Waterfront projecten in diverse andere plaatsen. Frankrijk kende in jaren zeventig een aantal grote ingrepen in het stedelijke gebied in de vorm van ‘Les Grand Projects’ in Parijs. Spoedig werden deze revitalisatieprojecten gevolgd door een reeks van ‘Projects Urbains’ in de overige Franse steden (De Vries, 2004). In Nederland verschijnen echter

pas in de jaren negentig de eersten van een groot aantal ruimtelijke investeringsprojecten, met als inzet bestaande gebieden een kwaliteitsimpuls te geven. Dit is het gevolg van het idee dat de ruimtelijke inrichting in Nederland dringend nieuwe impulsen behoeft om de verpaupering tegen te gaan en de concurrentiepositie te versterken (Verbart, 2004). Voornamelijk grote, vaak monofunctionele gebieden van medio de vorige eeuw, zoals verouderde bedrijventerreinen en woonwijken, gaan op de schop. De decentrale ligging van vroeger aan de rand van stad is inmiddels centraal geworden door morfologische ontwikkelingen van de stad. Hierdoor zijn bijvoorbeeld station en stadscentrum op geringe afstand komen te liggen (Harms, 2004). Eén van de bekendste Nederlandse voorbeelden is het IJ-oever project; een grootschalige herontwikkeling van het Amsterdamse stationsgebied en het Oostelijk Havengebied. Andere sprekende voorbeelden uit die tijd zijn de ontwikkeling van het Céramique-terrein in Maastricht, de Kop van Zuid in Rotterdam, en het Nieuw Centrumproject in Den Haag.

De op ontwikkeling gerichte stedelijke aanpak is onderdeel van een structureel transformatieproces (Wigmans, 1998). Met het oog op het toekomstig functioneren van het gebied worden er ingrijpende veranderingen gedaan aan zowel infrastructuur, vastgoed als openbare ruimte. Dit proces wordt vaak uitgelegd aan de hand van de overgang van de industriële stad naar de postindustriële, of ook wel postmoderne stad. Volgens Sorkin (1992) in *Variations on a Theme Park; The New American City and the End of Public Spaces*, zijn er drie belangrijke aspecten in het transformatieproces naar een postmoderne stad te onderscheiden; het succes van ‘simulacra’, de obsessie met veiligheid, en de a-geografische stad (exopolis). Simulacra is beter bekend als ‘disneyfication’. Dit is een proces waarbij het originele karakter van een plaats wordt ingewisseld door een geïdealiseerd en consumentenvriendelijke. De a-geografische stad kan worden gezien als de eindtoestand van de bewoonde wereld: een post-urbane zone. Het gevolg van dit transformatieproces is dat het ruimtelijke onderscheid tussen platteland en stad (a-geografische stad) en tussen de ene stad en de andere steden (simulacra) vervaagd. In de postmoderne stad gaan internationalisering en globalisering namelijk hand in hand met lokalisering en regionalisering. Bovendien verliezen de traditionele en natuurlijke vestigingsfactoren van een stad aan betekenis. De aansluiting van de stad op fysieke (verkeer- en vervoerinfrastructuur) en non-fysieke (communicatie- en informatienetwerken) netwerken winnen hierdoor aan belang, evenals allure en uitstraling (Wigmans, 1998). Volgens Wigmans (1998) wordt de karakteristieke stedelijke structuur vervangen door verschillende ruimtelijke verschijningsvormen als combinatie van hiërarchie en netwerk. Hierdoor is het hiërarchieprincipe niet langer het dominante ruimtelijke organisatieprincipe. De betekenis van stedelijke netwerken (de uiteengelegde stad) wordt namelijk steeds groter (Van der Knaap, 2002). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het fysieke netwerk; infrastructuurle werken.

03.04 Infrastructurele werken

Infrastructurele werken worden in de regel omschreven als “*ruimtelijke voorzieningen ten algemeen nutte*”. Het gaat om verkeer- en vervoerswegen, buisleidingen, werken ten behoeve van drinkwatervoorziening en elektriciteitsvoorziening, en om lucht- en zeehavens (Van den Berg, 2004). In de Nota Mobiliteit wordt het beleid ten aanzien van

infrastructuur voor de komende jaren beschreven. Net zoals de Nota Ruimte speelt de versterking van de economie ook in de Nota Mobiliteit een grote rol. Door middel van een samenhangend economisch, ruimtelijk en verkeers- en vervoersbeleid moet de concurrentiepositie van Nederland worden versterkt (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). In deze paragraaf wordt ingegaan op de planning en de besluitvorming van infrastructurele werken.

De planning van infrastructurele werken

De planning van infrastructurele werken geschiedt in een sector- en een facetlijn. De ruimtebeslag van bepaalde voorzieningen kan leiden tot een verminderde bruikbaarheid van nabijgelegen gronden. De keuze voor bijvoorbeeld een industriefunctie sluit de woonfunctie in het omliggende gebied grotendeels uit. Er zal dus een keuze moeten worden gemaakt op basis van het selectie criterium complementariteit of strijdigheid tussen voorzieningen in termen van ruimte- en milieuclaims. Dit (verdelende) aspect van het overheidsbeleid laat zich volgens Teisman (1995) ook in organisatorisch opzicht terugzien. Zo is er bij de overheidsbesluitvorming over ruimtelijke investeringen een verschil tussen het beleid gericht op het creëren van voorzieningen en het beleid waarbij een overheidsorganisatie probeert vanuit eigen kwaliteitscriteria ander beleid te beïnvloeden. Voor dit onderscheid worden ook wel de termen sectorbeleid en facetbeleid gebruikt (Teisman, 1995). Claims op de ruimte zijn veelal een sectoraal initiatief. Dit geldt ook voor de planning ten aanzien van een (rijks)wegen. Verschillende locaties worden ten opzichte van elkaar afgewogen. In de facetplanning daarentegen liggen de prioriteiten juist andersom. Op grond van de Wro worden plannen opgesteld waarin een (integrale) afweging plaatsvindt van de verschillende functies (verkeer en vervoer, natuur, wonen) voor een bepaald gebied (Van den Berg, 2004). Facetplanning is dus niet gericht op het realiseren van producten, maar formuleert eisen waaraan sectorale projecten moeten voldoen (Teisman, 1995). Deze opzet noemt men wel de zogenaamde tweesporigheid en brengt de nodige coördinatieproblemen met zich mee.

Besluitvorming over infrastructurele werken

De besluitvorming over infrastructurele werken is de afgelopen 10 jaar regelmatig in het nieuws gekomen. Het meest recente voorbeeld hiervan is de discussie over de verbinding van de A6 met de A9. Vanuit Almere is een sterke lobby voor een ondertunnelde snelweg langs het Naardermeer, om zodoende het fileprobleem tussen Almere en Schiphol op te lossen. Dit is zeer kostbare oplossing, waardoor andere alternatieven bij veel betrokkenen de voorkeur hebben. Voorsnog heeft de Minister van Verkeer & Waterstaat nog geen beslissing genomen. Een ander vrij recent onderzoek wat in de media de nodige aandacht heeft gekregen is het parlementair onderzoek infrastructuurprojecten (2003-2004), met als resultaat het rapport Duijvestein (2004) *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*. Directe aanleiding voor het instellen van de commissie Duijvestein vormde de problematische besluitvorming over de aanleg van de HSL en de Betuweroute. Met het onderzoek is getracht om vanuit het perspectief van het parlement “te komen tot een hanteerbaar kader voor de Tweede Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren” (Ministerie van Verkeer & Waterstaat site).

De besluitvorming wordt regelmatig ‘traag’, ‘moeizaam, en ‘stroperig’ genoemd (Niekerk, 2000). Debet aan de vertraging van de besluitvorming zijn veelal de burgers die door middel van Not-in-my-backyard (Nimby) motieven de besluitvorming blokkeren (Pestman, 2001). Althans dat is vaak de gedachtegang. In landen als België en Frankrijk wordt over het algemeen wel sneller besloten, maar in Groot-Brittannië en Duitsland is er sprake van een vergelijkbare doorlooptijd (Bruning & Siersma, 1994). Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994) blijkt in veel gevallen de burger helemaal niet de oorzaak van de vertraging te zijn. De inspraakmomenten en –termijnen zijn beperkt en verreweg het grootste deel van de doorlooptijd van infrastructurele projecten betreft bestuurlijk overleg. Volgens Pestman (2001) kenmerkt de problematiek van de besluitvorming over infrastructuur zich door drie fenomenen:

1. de vernieuwing van de infrastructuur met tal van neveneffecten op het gebied van milieu, natuur en ruimtegebruik,
2. de roep om snellere besluitvorming, en
3. de nieuwe vormen van mobilisatie en verzet.

Met mobilisatie doelt Pestman (2001) op het feit dat burgers en lokale overheden zich actiever zijn gaan opstellen ten opzichte van de besluitvormingspraktijk. Dit uit zich in het aantal actievoerders, lokale expertisecentra voor infrastructuur, inschakelen van de wetenschap, en het in korte tijd mobiliseren van netwerken. Met name het grote aantal belangen en de vele regels die in de loop der jaren zijn ontstaan ter bescherming van verschillende belangen zijn van grote invloed op de besluitvormingsprocessen. Hierdoor zijn ze over het algemeen langdurig, weinig transparant waardoor ook moeilijk voorspelbaar, en ingewikkeld (Teisman 1992, Klaassen 1995, De Bruijn e.a. 1996, Nijkamp e.a. 1996 in Niekerk, 2000). De ‘drie fenomenen’ van Pestman samen, hebben volgens Pestman voor een verdeelde reactie gezorgd bij de rijksoverheid. Door middel van nieuwe wetgeving worden bestaande inspraakprocedures geconcentreerd en wordt daarnaast het decentrale karakter van de ruimtelijke ordening beperkt. Een goed voorbeeld hiervan is de Tracéwet, waar in hoofdstuk 5 uitgebreid aandacht aan wordt besteed. Anderzijds zijn er ook ontwikkelingen zichtbaar in een meer tegenovergestelde richting. Er wordt onder meer geëxperimenteerd met nieuwe vormen van participatie en worden bestuurlijke begeleidingsgroepen ingesteld om in samenspraak met andere overheden te komen tot bestuurlijke coproductie (Pestman & Tatenhove (1998) in Pestman 2001).

03.05 Ruimtelijke ordening van de ondergrond

De geschetste problematiek met betrekking tot het bestemmingsplan, tracéwet, en gebiedsontwikkeling heeft betrekking op de drie-dimensionaliteit van de ruimte. Met dit aspect is tot nu toe niet of nauwelijks rekening gehouden in de ruimtelijke ordening. In deze paragraaf wordt ingegaan op de derde dimensie, en dan in het bijzonder op de ruimte onder het maaiveld.

Ondergronds ruimtegebruik

In Nederland bestaat een groeiende belangstelling voor ondergronds ruimtegebruik (Kadijk e.a., 1998; Horvat, 1997). In vergelijking met landen als Japan, VS en Canada blijft Nederland wel achter, maar volgens Werksma (2001) kan ondergronds ruimtegebruik in de (nabije) toekomst een meer prominente plaats in gaan nemen in de Nederlandse planning. De groeiende belangstelling is ook terug te zien bij de beleidsmakers. Onder meer het rapport van het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB) 'Ondergrondse Ordening: naar een meerdimensionale benadering van bestaande praktijken' (2004)⁴, de 'Beleidsbrief Bodem' (2003), de 'Beleidsbrief ruimtelijke ordening ondergrond' (2004), en het actieprogramma (concrete beleidsvoorstellen) wat hierop is voorgesteld, tonen dit aan. Overigens wordt onder de ondergrond de gronden verstaan die onder het maaiveld zijn gelegen. Officieel moet men spreken van de ondiepe ondergrond⁵. Het gaat hier om de het samenhangende en het levende systeem van water, bodem en het zich daarin bevindende leven (Beleidsbrief, 2004).

In Noord-Amerika zijn al heel wat ervaringen opgedaan met ondergronds ruimtegebruik. Het gaat onder meer om ondergrondse opslagplaatsen, winkelcentra, musea en infrastructuurlijnen. Misschien wel het meest tot de verbeelding sprekende ondergronds bouwwerk, is de complete tweede stadslaag die zowel in Montreal als Toronto tot stand is gekomen. In deze steden ligt een stelsel van tientallen kilometers ondergrondse gangen en tunnels aaneengesloten op diverse winkelcentra en infrastructuur. De beweegredenen voor het toepassen van ondergronds ruimtegebruik in Noord-Amerika zijn in vergelijking met Nederland verschillend. Ondergronds ruimtegebruik in Noord-Amerika wordt met name toegepast om economische en fysieke redenen. De klimatologische omstandigheden (extreme koude en hittegolven) in het noorden van de VS en in Canada, zorgen ervoor dat de stedelijke economie gediend is bij ondergrondse bouwwerken. Bovendien worden door de hoge grondprijs en de gunstige geologische bodemsamenstelling de economische haalbaarheid van een ondergrondse projecten vergroot (Kadijk e.a., 1998). In Nederland speelt ruimtegebrek een grote rol. Door hinderende functies onder het maaiveld 'weg te stoppen', ontstaat er namelijk een 'schoon' maaiveld waar andere functies kunnen worden ontwikkeld (Werksma, 2001). Dit ondergronds ruimtegebruik in Nederland beperkt zich hierdoor veelal tot ondergrondse gebouwen; kelders onder woningen, horecagelegenheden en parkeergarages. Indien er toch sprake is van ondergrondse infrastructuur gaat het grotendeels om kabels, leidingen en rioleringsstelsels. Nederland kent namelijk relatief weinig auto- en railtunnels (Werksma, 2001). Beleidsmatig gezien kunnen er een aantal functies worden toegeschreven aan de ondergrond: de transportfunctie, de draag- en verblijfsfunctie, de bergingsfunctie, de productiefunctie en de archieffunctie. Wanneer voor de ondergrond ruimtelijk beleid wordt geformuleerd dienen deze functies tegen elkaar afgewogen worden (COB, 2004).

⁴ Dit rapport is door het COB (en enkele andere partijen) opgesteld in opdracht van het ministerie van VROM in samenwerking met de ministeries EZ, LNV, Defensie en V & W.

⁵ De ondergrond is het deel van de aarde vanaf het maaiveld tot circa 10 kilometer diepte, in wisselwerking met het oppervlaktewater. Onderscheid wordt gemaakt in de 'zeer ondiepe' ondergrond (minder dan 1 meter beneden het maaiveld), de 'ondiepe' ondergrond (van 1 meter tot circa 1 kilometer beneden het maaiveld) en de 'diepe' ondergrond (van 1 kilometer tot 10 kilometer beneden maaiveld). Het accent ligt op de ondiepe ondergrond (bodem, water en de hierin levende organismen).

Het COB (2004) komt tot de conclusie dat door het toegenomen gebruik van de ondergrond knelpunten ontstaan in de vorm van conflicterend ruimtegebruik, risico's en effecten van onzorgvuldig ruimtegebruik of in gebruiksbependingen van de ruimte. Het ontbreken van een integrale ordening van de ondergrond, maakt een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en verantwoorde ordening van de ondergrond niet goed mogelijk. Volgens het COB (2004) is de kernopgave voor de komende jaren *'de ondergrond veel sterker in bestaande wet- en regelgeving, beleidskaders en instrumenten en uitvoeringsprojecten een plaats te geven'*. Een meerdimensionale (3D) benadering zal hierbij een prominentere rol gaan spelen. Volgens zowel het COB (2004) als het Ministerie van VROM (2004) zijn de kaders, instrumenten en uitvoeringspraktijken om, in aanvulling op de bestaande sectorale wet- en regelgeving, meer integraal ondergronds te ordenen in beginsel aanwezig. Ook Bosch (2003) geeft aan dat de bestaande systematiek van de bestemmingsplannen in beginsel een goed wettelijk kader is. Het is alleen zorgelijk dat het doorlopen van de procedure lang duurt. Verder bestaat er geen heldere visie voor de ordening van verschillende functies in de ondergrond. Die visie ontbreekt ook in de bestemmingsplannen, waardoor het steeds moeilijker wordt activiteiten in zowel de ondergrond als op het maaiveld te coördineren. Volgens De Haan (2004) zijn er tekortkomingen in de juridische regeling van het eigendom, het beheer en de registratie van ondergrondse infrastructuur. Eén van de meest opvallende juridische kenmerken van ondergrondse infrastructuur is tot nu toe, dat noch het eigendom, noch de registratie wettelijk is geregeld. De Haan is van mening dat, voor zover de bovengrond niet aan de tunnelexploitant toebehoort, de eventueel gedwongen vestiging van een opstalrecht⁶ de aangewezen weg is. Een dergelijke vestiging moet dan via de Onteigeningswet⁷ mogelijk worden gemaakt.

Werksma (2001) heeft onderzoek gedaan naar de ruimtelijke relevantie van het ondergronds ruimtegebruik. Werksma geeft aan dat alle ondergrondse leidingen, buizen en kabels die in de regel niet toegankelijk zijn voor mensen en bovendien geen relatie kennen met de bovengrondse ruimtelijke ordening als 'ruimtelijk niet relevant' kunnen worden beschouwd. Uitzondering op deze regel zijn grote hoofdleidingen en aardgasleidingen. Ondergrondse infrastructuur zoals autowegen, spoorlijnen en metrolijnen zijn daarentegen wel toegankelijk voor mensen. De in- en uitgangen en ventilatieschachten zijn opgenomen in de bovengrondse ruimtelijke inrichting en hierdoor bestaan er gronde redenen om deze in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' vast te leggen in het bestemmingsplan. Werksma (2001) stelt dat deze vorm van ondergronds ruimtegebruik nooit binnen de vigerende bestemmingsplannen past met als gevolg dat voor de inpassing van ondergrondse infrastructuur een nieuw juridisch-planologisch kader moet worden opgesteld. Hierbij zal nadrukkelijk de ondergrondse ruimte en bestemming moeten worden meegenomen, zodat de realisatie en het gebruik van de infrastructuurverbinding kan worden aangevochten. Dit betekent dat de planvoorschriften zo moeten worden vastgelegd dat conflicten tussen ondergrondse

⁶ Het opstalrecht is een zakelijk recht dat kan worden gevestigd op een onroerende zaak.

⁷ Onteigening is een gedwongen eigendomsontneming van gronden door de overheid in het algemeen belang. Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang, onder bepaalde voorwaarden en in overeenstemming met nationaal en internationaal recht. De Onteigeningswet regelt deze procedure.

functies onderling en bovenal tussen ondergrondse functies en bovengrondse functies worden voorkomen. Vaak wordt er een nieuw bestemmingsplan opgesteld waarbij onderscheid moeten worden gemaakt naar niveaus. Volgens Werksma (2001) dient het bestemmingsplan per niveau van een plankaart, een doeleindenomschrijving en planvoorschriften te worden voorzien. Op deze drie onderdelen van het bestemmingsplan zal in een later stadium worden teruggekomen.

03.06 Meervoudigheid in de stedelijke omgeving

In de Nederlandse steden zijn al verschillende vormen van meervoudig ruimtegebruik te vinden, die onder invloed van beleid voor de ontwikkeling van Vinex-wijken, het ABC-beleid⁸, en beleid over gevarieerd ruimtegebruik tot stand zijn gekomen. Eén van de belangrijkste opties voor meervoudig ruimtegebruik in steden is de combinatie met infrastructuur. Met name infrastructuur is geschikt voor meervoudig grondgebruik, doordat enerzijds de behoefte aan vervoer en infrastructuur groeit omdat de mobiliteit toeneemt, en aan de andere kant ook de weerstand tegen infrastructuur groeit vanwege de negatieve effecten. Negatieve effecten zoals geluids- en stankoverlast, uitstoot van luchtverontreinigende stoffen (fijnstof, NO_x, CO en CO₂), visuele hinder, onveiligheid en barrièrewerking (Habiforum, 2001). Meervoudigheid bij infrastructuur kan gericht zijn op (ontleend aan Habiforum, 2001):

- betere benutting van de bestaande infrastructuur (capaciteitsverruiming);
- vermindering van de negatieve effecten, bijvoorbeeld door infrastructuur ondergronds aan te leggen;
- vermindering van de vervoersvraag door intensiever ruimtegebruik of functiemenging.

Wat betreft ondergrondse infrastructuur zijn er echter een aantal kanttekeningen te plaatsen. Meervoudig ruimtegebruik rond en boven dit soort infrastructurele projecten is vaak onderhevig aan hoge kosten en een problematische bodemsituatie. Vervolgens zijn in de uitwerkingsfase praktische problemen met het integreren van meerdere functies in een plan, en met de regelgeving. Overkluizingen langer dan 80 meter zijn bijvoorbeeld verboden in verband met de (externe) veiligheid (Habiforum, 2001). Volgens Werksma (2001) wegen deze beperkingen niet op tegen de positieve en sterke punten van ondergronds ruimtegebruik. De meerwaarde ligt vooral in de mogelijkheid om tegemoet te komen aan de paradoxale bedreigingen van de ruimtelijke kwaliteit. Met andere woorden door middel van ondergronds ruimtegebruik kunnen tegenstrijdige doelen en belangen gelijktijdig worden verwezenlijkt. Daarnaast biedt het ondergronds ruimtegebruik mogelijkheden voor ruimtebesparing en diversiteit. Ruimtebesparing kan in deze context ook worden gezien als een vorm ruimtecreatie. Door het ondergronds brengen van de infrastructuur ontstaat een 'nieuw' maaiveld.

De beweegredenen voor het toepassen van ondergronds ruimtegebruik in Noord-Amerika zijn in vergelijking met Nederland verschillend. Dit verschil in perspectief is grotendeels

⁸ Rijksbeleid dat arbeids- en bezoekersintensieve bedrijven en voorzieningen koppelt aan goed door Openbaar Vervoer ontsloten locaties.

te wijten aan de ‘traditioneel’ andere krachtsverhouding die er bestaat tussen de belangrijkste spelers in de ruimtelijke ordening in Noord-Amerika en in Nederland. De politieke en maatschappelijke traditie in de VS en Canada zorgt in de regel voor private initiatieven (Kadijk e.a., 1998). Echter de markt en overheid kunnen in Noord-Amerika ook niet volledig om elkaar heen. De overheid is in dit soort situaties vaak een faciliterende rol toe te schrijven. Zij heeft de publiekrechtelijke bevoegdheid om plannen te autoriseren en zodoende ook om gronden vrij te geven. Kadijk e.a. (1998) noemen de overheid ‘een pragmatische onderhandelaar’. De lokale overheid beoordeelt de plannen vaak alleen op hoofdlijnen en bemoeit zich nauwelijks met de uitvoering en het kwaliteitsniveau.

Uiteindelijk maakt het brede scala van combinaties van functies meervoudig ruimtegebruik tot een breed inzetbaar instrument. Hierin ligt waarschijnlijk ook de grootste beperking, omdat meervoudigheid per definitie complexiteit impliceert. In de regel geldt dat hoe meer functies gecombineerd worden, hoe meer belemmerende factoren er zijn. Volgens Teisman (Habiforum, 2001) is de kern van de huidige problematiek met betrekking tot meervoudig ruimtegebruik als volgt: *‘de samenwerking en de bestaande wetgeving zijn altijd juist toegespitst geweest op de wens tot vereenvoudiging en ontvlechting’*. Meervoudig ruimtegebruik kan alleen succesvol worden toegepast, door een effectieve afstemming van ontwikkelingsprocessen (diverse partijen), sturingsprocessen (overheid) en marktprocessen (vragers en aanbieders van ruimte).

03.07 Resumé

Het huidige overheidsbeleid wordt gekenmerkt door compacte verstedelijkingsvormen op basis van een gebiedsgerichte aanpak. Meervoudig ruimtegebruik speelt in dit beleid een belangrijke rol. Er worden steeds vaker ondergrondse en multifunctionele oplossingsrichtingen voorgesteld als alternatief voor de traditionele scheiding van functies. De compacte verstedelijkingsvormen die door een gebiedsgerichte aanpak ontstaan, zijn onderdeel van een structureel transformatieproces. Wijzigingen aan de ruimtelijke inrichting worden geïnitieerd met het oog op de leefbaarheid en het toekomstig functioneren van het gebied. De infrastructuur en de aansluiting hierop – het fysieke netwerk – wint daarbij aan belang.

De planning van infrastructuur geschiedt in sector- en een facetlijn. Sectorale initiatieven worden in de facetplanning ten opzichte van andere functies zoals wonen, werken en recreëren, afgewogen. Deze tweesporigheid brengt de nodige coördinatieproblemen met zich mee. Het is dan ook niet opmerkelijk dat de besluitvorming over infrastructuur bij velen bekend staat als ‘traag’ en ‘moeizaam’. Debet aan deze situatie is het feit dat de vernieuwing van infrastructuur tal van neveneffecten op het gebied van milieu, natuur en ruimtegebruik met zich mee brengt.

Een van de belangrijkste opties voor meervoudig ruimtegebruik in steden is de combinatie met infrastructuur. De mobiliteit rond en in de steden neemt steeds verder toe. Dit brengt verschillende negatieve effecten met zich mee, waaronder de uitstoot van

luchtverontreinigende stoffen, geluidsoverlast en visuele hinder. Door middel van ondergronds ruimtegebruik kunnen tegenstrijdige ruimteclaims gelijktijdig worden verwezenlijkt. Bovendien biedt ondergronds ruimtegebruik mogelijkheden voor ruimtebesparing en diversiteit. Het ontbreekt echter aan een integrale ordening van de ondergrond, waardoor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en een 'goede ruimtelijke ordening' worden bemoeilijkt. Dit komt onder meer door:

- De praktische problemen in de uitwerkingsfase met het integreren van meerdere functies in een plan, en met de regelgeving.
- Het ontbreken van een heldere visie voor de ordening van verschillende functies in de ondergrond.
- De tekortkomingen in de juridische regeling van het eigendom, het beheer en de registratie van de ondergrondse infrastructuur. Zowel het eigendom, als de registratie is niet wettelijk geregeld.

Het ontbreken van de visie en de praktische problemen ten aanzien van het integreren van meerdere functies, maakt het moeilijk om de activiteiten in zowel de ondergrond als op het maaiveld te coördineren. *“De samenwerking en de bestaande wetgeving zijn altijd juist toegespitst geweest op de wens tot vereenvoudiging en ontvlechting”*, zoals Teisman (2001) eenduidig verwoord. De ondergrond zal dus veel sterker in bestaande wet- en regelgeving, beleidskaders, en instrumenten een plaats moeten krijgen. De kaders zijn hiervoor in beginsel aanwezig. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het bestemmingsplan en in het bijzonder de wijze waarop de ondergrond wordt vastgelegd.

04 Het bestemmingsplan

04.01 Introductie

Het ruimtelijk beleid dat door de drie bestuurslagen – Rijk, provincie en gemeente – wordt vormgegeven, is in belangrijke mate, gebaseerd op plannen die hun bestaansrecht ontleen aan de Wro (Van Buuren, 2002). Zo zijn er de planologische kernbeslissingen (PKB) van het rijk, streekplannen van de provincie, en bestemmingsplannen van de gemeente. Een PKB, ook wel structuurschema, formuleert (op hoofdlijnen) het kabinetsbeleid voor de ruimtelijke inrichting binnen Nederland. Voorbeelden van PKB's zijn: PKB Waddenzee, PKB Betuweroute en de Nota Mobiliteit. Aan de hand van de planologische kernbeslissingen stellen provincies streekplannen op. Hierin staat in grote lijnen de toekomstige ontwikkeling van een gebied. Het streekplan vervult verschillende functies. Naast het ruimtelijke ontwikkelingsplan voor de regio, doet het ook dienst als integratiekader voor het sectorbeleid dat wordt gevoerd in de provincie, en als toetsingskader voor het gemeentelijk beleid. De provincie toetst namelijk de gemeentelijke bestemmingsplannen om te kijken of ze niet strijdig zijn aan de uitgangspunten van het streekplan (en indirect aan de PKB's). Daarnaast vormt het streekplan het integratiekader tussen rijks- en gemeentelijk beleid, en het beleid dat verschillende sectoren (verkeer en vervoer, natuur- en milieubeheer, volkshuisvesting, economie, etc.) voeren (Voogd, 2006). Het bestemmingsplan is “een beleidsstuk waarin de gemeenteraad zijn visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald grondgebied ten eerste *neerlegt* en ten tweede aan de burgers dwingend *oplegt*” (Van Zundert, 2006). Voogd (2006) geeft de volgende simpele maar doeltreffende beschrijving van het bestemmingsplan; “*In een bestemmingsplan wordt aangegeven hoe we de grond en de gebouwen die erop (kunnen) staan mogen gebruiken*”. De gemeente beoogt door middel van het inzetten van het bestemmingsplan alle belangen die bij het gebruik van de grond betrokken zijn te coördineren. Het bestemmingsplan geeft richting aan de ontwikkeling van het plangebied en/of aan het beheer van een gebied.

In beginsel bestaat er geen strikte hiërarchie tussen deze drie plannen. Door bindende uitspraken van een hogere orde, kunnen ruimtelijke ordeningsplannen van een hoger niveau een bepaalde bindende werking hebben voor de gemeente bij het opstellen van een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan zal dus feitelijk moet passen binnen het beleidskader dat is vastgelegd (BRO, 1999). Toch ligt van oudsher het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening bij de gemeenten, als gevolg van het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel beoogt een besluitvorming te garanderen die zo dicht mogelijk bij de burger staat, waardoor veel taken en verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd. Hierdoor kan verondersteld worden dat in juridisch opzicht de belangrijkste bevoegdheden bij de gemeenten berusten (Buuren, van, 2002). Volgens Van Zundert (2006) is het bestemmingsplan de enige plansoort dat de burger rechtstreeks juridisch bindt. Of te wel, het bestemmingsplan speelt een centrale rol in de concretisering van het ruimtelijk beleid.

Leeswijzer

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het ruimtegebruik zowel bovengronds als ondergronds geregeld wordt, zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op het bestemmingsplan. Achtereenvolgens komen de inhoud, functie, en de onderdelen van het bestemmingsplan aan bod. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de zelfstandige projectprocedure, juridische betekenis en ondergronds ruimtelijke ordening.

04.02 Het bestemmingsplan: inhoud en functie

Eén van de belangrijkste artikelen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 5 juli 1962, aangaande het bestemmingsplan, is artikel 10 (lid 1, 2), (geldend op 01-05-2007).

-
1. 'Voor het gebied van de gemeente dat niet tot een bebouwde kom behoort, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Onder grond wordt water mede begrepen'.
 2. 'Voor het gebied van de gemeente dat tot de bebouwde kom behoort, of voor een gedeelte daarvan, kan de gemeenteraad een bestemmingsplan als in het vorige lid bedoeld vaststellen'.
-

Het bovenstaande artikel vormt de basis voor het gemeentelijke bestemmingsplan. De gemeenteraad wordt verplicht tot het opstellen van een bestemmingsplan voor het gebied dat niet tot de bebouwde kom behoort. Alhoewel deze verplichting niet geldt voor het gebied binnen de bebouwde kom, wat toch enigszins opmerkelijk is, beschikken de meeste gemeenten over bestemmingsplannen voor de bebouwde kom (Voogd, 2006). Bovendien wordt in art. 10 duidelijk wat het doel is van het opstellen van een bestemmingsplan, of te wel de essentie van elk bestemmingsplan: 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening' wordt de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen. In feite is er dus sprake van een actieve coördinatie van verschillende betrokken belangen. Het bestemmingsplan kan aan de ene kant ruimte bieden aan de ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek door het toelaten van functies, de zogenaamde ontwikkelingsplanologie. Aan de andere kant kan het ook de statische kwaliteit vastleggen van de ruimte, op basis van toelatingsplanologie (Werksma, 2001).

Functie

In de planologische literatuur wordt aan het bestemmingsplan verschillende functies toegeschreven. Van Zundert (2006) onderscheidt de volgende vier functies: de planningsfunctie, de sturingsfunctie, de democratische functie en de rechtbeschermingsfunctie. Klaassen (1998) deelt het bestemmingsplan een drietal functies toe; een conserverende dan wel ontwikkelingsfunctie, een coördinatieve functie, en een functie als beleidsinstrument/grondgebruikstatuut. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er in

principe twee zeer karakteristieke functies kunnen worden toegeschreven aan het bestemmingsplan, namelijk:

1. de planningsfunctie (programmatische functie): het bestemmingplan vormt en beschrijft het beleids- en ontwikkelingsprogramma van de gemeente voor de toekomst. Hierin kan de feitelijke situatie worden vastgelegd (geconserveerd) voor een periode, dan wel ruimtelijk beleid worden ontwikkeld. Hierdoor vormt het tevens een integratie- en afstemmingskader voor andere beleidsterreinen, die het plangebied betreffen (BRO, 1999). Dit kan een sectoraal beleidsterrein zijn, maar ook een van een hogere orde, zoals de Tracéwetprocedure.
2. sturende, normatieve functie: van overheidswege kan het bestemmingsplan sturing geven aan het ruimtegebruik, doormiddel van verlenen van bouw- en aanlegvergunningen en gebruiksvoorschriften. Het bestemmingsplan vormt een toetsingskader en heeft zodoende een regulerend karakter. Met andere woorden, het bestemmingsplan kan worden beschouwd als “een grondgebruikstatuut aan de hand waarvan de burger kan nagaan wat wel en niet geoorloofd is”(Klaassen, 1998).

De planningsfunctie (programmatische functie) moet ruimte bieden aan de dynamiek van de ruimtelijke ordeningspraktijk. Deze functie vraagt dan ook om enige flexibiliteit bij het beschrijven van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en de programmering daarvan (Goudsmit e.a., 1997). De sturende, normatieve functie vraagt om een meer statische benadering en heeft een juridisch zelfstandige betekenis, het functioneert als een toetsingskader. In de meest optimale situatie biedt het bestemmingsplan ruimte aan beide functies.

Visie

Voor een “zo doelmatig mogelijke indeling en een verantwoord gebruik van de grond”, is het noodzakelijk dat de gemeente ten behoeve van het bestemmingsplan een ruimtelijke visie ontwikkelt. Uitgangspunt daarbij is nog steeds de toelatingsplanologie zoals deze voortvloeit uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (BRO, 1999). Bij bestemmingen die in hoofdzaak voorzien in het beheer van de bestaande situatie en het vastleggen van de bestaande ruimtelijke en functionele structuur spreekt men van beheersplanologie. In die situaties waarin het plan erop gericht is om ruimte te bieden voor het realiseren van ontwikkelingen, spreekt men van ontwikkelingsplanologie. Zowel bij de ontwikkelingsplanologie als bij beheersplanologie is er sprake van toelatingsplanologie in juridische zin. Bij ontwikkelingsplanologie wordt echter heel duidelijk met het toelaten een bepaald doel nagestreefd, namelijk het tot stand brengen van een of meer ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein of sportpark (Woudstra, 1996).

In de ontwikkelingsfase is het bestemmingsplan voornamelijk randvoorwaardenscheppend. Aan de hand van een juridische vertaling van het stedenbouwkundig ontwerp of op basis van een ontwikkelingsvisie, worden ontwikkelingen en functies naar plaats vastgelegd (BRO, 1999). Het gevaar hierbij kan zijn dat onnodig beperkende hindernissen worden opgenomen in de bestemmingsplannen,

doordat het specifieke eindbeeld zonder meer wordt vertaald in het bestemmingsplan. Het zonder meer overnemen van een ontwikkelingsvisie of stedenbouwkundig ontwerp (als een blauwdruk) in bestemmingplannen, weren elke gewenste toekomstige ontwikkeling (Werksma, 2001). Dit betekent dat in de praktijk regelmatig een artikel 19-procedure wordt gestart om een bepaalde ontwikkeling toch mogelijk te maken (hierop wordt in een later stadium teruggekomen). Verondersteld kan worden dat door de toegenomen complexiteit van een toenemend aantal ruimtelijke ordeningsopgaven het ook steeds moeilijker wordt de ontwikkelingsmogelijkheden te vertalen in een eindsituatie, het bestemmingsplan.

De wijze waarop (hoofd)functies terugkomen in bestemmingsplannen loopt uiteen, naar gelang de ruimtelijke visie die door de gemeenteraad wordt beoogd. Zo bestaan er gedetailleerde en globale bestemmingsplannen.

Globale of gedetailleerde bestemmingsplannen

In beginsel laat de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 (BRO'85) de gemeenteraad vrij in de keuze tussen een (meer) gedetailleerde of globale bestemming of bestemmingregeling. Deze worden ook wel in de praktijk aangeduid met de termen gedetailleerd plan en globaal plan. In de eerste plaats het gedetailleerde plan. Hierin liggen de bestemmingen nauwkeurig vast omschreven. De gebruiksvoorschriften en bebouwingsvoorschriften geven nauwgezet aan waar en hoe er gebouwd mag worden en tevens, welke vormen van gebruik van gronden en opstallen wel en niet worden toegestaan. Haaks op het gedetailleerde plan staat het globale plan. Een globaal bestemmingsplan bestaat uit een ruime omschrijving van de bestemmingen en de daarbij behorende doeleinden. Hierdoor wordt aan de grondgebruiker een grote mate aan vrijheid en benuttingmogelijkheden gegeven. In de Wro staan twee vormen van globale plannen: een globaal plan met uitwerkingsplicht, art.11 lid 1, en een globaal eindplan, art. 10 lid 1. Het verschil tussen beiden is significant, aangezien een globaal plan met uitwerkingsplicht na uitwerking een gedetailleerd plan wordt (Van Buuren, 2002).

De mate van globaliteit of gedetailleerdheid is onder meer afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin een gebied zich bevindt. Gedetailleerde plannen zijn met name geschikt voor een gebied waarin weinig of geen veranderingen in de bestaande situatie wenselijk zijn. Het is een planvorm (veelal op basis van een verkavelingspatroon) die zich vooral richt op de bescherming van bestaande ruimtelijke structuren en objecten, door een grote mate van nauwkeurigheid in te bouwen. Indien het plan een beschermd dorps- of stadsgezicht of natuurgebied omvat, spreekt men ook wel van een conserverend plan. Voor een nieuw aan te leggen woonwijk en voor stadscentra worden daarentegen vooral globale bestemmingsplannen opgesteld. Stadscentra zijn gediend bij een globaler plan omdat deze gebieden vaak onderhevig zijn aan een hogere mate van ruimtelijke dynamiek en bovendien een groot aantal verschillende doeleinden aan dit gebied worden toegekend. Een nieuwbouwlocatie is in eerste instantie gebaat bij een globaal plan, omdat dit een meer flexibel gemeentelijk planologisch beleid mogelijk maakt en de mogelijkheid in te spelen op ontwikkelingen en initiatieven (Van Buuren, 2002).

In de praktijk bestaat er volgens BRO (1999) een bepaalde mate van terughoudendheid waar het gaat om bestemmingsplannen met gedetailleerde uitwerkingen en regelingen. Dit veroorzaakt een spanningsveld, aangezien de keerzijde is dat men niet of niet voldoende oplegt en neerlegt. Is dit het geval, kunnen in de fase van beheer/handhaving, en bij de realisatie, knelpunten ontstaan (Van Buuren, 2002). De uiteindelijke keuze tussen het maken van een globaal plan dan wel een gedetailleerd plan wordt met name bepaald door de twee begrippen: rechtszekerheid en rechtsbescherming (Voogd, 2006). In de praktijk hoeft het overigens niet zo te zijn dat voor het gehele plan één uitgangspunt wat betreft globaliteit en/of flexibiliteit wordt gehanteerd. Een bestemmingsplan kan voor een deel van het plangebied gedetailleerd zijn, en voor een ander deel globaal zijn, al dan niet met uitwerkingsplicht. Dit wordt ook wel het ‘mengkraanmodel’ genoemd (Voogd, 2006). De begrippen rechtszekerheid en rechtsbescherming komen later aan bod. Nu eerst de verschillende onderdelen van het bestemmingsplan.

04.03 Onderdelen van het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan bestaat in de regel uit een *toelichting*, de *(gebruiks)voorschriften*, een *beschrijving in hoofdlijnen*, en een *plankaart*. De beschrijving in hoofdlijnen behoort in principe tot het onderdeel voorschriften. Het zijn de voorschriften en de plankaart die het bestemmingsplan zijn juridische betekenis geven. Deze twee onderdelen zijn bindend voor de burgers, de gemeente en medeoverheden (Van Zundert, 2006; Van Buuren, 2002; BRO, 1999).

De juridische regels voor het gebruik en het bebouwen van de ruimte worden gegeven door de *voorschriften*. Vaak zijn in de voorschriften flexibiliteitsbepalingen opgenomen, die ook wel vrijstellings- en wijzigingsbevoegdheden worden genoemd. Voor de toepassing van de voorschriften is een ondersteunende rol weggelegd voor de *plankaart*. Deze heeft tevens een visualiserende functie. De *toelichting* heeft zoals de naam aangeeft een toelichtende functie; het geeft, op basis van ruimtelijk beleid en onderzoek, het doel en de onderbouwing van het bestemmingsplan aan. Een belangrijk aspect is de omschrijving van de gewenste toekomstige inrichting van het plangebied en de haalbaarheid hiervan. Verder worden de bestemmingsregeling en plankaart toegelicht. Voor de toelichting is een belangrijke functie weggelegd voor het onderbouwen van het plan en de uitleg van bepaalde bestemmingen en voorschriften, echter het maakt geen deel uit van het juridische deel van het plan. Bij het vastleggen van de gewenste kwantiteits- en kwaliteitseisen kan de *beschrijving in hoofdlijnen* dienen als hulpmiddel (Van Zundert, 2006).

Bestemmingstypen

De gemeenteraad kan met het bestemmingsplan bepalen welke inrichting en bebouwing en welk gebruik in het betreffende gebied is toegestaan. Het is daarmee het instrument om het gebruik van gronden en opstallen in de meest ruime zin te regelen.

In het bestemmingsplan kunnen verschillende typen bestemmingen worden onderscheiden:

- *Enkelvoudige bestemmingen*
Op de grond wordt één functie uitgevoerd, bijvoorbeeld industrie, wonen, of verkeer.
- *Mengbestemmingen*
Meerdere functies worden hier uitgevoerd. Deze zijn onafhankelijk qua plaats en functie. Door het opnemen van een verzamelbestemming in het plan wordt er voor gezorgd dat de mogelijkheden toenemen. Een voorbeeld zou kunnen zijn de combinatie wonen, kantoren, horeca.
- *Dubbelbestemmingen*
Twee of meer functies die gelijktijdig voorkomen binnen één gebied. Ze zijn onafhankelijk qua functie maar afhankelijk qua plaats. Bijvoorbeeld de combinatie recreatiegebied en waterwingebied.
- *Samengestelde bestemmingen*
Tussen de twee of meerdere functies bestaat een bepaalde mate van afhankelijkheid, zowel naar plaats als naar functie, bijvoorbeeld natuurgebieden met agrarische gebruik en/of recreatieve waarden (ontleend aan Voogd, 2006).

Uit de bovenstaande vier typen bestemmingen kun je afleiden dat meerdere functies op dezelfde locatie kunnen plaatsvinden. Een dubbele of meervoudige bestemming is toegestaan als dit aan de rechtszekerheid geen afbreuk doet, hetgeen onder meer betekent dat de onderlinge verhouding duidelijk moet zijn geregeld (Voogd, 2006). Dit biedt perspectief om deze ook driedimensionaal te verwerken in bestemmingsplannen, zodat zowel aan de ondergrond als de bovengrond een bestemming toegewezen kan worden.

04.04 Zelfstandige project- of vrijstellingsprocedure

In de praktijk blijkt dat maatschappelijke ontwikkelingen sneller gaan dan in een bestemmingsplan redelijkerwijs kan worden voorzien (VROM, maart 2000). Het komt dan ook regelmatig voor dat het bestemmingsplan een struikelblok vormt bij het verkrijgen van een bouwvergunning. Het bestemmingsplan is het resultaat van een vroegtijdige afweging van allerlei belangen, waardoor de ruimtelijke dynamiek die aan onze samenleving is verbonden wel eens buitenbeschouwing wordt gehouden. Onder meer voor dit soort situaties is het gewenst dat er de mogelijkheid bestaat om vrijstelling te verlenen van de belemmerende voorschriften in een bestemmingsplan. Het artikel 19 Wro is een instrument dat hierop inspeelt. Al dan niet vooruitlopend op een toekomstig bestemmingsplan, biedt art. 19 de mogelijkheid om *beletselen weg te nemen*, die in een geldend plan in de weg staan van bepaalde bouwwerken of een bepaald gebruik. Dit wordt ook wel een vrijstelling genoemd. Deze vrijstelling gaat meestal gepaard met een anticipatie, een vooruitlopen op een toekomstig bestemmingsplan en wel door toepassing te geven aan art. 50, lid 5 Woningwet (WW) (anticipatie voor bouwwerken), of artikel 46, lid 8 Wro (anticipatie voor aanlegvergunningplichtige werken of werkzaamheden). Het komt er op neer dat art. 19 dient voor het opheffen van belemmeringen in het

geldende bestemmingsplan en art. 50, lid 5 WW voorziet in de eigenlijke anticipatie (Van Zundert, 2006).

In het verleden is van de vrijstelling op basis van het oude art. 19 veelvuldig gebruik gemaakt. De zienswijze van de Wro was daarbij dat het bestemmingsplan het primaat verdiende, en art. 19 als een soort 'noodverband' werd gezien. In de praktijk bleek echter dat art. 19 gebruikt werd, om bouwwerken (ontwikkeling en wijzigingen) die in strijd waren met het vigerende bestemmingsplan te voorzien van een legale basis. Sinds 3 april 2000 wordt de 'art.19-procedure' niet meer als uitzondering beschouwd, maar is deze wettelijk erkend als zelfstandige basis voor een project (VROM/VNG, 1999). De zelfstandige projectprocedure staat zodoende naast het bestemmingsplan. Door de invoering van de zelfstandige projectprocedure heeft het bestemmingsplan als sturingsinstrument aan kracht in moeten boeten. Voor de onteigening van gronden blijft het bestemmingsplan echter onmisbaar (Bregman, 2000). Met de invoer van de nieuwe Wro in 2008 wordt deze situatie naar alle waarschijnlijkheid weer teruggedraaid, aangezien buitenplanse vrijstellingen zoals de zelfstandige projectprocedure drastisch worden beperkt (VROM site).

04.05 Juridische betekenis van een bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het enige plansoort in de ruimtelijke ordening dat een rechtstreeks bindende werking heeft voor de burger. Hierdoor geeft het bestemmingsplan rechtszekerheid en rechtsbescherming aan de belanghebbenden voor het desbetreffende gebied (Voogd, 2006). Dit geldt niet alleen voor burgers, maar ook voor de overheid zelf. Voor eenieder zijn de vastgelegde bestemmingen bindend en het gemeentebestuur heeft de plicht deze te beschermen en te handhaven (Klaassen, 1998).

De keuze voor een gedetailleerd plan dan wel globaal plan wordt beïnvloed door de mate van rechtsbescherming en rechtszekerheid die aan deze twee varianten zijn verbonden. De rechtszekerheid heeft vooral betrekking op de gebruiksmogelijkheden die in een bestemmingsplan zijn opgenomen. Hierin worden activiteiten wel of niet toegestaan. Bij de gedetailleerde plannen is de rechtszekerheid scherper gedefinieerd, wat enigszins nadelig is door een grotere inflexibiliteit. Daarentegen zijn globale plannen flexibeler in gebruik, echter dit soort plannen vereisen een goede en zorgvuldige procedurele voorbereiding (Voogd, 2006). Het begrip globaliteit moet hier wel inhoudelijk worden onderscheiden van het begrip flexibiliteit. Globaliteit heeft betrekking op de bestemmingsvorm, in tegenstelling tot flexibiliteit, wat betrekking heeft op het verkrijgen van speelruimte binnen de ruimtelijke visie (BRO, 1999). Deze flexibiliteit wordt verkregen door middel van (een) ruime(re) doeleindenomschrijving, wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplicht, vrijstellingregelingen en de beschrijving in hoofdlijnen.

De aan het bestemmingsplan gekoppelde regels kunnen belanghebbenden in hun vrijheid beperken. De Wro en de Awb bieden belanghebbenden verschillende mogelijkheden om zich te verweren tegen een naar hun mening te vergaande beperking (Voogd, 2006). Dit wordt ook wel rechtsbescherming genoemd. Met betrekking tot de rechtsbescherming

tegen het bestemmingsplan is er in de Wro een voorziening getroffen (Van Zundert, 2006).

De volgende drieslag voorziet belanghebbenden aan rechtsbescherming:

- 1) zienswijzen ten aanzien van het ontwerp bestemmingsplan;
- 2) bedenkingen tegen het vastgestelde bestemmingsplan;
- 3) beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de goedkeuring ervan.

De ontastbaarheid van het bestemmingsplan is dus relatief. Achteraf kan door de rechter worden vastgesteld dat een bestemmingsplan in strijd is met de wet (Klaassen, 1998). Bovendien zitten aan de rechtszekerheid ook een aantal beperkingen verbonden, of juist mogelijkheden om op maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen te anticiperen. Allereerst is er de mogelijkheid om het bestemmingsplan te herzien, hetgeen mogelijk is ongeacht de leeftijd van het plan. Een schematische weergave van het bestemmingsplanprocedure is in bijlage I te vinden. Verder kan het gemeentebestuur een art. 19 Wro toepassen. Deze beide mogelijkheden zijn gebonden aan procedures en randvoorwaarden. Belangrijk gegeven is hier het tijdsaspect. De art. 19 procedure kan in principe in een korter tijdsbestek worden doorlopen, waardoor deze procedure sterk aan populariteit heeft gewonnen om als interventie-instrument projecten te initiëren (Van Buuren, 2002).

04.07 Ondergronds ruimtegebruik

Ondergronds ruimtegebruik kan nog steeds gezien worden als een vrij nieuwe vorm van bodemgebruik, zeker als het gaat om de vraag waarmee men dan te maken krijgt of kan krijgen. Behoudens dit gebrek aan kennis, is er al enige tijd sprake van een toenemende belangstelling voor ondergronds bouwen. Dit is het gevolg van de toenemende complexiteit en het toenemende aantal van ruimtelijke en infrastructurele conflicten. Deze belangstelling gaat gepaard met een voortgaand bewustwordingsproces met betrekking tot kwaliteitsaspecten, zoals milieu, leefbaarheid en duurzaamheid (Horvat, 1997).

De vigerende bestemmingsplannen die tot nu toe tot stand zijn gekomen zijn voornamelijk op de bovengrond afgestemd (Horvat, 1997). Uit planologisch oogpunt is het echter zeer interessant om ondergrondse bestemmingen ook vast te leggen in bestemmingsplannen. Hiervoor zijn volgens Klaassen (1998) enkele goede argumenten te benoemen. In de eerste plaats om ruimtelijke conflicten te voorkomen. Dit geldt zowel voor ongewenste ontwikkelingen ondergronds als voor de ontwikkeling van de bovengrond. Ten tweede is het belangrijk ook ondergrondse bestemmingen vast te leggen in verband met het verlenen van verschillende vergunningen, zoals de bouwvergunning. Is in het bestemmingsplan geen ondergrondse bestemming opgenomen, dan is er ook geen toetsingskader op basis waarvan een bouwvergunning kan worden verleend. Verleent de gemeente toch de vergunning voor ondergrondse bouw, dan kan dit in strijd zijn met het bestemmingplan, als de bovengrondse bestemming daardoor onmogelijk wordt. Verder hebben de algemene gebruiksbepalingen ook op ondergronds gebruik betrekking. Dit kan enkele problemen veroorzaken wanneer de ondergrondse

ontwikkeling totaal verschillend is van de bovengrondse bestemming. Indien een spoortunnel voor de metro onder bestaande woningen wordt aangelegd, is er een grote kans op trillingen en geluidsoverlast.

Horvat (1997) geeft vervolgens een aantal mogelijkheden om een ondergronds project in te passen in het bestemmingsplan. In de meeste gevallen moeten de gebruiksvoorschriften worden gewijzigd. Het project gaat namelijk een hele andere fysieke vorm aannemen dan waar de voorschriften vanuit gaan. Dit geldt met name voor kleinere projecten. In andere gevallen zal de bestemming gewijzigd worden waarbij de locatie een dubbele of meervoudige bestemming krijgt toegewezen. Een andere (toekomstige) optie is het opstellen van een driedimensionaal bestemmingsplan.

Het 3D-bestemmingsplan

Momenteel bevat het bestemmingsplan een tweedimensionale (x,y- coördinaten) kaart waarop steeds vaker driedimensionale (x,y,z) ruimtelijke elementen en afwegingen moeten worden weergegeven. Zowel het COB als het ministerie van VROM is van mening dat een uit 'lagen' opgebouwd bestemmingsplan een belangrijk functioneel hulpmiddel kan zijn om de ruimtelijke samenhang en afweging voor een gebied zichtbaar te maken. Hiertoe heeft het ministerie in 2005 besloten om een aantal praktijkgerichte proefprojecten (pilots) te starten. In één van deze pilots is getracht om een kader te formuleren waarmee de ondergrond en de bovengrond integraal in het ruimtelijk beleid kan worden meegenomen. Dit heeft geresulteerd in het rapport '3D-bestemmingsplan' van Buro Vijn, RBOI en Sonsbeek Adviseurs (2006).

Op dit moment wordt in de regel aangenomen dat wat voor de bovengrond geldt ook op de ondergrond van toepassing is. In het huidige gebruik van bestemmingsplannen is met het oog op een 'een goede ruimtelijke ordening' mogelijk om op verschillende niveaus te bestemmen. Met de huidige 2d-technieken zijn deze situaties moeilijk te visualiseren. Daarom is bij de wijze van bestemmen een belangrijke rol weggelegd voor de voorschriften. Bovendien worden de plankaart en voorschriften wel eens gecombineerd met een (verticale) dwarsdoorsnede ter verduidelijking van de verschillende niveaus van bestemmingen. Het nieuwe 3d-bestemmingsplan is in beginsel gebaseerd op de zelfde principes van het 2d-bestemmingsplan. Echter een 3d-bestemmingsplan maakt het mogelijk om volumes zichtbaar te maken, door het toevoegen van de z-coördinaat aan de x,y-coördinaten. Hierdoor is het mogelijk bestemmingvolumes - volumes met een eigen bestemming en bijbehorende gebruiksmogelijkheden – op te nemen in een bestemmingsplan, door middel van een digitale verbeelding. Dit betekent dat de plankaart in de huidige vorm wordt ingewisseld voor een digitale versie. Het toekomstige 3d-bestemmingsplan komt er uiteindelijk als volgt er uit te zien: een verzameling van bestemmingsvolumes, zowel (deels) ondergronds als (deels) bovengronds, waaraan informatie (planvoorschriften en/of toelichting) is gekoppeld (Buro Vijn, 2006). Dit betekent dat de huidige bestemmingstypen 'mengbestemming' en 'dubbelbestemming' niet meer gebruikt hoeven te worden om verschillende activiteiten/voorzieningen op dezelfde locatie vast te leggen.

Volgens VROM (2006) zal er beleidsmatig niets veranderen indien het 3d-bestemmingsplan wordt ingevoerd, met uitzondering van het toekennen van de bestemmingen aan de gronden. Er wordt wel rekening gehouden met eventuele aanpassingen aan het huidige ruimtelijke beleid betreffende de ondergrond. Bijl & Stoter (2006) komen tot de conclusie dat de toepassing van een 3d-bestemmingsplan (digitale visualisatie) *“alleen meerwaarde heeft als niet alleen met de techniek maar ook met de behoeften en de mogelijkheden van de planmaker, alsook met de ruimtelijke ordeningsproces als geheel, rekening wordt gehouden”*. Op 1 januari 2008 worden volgens de nieuwe Wro digitale bestemmingsplannen verplicht. Dit betekent dat gemeentebesturen gaan overstappen op de 3d-technieken.

04.08 Resumé

Het bestemmingsplan regelt ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’ het gebruik van gronden in de meest ruime zin. Het is daarmee het instrument bij uitstek om alle belangen die bij de het gebruik van de grond betrokken zijn te coördineren. Een bestemmingsplan heeft een aantal functies. Het fungeert als toetsings- en afstemmingskader, en omschrijft bovendien het beleids- en ontwikkelingsprogramma. Het bestemmingsplan speelt hierdoor een centrale rol in de concretisering van ruimtelijk beleid. De wijze waarop de functies terugkomen in bestemmingsplannen loopt uiteen, er bestaan namelijk gedetailleerde en globale bestemmingsplannen. In een getailleerd plan liggen de bestemmingen nauwkeurig vast omschreven. Een globaal plan daarentegen geeft een ruime omschrijving van de bestemmingen en de daarbij behorende doeleinden. Afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin een gebied zich bevindt wordt een keuze gemaakt uit beide of om juist voor een combinatie te kiezen, het mengkraanmodel.

Het bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, gebruiksvoorschriften, beschrijving in hoofdlijnen en een plankaart. De juridische regels voor het gebruik en het bebouwen van de ruimte worden gegeven door de voorschriften. De plankaart heeft daarbij een ondersteunende rol en heeft bovendien een visualiserende functie.

In het bestemmingsplan kunnen op basis van de huidige systematiek verschillende type bestemmingen worden onderscheiden; enkelvoudige bestemmingen, mengbestemmingen, samengestelde bestemmingen en dubbelbestemmingen. Deze laatste maakt het mogelijk dat op een locatie tegelijkertijd twee of meer functies gelijktijdig mogen voorkomen, indien dit aan de rechtszekerheid geen afbreuk doet. Hierdoor kan zowel de ondergrond als de bovengrond bestemd worden. Met de komst van 3d-technieken wordt het toekennen van bestemmingen aan een locatie verder vergemakkelijkt. Het is hierdoor mogelijk om, voor zowel de boven- als ondergrond, bestemmingsvolumes op te nemen in het bestemmingsplan.

Uit planologisch oogpunt is het van belang om ondergrondse bestemmingen ook vast te leggen. Hierdoor wordt de kans op ruimtelijke conflicten verkleint en de vergunningverlening voor ondergrondse bestemmingen kan beter worden gestroomlijnd. Bovendien hebben de algemene gebruiksbepalingen ook op het ondergronds gebruik

betrekking. In het volgende hoofdstuk zal de procedure in het kader van de Tracéwet worden besproken.

05 De Tracéwet procedure

05.01 Introductie

Voor het beleidsveld Verkeer en Vervoer bestaat een planstructuur die is uiteengezet in de Planwet Verkeer en Vervoer. Deze structuur sluit aan op de die van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). De basisgedachte van de Planwet is dat alle overheden in onderling overleg de koers van het verkeers- en vervoersbeleid ontwikkelen en dus ook gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. De Planwet vormt daarmee het juridisch kader waarbinnen de overheden plannen en afspraken kunnen maken (Marlet, 2003). Afhankelijk van het project liggen het initiatief en de planvorming voor nieuwe infrastructuurprojecten in eerste instantie bij één van de overheden. Bijvoorbeeld lokale wegen bij de gemeente en rijkswegen bij het Rijk. De infrastructuurprojecten kunnen in vier categorieën worden ingedeeld:

- lokale infrastructuur zoals lokale wegen, tramspoor en bushaltes;
- regionale infrastructuur, zoals N-wegen, metro en light-rail;
- nationale infrastructuur, zoals het snelwegennet en nationale spoorwegen;
- internationale infrastructuur, zoals de HSL, Schiphol, E-wegen en Trans Europese Netwerken (TEN).

De Tracéwet heeft betrekking op de (inter)nationale infrastructuur en voorziet in een totale sectorale en ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedure (Klaassen, 1998). Voorheen was de besluitvorming in de sectorale lijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en de lijn van de ruimtelijke ordening (Ministerie van VROM), aangaande hoofdinfrastructurele werken, niet aan elkaar gekoppeld (Van Zundert, 2006). Dit leidde in de praktijk herhaaldelijk tot problemen ten tijde van de projectuitvoering. De gemiddelde duur van de procedures bedroeg mede hierdoor 8 jaar en is door de komst van de Tracéwet teruggebracht tot ongeveer de helft (Heesen, 2001). Na de inwerkingtreding in 1994 is de Tracéwet enkele malen gewijzigd. De eerste evaluatie heeft een wetswijziging tot gevolg gehad, die op 15 oktober 2000 in werking is getreden (Blomberg e.a., 2002).

Doel van de Tracéwet

Als overweging wordt in de aanhef van de Tracéwet (Wet van 16 september 1993) het volgende vermeldt: de *‘verzekering van doelmatige procedures voor de totstandkoming en van tijdige tenuitvoerlegging van besluiten met betrekking tot de aanleg van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen’*. De wet beoogt hiermee ordening en afstemming te brengen in de menings- en besluitvorming voor deze infrastructurale werken. Met andere woorden de wet beoogd om de besluitvorming vanuit de ‘sector’ verkeer en vervoer, en vanuit het ‘facet’ ruimtelijke ordening te combineren en te coördineren (Heesen, 2001). Bovendien kan door het stroomlijnen van de verschillende wettelijke procedures die doorlopen moeten worden de projectuitvoering worden verzekerd (Alons & Partners consultancy, 1996). Verder is de factor tijd een belangrijk aspect. De procedure moet namelijk leiden tot een voorzienbaar en aan tijd

gebonden eind van de besluitvorming. Van Zundert (2006) voegt hier aan toe dat de Tracéwet voorziet in een procedure, teneinde bij totstandkoming van projecten ‘niet te worden gehinderd door ‘vertragende’ besluitvormingsprocedures op lokaal niveau’. Kortom de procedure beoogt een evenwicht te vinden tussen enerzijds het beschermen van lokale belangen en anderzijds het kunnen realiseren van bepaalde projecten ‘in het belang van iedereen’ (Raad van V&W, 1998).

In zowel bestuurlijk, maatschappelijk, als juridisch opzicht, is de Tracéwet een belangrijke wet. De wet reguleert de activiteiten aangaande de wijziging of aanleg van de hoofdinfrastructuur. In de regel gaat het om concrete locaties, met in veel gevallen maatschappelijk omstreden ontwikkelingen (Blomberg e.a., 2002). Het is namelijk lastig om oplossingen te vinden die tegemoet komen aan de verschillende doelstellingen op het gebied van leefbaarheid, duurzaamheid, en ruimtelijk-economische ontwikkeling (Geerlings en de Jong, 2004). Het is daarom van algemeen belang om de besluitvorming op een zo juist en effectief mogelijke wijze vorm te geven. Het gaat dan onder meer om de besluitvorming voor de tracébesluiten, de uitvoering van de tracébesluiten, de aanleg en de vergunningverlening (Blomberg e.a., 2002).

Leeswijzer

Om inzicht te krijgen in de invloed van de procedure Tracéwet op het gemeentelijke bestemmingsplan rond en op infrastructuur, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op deze procedure. Op de eerste plaats zal de planvormingssystematiek omtrent de Tracéwet procedure aan bod komen. Vervolgens wordt ingegaan op de ruimtelijke verankering in de Tracéwet.

05.02 Tracéwet procedure; de planvormingsystematiek

Projecten die betrekking hebben op hoofdinfrastructuur, vallen onder het ‘Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport’ (MIT), een zowel inhoudelijk als financieel programma. In het MIT, dat elk jaar uitkomt, staan de aanleg- en benuttingsprojecten die mogelijk tot en met 2020⁹ worden uitgevoerd, waarbij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken is. Tevens geeft het MIT een actuele stand van zaken wat betreft de verschillende infrastructuurprojecten, in de vorm van een Projectenboek. De plan- en besluitvorming omtrent MIT-projecten vindt volgens een vaste procedure plaats; het MIT Spelregelkader. Met deze systematiek wordt beoogd het besluitvormingsproces te structureren en transparantie te verschaffen van de interne procesgang (Ministerie van V&W, 2004). Het MIT maakt onderscheid tussen een Verkennings-, een Planstudie- en een Realisatiefase. In de Verkenningsfase worden (potentiële) verkeers- en vervoersknelpunten opgenomen, die ook zodanig door de minister van V&W worden erkend. Dit betekent dat er een nadere verkenning plaatsvindt om de nut- en noodzaak van een project aan te tonen. Indien de nut- en noodzaak zijn vastgesteld gaat het project door naar de Planstudiefase. In deze fase wordt er gezocht

⁹ In het MIT tot en met 2020 wordt onderscheid gemaakt tussen het infrastructuurprogramma voor de periode tot en met 2014 (reguliere MIT tot en met 2010 inclusief de verlenging 2011 – 2014) en het programma voor de periode 2015 – 2020 (doorkijk).

naar mogelijke oplossingen (aanlegvarianten en –tracés). Vervolgens komt op basis van een keuze voor een definitief ontwerp een project in de Realisatiefase van het MIT. Dit is echter alleen mogelijk als er afspraken zijn gemaakt over de financiering van het project (Raad voor V&W, 1998). Aan deze drie fasen zijn vijf beslismomenten gekoppeld. Per fase wordt een expliciete beslissing genomen over het wel of niet behouden of opnemen van het project in het MIT (Ministerie van V&W, 2004).

Op basis van de Verkenningsfase kan dus besloten worden om over te gaan tot de Planstudiefase. Deze bestaat uit twee delen. Allereerst de planvorming tot en met het tracé- of projectbesluit en vervolgens de voorbereiding van de uitvoering. Hierbij wordt dus onderscheid gemaakt tussen een tracébesluit en projectbesluit. Wanneer een project onder art. 2 van de Tracéwet valt, spreekt men over een trajectnota en tracébesluit. In alle andere gevallen van een projectnota en projectbesluit. De projecten die tracéwet-plichtig zijn, zijn tevens m.e.r.-plichtig (Besluit m.e.r. 1994). In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op tracéwet/m.e.r. - plichtige projecten. Een belangrijk feit is dat aan het MIT geen juridische consequenties zijn verbonden; de vijf beslismomenten hebben alleen een politieke status. Aan de Tracéwet, daarentegen, zijn zowel politieke als juridische consequenties verbonden (Min. V&W, 2004). In de huidige situatie is het MIT dus het belangrijkste hulpmiddel bij politieke afwegingen over het infrastructuurprogramma als geheel. De Tracéwet geeft vervolgens het instrumentarium om de besluitvorming over afzonderlijke projecten te organiseren.

De planvormingsystematiek: De algemene en bijzondere procedure

De Tracéwet kent een algemene en een bijzondere procedure. Allereerst de algemene of reguliere procedure. Deze gaat ervan uit dat op basis van het traditionele consensusmodel, in goed overleg en zoveel mogelijk in overeenstemming, met de betrokken medeoverheden, regio, en waterschap, tot een tracébesluit wordt gekomen. Het gaat hier om projecten die zowel in het belang van de betrokken regio of gemeenten zijn, als om nationale redenen moeten worden gerealiseerd (Klaassen, 1998). Voorbeelden hiervan zijn de aanleg en verbreding van rijkswegen en de verbetering van een hoofdvaarweg. Ten tweede is er de bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang. Deze wordt ook wel de PKB+ (PKB^{plus}) procedure genoemd (Min. V & W, 1999). Dit soort projecten zijn de provincies, regiobesturen en gemeenten vrijwel alleen tot last en hebben vaak geen toegevoegde waarde op lokaal niveau (Klaassen, 1998). Als voorbeeld kan hier genoemd worden de Betuweroute en de hogesnelheidslijnen (HSL). In de PKB+ procedure wordt over het globale tracé in het pkb-kader beslist. De verdere uitwerking geschiedt op de wijze als voorzien in de algemene procedure (Klaassen, 1998).

De spelregels voor de algemene procedure zijn vastgelegd in drie wetten: de Tracéwet, de Wet milieubeheer (Wm) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Samen vormen zij de zogenoemde Tracéwetprocedure. De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn samen verantwoordelijk voor een goede toepassing van de regels. Ook nemen zij de belangrijke besluiten binnen de Tracéwetprocedure. Met andere woorden zij hebben het bevoegd gezag. De algemene ofwel reguliere procedure valt uiteen in een viertal

beslissingsmomenten: het beleidsvoornemen, ook wel startnotitie, de trajectnota, het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit (Nijenhuis, 2001). In bijlage II worden de belangrijkste aspecten van de algemene procedure verder toegelicht. In onderstaand figuur is de planvormingsystematiek nogmaals schematisch weergegeven.

MIT-systematiek	Verkenningenfase	Planstudiefase (Tracéwetprocedure)	Realisatie
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intakebesluit ▪ Verkenningennotitie ▪ Planstudie opdracht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opstellen Startnotitie MER ▪ Inspraak plus advies ▪ Vaststellen Richtlijnen m.e.r. ▪ Voorbereiden Trajectnota ▪ Inspraak plus advies ▪ Ontwerp Tracébesluit ▪ Inspraak plus advies ▪ Tracébesluit ▪ Beroep bij Raad van State 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschikking ▪ Oplevering

Tabel 5.1 Planvormingsystematiek hoofdinfrastructuur

05.03 De ruimtelijke verankering in de Tracéwet

Door de wetswijziging in 2000 is de Tracéwetprocedure sterk veranderd. Het bestuursrechtelijk vereiste van de ‘planologische medewerking’ van de gemeente, in de vorm van een (al dan niet afgedwongen) bestemmingsplanherziening of art.19 vrijstelling, is komen te vervallen. In plaats van de planologische medewerking geldt het tracébesluit, indien nodig, van rechtswege als art. 19 vrijstelling (Blomberg e.a., 2002). In de oude situatie betekende het toezeggen van planologische medewerking door de gemeente, een verplichting om de ruimtelijke plannen binnen één jaar na vaststelling van het tracébesluit aan te passen. Dit betekende dus ook dat de bestemmingsplannen in en rond het traject moeten worden aangepast. Overschreden de ‘weigerachtige’ gemeenten dit termijn dan voorzag de Nimby-wetgeving in maatregelen. Dit komt er op neer dat de Minister van VROM in het uiterste geval zelf de bestemmingsplannen vaststelt (Nijenhuis, 2001).

In de nieuwe situatie behelst het tracébesluit een ‘ex lege vrijstelling¹⁰’ (art.15, lid 6) van die bepalingen in geldende bestemmingsplannen, die de uitvoering van het besluit in de weg staan; het feitelijk aanleggen van het tracé. Hierdoor is planologische medewerking van de provincie of de gemeente dus niet meer noodzakelijk voor de realisering van het tracé. Het is vervolgens aan de gemeente zelf om het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met het tracébesluit (Nijenhuis, 2001). Artikel 15, lid 9 van de Tracéwet verplicht de gemeenteraad wel ‘*binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden het bestemmingsplan overeenkomstig dat tracébesluit vast te stellen of te herzien*’. Dit betekent volgens Blomberg e.a. (2002) dat de gemeentelijke ruimtelijkeordeningsafweging in haar geheel onderdeel is geworden van de besluitvorming inzake het tracébesluit. Tot die tijd geldt, volgens lid 3 van art. 15 van de Tracéwet, ‘*het tracébesluit als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de Wet*

¹⁰ “Ex lege” betekent “volgens het recht”.

op de Ruimtelijke Ordening¹¹, en vervolgens; ‘Het tracébesluit geldt niet meer als voorbereidingsbesluit indien voor het in de eerste volzin bedoelde gebied en de in de tweede volzin bedoelde zone een bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit in werking is getreden’.

De wetswijziging betekent een aanzienlijke versnelling en vereenvoudiging van de procedure. Bovendien komt de wijziging de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces ten goede. In de praktijk is echter gebleken dat het verlenen van planologische medewerking een technische operatie is die veel tijd vergt van de medeoverheden (zie casestudy Sijtwende). Dikwijls bleek het termijn van één jaar, waarbinnen de planologische medewerking dient te geschieden, aan de krappe kant te zijn. Tevens kwam het voor dat planologische medewerking wel werd toegezegd, maar vervolgens niet werd verleend. Met de keuze voor een dergelijke vrijstellingsconstructie in de nieuwe Tracéwet, wordt aangesloten bij de maatregelen in de Wro, om naast de lijn van afweging van ruimtelijke plannen ook een zelfstandige mogelijkheid tot besluitvorming over concrete projecten, de zelfstandige projectprocedure, te verankeren (Nijenhuis, 2001).

De koppeling van de ruimtelijke ordeningsprocedure aan tracébesluit

Bij combinatieprojecten zijn er naast het sectorale belang tal van lokale en regionale belangen betrokken. Tijdens de Tracéwetprocedure wordt daarom veelvuldig gebruik gemaakt van overleg met medeoverheden. De procedure kan opgevat worden als een consensusmodel; waar mogelijk dient overeenstemming te worden bereikt. Daarom is ook de ruimtelijke afweging goed verankerd in de besluitvormingsprocedure. Deze is zodanig ingericht dat vanaf de aanvang van de procedure tot en met het nemen van het tracébesluit de ruimtelijke afweging een cruciale rol inneemt. Dit komt tot uiting in de medeverantwoordelijkheid van de Minister van VROM over de standpuntbepaling en het tracébesluit. De standbepaling is de keuze voor een alternatief op basis van de trajectnota. Doordat de minister medeverantwoordelijk is, wordt er van uitgegaan dat een zorgvuldige ruimtelijke afweging van het te kiezen tracé gegarandeerd wordt (Nijenhuis, 2001).

Uit de praktijk blijkt dat de gemeenten indien zij invloed willen uitoefenen, dit voornamelijk tijdens de eerdere fasen van de besluitvormingsproces doen en dan in het bijzonder tijdens de fase van de trajectnota/ MER en in de Ontwerp Tracébesluit-fase. In veel gevallen zijn tracébesluiten, zeker die welke een verbreding of verbetering van een bestaand tracé betreffen, een ook door de gemeenten zelf gewenste actie. In dergelijke gevallen is het tracébesluit dan ook in principe niet zo zeer een beleidsissue (Blomberg e.a., 2002).

Op grond van de huidige wettekst worden na de vaststelling van het tracébesluit drie procedures gestart: de rechtsbescherming tegen het tracébesluit, de onteigening, en de vergunningen. De onteigeningsprocedure valt uiteen in twee fasen, de administratieve en de gerechtelijke. Een belangrijk gegeven is dat een onteigening alleen dan

¹¹ Artikel 21 WRO, lid 1, bepaalt dat een voorbereidingsbesluit een verklaring is van de gemeenteraad dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.

gerechtvaardigd is, als daartoe een noodzaak bestaat. Het werkterrein strekt zich bijvoorbeeld bij tracéprojecten waarbij tunnelbouw aan de orde is, zowel onder- als bovengronds uit. Het is echter in belangrijke mate de techniek die bepaalt of en in hoeverre de opdrachtgever zeggenschap dient te hebben over die onder- en bovengrond (Goudsmit e.a., 1997). Wat betreft de vergunningen is wat inhoudelijk relevant is voor de realisering van het tracé, in beginsel opgenomen in het tracébesluit. Niettemin moeten na het tracébesluit de formele vergunningsprocedures nog worden gevolgd (Nijenhuis, 2001).

05.04 Knelpunten van Tracéwetprocedure

In het rapport ‘Ambities Bundelen’ van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998) worden een aantal bezwaren genoemd die verbonden zijn aan de MIT-systematiek en de Tracéwet. Het MIT heeft hoofdzakelijk een financiële functie. Het brengt van jaar tot jaar de bedragen in kaart die het ministerie van V&W nodig heeft om projecten te realiseren. Het instrument zou volgens de Raad echter meer kunnen, zoals bijvoorbeeld het maken van een integrale afweging. Daarnaast bestaat er langdurige onzekerheid omdat bindende besluiten pas in laat stadium worden genomen. Hierdoor wordt de overgang van de Planstudiefase naar de Realisatiefase bemoeilijkt (Raad voor V&W, 1998). De Planstudiefase bestaat grotendeels uit de Tracéwetprocedure. Deze kent de volgende bezwaren:

- De procedure is meer gericht op het bieden van rechtszekerheid en het bevorderen van slagvaardigheid dan op het bewerkstelligen van creativiteit en kwaliteit.
- De procedure stimuleert niet tot interactiviteit en creatieve concurrentie.
- Interactieve processen worden afgesloten met een eenzijdig besluit van het bevoegd gezag.
- De Rijksoverheid is altijd bevoegd gezag.
- Het Tracébesluit heeft slechts betrekking op een zone van 40-60 meter (ontleend aan de Raad voor V&W, 1998).

De Raad voor V&W (1998) noemt de Tracéwet een actie-reactie-model. Het sectorale centralistische initiatief stuit veelvuldig op lokale weerstand. Hierdoor wordt strategisch gedrag van de actoren gestimuleerd, en blijft creativiteit en interactie achterwege. Verder zijn rechtszekerheid en slagvaardigheid belangrijk. De opgenomen inspraak- en beroepsmogelijkheden en de maximale tijdsduur van de te doorlopen fasen zorgen voor rechtszekerheid maar aan de andere kant ook voor inflexibiliteit. Eenmaal genomen besluiten zijn (bijna) niet meer terug te draaien, waardoor de (veranderde) wenselijke (ruimtelijke) kwaliteit mogelijk niet kan worden gerealiseerd.

Verder geeft de Raad voor V&W (1998) aan dat in de praktijk er niet zoveel terecht komt van de interactieve processen, waarop het beleid van Rijkswaterstaat in beginsel is gebaseerd. Men bedenkt liever de oplossingen zelf, omdat de indruk bestaat dat dit dan sneller en deskundiger gaat en minder complex is. Daarnaast wijkt de einduitkomst in de praktijk nog wel eens af van het voorafgaande interactieve proces (op basis van het consensusmodel). Dit komt doordat procedure een aantal momenten voorschrijft waarop

de Rijksoverheid een besluit moet nemen, en dit is een eenzijdig besluit. De huidige systematiek kent volgens de Raad ook een belangrijk probleem. Het Tracébesluit werkt ‘vanzelf’ door op streek- en bestemmingsplannen. De plannen moeten in overeenstemming met het besluit worden gemaakt. De verplichting tot aanpassing van streek- bestemmingsplannen geldt echter niet voor dat deel van de oplossing dat buiten de zone van het Tracébesluit valt. Deze zone is in de regel slechts 40 à 60 meter breed. Hierdoor kan het buitengebied en wellicht de geplande gebiedsontwikkelingen in dit gebied op losse schroeven komen te staan. Volgens de Raad is hier nog geen oplossing voor gevonden. De vraag is of dat met de nieuwe Wro wel het geval zijn.

05.05 Bestemmingsplannen die voortkomen uit het Tracébesluit

Zoals zojuist genoemd is de zone waarop het Tracébesluit betrekking heeft in de regel slechts 40 tot 60 meter breed. In de praktijk blijken de meeste bestemmingsplannen, die in verband met een tracébesluit zijn opgesteld, een ‘vertaling’ te zijn van dat besluit, en dus betrekking hebben op deze zone. Deze bestemmingsplannen worden vaak bestempeld als ‘veterplannen’. Zij ontleen hun naam aan het feit dat zij een langgerekte strook gronden betreffen, vaak ter grootte van een schoenveter op de bestemmingsplankaart. Het gaat hier in de regel om een herziening van het bestemmingsplan, waarbij een enkele bestemming op de desbetreffende gronden worden gelegd, zoals verkeersdoeleinden. Deze is bovendien ruim genoeg om in de meeste gevallen daaronder ook de bijkomende infrastructurele voorzieningen, waarin het tracébesluit eveneens in voorziet, te doen vallen. De begrenzing van het plan wordt gevormd door de exacte begrenzing van het tracébesluit. Daarnaast wordt in enkele gevallen voor wat betreft de inhoud van de voorschriften zelfs verwezen naar het tracébesluit. Kortom een veterplan vormt in principe de planologisch-juridische doorwerking van een tracébesluit (Blomberg e.a., 2002). Dezelfde Blomberg vraagt zich vervolgens af of deze vorm van bestemmingsplannen enige meerwaarde heeft. In het Evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet van Blomberg e.a. (2002) wordt zelfs afgevraagd of de gemeenteraden die volstaan met de vaststelling van veterplannen de norm van art. 10 Wro, in enkele gevallen, niet schenden.



Figuur 3.1 Een impressie van een ‘veterplan’ (Sijtwende site).

In verband met combinatieprojecten waarbij het infrastructurele werk integraal wordt ontwikkeld met vastgoed en de openbare ruimte moet hier ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’ veel adequater mee om worden gegaan. In principe kunnen de verplaatsing van, of de sloop van woningen of bedrijven als gevolg van het tracébesluit deel uit maken van een regeling. Echter het aanbrengen van zones, inclusief bijbehorende bestemmingen en voorschriften, in verband met externe veiligheid of geluidshinder, kunnen niet in een veterplan worden ingepast. Een ‘bredere’ bestemmingsplanherziening is dan meer op zijn plaats (Blomberg e.a., 2002). Hoe met dubbelgrondgebruik, dan wel

ondergronds ruimtegebruik op het tracé wordt omgegaan in het Tracébesluit is niet duidelijk. De geraadpleegde publicaties geven hier geen uitsluitel over. In het kader van het streven naar 'een goede ruimtelijke ordening', zou dit in principe mogelijk moeten zijn.

De Tracéwet voorziet in een beslissingskader (Tracébesluit) waarin de ruimtelijke ordeningsafweging ten aanzien van het voorgenomen tracé is opgenomen. Blomberg e.a. (2002) rekent hierdoor de procedurewet zelfs tot het 'nieuwe' ruimtelijkeorderingsrecht. De procedure heeft grote juridische gevolgen, voor de lagere overheden, en dan vooral voor de gemeente(n). De gemeente heeft met het bestemmingsplan een minder sterk machtsmiddel voorhanden als voorheen. Het bestemmingsplan kan namelijk de realisering van het tracébesluit niet langer in de weg staan. Het Rijk probeert uitdrukkelijk alle belangen, ook die van de omgeving, mee te nemen in haar afweging. Toch kan het Rijk alleen voor wat betreft het verkeers- en vervoertraject, en niet de aanliggende gebieden, de lagere overheden en de burger rechtens binden (Blomberg e.a., 2002).

05.06 Resumé

De Tracéwetprocedure voorziet in een totale sectorale en ruimtelijke, en vaak snellere, plan- en besluitvormingsprocedure. Vanuit de sector Verkeer en Vervoer en het facet Ruimtelijke Ordening wordt getracht de besluitvorming in samenhang te organiseren. De Tracéwet kent een algemene, reguliere procedure, en een bijzondere procedure. De reguliere procedure heeft een viertal beslissingsmomenten: het beleidsvoornemen, ook wel startnotitie, de trajectnota, het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit. De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, zijn daarbij gezamenlijk verantwoordelijk voor de standpuntbepaling en het Tracébesluit.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een Tracébesluit 'oude stijl' en 'nieuwe stijl'. In de praktijk bleek het verlenen van planologische medewerking veelvuldig een problematische zaak met als gevolg een aanwijzing. Hierdoor was het Rijk in grote mate afhankelijk van gemeente en provincie. Als gevolg van de wetswijziging is het nu aan de gemeente zelf om het bestemmingsplan binnen het jaar overeenkomstig het tracébesluit vast te stellen of te herzien. Hierdoor kan het gemeentelijke bestemmingsplan de realisering van het Tracébesluit niet meer in de weg staan. Verondersteld kan worden dat het bestemmingsplan als machtsmiddel aan kracht heeft moeten inboeten. Anderzijds zorgt de vrijstellingsconstructie voor een betere beheersbaarheid van het besluitvormingsproces.

De procedure kan opgevat worden als een consensusmodel; waar mogelijk dient overeenstemming te worden bereikt. De interactieve processen worden echter afgesloten met een eenzijdig besluit van het bevoegd gezag. Volgens de Tracéwet is het Rijk altijd bevoegd gezag. Hierdoor heeft het Rijk een groot aandeel in de algehele ruimtelijke afstemming van combinatieprojecten.

De planologisch-juridische doorwerking van een tracébesluit is in de praktijk vaak een 'veterplan'. Het plan heeft slechts betrekking op een zone met een zeer beperkte breedte. In de regel vindt er een bestemmingsplanherziening plaats, waarbij de desbetreffende gronden worden voorzien van de bestemming 'Verkeersdoeleinden'. Deze bestemming is bovendien ruim genoeg om daaronder ook de bijkomende infrastructurele voorzieningen te doen vallen. De begrenzing van het plan wordt gevormd door de exacte begrenzing van het tracébesluit. Een 'bredere' bestemmingsplanherziening is 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening' meer op zijn plaats.

06 Sijtwende

06.01 Introductie

In 1938 ontstonden in de regio Den Haag reeds de eerste plannen voor de verbinding tussen de Rijkswegen 4 en 44 in de vorm van Rijksweg 14. Het heeft echter tot 1994 geduurd voordat de minister van Verkeer en Waterstaat besluit tot aanleg van de Noordelijke Randweg den Haag, ook wel NoRaH genaamd. De aanleg van de NoRaH moet bijdragen aan de verbetering van de bereikbaarheid en leefbaarheid in het noordoostelijk deel van de Haagse regio. Het project Sijtwende is onderdeel van deze verbindingsweg.

Sijtwende bestaat uit een drietal onderdelen. Een stadsrandweg in een tunneltracé, gedeeltelijk onder het maaiveld, gedeeltelijk in een zogenaamde ‘holle dijk’. Een tunnel voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) in de vorm van een tramlijn. En de ontwikkeling van circa zevenhonderd woningen, alsmede kantoorgebouwen en een brandweergarage. Naar aanleiding van de ruimtelijke situatie in het plangebied is gekozen voor een tunneltracé bestaande uit een tweetal inrichtingsvarianten. Voor de gewenste woningbouw is de aanleg van een ondergrondse tunnel noodzakelijk. In de uitwerking van dit smalle deel van het tracé wordt de weg zodanig ‘ingepakt’, dat de beoogde woningbouw en kantoorpanden ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Het ruime deel, voor een groot deel begrensd door open groene ruimten, biedt de mogelijkheid de weg te overkluizen, waardoor een lange ‘holle dijk’ ontstaat. Het voordeel van een dergelijke dijk op maaiveldhoogte is dat bestaande wegen eenvoudig kunnen worden gekruist, zodat het lokale verkeer ontsloten kan worden. Hiervoor zijn in het tracé twee gelijkvloerse kruisingen opgenomen. De directe beïnvloeding van het bovengronds ruimtegebruik door de ondergrondse NoRaH is beeld bepalend. Daarom is het stedenbouwkundig ontwerp in belangrijke mate afgestemd op de maximaal zeven meter hoge ‘holle dijk’ (Werksma, 2001).

06.02 Procedure in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Totstandkoming van het bestemmingsplan

De aanleg van de Noordelijke Randweg Den Haag (NoRaH) is gebaseerd op een tracébesluit ‘oude stijl’. Dit betekende dat planologische medewerking werd verwacht van de betrokken overheden. Echter, de gemeente Voorburg achtte de aanleg van deze verbindingsweg niet wenselijk, omdat een deels verdiepte weg elke vorm van woningbouw in de nabijheid onmogelijk maakte. Hierdoor bleek een aanwijzing (op 21 maart 1995) van de provincie onafwendbaar en werd de gemeente verplicht tot het opstellen van een bestemmingsplan dat voorzag in de aanleg van de NoRaH. Het gevolg was dat in april 1995 besloten werd een bestemmingsplan te ontwikkelen dat enerzijds recht doet aan de aanwijzing en anderzijds een juridisch kader biedt voor het realiseren van het Sijtwende plan (Werksma, 2001).

Het eerste bestemmingsplan Sijtwende werd door de gemeenteraad vastgesteld op 28 maart 1996. Hiermee werd voorzien in een zowel planologisch als juridisch kader voor de aanleg van de NoRaH. Op 16 juli 1996 keurde het college van Gedeputeerde Staten (GS) het bestemmingsplan in hoofdzaak goed, echter aan enkele plandelen (gebieden) werd goedkeuring onthouden. Voor deze gebieden waar de goedkeuring aan onthouden is, werd in 1997 een procedure gestart voor een partiële herziening, wat op 26 juni leidde tot de vaststelling van het herziende plan door de gemeenteraad, en begin 1998 tot goedkeuring van GS (Kuipers Compagnons (2000) in Werksma 2001). Echter dit heeft niet kunnen baten. Bij de bodemprocedure bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in april 1999, is aan zowel het oorspronkelijke bestemmingsplan als aan de herziening, algehele goedkeuring onthouden op grond van een bevoegdheids-respectievelijk publicatiegebrek (Kuipers Compagnons (2000) in Werksma 2001). Het bestemmingsplan was namelijk niet binnen de wettelijk vastgestelde termijn van één jaar na ontvangst van de aanwijzing vastgesteld. Deze termijn werd slechts met één week overschreden door voornamelijk de gebrekkige communicatie over het ingaan en einde van het termijn. De gemeente Voorburg is vervolgens in augustus 1999 opnieuw gestart met de ontwikkeling van een geheel nieuw bestemmingsplan voor Sijtwende waarin zowel de infrastructuur als woningbouw in zijn vastgelegd. Uiteindelijk is in 2002 het definitieve bestemmingsplan vastgesteld.

Planopzet

De visie op de ontwikkeling van het 'nieuwe' bestemmingsplan Sijtwende is het in samenhang realiseren van een autoweg. Deze weg dient onderdeel te zijn van het randwegenstelsel (gewenst door het rijk en de provincie Zuid-Holland) en er voor te zorgen dat Leidschenveen wordt ontsloten (gewenst door de toenmalige gemeente Leidschendam). Verder dient de ontwikkeling er voor te zorgen dat ruimtelijke potenties voor woningbouw worden benut, en de leefbaarheid in het bestaande woonmilieu wordt gewaarborgd door doorsnijding te voorkomen (gewenst door de toenmalige gemeente Voorburg) (Kuipers Compagnons (2000) in Werksma 2001). Omdat het hier gaat om een gecombineerd project bestaande uit infrastructuur en vastgoed, bestaat er de noodzaak om de ontwikkeling van het plan te faseren. In het bestemmingsplan zijn daarom evenals in het stedenbouwkundig plan uit 1998, vijf deelgebieden te onderscheiden.

Het uiteindelijke bestemmingsplan Sijtwende is een zeer gedetailleerd plan. Dit komt onder meer door de eerdere besluitvorming met betrekking tot het eerste bestemmingsplan, de partiële herziening, en een nauwgezette stedenbouwkundige uitwerking van het gebied. Door de gedetailleerdheid is in de beheerfase van het gebied een goed sturingselement voorhanden. Door het eindbeeld van het stedenbouwkundige ontwerp vast te leggen in het bestemmingsplan hoopt de gemeente, in combinatie met een gedetailleerde gronduitgifte regeling, de beoogde ruimtelijke kwaliteit van het innovatieve plan Sijtwende ook juridisch vast te leggen. Daarnaast kan met een gedetailleerd bestemmingsplan meer grip worden verkregen op de projectontwikkelaar. Deze wordt in zijn vrijheid in grote mate beperkt door de gedetailleerdheid. Door deze gedetailleerdheid is er ook sprake van een grotere mate van rechtzekerheid, voor zowel de gemeente als burger. Toch heeft deze planvorm ook een nadeel. Het gedetailleerde plan maakt vrijwel elke niet voorziene aanpassing in het stedenbouwkundig ontwerp

onmogelijk. In de praktijk blijkt dat door omstandigheden (maatschappelijke, ruimtelijke en politieke dynamiek) wel eens afgeweken moet worden van het nieuwe bestemmingsplan. Dit betekent in veel gevallen een art. 19 procedure. Het definitieve bestemmingsplan kan bovendien betiteld worden als een veterplan (zie fig.3.1). Het heeft namelijk betrekking op een plangebied van circa 2000 meter lengte en doorsnijdt zeven andere bestemmingsplannen. Voor zover deze betrekking hadden op het plangebied van Sijtwende zijn deze bestemmingsplannen vervallen.

De plankaart

In het bestemmingsplan is, vanwege de verdere detaillering, voor elk van de vijf deelgebieden een aparte plankaart opgenomen. Zowel de bovengrondse ligging als de geheel ondergrondse ligging van de tunnelbak is aangeduid door middel van een dubbelbestemming. Alleen ter hoogte van de twee gelijkvloerse kruisingen en de twee ongelijkvloerse kruisingen van ontsluitingswegen is de enkelvoudige bestemming 'Verkeersdoeleinden' opgenomen. De dubbelbestemmingen die het dubbel grondgebruik mogelijk maken, zijn: 'Verkeersdoeleinden en Verblijfsgebied' of 'Verkeersdoeleinden en Verblijfsgebied, auto's toegestaan' (zie bijlage III). Tevens is er een bestemming opgenomen voor het HOV: 'Openbaar vervoersverbinding'. Op de plankaart is overigens de diepte van de tunnel niet vermeld.

De planvoorschriften

In de planvoorschriften zijn nadere eisen opgenomen ten aanzien van de bestemde gronden, onder meer voor het regelen van het gebruik van de gronden, bepalingen omtrent de toegelaten bebouwing, regelingen betreffende het gebruik van aanwezige bouwwerken en regelingen betreffende het gebruik van nieuw op te richten bouwwerken. In de planvoorschriften worden voor de gronden met een dubbelbestemming niveaus onderscheiden. Hierin wordt vastgesteld dat boven de bestemming "Verkeersdoeleinden" de gronden bestemd zijn als verblijfsgebied waarin dan wel of niet auto's zijn toegestaan. Binnen deze dubbelbestemmingen zijn alleen gebouwen toegestaan 'in de vorm van tunnels en/of overkappingen, met daarbij toegangen, liften en nooduitgangen, en fietsstallingen ten behoeve van de railverbinding'. Voorzieningen die wel zijn toegestaan op het tunneldak zijn omschreven in de bestemming 'Verblijfsgebied'. Dit betreffen voet- en fietspaden, verhardingen, en groen-, water- en speelvoorzieningen. Voor zover de auto's zijn toegestaan betreft dit wegen zonder stroomfunctie. Bovendien zijn parkeervoorzieningen toegestaan.

06.03 Procedure voor een Tracébesluit

De NoRaH bestaat uit een zestal wegvakken¹² waaronder Sijtwende. In tegenstelling tot de projecten Zuidas en A2 Maastricht, waar in later stadium op wordt teruggekomen, is de besluitvorming rond om de aanleg van de NoRaH gebaseerd op de oude systematiek, met als resultaat een tracébesluit 'oude stijl'.

¹² De Hubertustunnel, de Landscheidingsweg, Langs Duindigt en Rijksweg, Marlot/Mariahoeve, Sijtwende, en Van Vliet tot A4 (site N14 – NORAH).

Op 29 april 1994 nam de minister van Verkeer en Waterstaat een tracébesluit tot aanleg van de Verlengde Landscheidingsweg, het NoRaH deel in het plangebied Sijtwende. Uit de reacties¹³ van de gemeente Voorburg bleek dat de gemeente geenszins medewerking wilde verlenen aan de planologische inpassing van de weg. Het gevolg was dat Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland, in het najaar van 1994 via een brief aan Voorburg verzocht heeft wel medewerking te verlenen aan de planologische inpassing. Dit was de eerste aanzet tot de toepassing van een mogelijk 'dwanginstrument', wat uiteindelijk heeft geleid tot een aanwijzing door de provincie Zuid-Holland. Met deze aanwijzing werd de gemeente gedwongen binnen het tijdsbestek van één jaar de planologische inpassing van de weg in haar bestemmingsplan op te nemen. Uiteindelijk heeft dit wel 7 jaar geduurd. Blijkens het verzet van de gemeente Voorburg kan geconcludeerd worden dat de ruimtelijke afweging in het Tracébesluit onvoldoende heeft plaatsgevonden. Volgens de gemeente is "de nut en noodzaak" voor het aanleggen van de NoRaH op het Voorburgse tracé niet aangetoond. Een aantal van de in de MER-studie genoemde knelpunten, wordt door de gemeente zelf niet erkend. Volgens de gemeente wegen de positieve aspecten van de wegaanleg niet op tegen de aantasting van het woon- en leefmilieu.

06.04 Resumé

De besluitvorming omtrent de aanleg van de NoRaH is gebaseerd op een Tracéwet/MER-procedure 'oude stijl'. Blijkens het verzet van de gemeente Voorburg heeft de ruimtelijke afweging voor het tracé Sijtwende een onvoldoende plaats gekregen in het Tracébesluit. Het is duidelijk geworden dat het ontbreken van een beroepsmogelijkheid ten aanzien van het tracé vaststellingsbesluit in de besluitvorming in de sectorale lijn grote gevolgen kan hebben voor de verdere ruimtelijke procedure. Het 'nieuwe' bestemmingsplan kan door de gemeente als het ware als instrument gebruikt worden, om in verweer te treden tegen het genomen tracébesluit wat betreft de ruimtelijke afweging. Dit is het eerste moment dat de gemeente haar zienswijzen kan uiten en vervolgens in verweer kan treden. Door de wijziging in 2000 is hier voor een groot deel een einde aangekomen.

Zowel de bovengrondse ligging als de geheel ondergrondse ligging van de tunnelbak is aangeduid door middel van een dubbelbestemming. In de planvoorschriften worden voor de gronden met een dubbelbestemming, niveaus onderscheiden. Hierin wordt vastgesteld dat boven de bestemming "Verkeersdoeleinden" de gronden bestemd zijn als verblijfsgebied waarin dan wel of niet auto's zijn toegestaan. Binnen deze dubbelbestemmingen zijn alleen gebouwen toegestaan 'in de vorm van tunnels en/of overkappingen'. Voorzieningen die wel zijn toegestaan op het tunneldak zijn voet- en fietspaden, verhardingen, en groen-, water- en speelvoorzieningen. Kortom bovenop de tunnel/overkapping kunnen geen 'echte' vastgoedobjecten worden ontwikkeld.

¹³ Onder meer een in het kader van de Algemene Wet Bestuursrecht ingediend bezwaarschrift en de negatieve resultaten van het bestuurlijk overleg met RWS, gemeente en provincie.

Het project Sijtwende kan achteraf toch worden gezien als een goed voorbeeld van dubbel grondgebruik en een succesvolle PPS. De PPS-constructie heeft in feite gewerkt als een medium tussen de strijdende partijen. Door de samenwerking zijn tegengestelde doelstellingen en belangen gelijktijdig verwezenlijkt. Het project Sijtwende onderstreept hiermee de meerwaarde van meervoudig en ondergronds ruimtegebruik.

07 A2 Project Leidsche Rijn Centrum

07.01 Introductie

In 1994 gaven de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern de stedenbouwkundige Riek Bakker de opdracht voor het opstellen van een Masterplan Leidsche Rijn Utrecht, ten behoeve van 30.000 woningen, 700.000 m² kantooroppervlak en 280 hectare bedrijventerrein. Anno 2007 is de bouw van Leidsche Rijn nog steeds in volle gang. Verschillende deelgebieden zijn grotendeels opgeleverd en in andere deelgebieden wordt nog volop gebouwd. Voor een aantal deelgebieden, waaronder Leidsche Rijn Centrum, is de planvorming nog niet afgerond.

Leidsche Rijn ligt ten westen van het centrum van Utrecht, wordt in het noorden begrensd door Vleuten en rijksweg A2, in het zuiden door de rijksweg A12 en in het oosten door Amsterdam-Rijnkanaal. Het deelgebied Leidsche Rijn Centrum komt ongeveer te liggen op de plaats waar de A2 en de spoorlijn naar Den Haag en Rotterdam elkaar kruisen. Die infrastructuur zal ingrijpend moeten veranderen, om de geplande gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken. Allereerst wordt de rijksweg A2 naar het westen verlegd en krijgt de infrastructuur deels een overkapping. Het doel hiervan is de barrièrewerking tussen Leidsche Rijn en de bestaande stad op te heffen. Verder wordt zowel de capaciteit van de rijksweg A2 als van het spoor Den Haag-Utrecht vergroot. Bovendien wordt het nieuwe centrum aangesloten op een aantal nieuwe wegen. Een daarvan is de 'Noordelijke Stadsas', die Leidsche Rijn via een nieuwe brug over het Amsterdam-Rijnkanaal zal verbinden met de bestaande stad.

Het plan voor de rijksweg A2 – deel Leidsche Rijn Centrum

In de stedenbouwkundige inrichting van Leidsche Rijn Centrum speelt de A2 een grote rol. De rijksweg zal voor dit gedeelte worden gewijzigd in een configuratie van hoofd- en parallelbanen met een rijstrookindeling 2-3-3-2. De nieuwe rijksweg wordt aangelegd op het huidige maaiveld. Vervolgens worden de wanden voor de integratie later aan de buitenzijden over een grote lengte aangevuld met grond. Hierdoor ligt de rijksweg grotendeels in een terp. Vervolgens worden delen overkapt om de oost-west verbindingen tussen de centrale stad en Leidsche Rijn mogelijk te maken. Deze constructie wordt ook wel de Dicht Open Dicht Open constructie (DODO) genoemd. De overkappingen worden gesitueerd:

- ter hoogte van het toekomstig stadsdeelcentrum nabij NS spoorstation Leidsche Rijn;
- bij de kruising met de noordelijke stadsas;
- bij de belangrijke fietsroutes van Utrecht Centrum naar Leidsche Rijn.

De totale lengte van de DODO-constructie is 1650 meter. De maximale lengte van een gesloten deel op de hoofdrijbaan is 450 meter, waardoor vervoer van alle gevaarlijke stoffen, waaronder LPG, over de hoofdrijbanen kan plaatsvinden. De totale lengte van overkappingen op de hoofdrijbaan samen bedraagt 950 meter (tussen spoorlijn Den Haag – Utrecht en het riviertje de Leidsche Rijn). In de half gesloten constructie zal sprake zijn

van overkapping van de parallelbanen en een overkapping van de hoofdrijbaan ter plaatse van de open delen van 8 meter breed. De parallelbanen worden aldus over de gehele afstand van 1650 meter overkapt. Tussen de hoofd- en parallelbanen worden dichte wanden geconstrueerd. Het doel hiervan is om woonbebouwing op 75 meter uit het hart van de A2 mogelijk te maken. Het dak van de gesloten delen kan worden afgedekt met een laag grond. Op deze wijze ontstaan er mogelijkheden om deze vrijgekomen ruimte te benutten voor stedelijke functies zoals pleinen, groenvoorzieningen, recreatieve faciliteiten en werkfuncties. Deze laatste functies zijn afhankelijk van de beperkingen die met name door de berekeningen van externe veiligheid worden opgelegd (Gemeente Utrecht, 1999).



Figuur 7.1 Impressie van een DODO-constructie (ontleend aan A2 info site)

07.02 Het planningproces

Als voorbereiding op de plannen heeft de gemeente voor Leidsche Rijn Centrum een visie geschreven; *Het Levende Centrum* (2004). Dit document omvat de programmatische en ruimtelijke ambities voor het centrum. Het gaf een aantal belangrijke randvoorwaarden voor de volgende planfase, het opstellen van een Masterplan Leidsche Rijn Centrum. Dit Masterplan is er in januari 2006 gekomen. Opvallende elementen in het plan zijn de infrastructuur en het hoogteverschil. Naar verwachting kan in 2008 of 2009 een begin worden gemaakt met de gefaseerde bouw (er zijn namelijk verschillende deelgebieden) van het 'tweede' centrum van Utrecht (site Gemeente Utrecht, Samenvatting Masterplan Leidsche Rijn Centrum). Naast de specifieke plannen voor Leidsche Rijn Centrum hebben groot aantal andere beleidsdocumenten invloed op de realisatie van dit deel van Leidsche Rijn.

Het kader voor de ruimtelijke inpassing van de Vinex-locatie Leidsche Rijn wordt gevormd door een aantal bindende afspraken tussen Rijk, Provincie, gemeenten en regiobesturen. Richtinggevend zijn de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (ook wel kortweg Vinex), het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) en het samenwerkingsconvenant tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. In de Vinex-afspraken is ondermeer afgesproken dat waar mogelijk de uitvoering van de Vinex-projecten samenvallen met de werkzaamheden in het kader van het ISP. Wat betreft het ISP is in 1993 een nota 'Hoofdlijnen ISP' vastgesteld door het Regionaal

Beraad Utrecht (RBU). Hierin zijn een aantal algemene uitgangspunten voor de regio benoemd. Het ISP is vervolgens vertaald in een regionaal structuurplan als bedoeld in de Wro, en dit structuurplan dient als toetsingskader voor het opstellen van de bestemmingsplannen voor Leidsche Rijn. De derde richtinggevende afspraak is het samenwerkingsconvenant tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. Hierin zijn afspraken gemaakt over het gezamenlijk opstellen van een Masterplan, en dat het plan vervolgens door beide gemeenten gezamenlijk ontwikkeld, waarbij de eindverantwoordelijkheid gedeeld wordt. Deze laatste afspraak heeft geleid tot een correctie van de grens tussen beide gemeenten, in westelijke richting. Hierdoor heeft Utrecht de gemeente Vleuten-De Meern als het ware geannexeerd, waardoor het Utrechtse aandeel in het plangebied groter is geworden.

Onderdeel van het ISP vormt het Masterplan Leidsche Rijn. Het is namelijk een uitwerking, c.q. de invulling van de westflank van de regio. Het Masterplan heeft echter formeel gezien geen wettelijke status en geen juridische binding. Het kan beschouwd worden als ruimtelijk en programmatisch startpunt voor de ontwikkeling van de plannen voor het gebied. Bovendien dient het plan als 'ruimtelijk contract' tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. Vervolgens is de *Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn Utrecht (1997)* en de Structuurschets Vleuten – De Meern opgesteld. De ontwikkelingsvisie is, zoals afgesproken, in 1999 en 2002 geactualiseerd.

07.03 Procedure in het kader van de Wro

Op 28 oktober 1999 is het bestemmingplan Leidsche Rijn 1999 door de gemeenteraad vastgesteld en vervolgens door Gedeputeerde Staten van Utrecht op 6 juni 2000 goedgekeurd. Bij uitspraak in beroep door de Raad van State van 27 februari 2002 is het bestemmingsplan onherroepelijk geworden. Dit bestemmingsplan is een globaal bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht, zoals bedoeld in artikel 11, lid 1 van de WRO. Dit betekent dat na uitwerking het globale bestemmingsplan een gedetailleerd bestemmingsplan wordt. In de voorschriften van het bestemmingsplan wordt de aanpassing van de rijksweg A2 expliciet genoemd. Voor de gronden van het nieuwe tracé van de rijksweg A2 tussen de spoorlijn Den Haag – Utrecht en de grens van het bestemmingsplan Leidsche Rijn 1999, is een uitwerkingsplan opgesteld. De gronden waar dit uitwerkingsplan op ziet zijn in eigendom van Rijkswaterstaat en de gemeente Utrecht.

Juridische planbeschrijving

De uitwerking van de bestemming voor het nieuwe tracé is vorm gegeven door middel van een dubbelbestemming: Verkeersdoeleinden en Gemengde Doeleinden. De bij de gemengde doeleinden behorende functies zijn uitsluitend toegelaten op de overkappingen op het nieuwe maaiveld (boven de rijksweg A2). In het Masterplan zijn voor dit nieuwe vrijkomende gebied een aantal stedenbouwkundige elementen opgenomen, waaronder:

- Stationsplein; op de overkapping kunnen reizigers overstappen tussen verschillende vormen van openbaar vervoer;

- A2-plein; een plein ten zuiden van het station, dat aansluit op het kernwinkelgebied en gebieden aan weerszijden van de overkapping met elkaar verbindt. Rondom dit plein zijn cafés en restaurants gepland.
- Cultuurplein; op de overkapping komt een ‘grote culturele trekker’.
- Openbare ruimte waaronder een promenade
- Zuidelijke stadsentree, met onder meer een opening in de A2-kap, die wordt omgeven door bebouwing (Samenvatting Masterplan Leidsche Rijn Centrum).



Figuur 7.2 Impressie van Leidsche Rijn Centrum (ontleend aan de Leefbaar Utrecht site).

Voor de spoorverdubbeling aan de noordzijde van het plangebied zijn de gronden tevens bestemd voor spoorwegen. Voor de stedenbouwkundige invulling van het gebied en de realisering van de weg zijn de aspecten geluid, lucht en externe veiligheid richtinggevend. Vanzelfsprekend moet er worden voldaan aan de normen die in de wet- en regelgeving zijn gesteld.

07.04 Procedure in het kader van de Tracéwet

De basis voor de aanpassing, alsmede de integratie van de rijksweg A2 in Leidsche Rijn is het *CAU-besluit uit 1995*, het resultaat van de corridorstudie Amsterdam – Utrecht. Deze studie heeft uitgewezen dat een capaciteitsvergroting op de corridor Amsterdam – Utrecht van zowel spoorinfrastructuur als weginfrastructuur noodzakelijk is. Met deze maatregelen kan de kans op files worden beperkt en de bereikbaarheid worden verbeterd. Dit is van groot belang omdat de rijksweg A2 in het (toenmalige) Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II) de status van achterlandverbinding heeft gekregen. Achterlandverbindingen zijn de routes tussen de havengebieden van Rotterdam en Amsterdam en de luchthaven Schiphol naar het achterland (o.a. België en Duitsland). Op basis van CAU-besluit en de daarbij behorende milieueffectrapportage (CAU-MER) heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat besloten dat de oplossing voor de gesignaleerde verkeers- en vervoersproblematiek bestaat uit het verbreden van de A2 op dit traject Amsterdam – Utrecht tot vier rijstroken per rijrichting. De aanpassing van de rijksweg is vervolgens uitgewerkt in het *Integratiebesluit (1996)* en in de *Overeenkomst Integratie A2 (2002)*. In het Integratiebesluit is een eerste compromis gesloten ten

aanzien van de stedenbouwkundige vormgeving van de integratie van de rijksweg A2. Er is destijds gekozen voor de DODO-variant. Met deze keuze wordt aanvaard dat het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen over parallelbanen niet is toegestaan en uitsluitend over de hoofdrijbanen mag plaatsvinden. In mei 2006 is definitief gekozen voor verbreding naar 2 x 5 rijstroken voor het traject Holendrecht – Maarssen, in plaats van 2 x 4 rijstroken. De afsluiting van de procedure, het Tracébesluit, wordt in 2007 verwacht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat site).

07.05 Resumé

De basis van de stedenbouwkundige Plannen voor Leidsche Rijn Centrum wordt gevormd door een aantal infrastructurele elementen, zoals de nieuwe Stadweg en de spoorbaan. De grootste invloed wordt echter uitgeoefend door de rijksweg A2. Deze vormt tot nu toe een harde barrière in het stedelijke gebied. Door de DODO-construcctie wordt de nieuwe wijk Leidsche Rijn (op sommige plaatsen) met de bestaande stad Utrecht verbonden. Bovendien kunnen door het plaatsen van overkappingen enkele andere stedenbouwkundige functies toe worden gevoegd. Het gaat dan voornamelijk om openbare ruimte met aan weerszijden bebouwing. In beginsel is er geen vastgoed gepland direct boven de A2, op de ‘culturele trekker’ na. Dit heeft alles te maken de aspecten geluid, lucht en externe veiligheid.

In het kader van de procedure voor de WRO is in 1999 een globaal bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht vastgesteld. Dit betekent dat de gemeente een zowel sturende als regisserende rol heeft. Voor het nieuwe tracé van de rijksweg A2 is een uitwerkingsplan opgesteld. Hierin is een dubbelbestemming opgenomen; *Verkeersdoeleinden* en *Gemengde Doeleinden*. De functies behorende bij Gemengde Doeleinden worden uitsluitend toegelaten op de overkappingen, waardoor er een duidelijk onderscheid ontstaat tussen het niveau van de A2, op plusminus 1 meter boven N.A.P., en het nieuwe maaiveld boven de rijksweg op 9 meter boven N.A.P.

In dit project hebben privaatrechtelijke afspraken een grote rol gespeeld. Richtinggevend voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn zijn de Vinex, het Intergemeentelijk Structuurplan en het samenwerkingsconvenant tussen de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. De basis voor de aanpassing, alsmede de integratie van de rijksweg A2 in Leidsche Rijn is het *CAU-besluit uit 1995*.

08 A2 Project Maastricht

08.01 Introductie

De A2 passage in Maastricht, gelegen tussen de verkeersknooppunten De Geusselt en het Europaplein, staat al geruime tijd ter discussie. Al 25 jaar wordt er gesproken over de ondertunneling van deze rijksweg. Op 15 januari 2003 zijn de verschillende betrokken partijen tot een overeenkomst gekomen; de *'Bestuursovereenkomst A2'*. In dit bestuursconvenant zijn afspraken gemaakt over de aanpak en financiering van het project. Tevens is een heldere doelstelling geformuleerd door de bestuurspartners. Dit zijn Rijkswaterstaat, Provincie Limburg, gemeente Maastricht en de gemeente Meerssen. De bestuurspartners van het project A2 hebben zich ten doel gesteld om *'te komen tot een integraal en duurzaam pakket van maatregelen op het gebied van infrastructuur en gebiedsontwikkeling'*. Deze maatregelen zijn gericht op de doorstroming op de A2, en op het verbeteren van de bereikbaarheid en leefbaarheid van Maastricht en de regio. Zowel de Bestuursovereenkomst als de bijbehorende financiële afspraken zijn gebaseerd op de rapportage *'Maastricht raakt de weg kwijt'* (juli 2002). Dit rapport bevat een verkenning van oplossingsmogelijkheden en geeft tevens aanbevelingen voor het meest optimale plan om de geschetste doelen te bereiken (Maastricht, 2004). In 2006 is dit plan geactualiseerd (A2 Plangebied Maastricht) en gaat nu uit van de volgende maatregelen (site Maastricht, Project A2):

- volledige verknoping van de A2 en de A79;
- verbindingsweg tussen de A2 en bedrijventerrein Beatrixhaven;
- verbetering verkeersfunctie Viaductweg;
- tunnelpassage met 2 x 4 rijbanen en volledige aansluiting op de knooppunten De Geusselt en Europaplein;
- aanleg nieuwe bovengrondse Stadsboulevard ter plaatse van de huidige A2-passage;
- vastgoedontwikkeling; ruim 1100 woningen en 30.000 m² commercieel vastgoed;

08.02 Planvorming

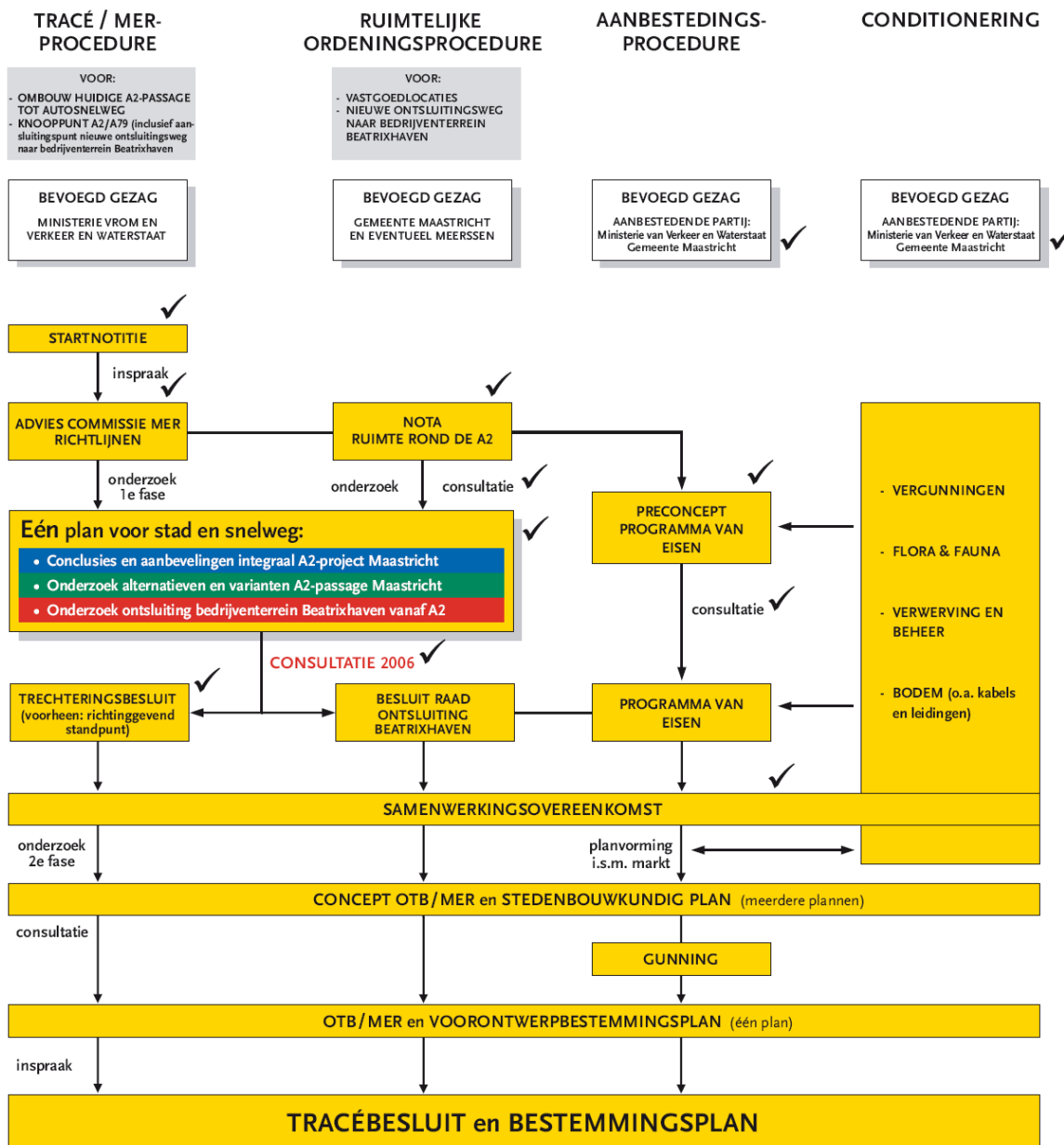
Het project A2 Passage is een PPS-pilot project dat wordt vormgegeven op basis van de ambitie uit de Nota Mobiliteit om tot een intensieve publiek private samenwerking te komen bij de realisatie van infrastructuurprojecten (Verkeer&Waterstaat site). In het project komen rijksinfrastructuur, gemeentelijke infrastructuur en gebiedsontwikkeling samen. Voor de rijksinfrastructuur wordt de Tracéwet/MER-procedure doorlopen en voor de algehele planologische inkadering wordt er een Wro-procedure gevolgd. Nadat de richtlijnen voor de rijksinfrastructuur zijn uitgebracht zullen verschillende alternatieven voor zowel de rijksinfrastructuur als voor de gemeentelijke infrastructuur en de gebiedsontwikkeling in één totaal plan worden ontwikkeld. Om deze integrale plannen te maken wordt de markt ingeschakeld, door middel van een aanbestedingsprocedure. Hier wordt op dit moment ook volop aandacht aanbesteed. Door de Stuurgroep zijn op 21 maart 2007 een vijftal consortia geselecteerd. Deze partijen gaan op basis van een

programma van eisen, het plangebied en het beschikbare budget de meest optimale totaaloplossing ontwerpen. Het consortium dat binnen deze kaders het beste plan maakt, wint vervolgens de aanbesteding en realiseert het plan. Het totale aanbestedingsproces neemt in principe twee jaar in beslag. Dit betekent dat in 2009 een definitieve keuze wordt gemaakt.

De aanbestedingsprocedure vindt overigens plaats volgens een nieuwe EU-richtlijn: de 'Concurrentiegerichte Dialoog'. De concurrentiegerichte dialoog (artikelen 28 en 29, Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Boa)) is bedoeld voor het aanbesteden van bijzonder complexe overheidsopdrachten. De aanbesteder gaat daarbij in dialoog met de ondernemer over de specificaties van het werk waaraan behoefte is. De dialoogfase wordt ingelast na de selectie van ondernemers die zich hebben aangemeld. De dialoog wordt vervolgens op basis van een 'beschrijvend document' gevoerd. Hierin staat wel het gewenste eindbeeld, maar niet de mogelijke oplossingen. Na de beëindiging van de dialoog volgt de uitnodiging tot inschrijving en verloopt de procedure verder op dezelfde wijze als de inschrijvingsfase van de niet-openbare procedure (Ministerie van Economische Zaken site). Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Maastricht treden in deze procedure op als aanbesteder (Maastricht site).

De projectaanpak wordt ingegeven door de samenwerkingsovereenkomst van 29 juni 2006. Deze overeenkomst is het vervolg op de Bestuursovereenkomst van 2003 en het bestuurlijk akkoord van februari 2006. Een opmerkelijk onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst, en bovendien een noviteit in de Nederlandse ruimtelijke ordening, is de gecombineerde aanpak van de Tracéwet, bestemmingsplan- en aanbestedingsprocedure. Er is gekozen om de tracé/MER-procedure (bevoegd gezag Ministerie van V & W en VROM), de bestemmingsplanprocedures (bevoegd gezag gemeente Maastricht) en aanbestedingsprocedure gelijktijdig te doorlopen. De combinatie, ook wel 'vervlechting', van deze drie procedures geeft het A2-project in Maastricht een uniek karakter (site Maastricht). Bovendien kan door het gelijktijdig doorlopen van de procedures tijdswinst worden geboekt. In figuur 8.1 is een overzicht van de procedures gegeven. Hierin is de vervlechting goed zichtbaar.

De vervlechting komt ook terug in de projectorganisatie. Binnen de organisatie zijn de verantwoordelijkheden door middel van de drie procedures verdeeld. De verschillende organisaties lenen hun mensen uit aan de projectorganisatie voor het doorlopen van de 'eigen' procedure. Door de vervlechting kent elk besluit meteen voldoende draagvlak van de afzonderlijke bestuurspartners. Bovendien kunnen inspraakrondes tegelijk plaatsvinden, waardoor ook weer tijdswinst geboekt kan worden. De Provincie Limburg speelt een indirecte rol in dit project, doordat zij een deel van de financiering op zich neemt. Verder waakt de provincie over een goede planologische inkadering (Maastricht A2 site).



Figuur 8.1 Overzicht en stand van zaken van de procedures A2-project (ontleend aan Maastricht site).

08.03 De drie procedures

Procedure in het kader van de Tracéwet

In de Tracéwetprocedure nemen de verdiepte, ondergrondse inpassingen van de A2 een centrale plaats in. Op advies van de onafhankelijke MER-Commissie wordt deze procedure middels twee fasen doorlopen. In juni 2006 hebben het Ministerie van V&W en VROM samen gekozen voor één van de alternatieven, namelijk het tunneltracé. De keuze voor dit alternatief is gemaakt op basis van de milieueffectrapportage uit de eerste fase, de reacties hierop van belanghebbenden, aanvullende onderzoeken naar effecten op

luchtkwaliteit en grondwater, en financiële analyses. De alternatieve tracés, zoals het oostelijk alternatief, zijn daarmee aan de kant gezet. Dit besluit is ook wel beter bekend als het Trechteringsbesluit. Er is gekozen voor deze aanpak om geen kostbare tijd te verliezen door onnodige extra studies van de alternatieven. Bovendien kan op de wijze sneller meer duidelijkheid worden gegeven aan de belanghebbenden. In de tweede fase zal de tunnelvariant door de verschillende consortia van marktpartijen verder worden uitgewerkt. Dit is onderdeel van de aanbestedingsprocedure (zie fig. 8.1). Na bieding en gunning van het beste plan, op zowel verkeerskundig als stedenbouwkundig gebied, zal de tweede fase worden afgerond. Op basis van het integrale plan wordt namelijk een concept Ontwerp Tracébesluit opgesteld, waarnaar het reguliere traject kan worden gevolgd (Maastricht site). De keuze voor het voorkeursalternatief - het tunneltracé - is voor het A2-project in de deze vorm cruciaal. De bestuursovereenkomst, inclusief financiering, is namelijk op basis van een tunnelachtige variant afgesloten. Indien uit de eerste fase niet het tunneltracé naar voren was gekomen, was het raadsvoorstel 'Ruimte rond de A2' met de daarin opgenomen randvoorwaarden en uitgangspunten ook van tafel geschoven. Met andere woorden de verschillende partijen waren dan weer terug bij af.

Procedure in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

De gemeente Maastricht wil met dit project de bereikbaarheid en leefbaarheid van de directe omgeving en de stad Maastricht verbeteren. De gemeente Maastricht heeft met de nota 'Ruimte rond de A2', een eerste document in de procedure in het kader van de Wro gepresenteerd. In de discussienota 'Ruimte rond de A2', zijn de randvoorwaarden en uitgangspunten voor de inpassing van de infrastructuur en de gebiedsontwikkeling opgenomen. Deze ruimtelijke nota vormt de basis voor de verdere gemeentelijke bestemmingsplanprocedures.

De procedure in het kader van de Wro moet uiteindelijk uitmonden in één of meerdere bestemmingsplannen. Belangrijke uitgangspunten in de procedure zijn sturing en maatwerk. De gemeente heeft een duidelijke visie aangaande de inpassing van de infrastructuur en de gebiedsontwikkeling, wat dan ook na voren komt in de Nota. Daarnaast is door de huidige dynamiek in de samenleving, zowel maatschappelijk als ruimtelijk gezien, grote vraag naar maatwerk. Dit betekent dat voor de langere termijn flexibiliteit van de programmatische invulling van de diverse projecten wenselijk is (Gemeente Maastricht, 2004). De gemeente wil dit waarborgen door een globale inhoud te geven aan het toekomstige bestemmingsplan(nen). Hierdoor kan beter worden geanticipeerd op marktprocessen en loopt de gemeente minder het risico om verwickeld te raken in een (nieuwe) juridische procedure, het zij een bestemmingsplanprocedure, het zij een art. 19-procedure. De derde dimensie, de ondergrondse en bovengrondse inrichting, is volgens de gemeente Maastricht zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk goed op te lossen. Voor de invulling van het bestemmingsplan voor het traject, kiest de gemeente waarschijnlijk voor een matrixvorm, waarin per laag de bestemming (tunnel, stadstraverse) wordt aangegeven. Tevens zullen er aanpassingen worden gedaan aan plankaart en gebruiksvoorschriften. Aangezien het bestemmingsplan pas na 1 januari 2008 wordt vastgesteld, moet de gemeente gebruik gaan maken van digitale bestemmingsplannen. Hierdoor kan gebruik worden gemaakt van 3d-technieken.

De aanbestedingsprocedure

Het A2 project Maastricht kent een Europese aanbestedingsprocedure volgens de nieuwe EU-richtlijn 'Concurrentiegerichte Dialoog'. Deze is eind 2006 van start gaan. Ter voorbereiding is een programma van eisen opgesteld op basis van de randvoorwaarden en uitgangspunten uit de nota 'Ruimte voor de A2'. Dit programma van eisen is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst van juni 2006, het 'beschrijvend document'. De aanbesteding wordt vervolgens afgestemd op het Trechteringsbesluit. De 'markt' kan binnen het programma van eisen (de spelregels) plannen indienen, waarop de bestuurspartners het beste plan binnen het beschikbare budget zullen belonen met de opdracht. In de aanbestedingsprocedure zijn marktwerking, eigen initiatief en flexibiliteit van belang. Om de risico's in te perken zal bij de contractvorming sprake zijn van het inbouwen van zekerheden, door middel van het gedetailleerd vastleggen (in het bestemmingsplan(nen)) van wat er gebouwd moet worden. Vanzelfsprekend moet er binnen het wettelijk kader geopereerd worden, inclusief de (rand)voorwaarden die voortkomen uit de m.e.r.-rapportage. In maart 2007 hebben de aanbestedende partijen, gemeente Maastricht en Ministerie van Verkeer en Waterstaat een vijftal consortia¹⁴ geselecteerd om een plan uit te werken voor het gehele gebied.

08.04 Resumé

Het A2 project Maastricht heeft de status van PPS-pilot en wordt volgens de 'Concurrentiegerichte Dialoog' voor complexe overheidsopdrachten aanbesteed. Het project kenmerkt zich door een sterke vervlechting van de verschillende noodzakelijke procedures die voor de verschillende onderdelen doorlopen moeten worden. Het Trechteringsbesluit heeft een directe invloed op de integrale gebiedsontwikkeling. De keuze voor het tunneltracé maakt het mogelijk om de andere stedenbouwkundige elementen te realiseren.

De procedure Wro mag in dit project niet gezien worden als leidend. De aanbestedingsprocedure kan daarentegen wel als leidend worden gezien. Allereerst wordt hiermee een consortium van ontwikkelaars gekozen. De keuze voor een ontwikkelaar betekent ook de keuze voor een plan. In het project is hierdoor vooral de planvorming en de planinhoud belangrijk en zelfs maatgevend. De ontwikkelaar heeft binnen het gestelde programma van eisen de vrije hand om ruimtelijke invulling te geven aan het project.

De procedure in het kader van de Wro moet uiteindelijk uitmonden in één of meerdere bestemmingsplannen. De belangrijkste uitgangspunten in de procedure zijn sturing, flexibiliteit en maatwerk. Om de risico's te beperken zal bij de contractvorming sprake zijn van het inbouwen van zekerheden. Het bestemmingplan kan hier gezien worden als sluitstuk van de procedure; het juridisch vastleggen van de bestemmingen in het plangebied. Aangezien per 1 januari 2008 digitale bestemmingsplannen verplicht zijn, kan er gebruik worden gemaakt van de driedimensionale technieken. Tevens zullen er aanpassingen worden gedaan aan plankaart en gebruiksvoorschriften.

¹⁴ Avenue2, BA2M, Novum Trajectum Maastricht, Samen@043, Unie van Maastricht.

09 Amsterdam Zuidas

09.01 Introductie

De Zuidas in Amsterdam is, op basis van het vastgoedvolume wat gepland is, één van de belangrijkste ontwikkelingslocaties in Nederland. Het is een gebied dat aan de rand van de stad ligt en een overgangszone vormt tussen de woonwijken Zuid en Buitenveldert. In dit gebied ligt de ringweg A10, spoorbanen voor regionaal, nationaal en internationaal (HSL) treinverkeer, metro en tram. De goede ligging ten opzichte van Schiphol, het centrum van Amsterdam, en de goede bereikbaarheid door het samenkomen van de vervoersmodaliteiten, maken de Zuidas een zeer aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven en mensen. De Zuidas maakt deel uit van de Nieuwe Sleutel Projecten (NSP). Dit zijn zes integrale stedelijke projecten op en rond stations, waar investeringen worden gedaan om een volwaardige aansluiting op het HSL-netwerk tot stand te brengen (Vrom site).

In 1994 heeft de gemeente besloten om een integraal plan voor de Zuidas op te stellen. Het resultaat is het 'Masterplan Zuidas', wat uiteindelijk op 7 januari 1998 is vastgesteld. Hierin zijn de ambities voor de Zuidas uitgewerkt, maar ook sterk verbreed. Uit de maatschappelijke consultatie, die vooraf was gegaan, bleek dat een toplocatie voor alleen kantoren niet voldeed. Dit heeft de gemeente doen beslissen om een nieuw hoogwaardig stadsdeel te ontwikkelen waar in de toekomst naast werken, ook wonen en recreëren moet plaats vinden (Zuidas, 2005). De gemeente kiest hierbij voor een ontwikkelingsstrategie met als uitgangspunt het dokmodel; de infrastructuurbundel wordt in tunnels gelegd en er volgt een flexibele ontwikkeling van bebouwing boven op de tunnels (Brinkman, 2004). Op dit moment bevindt het project zich in de fase van planvorming.

Het Dokmodel

Op 23 februari 2005 is naar aanleiding van het advies van Brinkman (2004) (politiek gezien) gekozen voor het dokmodel, in de vorm van de stapelvariant (zie figuur 9.1). Het dokmodel is beter bekend als ZuidasDok. Met de ZuidasDok worden de wegen in twee lagen onder de grond gebracht. Dit heeft een aantal voordelen, waaronder een snellere bouwtijd en ruimere mogelijkheden van bebouwing op en naast het dok. Een belangrijk gegeven om een sluitende businesscase te krijgen, is ook de hogere grondopbrengsten die voortvloeien uit deze variant. In het advies is uitgegaan van alle nu noodzakelijke infrastructuur, met de mogelijkheden om later aanvullende infrastructuur te kunnen aanbrengen (Zuidas site). Met het ondergronds brengen van de (hoofd)infrastructuur, wordt een barrière in dit gebied geslecht en ontstaat er ontwikkelingsruimte zonder of met minimale geluidsoverlast en luchtverontreiniging.

De integrale gebiedsontwikkeling is sterk afhankelijk van het ondergronds brengen van de infrastructuur. Indien het dijkmodel – alle infrastructuur blijft boven de grond – de voorkeur had gekregen, was het slechts mogelijk om 963.000 m² aan vastgoed te realiseren. Op basis van de ZuidasDok kan dit worden uitgebreid naar 2.362.000 m². Hierdoor ontstaat een veel intensiever gemengd stedelijk milieu met woningen (42%), kantoren (43%) en voorzieningen (15 %) (site Zuidas).



Figuur 9.1: Impressie van een doorsnede van ZuidasDok (ontleend aan VROM site)

Woningbouw op deze schaal (8.000) is mogelijk omdat op het gebied boven de tunnels extra bebouwing wordt gerealiseerd en (hinderlijke) stank- en geluidsoverlast wordt weggenomen door het dok. Hierdoor kan ook in het gebied naast het dok (de flanken) meer woningen gerealiseerd worden (Zuidas site).

09.02 Planvorming

Het project Zuidas kenmerkt zich door een sterke lokale drive. De gemeente Amsterdam heeft bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat er op aangedrongen om voor de (rijks)infrastructuur in het gebied een Tracéwet/ MER- procedure te starten. De infrastructuurbundel die het projectgebied doorsnijdt, heeft een grote impact op de leefomgeving en voldoet niet meer aan de maatschappelijke en milieutechnische normen. Met het ondergronds brengen van de infrastructuur over een lengte van 1200 meter en een breedte van plusminus 265 meter, kan bovendien worden voorzien in de vraag naar grotere gebiedsontwikkelingsmogelijkheden. Tijdens het bestuurlijk overleg van 23 februari 2005 is overigens ook afgesproken om een gezamenlijke onderneming op te richten voor het realiseren van het dok, de 'NV Zuidas'. Dit heeft een aantal gevolgen. Allereerst wordt het plangebied voor de onderneming tot de 'dokzone', het gebied van de infrastructuurbundel en de grond daarboven, beperkt. Men is van mening dat een verbijzonderde samenwerking voor de rest van het Zuidas gebied niet noodzakelijk is. Voor de dokzone is door Brinkman in zijn rapport *Stapeldok in voorbereiding* een "scope" voor het project gedefinieerd. Deze is overgenomen en wordt als leidraad

gehanteerd bij het vervolg van de Tracéwet/MER-procedure. De scope bestaat uit een basismodel waarin alle ingrepen zijn opgenomen die noodzakelijk worden geacht voor het realiseren van de dokontwikkeling. Daarnaast benoemt Brinkman ook een aantal 'modules' die niet zijn opgenomen in de scope van de onderneming. Indien gewenst kunnen de modules worden 'gekocht', waarbij de partij die de module wenst hier de financiële dekking voor moet leveren. Door het onderscheid tussen het basismodel (noodzakelijke ingrepen en voor gezamenlijke verantwoordelijkheid) en modules (wensen van één van de actoren), wordt in kaart gebracht wie waarvoor in principe verantwoordelijk/ aansprakelijk is, of zou moeten zijn (Brinkman, 2004).

Een ander belangrijk uitgangspunt voor de gemeente Amsterdam is dat voor het project Zuidas de gemeente niet alleen het (financiële) risico wil lopen. De gemeente acht het niet wenselijk om, na de Noord/Zuidlijn en IJburg, met de Zuidas een derde groot ruimtelijk project te starten, waarvan het risico eenzijdig bij de gemeente komt te liggen. In de opzet wordt voor de ontwikkeling van de Zuidas uitgegaan van een PPS-constructie, waarbij de NV Zuidas wordt opgericht. De meerderheid van de aandelen van de onderneming komt in private handen (60 %) terecht. Daarnaast zal het rijk (20%) evenals de gemeente (20%) risicodragend participeren. De NV zal verantwoordelijk zijn voor de aanleg van het dokcasco, en de bebouwing op het nieuwe vrijgekomen maaiveld erboven. De 'modaliteiteigenaren' van de infrastructuur, het Rijk en de gemeente, zijn verantwoordelijk voor het asfalt, de sporen en de installaties. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente Amsterdam voor de procedures en aanleg van de sporen en installaties voor de metro en tram het bevoegd gezag is, en dus ook risicodragend.

Procedure in het kader van de Tracéwet/MER

Het tracé bestaat uit een gefixeerd traject. De infrastructuurzone die er nu ligt, komt met het dokmodel verdiept te liggen. De afmetingen zijn naar alle waarschijnlijkheid hetzelfde; 265 meter breed en 1.2 kilometer lang. In 2001 is de tracé/MER-procedure gestart met het in juni gezamenlijk uitbrengen van een startnotitie door Rijkswaterstaat, Prorail en de gemeente Amsterdam. In de startnotitie zijn als uit te werken alternatieven aangegeven:

1. het dokalternatief, waarbij dus de gehele infrastructuur over een lengte van 1200 meter volledig ondergronds wordt gebracht;
2. het kunstwerkalternatief, waarbij de A10 en de metro ondergronds worden gebracht en de trein bovengronds blijft;
3. het dijkalternatief, waarbij alle infrastructuur bovengronds blijft.

Het gemeentebestuur heeft een voorkeur voor het dokalternatief met als terugvaloptie het dijkalternatief. Op basis van de studies en het standpunt van het gemeentebestuur is, in overleg met het Rijk, het kunstwerkalternatief komen te vervallen. In juni 2004 is het document *Stand van zaken MER Zuidas* (fase 1) opgeleverd. Hierin is een globaal inzicht gegeven in de milieueffecten van het dok- en het dijkalternatief. Momenteel wordt aan de 2e fase van de planstudie gewerkt. Het tracébesluit staat gepland voor 2007. Naar alle waarschijnlijkheid zal dan officieel worden gekozen voor een dokmodel, op basis van de stapelvariant. Dit betekent dat er in plaats van de breedte voor de diepte wordt gekozen. De reden hiervoor is dat hierdoor alle vervoersmodaliteiten ondergronds kunnen worden

gebracht en er tevens voldoende ruimtereserveringen kunnen worden gedaan voor toekomstige wijzigingen en uitbreidingen.

Procedure in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

De vigerende bestemmingsplannen voldoen op dit moment nog aan de eisen en wensen van de gemeente Amsterdam. Op de flanken van de infrastructuurbundel worden verschillende vastgoedobjecten gerealiseerd. Echter de mogelijkheden voor de realisatie van woningen zijn beperkt, door milieutechnische redenen en het ontbreken van de nodige ruimte. Met de ontwikkeling van de tunnel slaat de gemeente twee vliegen in een klap; nieuwe gronden komen vrij op het maaiveld boven de tunnel en de verkeershinder met de bijbehorende geluidsoverlast en luchtvervuiling worden geminimaliseerd. Deze complexe en tijdrovende ingreep vraagt om een integrale, gefaseerde aanpak op basis van een flexibele ontwikkelingsstrategie (looptijd van 25 jaar!). Het is daarom niet in het belang van de gemeente en de toekomstige NV, dat met betrekking tot het feitelijk vastleggen van bestemmingen te veel in detail wordt getreden. Er wordt dan ook gekozen voor een globaal eindplan, dat eventueel bij het realiseren van het complete eindbeeld kan worden omgezet in een meer gedetailleerd bestemmingsplan of plannen.

Deze flexibele ontwikkelingsstrategie komt ook tot uiting in de houding die aan de gemeente is toe te schrijven. Opportunisme, het innemen van een onderhandelingspositie en marktwerking zijn kenmerkend voor deze houding. De gemeente zal echter wel grenzen stellen, randvoorwaarden benoemen, en hierdoor dus kaderstellend zijn. De randvoorwaarden zullen tevens door het Rijk worden gegeven, aangezien het hier ook om een Nieuw Sleutel Project gaat. Kortom de overheid neemt hier een regisserende en faciliterende positie in en laat de markt de kans grijpen om feitelijk inhoud te geven aan het project. Volgens de heer Bartels, juridisch adviseur van de gemeente Amsterdam, voldoet het bestemmingsplan als instrument binnen de ontwikkelingstrategie niet meer aan de wensen van de meeste bestuurders, door zijn statische kwaliteiten in plaats van dynamische. Een art. 19 procedure biedt in veel gevallen meer uitkomst, met name door de kortere procedure. Aangezien het bestemmingsplan een kapstok is voor vele aspecten, is de besluitvorming omtrent dit plan ook een stuk uitvoeriger dan een art.19 procedure.

De gemeente Amsterdam zal middels een erfpachtconstructie de vrijgekomen gronden (van Rijkswaterstaat, domeinen) boven op het dokmodel tot zijn beschikking krijgen. Dit betekent dat de gemeente het recht heeft de gronden te gebruiken voor een afgesproken bestemming, voor een bepaalde tijd.

09.03 Resumé

Het Nieuwe Sleutel Project kenmerkt zich door een zeer lange planhorizon. Met de keuze voor het dokmodel kiezen de actoren voor een zeer complexe infrastructurele ingreep, waardoor voor geruime tijd een bouwput ontstaat. Het is dan ook in ieders belang dat er wordt vastgehouden aan een integrale gefaseerde aanpak, waarbij zowel de overheid als de markt op een participerende en risicodragende wijze aan deel nemen. Naar alle waarschijnlijkheid zal hiervoor de NV Zuidas voor worden opgericht. Deze zal verantwoordelijk zijn voor de aanleg van het dokcasco en de bebouwing op het nieuwe

vrijgekomen maaiveld erboven. De ‘modaliteitseigenaren’ van de infrastructuur, het Rijk en de gemeente, zullen verantwoordelijk zijn voor het asfalt, de sporen en de installaties. Dit betekent dat Rijkswaterstaat zich zal bezighouden met de A10, Prorail met het (inter)nationale spoor, en de gemeente Amsterdam met de metro- en tramlijnen.

Het vigerende ruimtelijke beleid voldoet op dit moment nog aan de eisen en wensen van de gemeente Amsterdam. Op de flanken van de infrastructuurbundel vinden tal van vastgoedontwikkelingen plaats, die hun doorgang vinden op basis van de huidige bestemmingsplannen. Echter de mogelijkheden voor de realisatie van woningen zijn nu beperkt. Voor de verdere ontwikkeling van het projectgebied wordt er vastgehouden aan een flexibele ontwikkelingsstrategie, waarbij marktwerking voorop staat. Het is daarom niet in het belang van de gemeente en de toekomstige NV, dat met betrekking tot het feitelijk vastleggen van bestemmingen te veel in detail wordt getreden. Er zal dan ook voor een globaal eindplan worden gekozen, dat eventueel bij het realiseren van het complete eindbeeld kan worden omgezet in een meer gedetailleerd bestemmingsplan of plannen.

De Tracéwetprocedure heeft in dit project naast een functie als ordenings- en besluitvormingskader, ook een andere belangrijke functie. De procedure kan ook worden gezien als kader waarbinnen meningsvorming kan plaatsvinden. Het kan bijdragen aan een bepaald draagvlak voor een oplossingsvariant, waardoor men ‘alle neuzen de goede kant op kan krijgen’. In dit geval gaat het om de keuze voor het dokmodel (soort van Trechteringsbesluit), dat door de gemeente Amsterdam naar voren is geschoven, als de oplossingsvariant voor dit tracé.

10 Een internationale vergelijking

10.01 Introductie

In dit hoofdstuk wordt de problematiek in een internationale context gezet. Uit de literatuur en andere media blijkt dat slechts één project de afgelopen jaren de nodige aandacht heeft gekregen. Dit is het Central Artery/ Tunnel Project in Boston, Verenigde Staten. Van andere projecten is slechts beperkte verslaglegging te vinden. Zo is er in Zweden het project Sodra Lanken, vrij vertaald de zuidelijke route. Dit is een ondergronds deel van de ringweg die de stad Stockholm omgeeft. Het tunnelsysteem heeft een totale lengte van ongeveer 17 kilometer, waardoor dit deel van de ringweg de langste (stedelijke) snelwegtunnel van Europa is. De eerste initiatieven ontstonden begin jaren '90 en de eerste bouwfase werd al eind jaren '90 afgerond. In 2004 is het tunnelsysteem officieel geopend, waardoor het project in een betrekkelijk kort tijdsbestek is gerealiseerd. Verder zijn in Keulen de voorbereidende werkzaamheden voor de aanleg van de Nord-Sud-metrolijn in volle gang. Ruim de helft van het tracé wordt ondergronds aangelegd (VROM KC, 2006). In het resterende deel van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op het Central Artery /Tunnel project. Onderdeel van deze uiteenzetting is een toelichting op de ruimtelijke ordening in de Verenigde Staten.

10.02 Het Central Artery/Tunnel Project

Het project in Boston is het grootste civieltechnische project dat tot nu toe is uitgevoerd in de Verenigde Staten. De 'Big Dig', zoals de Bostonaren het immense project noemen, was oorspronkelijk begroot op 2,6 miljard dollar, maar heeft uiteindelijk 14,6 miljard dollar gekost. Nu, na meer dan 15 jaar, is het project bijna volledig afgerond. In 'downtown' Boston zijn drie tunnels, een brug (Leonard P. Zakim Bunker Hill Bridge) en diverse knooppunten gebouwd. Het belangrijkste onderdeel van het project is de aanleg van een ondergrondse binnenstadssnelweg (lengte 2,3 kilometer) met een veel grotere capaciteit, in plaats van het viaduct dat het centrum en de haven scheidde. De verwachting is dat dit de druk op het doorgaande wegennet in de stad zal verminderen. Bovendien kan het vrijkomende maaiveld opnieuw worden ingericht. Opmerkelijk is dat tijdens de bouw van de ondergrondse stadssnelweg de bestaande weg op het viaduct in zijn geheel open is gebleven.

Een combinatieproject

Aanleiding voor het project is de verkeersproblematiek in Boston. De binnenstadssnelweg Central Artery ('Centrale Verkeersader') zorgt dagelijks voor enorme congestie, wat aanzienlijke geluids- en stankoverlast tot gevolg heeft. De verhoogde 2x3-baans stadssnelweg (gebouwd als een viaduct) is bovendien een doorn in het oog van veel bewoners van Boston. De weg scheidt namelijk Downtown Boston van enkele historische wijken. Er is hierdoor sprake van een zowel fysieke als visuele barrière. De eerste initiatieven om deze onwenselijke situatie op te lossen ontstonden tien jaar na de opening van het viaduct, waaronder plannen voor de bouw van een 'Inner Belt'. Deze tweede stadssnelweg zou de Central Artery moeten ontlasten, maar als gevolg

van de bouw zou veel bestaande bebouwing moeten worden gesloopt. Dit plan is dan ook snel van de politieke agenda verdwenen. Enkele jaren daarna ontstonden de plannen voor een ondergrondse aanleg. In het definitieve plan werd niet alleen het verbreed ondergronds aanleggen van de Central Artery (I-93), maar eveneens de I-90, die de I-93 ten zuiden van 'downtown' kruist, betrokken. De I-90 is, onder de Boston Harbor (haven), doorgetrokken naar het vliegveld (Logan Airport), dat aan de overkant van de haven ligt (zie figuur 9.1). De I-90 en I-93 zijn autosnelwegen die behoren tot Interstate Highway System. Dit is een netwerk van staatsgrensoverschrijdende autosnelwegen dat door Dwight D. Eisenhower in de jaren vijftig van de vorige eeuw is geïnitieerd. De Interstate Highways worden door de Federale regering gefinancierd op basis van de *Federal-Aid Highway Act of 1956*, maar worden door de betreffende individuele staten beheerd en onderhouden. In het geval van Boston door de Massachusetts Turnpike Authority. Door deze ontwikkelingen is de scope van het project uitgebreid naar een traject van ongeveer twaalf kilometer. Om en nabij de helft van het totale traject komt onder de grond, zo'n 3.7 kilometer is viaduct en ongeveer 2.4 kilometer komt op maaiveld.



Op de plaats van de oude Central Artery komen enkele kleinschalige bebouwingen waaronder een museum en verder vooral parken. Ondanks dat de grond zeer aantrekkelijk is voor vastgoedontwikkeling, hebben de autoriteiten gekozen het vrijgekomen maaiveld voornamelijk te gebruiken als openbare ruimte. Door het ondergronds brengen van de stadssnelweg en het herinrichten van de openbare ruimte worden de wijken weer met elkaar verbonden (De Bruijn, 2004).

Figuur 9.1 Overzichtskartaal project (ontleend aan Massachusetts Turnpike Authority site).

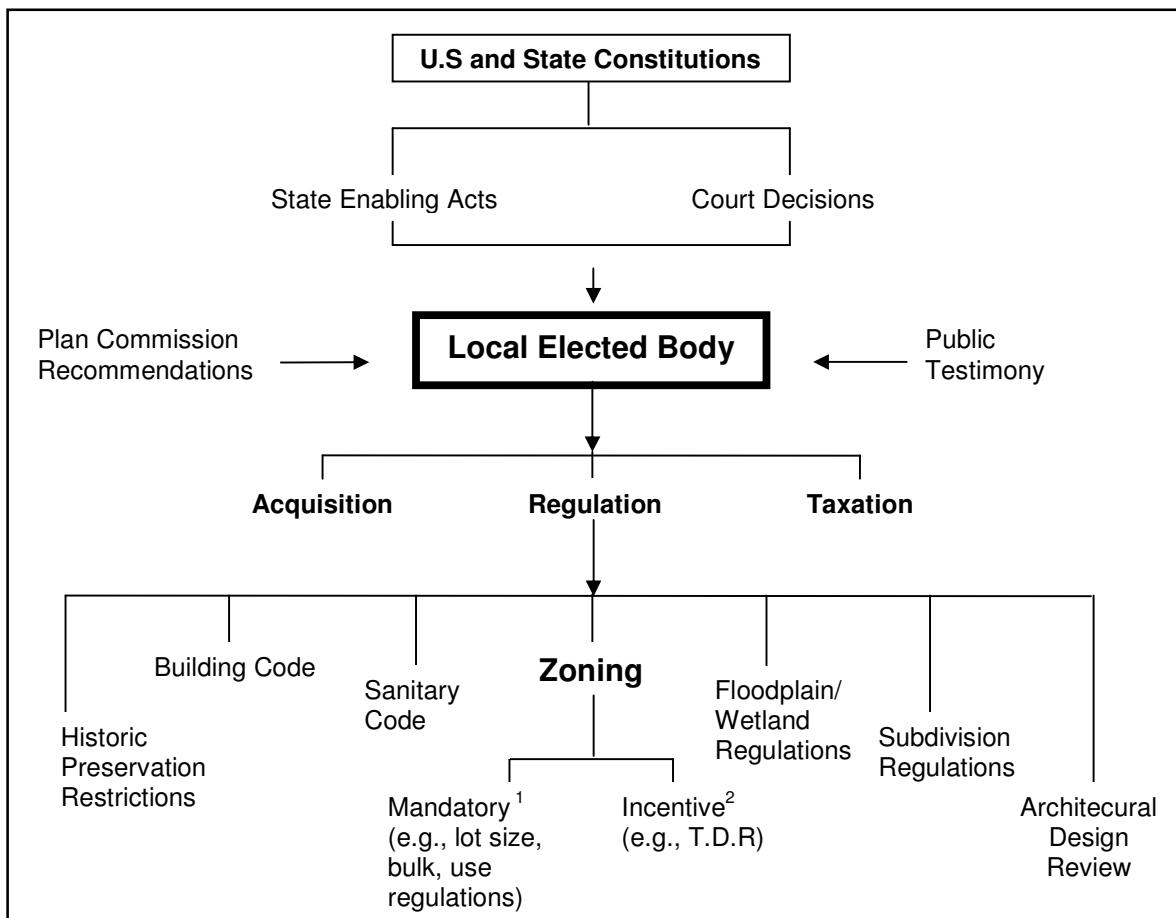
Het Central Artery/Tunnel-project is vanwege haar omvang tegen een aantal problemen gelopen. Door vele budgetoverschrijdingen en de schandalen is het project bijvoorbeeld regelmatig in de media verschenen. Daarnaast is in de begin fase de verantwoordelijkheid (het bevoegd gezag) meerdere malen van actor gewisseld. Uiteindelijk belandde de verantwoordelijkheid bij de Massachusetts Turnpike Authority (MTA). De MTA, een semi-overheidsinstelling, heeft vervolgens managing-contractor Bechtel Parsons-Brinckerhoff aangesteld om het project te realiseren (Cobouw site). Voordat hierop verder wordt ingegaan, wordt eerst de ruimtelijke ordening in de Verenigde Staten toegelicht.

10.03 Ruimtelijke ordening in de VS

In de ruimtelijke ordening in de Verenigde Staten speelt het privé-bezit van grond en opstallen (*Ownership*) een grote rol. De Verenigde Staten hecht in vergelijkbaar met Nederland en andere landen in West-Europa een groter belang aan de rechten van het individu (op basis van de Fifth Amendment of the U.S. Constitution). Het *Ownership* kan daardoor gezien worden als één van de lagen in de ruimtelijke ordening. De andere (politiek bestuurlijke) lagen worden gevormd door *Minor civil divisions* (municipalities en counties; het equivalent van de gemeente), de *States* (vergelijkbaar met de provinciën), en de *Federal Government* (vergelijkbaar met de rijksoverheid). De verantwoordelijkheid voor wet- en regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening is voornamelijk een staatsaangelegenheid. Echter deze verantwoordelijkheid is grotendeels door geschoven naar de lokale overheden, de municipalities en counties. In de lokale Amerikaanse ruimtelijke ordeningspraktijk kunnen een aantal planningsbevoegdheden worden onderscheiden. Het beleid wordt voornamelijk gemaakt door de *Council* (een gekozen lokale bestuur). Deze heeft de beslissingsbevoegdheid en is verantwoordelijk voor de vergunningverlening. De implementatie van het beleid wordt gedaan door de *Planning Department*. Beide lichamen worden daarbij geadviseerd door een *Planning Commission*. Voor beroepen kan de burger terecht bij de *Zoning Board of Adjustment* (Platt, 1996).

Sinds 1920 gebruiken lokale overheden veelvuldig het instrument (Land use) Zoning voor de planning van hun grondgebied. Zoning, is om de woorden van Cullingworth & Caves (2003) te gebruiken, “*the division of an area into zones within which uses are permitted as set out in the zoning ordinance. This ordinance also details the restrictions and conditions which apply in each zone*”. Vrij vertaald is zoning het verdelen van een gebied in zones waarvan de bestemming is vastgelegd in de voorschriften (verordening). Dit instrumentarium is dus vergelijkbaar met het Nederlandse bestemmingsplan; het regelt de bestemming van gronden. Twee belangrijke wetsbepalingen in de *Standard State Zoning Enabling Act* (SSZEA) zijn de *Grant of Power* and *Districts*. De *Grant of Power* dient het maatschappelijk belang. Het beschermt de gezondheid, veiligheid en welzijn van de burger door middel van regulering. Door middel van *Districts* kan een lokale overheid haar grondgebied opdelen in verschillende districten van verschillende grootte. Binnen deze districten kunnen weer verschillende restricties worden opgelegd betreffende bouw, renovatie, veranderingen, etc. Met deze twee wetsbepalingen kan de lokale overheid in het algemeen belang de bestemming van gronden en opstal regelen.

Om een volledig beeld te geven is in figuur 10.1 een schematische weergave van het planningsysteem van de Verenigde Staten van gemaakt. Hieruit is op te maken dat de wet- en regelgeving betreffende ruimtelijke ordening, die op lokaal niveau van toepassing zijn, niet alleen uit Zoning bestaat. Zo is er een Building Code (vergelijkbaar met een deel van o.a. de Woningwet), Architectural Design Review (vergelijkbaar met de Welstandscommissie), en een Historic Preservation Restrictions (vergelijkbaar met o.a. de Monumentenwet) die invloed kunnen uitoefenen op de bestemming. Op de besluitvorming over infrastructurele werken wordt in de volgende paragraaf ingegaan.



Figuur 9.2 Schematische weergave van het Amerikaanse planningsysteem (ontleend aan Platt, 1996)

¹⁾ Verplichte voorschriften. ²⁾ Facultatief; T.D.R betekent Transfer of Development Rights, of ook wel “right to develop”. Hiermee kunnen bepaalde gebieden wel worden ontwikkeld waar dit wenselijk wordt geacht, maar bepaalde (agrarische, beschermde of historische) gebieden kunnen hier ook mee worden beschermd door het weghalen van het recht.

10.04 Besluitvorming rondom het CA/T-project

Ten grondslag aan het CA/T-project ligt de Boston Transportation Planning Review (BTPR). Dit document is grotendeels ontstaan uit de discussies over de eerste oplossingsvariant, de aanleg van de Inner Belt. Deze variant stuitte op hevige kritiek

omdat voor de aanleg in totaal 3800 woningen, vele bedrijventerreinen en parken moesten wijken. Het plan wordt opzij geschoven en twee andere plannen komen op tafel te liggen; de derde haventunnel (Ted Williams Tunnel) en de ondergrondse aanleg van de Central Artery. De uiteindelijke oplossing, op basis van de BTPR, bevat daarnaast nog een nieuwe, verbrede verbinding over de Charles River (dit zou anders de volgende bottleneck zijn) en zoals al eerder genoemd de aanleg van openbare ruimte in de vorm van parken (De Bruijn, 2004). De BTPR heeft veel weg van de Corridorstudie Amsterdam – Utrecht; een document dat uitwijst dat een capaciteitsvergroting van de infrastructuur noodzakelijk is.

De invoering van de *Environmental Impact Statement* (EIS), het equivalent van de m.e.r.-studie, heeft bovendien een belangrijke rol gespeeld. Op basis van de National Environmental Policy Act (NEPA) moet een milieueffectrapport (de EIS) op worden gesteld voor alle federale financieel gesteunde infrastructuurprojecten (Altshuler & Luberoff, 2003). Deze regeling heeft de nieuwe kijk op de relatie tussen infrastructuur en omgeving bevestigd, waardoor er meer draagvlak is gekomen voor de plannen in de huidige vorm. In eerste instantie werd de EIS door de Federal Highway Authority uitgevoerd en vervolgens in de jaren tachtig door het Environmental Protection Agency. Hierdoor had dit agentschap met name in de jaren tachtig een machtige positie in de besluitvorming rondom het CA/T-project. Verder heeft de Federal Highway Authority (FHWA) over bijna de gehele periode een belangrijke rol gespeeld omdat de FHWA voor de financiering van het project moesten zorgen. Het is namelijk zo dat bij de bouw van federale wegen, de Interstates, ongeveer negentig procent van de kosten beschikbaar wordt gesteld door de federale overheid. Dit betekende wel dat deze ook overtuigd moest worden van het nut en de noodzaak van het project (De Bruijn, 2004).

Processturing

De totstandkoming van het Central Artery/Tunnel-project wordt door Altshuler en Luberoff (2003) bestempeld als “bottom-up federalism”, doordat het initiatief voornamelijk bij de lokale en staatgebonden overheden ligt maar de financiering grotendeels een federale aangelegenheid is. Destijds is er gekozen voor een open planproces. Om alle oplossingsrichtingen af te tasten is de gouverneur en een groep experts in conclaaf gegaan met andere betrokkenen. Hierdoor is de invloed van de lokale bestuurders in de besluitvorming groot (De Bruijn, 2004). In de tweede helft van de jaren tachtig dient zich een nieuwe partij aan. Het Ministerie van Verkeer huurt de managing-contractor Bechtel/Parsons-Brinckerhoff (B/PB) in, voor ten eerste de voorbereiding en ten tweede de bouw van het project. Verantwoording wordt er afgelegd bij het Highway Department van het ministerie van Verkeer. Toch is er met name in de initiatieffase voornamelijk sprake van losse verbanden; er zijn weinig tot geen verplichtingen en contracten. Alleen de BTPR aan het begin van het proces kan gezien worden als een soort van regionale tartenotitie. In het project is tevens meer dan gebruikelijk, verantwoordelijkheid neergelegd bij deze private partij (B/PB). Zij voert namelijk de directie over het project. De betrokkenheid van de Federal Highway Authority blijkt bovendien een complicerende factor. Naast het feit dat de uitvoer van het project financieel afhankelijk is van deze instantie, heeft zij ook een toezichhoudende rol (De Bruijn, 2004).

10.05 **Resumé**

Het Central Artery Project is geïnitieerd om een oplossing te bieden aan de voortschrijdende onbereikbaarheid van stad en vliegveld met alle nadelige economische gevolgen van dien. Door het ondergronds brengen van de stadssnelweg ontstaat een nieuwe openbare ruimte, waardoor de verbinding van de stad met de rivier wordt hersteld en de wijken vloeiender in elkaar over lopen. Bovendien kan de capaciteit worden vergroot zodat de bereikbaarheid van de binnensstad en het vliegveld voor de toekomst is verzekerd.

‘The Big Dig’ kenmerkt zich door een sterke lokale drive. De planvorming kan worden bestempeld als “bottom-up federalism”. Initiatieven van lokale en staatgebonden overheden worden geflankeerd door de afhankelijkheid van federale financiering door de Federal Highway Authority. Uiteindelijk is de verantwoordelijkheid voor het project bij de Massachusetts Turnpike Authority (MTA) terechtgekomen. De semipublieke instelling heeft vervolgens een private partij aangesteld om, op basis van de Boston Transportation Planning Review (BTPR), het project te realiseren. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het project op basis van een PPS constructie tot stand is gekomen. De BTPR kan gezien worden als een soort van regionale startnotitie. Hieruit blijkt dat een convenant van groot belang kan zijn voor de realisatie van een project. Op basis van het convenant wordt naar alle waarschijnlijkheid invulling gegeven aan de publiekrechtelijke plannen.

11 Conclusies en aanbevelingen

11.01 Introductie

Dit onderzoek heeft zich gericht op de wettelijke bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan bij combinatieprojecten waarvoor de procedure Tracéwet verplichtend is. Onder combinatieprojecten kunnen in deze context projecten worden verstaan, waarbij rijksinfrastructuur en het aan- en bovenliggende gebied op integrale wijze worden gerealiseerd. De ruimtelijke besluitvorming omtrent deze projecten kenmerkt zich door twee te volgen procedures: de bestemmingsplanprocedure, in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Tracéwet/MER procedure. Het bestemmingsplan legt de bestemming van de gronden vast, en voorziet daarnaast in regels voor de inrichting en het beheer van de gronden. De Tracéwet voorziet in zowel de sectorale, als ook ruimtelijke plan- en besluitvormingsprocedure voor de hoofdinfrastructuur. In het kader van dit onderzoek is alleen gekeken naar rijkswegen waar een verdiept traject de voorkeur heeft.

In het praktijkgedeelte van dit onderzoek is een viertal combinatieprojecten onderzocht, waarbij tegenstrijdige doelstellingen worden verenigd in een integrale gebiedsontwikkeling. Bij het project Zuidas Amsterdam gaat het om concentraties van mobiliteit en stedelijke ontwikkelingen, waarbij de ZuidasDok extra mogelijkheden biedt voor met name woningbouw. In het project Leidsche Rijn Centrum gaat het ook om de ontwikkeling van een centrummilieu, op en langs een achterlandverbinding, waarvan de capaciteit sterk vergroot wordt. Het project A2 passage Maastricht en Sijtwende in Voorburg-Leidschendam voorzien ook in een verbeterde stedelijke kwaliteit door het ondergronds brengen van de infrastructuur. Deze projecten hebben een grote positieve impact op de bereikbaarheid en leefbaarheid van de directe omgeving. Verder worden door het 'wegwerken' van de infrastructuur de mogelijkheden voor gebiedsontwikkelingen vergroot.

In dit hoofdstuk zal worden nagegaan of er voldaan is aan de doelstelling en of er antwoord kan worden gegeven op de probleemstelling. Vervolgens zal een conclusie worden getrokken met daarop volgend een aantal aanbevelingen. Tot slot zal ingegaan worden op de nieuwe Wro (ingang op 1 januari 2008) in relatie tot uitkomsten van dit onderzoek.

11.02 Conclusie

Aan de hand van de onderzoeksvragen wordt nagegaan of deze gezamenlijk antwoord kunnen geven op de hoofdvraag. Verder wordt nagegaan of voldaan is aan de tweeledige doelstelling van dit onderzoek. De hoofdvraag was

In hoeverre zijn wettelijke bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan bepalend, bij combinatieprojecten waarvoor de procedure Tracéwet verplichtend is?

De doelstelling was

Het inzichtelijk maken van de wettelijk bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan, bij combinatieprojecten waarvoor de procedure Tracéwet verplichtend is?

De onderzoeksvragen worden nu één voor één voor behandeld. Gezamenlijk dienen zij antwoord geven op de hoofdvraag.

Wat zijn de karakteristieken van combinatieprojecten? Welke partijen zijn betrokken bij de planvorming van combinatieprojecten en welke rol spelen ze in dit proces?

Combinatieprojecten zijn projecten die een hoge mate van afstemming behoeven, door de uiteenlopende doelstellingen van meerdere partijen. Deze partijen zijn in de regel het Rijk, gemeente(n), provincie, en private partijen. Een belangrijk kenmerk van combinatieprojecten is de verwevenheid (interconnectiviteit) en complementariteit (wederzijdse afhankelijkheid). De verschillende publieke en private partijen hebben elkaar nodig om gezamenlijke maar ook uiteenlopende doelstellingen te verwezenlijken.

Combinatieprojecten zijn gebaat bij een adequate procesarchitectuur. Binnen de procesarchitectuur kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten plannen: de publiekrechtelijke plannen en de plannen die in het kader van een gebiedsgericht ontwikkelingsproces tot stand komen. Een verplicht onderdeel bij de publiekrechtelijke inkadering van combinatieprojecten met rijksinfrastructuur is de Tracéwet. Deze sectorale procedure geeft het Rijk een groot aandeel in de algehele ruimtelijke afstemming. Het ruimtelijk bestuursrecht biedt op dit moment niet de mogelijkheid voor een vroegtijdige complementaire besluitvorming voor combinatieprojecten. Daarom maken betrokken overheden aanvullende afspraken in een bestuursconvenant. Dit instrument wordt gebruikt om de samenwerking tussen de overheden te bekrachtigen. Een belangrijk (financierings)instrument bij combinatieprojecten is de publiekprivate samenwerking.

Wat zijn de karakteristieken/context waarin combinatieprojecten, met een verdiept tracé, tot stand komen?

Het huidige overheidsbeleid wordt gekenmerkt door compacte verstedelijkingsvormen op basis van een gebiedsgerichte aanpak. Meervoudig ruimtegebruik speelt in dit beleid een belangrijke rol. Steeds vaker worden ondergrondse en multifunctionele oplossingsrichtingen voorgesteld als alternatief voor de traditionele scheiding van functies. De compacte verstedelijkingsvormen die ontstaan, zijn onderdeel van een structureel transformatieproces. Wijzigingen aan de ruimtelijke inrichting worden geïnitieerd met het oog op de leefbaarheid en het toekomstig functioneren van het gebied.

Door middel van ondergronds ruimtegebruik kunnen tegenstrijdige ruimteclaims gelijktijdig worden verwezenlijkt. Bovendien biedt ondergronds ruimtegebruik mogelijkheden voor ruimtebesparing en diversiteit. Het ontbreekt echter aan een integrale

ordening van de ondergrond, waardoor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en een ‘goede ruimtelijke ordening’ worden bemoeilijkt.

Hoe is het ruimtegebruik, zowel bovengronds als ondergronds, geregeld in het bestemmingsplan?

Het bestemmingsplan regelt ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’ het gebruik van gronden in de meest ruime zin. Het is een instrument om alle belangen die bij de het gebruik van gronden betrokken zijn, te coördineren. Het bestemmingsplan doet enerzijds dienst als toetsings- en afstemmingskader, anderzijds omschrijft het bestemmingsplan het beleids- en ontwikkelingsprogramma voor een bepaald gebied. Het bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, gebruiksvoorschriften, beschrijving in hoofdlijnen en een plankaart. De juridische regels voor het gebruik en het bebouwen van de ruimte worden gegeven door de voorschriften. De plankaart heeft daarbij een ondersteunende rol en heeft bovendien een visualiserende functie.

In het bestemmingsplan kunnen op basis van de huidige systematiek verschillende type bestemmingen worden onderscheiden. Dubbelbestemmingen maken het mogelijk dat op één plaats, twee of meer functies gelijktijdig mogen voorkomen, indien dit aan de rechtszekerheid geen afbreuk doet. Hierdoor kan zowel de ondergrond als de bovengrond bestemd worden. Om ruimtelijke conflicten te voorkomen en de vergunningverlening voor ondergrondse bestemmingen te stroomlijnen is het van groot belang om ook ondergrondse bestemmingen vast te leggen. Bovendien hebben de algemene gebruiksbepalingen die op bovengrondse bestemmingen van toepassing zijn ook betrekking op het ondergronds gebruik. Met de komst van digitale bestemmingsplannen en 3d-technieken wordt het gemakkelijker om bestemmingvolumes toe te kennen aan zowel de ondergrond als bovengrond.

Welke invloed heeft de procedure Tracéwet op het bestemmingsplan rond en op de infrastructuur?

De Tracéwetprocedure voorziet in zowel een totale plan- en besluitvormingsprocedure voor de hoofdinfrastructuur. Vanuit de sector Verkeer en Vervoer en het facet Ruimtelijke Ordening wordt getracht de besluitvorming in samenhang te organiseren. De Tracéwet kent een algemene, reguliere procedure, en een bijzondere procedure. De reguliere procedure valt uiteen in het beleidsvoornemen, de trajectnota, het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit. De reguliere procedure kan worden opgevat als een consensusmodel; waar mogelijk dient overeenstemming te worden bereikt met de mede-overheden. De interactieve processen worden echter afgesloten met een eenzijdig besluit van het bevoegd gezag; het ministerie van V&W en VROM. Hierdoor heeft het Rijk (onderhandelingspartij) een groot aandeel in de algehele ruimtelijke afstemming van combinatieprojecten.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een Tracébesluit ‘oude stijl’ en ‘nieuwe stijl’. In de oude situatie was er sprake van planologische medewerking. Hierdoor was het Rijk in grote mate afhankelijk van gemeente en provincie. Door de wetswijziging in 2000 is

het nu aan de gemeente zelf om het bestemmingsplan binnen het jaar overeenkomstig het tracébesluit vast te stellen of te herzien. Hierdoor kan het gemeentelijke bestemmingsplan de realisering van het tracébesluit niet meer in de weg staan. Deze vrijstellingsconstructie zorgt voor een betere beheersbaarheid van het besluitvormingsproces. Er kan echter wel verondersteld worden dat het bestemmingsplan als machtsmiddel aan kracht heeft moeten inboeten.

De planologisch-juridische doorwerking van een tracébesluit is in de praktijk vaak een 'veterplan'. Dit soort plannen hebben slechts betrekking op de zone waarin de infrastructurele werken en voorzieningen zijn gelegen. In de regel vindt er een bestemmingsplanherziening plaats, waarbij de desbetreffende gronden worden voorzien van de bestemming 'Verkeersdoeleinden'. Een 'bredere' bestemmingsplanherziening is 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening' meer op zijn plaats.

Hoe verhoudt de problematiek zich in de praktijk?

Er is duidelijk onderscheid te maken tussen combinatieprojecten op basis van een Tracébesluit 'oude stijl' en de huidige systematiek. Het project Sijtwende (oude stijl) kende namelijk een 'weigerachtige' gemeente, die geenszins medewerking wilde verlenen aan het genomen Tracébesluit. De aanwijzing en het niet voldoen aan de termijn om het bestemmingsplan overeenkomstig het Tracébesluit te herzien, heeft voor een behoorlijke vertraging gezorgd. Door de wijziging in 2000 is het mogelijke verweer van gemeenten grotendeels aan banden gelegd.

In twee van de vier onderzochte cases – Sijtwende en Leidsche Rijn – worden aan de gronden een dubbelbestemming toegekend. In Sijtwende wordt zowel aan de bovengrondse ligging als de geheel ondergrondse ligging van de tunnelbak een dubbelbestemming gegeven. Binnen deze dubbelbestemmingen zijn alleen gebouwen toegestaan "in de vorm van tunnels en/of overkappingen". Kortom op de tunnel/overkapping kunnen geen woon- en werkdoeleinden worden gerealiseerd. In het geval van Leidsche Rijn is eveneens een dubbelbestemming opgenomen; *Verkeersdoeleinden* en *Gemengde Doeleinden*. De functies behorende bij Gemengde Doeleinden worden uitsluitend toegelaten op de overkappingen, waardoor er een duidelijk onderscheid ontstaat tussen het niveau van de rijksweg A2, en het nieuwe maaiveld boven de rijksweg. In de twee andere onderzochte cases, A2 passage Maastricht en de Zuidas, is de plan- en besluitvorming nog niet ver genoeg gevorderd. Het tracébesluit is nog niet vastgesteld, waardoor de bestemmingsplanprocedure nog niet kan worden gestart.

Opvallend kenmerk van de A2 Passage in Maastricht is de vervlechting van de aanbestedingsprocedure, Tracéwetprocedure en de procedure in het kader van de Wro. Het grote voordeel van deze wijze van werken is dat er gebruik kan worden gemaakt van de expertise van de markt. Bovendien kan door het parallel lopen van de procedures tijdswinst worden behaald. De Verenigde Staten kent met het Central Artery Project een vergelijkbaar combinatieproject. De plan- en besluitvorming vorming kan worden bestempeld als "bottom-up federalism". Initiatieven van lokale en staatgebonden

overheden worden geflankeerd door de afhankelijkheid van federale financiering door de Federal Highway Authority. In dit project speelt ook de sectorale plan- en besluitvorming een cruciale rol. Tot slot wordt op basis van de probleemstelling een algehele conclusie gegeven.

In hoeverre zijn wettelijke bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan bepalend, bij combinatieprojecten waarvoor de procedure Tracéwet verplichtend is?

Dit onderzoek heeft zich toegespitst op combinatieprojecten met een verdiept tracé. Het zijn projecten waarvoor de Tracéwetprocedure verplicht onderdeel is van de publiekrechtelijke inkadering. Het gevolg is dat de plan- en besluitvorming in het kader van deze procedure een cruciale rol in de ruimtelijke afstemming van combinatieprojecten speelt. De keuze voor de tunnelvariant, het 'wegwerken' van de infrastructuur, vergroot de ontwikkelingsmogelijkheden van zowel het aanliggende als het bovenliggende gebied. Blijkt uit de standpuntbepaling het alternatief met de ondergrondse component niet het voorkeursalternatief te zijn, dan worden de geplande gebiedsontwikkelingen sterk beperkt en staat de voortzetting van het project op losse schroeven. Veelal zijn de samenwerkingsovereenkomsten (bestuursconvenant) afgesloten op basis van een voorkeursalternatief, waardoor een negatief advies de samenwerking kan beëindigen. De Tracéwetprocedure kan hierdoor als leidend worden gezien in het gehele plan- en besluitvormingsproces van combinatieprojecten. Op basis van een genomen Tracébesluit wordt in het kader van de Wro een procedure gestart om het bestemmingsplan overeenkomstig het besluit te maken.

Bestuursconvenanten maken vaak deel uit van de besluitvorming over combinatieprojecten. Het ruimtelijk bestuursrecht voorziet namelijk niet in een beslissingskader voor de eerste fase(n) van een project. Door de betrokken bestuurspartners worden de contouren voor een gebiedsontwikkeling middels een programma van eisen vastgelegd. Er wordt als het ware een kleurplaat vervaardigd die voor een groot deel door de markt dient te worden ingekleurd. Het programma van eisen, ook wel beschrijvend document, vormt vervolgens ook het startpunt voor de procedure in het kader van de Wro. Hierdoor heeft het bestemmingsplan een volgend karakter. De op ontwikkeling gerichte aanpak, waarbij publiek en privaat nauwgezet samenwerken, zorgt ervoor dat het bestemmingsplan veelal het sluitstuk is van de planologisch-juridische inkadering van een gebiedsontwikkeling. Door middel van het Tracébesluit, de aanbestedingsprocedure en een bestuursconvenant wordt veel meer richting gegeven aan de planinhoud. Met andere woorden, deze drie aspecten hebben een grote invloed op 'de lijnen en de inkleuring' van de tekening.

11.03 Aanbevelingen

Naar aanleiding van voorliggend onderzoek volgt afsluitend een aantal aanbevelingen ter vervolmaking van het onderzoek. Ter afsluiting wordt ingegaan op het vervolg en de nieuwe Wro. De nieuwe Wro heeft naar alle waarschijnlijkheid een aantal consequenties voor de geschetste problematiek en oplossingsrichtingen.

Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft zich beperkt tot een beschrijvend onderzoek op planlogisch gebied. Uit de publicaties van De Haan (2004) en Bosch (2003) blijkt dat aan het ondergrondse ruimtegebruik in Nederland juridisch gezien een aantal haken en ogen zitten. Op dit moment zijn er tekortkomingen in de juridische regeling van het eigendom, het beheer en de registratie van de ondergrondse infrastructuur. Zowel het eigendom, als de registratie is niet wettelijk geregeld. Het verdient daarom aanbeveling om verder onderzoek te doen naar de juridische aspecten van ondergronds ruimtegebruik.

Van de vier cases is slechts Sijtwende nagenoeg in zijn geheel gerealiseerd. Voor de drie andere projecten dient de Tracéwetprocedure nog te worden afgerond. Omdat de bestemmingsplanprocedure het sluitstuk is van de gehele plan- en besluitvorming, is het moeilijk om na te gaan wat de invloed is van het bestemmingsplan, dan wel na te gaan in hoeverre wettelijke bevoegdheden aangaande het bestemmingsplan bepalend zijn. Het verdient daarom de aanbeveling om voortaan onderzoek te verrichten naar projecten die (nagenoeg) afgerond zijn.

De nieuwe Wro

De nieuwe Wro gaat 1 januari 2008 in. De uitgangspunten van de nieuwe wet – decentralisatie, deregulering, en uitvoeringsgericht – liggen grotendeels ook ten grondslag aan de Nota Ruimte. De nieuwe wet moet meer duidelijkheid gaan geven wie waarvoor verantwoordelijk is. Verder moeten gemeentelijke bestemmingsplannen actueler worden en moeten de gemeenten beter toezien op ruimtelijke ontwikkelingen. Tot slot moet de wet overzichtelijker, leesbaarder en eenvoudiger worden (KEI Centrum Stedelijke Vernieuwing site). Dit wil het Ministerie van VROM bereiken door middel van een aantal maatregelen.

In de nieuwe Wro vervallen de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente). Het Rijk, provincies en gemeenten gaan een structuurvisie op stellen, een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. De verschillende beleidsdoelen die hierin worden genoemd moeten worden gerealiseerd via het bestemmingsplan. Hierdoor wordt het belang van het bestemmingsplan versterkt. Het bestemmingsplan blijft in de regel een gemeentelijke aangelegenheid, echter het Rijk en provincie kunnen gemeenten algemene regels geven, die de gemeente in acht moet nemen. Voor een bepaalde ontwikkeling of gebied kan in het algemeen belang het Rijk en provincie zelf een bestemmingsplan vaststellen (VROM site). Het bestemmingsplan wordt als instrument door een aantal maatregelen in de Wro versterkt:

- Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied;
- De bestemmingsplanprocedure wordt verkort van ruim een jaar naar ongeveer 26 weken;
- Buitenplanse vrijstellingen (art. 19 huidige WRO) worden drastisch beperkt tot een 'kruimellijst';
- Digitalisering van bestemmingsplannen wordt verplicht;
- Er is niet langer sprake van goedkeuring van een bestemmingsplan door de provincie;

- Provincies en Rijk kunnen in een bestemmingsplanprocedure wel een aanwijzing geven;

Opmerkelijk is dat provincies en Rijk in een bestemmingsplanprocedure een aanwijzing kan geven. De vraag is of deze wijze van handelen de procedure, en dan met name de duur, ten goede komt. Het voornemen om de buitenplanse vrijstellingen drastisch in te perken is op zich ook opmerkelijk. De zelfstandige projectprocedure heeft de afgelopen tien jaar sterk aan belang gewonnen, maar was ooit ook begonnen als ‘noodverband’. Verder is de digitalisering van het bestemmingsplan een feit. Dit is een logische stap gezien de huidige ICT-mogelijkheden. Hierdoor kan de driedimensionale benadering verder worden uitgewerkt en toegepast.

De nieuwe Wro moet bij gaan dragen aan de vereenvoudiging en versnelling van procedures en beroepsprocedures. In hoeverre de wet ook invloed gaat hebben op de ruimtelijke afstemming van combinatieprojecten is lastig te voorspellen. De kracht en macht van het bestemmingsplan wordt groter, de buitenplanse vrijstelling boet aan kracht in. De vraag is of de Wro nu wel gaat bijdragen aan een bestuursrechtelijk kader om bij combinatieprojecten de sectorale belangen ruimtelijk op elkaar af te stemmen.

Bronnen

Abswoude (2007), *Heeft PPS toekomst in Nederland?*, B & G, jaargang 24, nr.1, blz. 10-13, BNG & VNG, Den Haag.

Alons & partners consultancy (1996), *Evaluatie Tracéwet*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Altshuler, A.A. en D. Luberoff (2003), *Mega-projects: the changing politics of urban public investment*, Brookings Institution Press, Washington DC.

Baarde & de Goede (2006), *Methoden en technieken; Basisboek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*, vierde druk, Wolters-Noordhoff, Groningen.

BANS-Werkgroep convenanten (2001), *Convenanten: Naar goed gebruik. Handreiking voor het opstellen van convenanten in (inter)bestuurlijke samenwerkingsrelaties*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Berg, M.A.M.C. van den, e.a. (2004), *Bouwrecht in kort bestek*, vijfde druk, Kluwer, Deventer.

Bijl & Stoter (2006), *3D bestemmingsplannen, dilemma's bij het bestemmen van de ondergrond*, Geo-info, nr 12., GIN, Deurne.

Blomberg, A.B. e.a. (2002), *Op de goede weg: evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet*, Hoofddirectie Juridische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Bregman, A.G. (2000), *Projectbesluitvorming op gemeentelijk niveau in de WRO 2000*, Bouwrecht, 37e jaargang, nr. 7, blz. 557 - 562, Deventer.

Bregman, A.G. (2003), *De publiekrechtelijke inkadering van infrastructurele en combinatieprojecten*, Bouwrecht, nr. 1, blz. 7-13, Deventer.

Brinkman, L.C. (2004), *De Zuidas Amsterdam - Stapeldok in voorbereiding*, Leiden.

BRO (1999), *Het bestemmingsplan als instrument voor duurzame stedenbouw*, Ministerie van VROM, Centrale Directie Communicatie, Den Haag.

Bruil, A.W., e.a. (2004), *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*, SUN, Amsterdam.

Bruijn, H. de, e.a. (2004), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige projecten*, Lemma, Utrecht.

Bruning, A.J.F. & J. Siersma (1994), *Grote projecten in Nederland: een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Den Haag.

Buro Vijn, RBOI en Sonsbeek Adviseurs (2006), *3D-bestemmingsplan*, in opdracht van het Ministerie van VROM.

Buuren, P.J.J. van, e.a. (2002), *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Kluwer, Deventer

Canoy e.a. (2001), *PPS: een uitdagend huwelijk Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten*, Centraal Planbureau, Den Haag.

Centrum Ondergronds Bouwen (COB) (2004), *Ondergrondse ordening: naar een meerdimensionale benadering van bestaande praktijken*, in opdracht van Ministerie van VROM, Gouda

Daamen, T. (2005), *De kost gaat voor de baat uit: Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*, SUN, Amsterdam.

Dammers, E., e.a. (2004), *Ontwikkelingsplanologie: lessen uit de praktijk*, NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.

Gemeente Utrecht (2002), *Actualisatie Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn*, Projectbureau Leidsche Rijn, Utrecht.

Goudsmit, J.J. e.a.(1997), *Juridische aspecten van ondergronds bouwen*, Kluwer, Deventer.

Haan, de (2004), *Eigendom, beheer en registratie van ondergrondse infrastructuur*, Nederlandsch Juristenblad, vol. 79, afl. 11.

Habiforum, Expertise Netwerk Meervoudig Ruimtegebruik (2001), *Meervoudig ruimtegebruik. Kansen en belemmeringen*, Gouda.

Harms, E. (2004), *Met alles aan elkaar knopen maak je ieder project kapot*, Real Estate Magazine, afl.33

Heesen, J.W. van (2001), *Het bestemmingsplan en sectorale wetgeving*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Hooimeijer, P e.a. (2001), *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Habiforum; Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda.

Horvat, E., R. van de Krogt, (COB/TUD/DHV) (1997), *Strategische studie ondergronds bouwen; Samenvatting en conclusies*, Centrum Ondergronds Bouwen (COB), Gouda

Jessayan, H. (2006), *Putten uit kennis voor gebiedsontwikkeling*, Financiële Dagblad van 10 juli 2006.

Kadijk, J. e.a. (1998), *Intensief ruimtegebruik: ondergronds bouwen in Noord-Amerika*, Stedebouw & ruimtelijke ordening, jrg. 79, nr. 6, NIROV, Den Haag.

Kempen, R. Van (2007), *Wat doen we met steden? Tien tips voor een nieuw stedelijke agenda*, Geografie: vaktijdschrift voor geografen, vol. 16, nr. 2, blz. 6-9

Klaassen, A.W. (1998), *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag.

Klijn, E-H., E. van Bueren, en J. Koppenjan (2000), *Spelen met onzekerheid; Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Eburon, Delft.

Knaap, G.A. van der (2002), *Stedelijke bewegingsruimte; over veranderingen in stad en land*, Voorstudies en achtergronden (V113), Sdu Uitgevers, Den Haag.

Marlet. G.A en J. P. Poort (2003), *Van centraal naar beter: perspectieven voor decentralisatie van de aanleg van infrastructuur*, NYFER, Breukelen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Spelregels van het meerjarenprogramma infrastructuur en transport*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Ministerie van VROM / Vereniging van Nederlandse gemeenten (1999), *Wijziging Wet Ruimtelijke Ordening; Wegwijzer wetswijziging*, Ministerie van VROM, Afdeling publieksvoorlichting, Nieuwegein

Ministerie van VROM, (maart 2000), *Fundamentele Herziening Wet Ruimtelijke Ordening*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag

Ministerie van VROM (november 2000), *Vervoersknooppunten en stedebouwkundige kwaliteit*, themabrochure van Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik, Ministerie van VROM, Centrale Directie Communicatie, Den Haag

Ministerie van VROM (2003), *Van hindermacht naar ontwikkelkracht*, Eindrapportage van de projectgroep Ontwikkelingsplanologie, Ministerie van VROM, Den Haag.

Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ (2004), *Nota Ruimte*, Ministerie van VROM, Den Haag.

Ministerie van VROM (2004), *Beleidsbrief ruimtelijke ordening ondergrond*, Directoraat-Generaal Ruimte, Den Haag.

Ministerie van VROM (2005), *'Ontwikkel kracht', Eindrapport van het onderzoek naar gebiedsontwikkeling*, Ministerie van VROM, Den Haag.

Ministerie van VROM (2005b), *De praktijk van gebiedsontwikkeling; Tussenrapportage van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling*, Ministerie van VROM, Den Haag.

Niekerk, F. (2000), *Het effect gerapporteerd : de gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van verkeersinfrastructuur*, Geo Pers, Groningen.

Nijenhuis, J.A.E. (2001), *Tracéwet*, Nederlandse wetgeving, editie Schuurman en Jordens, 214, 3e druk, bijgewerkt tot 1 januari 2001, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer.

Pestman, P.K. (2001), *In het spoor van de Betuweroute : mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*, Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, Rozenberg, Amsterdam.

Platt, R.H. (1996), *Land use and society: geography, law, and public policy*, Island Press, Washington DC.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998), *Ambities bundelen; Advies over de inpassing van infrastructuur*, Den Haag.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005), *Meer dynamiek, beter bereikbaar; Reactie op de Nota Mobiliteit*, Den Haag.

Roo, G. de & Voogd (2004), *Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, tweede herziene druk, Coutinho, Bussum.

Sociaal Economische Raad (SER) (2001), *Advies nr. 01/0 7: Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.

Sorkin (1992), *Variations on a Themepark; The New American City and the End of Public Space*, Hill and Wang, New York.

Snijders Tachet (2007a), *Gemeenten positief over publiek-private samenwerking*, B & G, jaargang 24, nr.1, blz. 4-6.

Snijders Tachet (2007b), *Bouwend Nederland wil meer de hoogte in*, B & G, jaargang 24, nr.1, blz. 7-9.

Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming : een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, tweede druk, VUGA, Den Haag.

Teisman, G.R. (2001), *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement*, Eburon, Delft.

- Teisman, G.R. e.a. (2004), *State of the art coproductie*, STIP-studie, Centrum voor Publiek Management, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verschuren & Doorewaard (2000), *Het ontwerpen van een onderzoek*, derde druk, LEMMA, Utrecht.
- Vries, J.de, e.a. (2004), *Grote stedelijke projecten*, in S&RO, 01/2004.
- Verbart, J. (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit*, Eburon, Delft.
- Voogd, H. (2006), *Facetten van de planologie*, zevende druk, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- VROM-KennisCentrum (KC) (2006), *Kennisjournaal Ruimtelijke Ordening Ondergrond (ROO); kranten, vakliteratuur en rapporten over de periode 2003 tot en met 2005*, in opdracht van DG-Ruimte, Directie NIB. Den Haag
- Weggeman, J (2003), *Controversiële besluitvorming: opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, LEMMA, Utrecht.
- Werksma, H. (2001), *Het bestemmingsplan uitgediept; Onderzoek naar de rol van bestemmingsplannen in projecten met ondergronds ruimtegebruik*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Wigmans, G. (1998), *De facilitaire stad: Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*, Delft University Press, Delft.
- Wouden, R. van der, (1999), *De stad op straat: de openbare ruimte en perspectief*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Woudstra, P.J. en L.E.M. Bijl-Plasmans (1996), *Op dezelfde leest II : standaardisering van bestemmingsplanvoorschriften*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, rapport nr.53., SDU, Den Haag.
- Zundert, J.W. van (2006), *Het bestemmingsplan; Een juridische bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*, twaalfde druk, Kluwer, Alphen aan de Rijn.

Wetten

Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wet van 5 juli 1962, houdende vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening, tekst geldend op 01-05-2007,
<http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=06760-002/session=690014274814975/action=javascript-result/javascript=yes>

Tracéwet, tekst geldend op 21-01-2005,
<http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=05113-002/session=499296189891429/action=javascript-result/javascript=yes>

Internet

A2info, <http://www.a2info.nl>, algemene informatie

A2info, <http://www.a2info.nl/procedure.html>

Cobouw, Boston heeft weer contact met haven,
<http://www.cobouw.nl/cobouw/archief/toonarchiefartikel.jsp?di=849DF0D5BC652636C1257116007FA5C0#>

Ecorys, Gebiedsgerichte fondsen en value capturing,
http://ecorys.nl/ecru/ecru_5/artikel2.html

Haarlem, <http://www.haarlem.nl/smartsite1310.htm>

KEI Centrum Stedelijke Vernieuwing, http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=105

Leefbaar Utrecht, <http://www.leefbaarutrecht.nl/wp-content/LRcentrum.gif>

Leiden, <http://www.leiden.nl/dspage.asp?objectid=8294>

Maastricht, <http://www.maastricht.nl/maastricht/show/id=45759>

Massachusetts Turnpike Authority,
http://www.massturnpike.com/img/big_dig/multimedia/maps/completion_lg.jpg

Ministerie van Economische Zaken, Concurrentiegericht Dialogue,
<http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=145103&rid=145083>

Ministerie van Financiën, <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen,publiek-private-samenwerking>

Ministerie van Verkeer en Waterstaat:

- Projectenboek, <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/mit/2007/projectenboek.html>,
- Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten,
http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Eindrapport%20TCI_tcm195-99755.pdf

Ministerie van VROM:

- Algemene informatie
- Dossier gebiedsontwikkeling <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10342>.
- Impressie ZuidasDok, <http://www.vrom.nl/pics/zuidas200.gif>
- Dossier Wet op de ruimtelijke ordening,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=23941#b23948>

PPS Kenniscentrum,

http://pps.minfin.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=CF410FDA44FB4E339675F035EBF72F62

Projectijzerenrijn, http://www.projectijzerenrijn.nl/3_0_tijdschema.htm

Senternovem, <http://duurzaambouwen.senternovem.nl/begrippen/lagenbenadering/>

Utrecht,

- Samenvatting Masterplan Leidsche Rijn Centrum,
<http://www2.utrecht.nl/images/LeidscheRijn/template/Gebieden/Centrum/Masterplan/Samenvatting.pdf>

Zuidas, diverse pagina's, <http://www.zuidas.nl>

Gesprekspartners

De volgende experts hebben een bijdrage geleverd aan dit onderzoek.

Gemeente Amsterdam, Projectbureau Zuidas

H. Bartels, jurist

23 mei 2005, Amsterdam

Gemeente Maastricht

O. de Jong, planoloog

H. Goessen, planologisch-jurist

25 mei 2005, Maastricht

Gemeente Utrecht, Projectbureau Leidsche Rijn

J. Kootstra, projectmanager

29 augustus 2005, Utrecht

Gemeente Voorburg-Leidschendam, Stedelijke ontwikkeling

P. van der Ark, voormalig projectleider Sijtwende

20 december 2005, Voorburg

Bijlage I De bestemmingsplanprocedure

Een bestemmingsplanprocedure omvat globaal de volgende stappen (ontleend aan de sites van de gemeenten Haarlem en Leiden):

De voorbereiding

Voorafgaand aan de formele procedure voor een bestemmingsplan maakt de gemeente een voorontwerpbestemmingsplan. In die voorbereidende fase overlegt de gemeente met vertegenwoordigers uit de bevolking en andere belanghebbenden. Tijdens de voorbereiding neemt de gemeente ook een voorbereidingsbesluit; voor een bepaald gebied wordt een (nieuw) bestemmingsplan voorbereid. In die voorbereidingsperiode, kunnen ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen. De gemeente kan als het ware de bestaande situatie ‘bevrozen’ totdat een nieuw plan beschikbaar is (Voogd, 1996). Daarnaast kan met het voorbereidingsbesluit de gemeenteraad al bij voorbaat bescherming geven aan het bij het bestemmingsplan te regelen grondgebruik (Van Zundert, 2006). Als het voorbereidingstraject is afgerond wordt het plan vrijgegeven voor inspraak en vooroverleg. Hierna wordt het voorontwerpbestemmingsplan aan de Provinciaal Planologische Commissie (PPC) voor advies verzonden. Na verwerking van het advies van de PPC wordt gesproken over het ontwerpbestemmingsplan.

De vaststelling

Het ontwerpbestemmingsplan wordt gepubliceerd en ter inzage gelegd. Een ieder kan gedurende een periode schriftelijk zienswijzen bekend maken aan de gemeenteraad en deze vervolgens mondeling toelichten. B&W leggen daarna het ontwerpbestemmingsplan met de verwerking van de zienswijzen voor aan de gemeenteraad. De ingediende zienswijzen kunnen dan aanleiding geven tot het aanpassen van het bestemmingsplan. Binnen 8 weken of – als zienswijzen kenbaar zijn gemaakt – binnen 4 maanden na afloop van de ter inzage termijn, stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast.

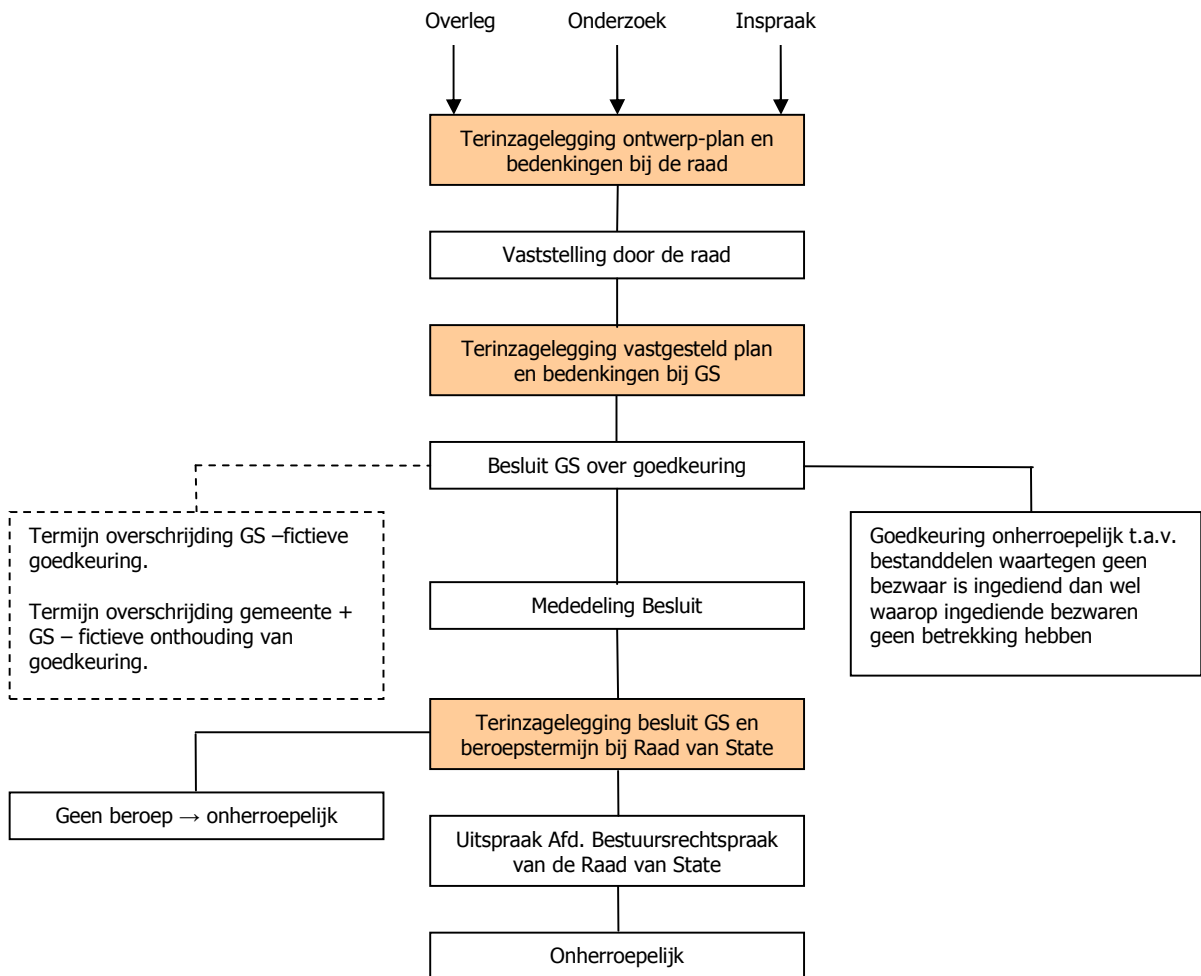
De goedkeuring

Na vaststelling door de gemeenteraad wordt het plan getoetst door Gedeputeerde Staten (GS) en wederom ter inzage gelegd. In die periode kunnen schriftelijk bij (GS) bedenkingen worden ingediend en deze kunnen vervolgens mondeling toe worden gelicht. Binnen 12 weken of – als er bedenkingen zijn ingebracht – binnen 6 maanden na afloop van de ter inzage termijn, besluit GS over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

De beroepsmogelijkheden

Zes weken na bekendmaking van het besluit van GS (beroepstermijn) treedt het bestemmingsplan in werking. Tijdens de beroepstermijn kan iedereen die schriftelijk bedenkingen heeft ingestuurd, beroep aantekenen bij de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak beslist op het beroep binnen 12 maanden na afloop van de beroepstermijn. Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het besluit treedt dan niet in werking voordat daarover is beslist in een soort kort geding. Als

bij de Raad van State geen beroep is ingediend of nadat op het beroep is beslist wordt het bestemmingsplan onherroepelijk. Indien GS het bestemmingsplan niet goedkeuren of de Raad van State het bestemmingsplan vernietigt, moet de gemeente een nieuw bestemmingsplan maken of een gedeelte herzien. De hele procedure moet dan weer opnieuw worden doorlopen. Uit het bovenstaande en het onderstaande figuur kan worden opgemaakt dat een bestemmingsplan pas rechtskracht krijgt, nadat het door GS is goedgekeurd, of nadat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft beslist over eventueel daartegen ingestelde beroepen.



Figuur 2.1 De procedure van het bestemmingsplan; een schematische weergave van de totstandkoming van een bestemmingsplan (ontleend aan Voogd, 2006).

Bijlage II De Tracéwet procedure

Een Tracéwet procedure omvat globaal de volgende stappen (ontleend aan de sites A2 info en site Projectijzerenrijn)

Startnotitie

De procedure begint met een studie: de startnotitie. Hierin is aangegeven waarom de studie plaatsvindt en wordt voorgesteld welke oplossingen, de tracéalternatieven, en effecten onderzocht kunnen gaan worden. Dit wordt ook wel de ‘nut en noodzaak’ afweging genoemd. De startnotitie ligt vervolgens 4 weken ter inzage en belangstellenden en belanghebbenden kunnen hun mening geven over het vervolg van de studie.

Op basis van de inspraak en het advies van de onafhankelijke Commissie voor Milieueffectrapportage stellen de Ministers van V&W en VROM de Richtlijnen vast; deze vormen een soort handleiding voor de MER-studie (Milieu Effect Rapport).

MER-studie

In de Trajectnota/MER staan de resultaten van het onderzoek naar de mogelijke tracéalternatieven en de effecten die deze voor mens en natuur veroorzaken. De Trajectnota/MER wordt vervolgens gedurende 8 weken ter inzage gelegd. Na de inspraakronde toetst de Commissie voor de Milieueffectrapportage de milieu-inhoud van het rapport op juistheid en volledigheid. Tevens wordt advies gevraagd aan de verschillende bestuursorganen.

Keuze alternatief (standpuntbepaling)

De Ministers van V&W en VROM gebruiken de uitspraak van de arbitrage, de Trajectnota/MER, adviezen van bestuursorganen (gemeenten en provincies), wettelijke adviezen zoals het toetsingadvies van de Commissie m.e.r., resultaten van de maatschappelijke kosten baten analyse, internationaal overleg en inspraakreacties van omwonenden, belanghebbenden en belangengroepen, bij de standpuntbepaling. De standpuntbepaling is in dit geval een Dubbelbesluit en houdt in dat de ministers aangeven of het project wordt voortgezet en zo ja, welk tracéalternatief dan verder moet worden uitgewerkt tot Ontwerp-Tracébesluit. In het Ontwerp-Tracébesluit (OTB) wordt de voorkeursvariant tot op bestemmingsplanniveau uitgewerkt. Vervolgens is er weer een inspraakronde.

Tracébesluit

Na kennisname van de inspraak stellen de ministers het Tracébesluit vast. Daarmee wordt definitief besloten wat de ontwikkeling van de infrastructuur inhoudt. Indien er toch na bezwaren zijn, dan is het mogelijk om tot 6 weken na publicatie beroep in te stellen bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Nadat deze fase van de procedure doorlopen is kan begonnen worden met de voorbereiding. Tijdens de voorbereiding worden zaken geregeld als grondverwerving en vergunningen. De volgende en laatste stap is de uitvoering van het project.

Bijlage III Voorontwerpbestemmingsplan

Voorontwerpbestemmingsplan Sijtwende, voorschriften, 14 juni 2000; blz. 28/29

Artikel 17

**Verkeersdoeleinden -V-
Verkeersdoeleinden en Verblijfsgebied -V+Vb-
Verkeersdoeleinden en Verblijfsgebied, auto's toegestaan -V+Vb(a)-
Openbaar vervoersverbinding - Vov-**

1. Gronden, welke op de kaart als zodanig zijn aangegeven zijn bestemd voor:
 - a. binnen de bestemming Verkeersdoeleinden: wegen en een railvervoersverbinding van stadsgewestelijk en lokaal niveau;
 - b. binnen de bestemming Verkeersdoeleinden en Verblijfsgebied: wegen als bedoeld onder a met daarboven gelegen (op een tunnelbak of wegoverkapping) verblijfsgebied als bedoeld in artikel 17;
 - c. binnen de bestemming Verkeersdoeleinden en Verblijfsgebied, auto's toegestaan: wegen als bedoeld onder a met daarboven gelegen (op een tunnelbak of wegoverkapping) verblijfsgebied, auto's toegestaan als bedoeld in artikel 17;
 - d. binnen de bestemming "Openbaar vervoersverbinding": een railvervoersverbinding van stadsgewestelijk en lokaal niveau;
 - e. voor zover op de kaart de nadere aanduiding "archeologisch beschermingsgebied" is aangegeven, zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding tevens bestemd voor behoud van de aan deze gronden eigen zijnde archeologische waarden (zie tevens artikel 22).
 2. Op deze gronden zijn toegelaten:
 - a. binnen de bestemmingen "-V-", "-V+Vb-" en "-V+Vb(a)-": wegen en een railverbinding;
 - b. binnen de bestemming "Vov": een railverbinding;
 - c. binnen de bestemmingen "-V+Vb-" en "-V+Vb(a)-": gebouwen, uitsluitend in de vorm van tunnels en/of overkappingen van wegen, met daarbij toegangen, liften en nooduitgangen, en fietsenstallingen ten behoeve van de railverbinding, met daarboven hetgeen bepaald is onder a respectievelijk b van 17 lid1;
 - d. binnen de bestemmingen "-V-", "-V+Vb-", "-V+Vb(a)-" en "-Vov-: bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zoals lichtmasten, geluidbeperkende voorzieningen, verkeersgeleiders, kabelverdeekasten en overig straatmeubilair (met uitzondering van verkooppunten voor motorbrandstoffen); alsmede groen en water.
-