



Bruggebouwen

**De evaluatie van de complexe
'weg' naar een uiteindelijk barrière-
oplossende voorziening**

Bruggebouwen

De evaluatie van de complexe 'weg' naar een uiteindelijk
barrière-oplossende voorziening.

Sido Tuinstra
Rijksuniversiteit Groningen
Technische planologie
December 2004

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het afstuderen van de studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Deze afsluiting van mijn studie bood mij de mogelijkheid om individueel te werken aan een onderzoek naar keuze. Het onderwerp, bruggebouwen, kwam in me op door enkele bezoeken aan Amsterdam, waarbij het gebouw dat boven de ring verrees mijn aandacht trok. Ik hoop dat het onderzoek de lezers een goed beeld geeft van het proces dat vooraf gaat aan het ontstaan van een bruggebouw. Waarbij het proces vele overeenkomsten heeft met de processen die vooraf gaan aan de ontwikkeling van andere gebouwen of ruimtelijke ingrepen.

Mijn dank gaat uit naar alle actoren die mij voor dit onderzoek te woord hebben willen staan. Ik hen bedanken voor de tijd en moeite die zij hebben genomen om mij de gelegenheid te geven meer inzicht in de processen te krijgen. Ook wil ik mijn afstudeerbegeleider vanuit de universiteit, dhr. Van der Meulen, bedanken voor zijn begeleiding en adviezen. Verder wil ik nog dhr. Rienks bedanken voor zijn hulp en kennis op het gebied van de opmaak van schema's in de tekst.

Sido Tuinstra
December 2004

Samenvatting

Omdat de doorgaande wegen een barrière vormen binnen het stedelijk gebied, ontstaan er meer en meer plannen om langs, onder en ook over de doorgaande wegen te gaan bouwen. Aangezien de druk op de ruimte in Nederland steeds verder toe neemt, biedt het bouwen in bestaand stedelijk gebied mogelijkheden om 'het groen' rond steden minder te hoeven aanspreken. Door kantoorgebouwen als een soort brug over de doorgaande wegen te bouwen kunnen verschillende voordelen worden behaald. De ruimte in het bestaand stedelijk gebied kan namelijk intensiever en meervoudig worden gebruikt. Deze zogenaamde bruggebouwen zijn dan ook een vorm van meervoudig ruimtegebruik. Een ander woord voor meervoudig ruimtegebruik is intensief ruimtegebruik. Het ministerie van VROM stimuleert dit door voorbeeldprojecten te subsidiëren. Een ander voordeel van een bruggebouw is de mogelijkheid om de weg die over de doorgaande weg gaat te begeleiden. Daarbij kunnen de bruggebouwen er ook voor zorgen dat de overlast van het verkeerslawaaï van de doorgaande weg wordt verminderd. Het reduceert het verkeerslawaaï op de weg die de doorgaande weg kruist en kan, eventueel in combinatie met andere gebouwen, het verkeerslawaaï in de omgeving verlagen. Hierdoor kunnen bruggebouwen de barrièrewerking van deze doorgaande wegen verminderen door meer eenheid te creëren tussen twee wijken.

Het doel van dit onderzoek is de projecten waarbij een bruggebouw is ontwikkeld te evalueren. De projecten die zijn geëvalueerd, zijn de bruggebouwen aan de "Grotiusplaats" over de Utrechtsebaan in Den Haag en de bruggebouwen in het stadsdeel Bos en Lommer over de A10 in Amsterdam. Voor dit onderzoek is gesproken met verschillende actoren die bij de voorbeeldcasussen betrokken waren. Bij beide projecten is sprake van een publiek-private samenwerking. Het accent van het onderzoek ligt vooral op het proces. Daarbij wordt met name gekeken naar de doelen die vooraf gesteld waren en of die ook gehaald zijn. Verder wordt de samenwerking tussen de actoren doorgenomen.

Geconcludeerd kan worden dat de algemene wet- en regelgeving in Nederland niet is afgestemd op de realisatie van bruggebouwen. Het gevolg is dat sommige eisen elkaar tegenwerken en er voor andere punten nog geen eisen zijn opgenomen. Dit zorgt voor veel onduidelijkheid en kost veel tijd. Vooral het item veiligheid zorgt voor veel discussie. Door het ontbreken van algemene wet- en regelgeving zijn de partijen gezamenlijk tot overeenstemming gekomen aan welke eisen de bruggebouwen moesten voldoen. Bij het project in Amsterdam stelt Rijkswaterstaat zulke hoge eisen aan de bruggebouwen dat hier eigenlijk niet aan voldaan kan worden. Hierdoor moet de gemeente Amsterdam de verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid op zich nemen om de bruggebouwen te kunnen realiseren. De bruggebouwen vormen in beide steden een onderdeel van een groter project. Een verliespunt voor de gemeente Amsterdam is dat op het gehele project geld moest worden toegelegd. Een publiek-private samenwerking voor alle onderdelen van het project had voor de gemeente een kans geweest om ook mee te delen in de winst.

Inhoud

1.	INLEIDING	1
1.1	Meervoudig Ruimtegebruik	1
1.2	Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik	2
1.3	Het onderzoek	3
1.3.1	Doelstelling	3
1.3.2	Probleemstelling	4
1.3.3	Vraagstelling	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	DE BENADERING VAN BELEID	6
2.1	Communicatieve besluitvorming	6
2.2	Randvoorwaarden	8
3.	DE PROJECTEN	9
3.1	Voor de aanpak van de barrière	9
3.2	Na de aanpak van de barrière	11
3.3	Vergelijking van de twee casussen	13
4.	DE PLANVORMING	14
4.1	De actoren	15
4.2	Het initiatief	18
4.3	Keuzes voor de uitvoering van het project	19
4.4	Eigendomsposities	20
4.5	Overleg tijdens het proces	21
4.6	Vervlechting van de doelen	22
4.7	Kosten	28
4.8	Invloed van buitenstaanders	29
4.9	Gebruikers	30
4.10	Bevindingen van de actoren	31
4.11	Toekomst	32
5.	CONCLUSIES	33
	LITERATUURLIJST	36
	AFKORTINGEN	37
	BIJLAGE 1 Actoren	38
	BIJLAGE 2 Interview	39

1. INLEIDING

Wegen zorgen ervoor dat steden bereikbaar zijn. Bij uitbreidingen van steden die in het verleden zijn uitgevoerd, kwamen de doorgaande wegen steeds vaker in dicht bebouwd stedelijk gebied te liggen. De open ruimten aan beide zijden van doorgaande wegen werden door de uitbreiding van steden steeds verder bebouwd. Hierdoor zorgen de doorgaande wegen voor een duidelijke opdeling van stedelijke gebieden. Doordat de doorgaande wegen nu eigenlijk een barrière vormen binnen het stedelijk gebied, ontstaan er meer en meer plannen om langs, onder en ook over de doorgaande wegen te gaan bouwen. Omdat de druk op de ruimte in Nederland steeds verder toe neemt, biedt het bouwen in bestaand stedelijk gebied mogelijkheden om 'het groen' rond steden minder te hoeven aanspreken.

1.1 Meervoudig Ruimtegebruik

Eén van de mogelijkheden voor het bouwen in bestaand stedelijk gebied is meervoudig ruimtegebruik. Met meervoudig ruimtegebruik kunnen verschillende functies op één locatie gecombineerd worden. Er kunnen diverse functies gemengd worden zoals bijvoorbeeld; wonen, werken, recreatie en verkeer. Dit multifunctionele gebruik van de ruimte kan een verrijking zijn voor bestaand stedelijk gebied. Het is een mogelijkheid om bestaand gebied te intensiveren. Er kunnen nieuwe functies worden toegevoegd aan de bestaande functies in het gebied. Hierdoor wordt meervoudig ruimtegebruik ook steeds vaker toegepast bij stedelijke vernieuwing en bij projecten in binnensteden. De nieuwe functies zorgen voor meer variatie in het gebied. Door meer variatie aan te brengen wordt geprobeerd om met behulp van verschillende gebruikers een levendiger en daardoor sociaal aantrekkelijker gebied te krijgen. Daarom wordt bij meervoudig ruimtegebruik ook wel gesproken over intensief ruimtegebruik. Onder deze begrippen wordt het volgende verstaan:

Ruimtegebruik is meervoudig als de bestaande ruimte intensiever wordt ingericht, als er meer menging van functies plaatsvindt en als meer ruimte wordt gecreëerd op hetzelfde oppervlak (derde dimensie) en/of in de tijd duurzamer wordt ingericht (vierde dimensie). (Bron: www.ikcro.nl)

Hierdoor kan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied verbeterd worden. Alleen moet er dan wel een goede combinatie van functies worden gevonden. Er zijn namelijk functies die nadelige effecten kunnen hebben op andere functies. Door echter voor een goede afstemming te zorgen tussen de voor- en nadelen kan meervoudig ruimtegebruik een verbetering opleveren.

Door wegen te overkluizen¹ met bruggebouwen wordt de ruimte in stedelijk gebied voor verschillende functies gebruikt. Hierdoor vallen deze oplossingen onder de begrippen intensief ruimtegebruik en meervoudig ruimtegebruik. Meervoudig ruimtegebruik kan een oplossing zijn voor de gebieden langs de rand van doorgaande wegen. De huidige situatie is nu vaak niet optimaal benut. Dit ligt onder andere aan veel negatieve niet gewenste effecten. Zoals stank, geluid en trillingen die voor overlast zorgen. Ook is vaak ruimte vrijgehouden voor eventuele uitbreidingen. Alles bij elkaar zorgt dit ervoor dat een doorgaande weg veel ruimte inneemt. De ruimte langs doorgaande wegen is schaars en zal

¹ Overkluizen is (een water) overdekken met een weg, bebouwing enz. (Bron: www.vandale.nl)

zodoende zo optimaal mogelijk moeten worden benut. Meervoudig ruimtegebruik is dan een oplossing. Bruggebouwen zijn een uitvoeringsvorm van meervoudig ruimtegebruik. De ruimte wordt dan zowel voor kantoorruimte als door het doorgaande verkeer gebruikt. Het negatieve effect van de doorgaande weg kan door de bruggebouwen ook worden verminderd. Om bij doorgaande wegen snel van de ene wijk naar de andere kant van de weg liggende wijk te komen is doorgaans lastig. Dit komt doordat doorgaande wegen geen gelijkvloerse kruisingen hebben. Daarom zal eerst gezocht moeten worden naar een plek waar de doorgaande weg kan worden overgestoken of waar er onderdoor kan worden gegaan. Doordat de doorgaande weg een brede strook infrastructuur is zal dit een viaduct of tunnel zijn van een behoorlijke lengte. Op de viaducten hebben de weersomstandigheden en het verkeerslawaaï vrij spel. Hierdoor is het gebruik van viaducten niet echt plezierig voor fietsers en voetgangers. De bewoners uit beide wijken maken hierdoor minder gebruik van de faciliteiten die in de andere wijk aangeboden wordt. Met behulp van bruggebouwen kan het effect van de weersomstandigheden en het verkeerslawaaï worden verminderd op het viaduct. Naast beschutting is de extra kantoorruimte die bruggebouwen bieden ook een toegevoegde waarde aan een viaduct ten opzichte van een viaduct waarbij geen bruggebouwen aanwezig zijn. Positief aan de ligging van de locatie nabij een doorgaande weg is de goede bereikbaarheid per auto. Dit zorgt ervoor dat het voor bedrijven een interessante plek is. Dit blijkt uit het feit dat er veel kantoorgebouwen langs doorgaande wegen worden gebouwd. Dit vanwege het feit dat de bereikbaarheid daar goed is en de kantoorgebouwen daar vanaf de doorgaande weg goed zichtbaar zijn.

1.2 Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik

Om intensief ruimtegebruik te bevorderen heeft het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in 1997 het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (StIR) gestart (VROM 2000). Met dit programma moeten lokale initiatiefnemers gestimuleerd en geïnspireerd worden om projecten voor intensief ruimtegebruik op te zetten en uit te voeren. In een later stadium van het StIR wordt ook de ontwikkeling van intensief ruimtegebruik rond wegen en spoor extra benadrukt. Dit gebeurt doordat het ministerie van VROM enkele voorbeeldprojecten heeft aangewezen, die verschillende vormen bevatten van bouwen in de nabijheid van wegen en spoor. Deze projecten vallen onder het Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV). Dit houdt in dat de projecten financiële ondersteuning krijgen. Met deze projecten wordt getracht de bewustwording van het ruimtegebruik bij alle betrokkenen die de ruimte in ons land inrichten te vergroten. Ook dient het IPSV om te leren van de ervaringen die tijdens deze voorbeeldprojecten worden opgedaan. Hierdoor kunnen er in de toekomst minder problemen ontstaan bij de projecten waarbij van intensief ruimtegebruik sprake is. Intensief ruimtegebruik zal daardoor vaker worden toegepast. Een van de voorbeeldprojecten is het project Bos en Lommerplein e.o. te Amsterdam. In dit project zitten ook de bruggebouwen over de A10 in Amsterdam die in dit onderzoek als voorbeeldcasus is gebruikt. Bij de tweede voorbeeldcasus van dit onderzoek, de bruggebouwen over de Utrechtsebaan in Den Haag, was al in 1990 gestart met de planvorming en hierdoor is dit geen voorbeeldproject van het IPSV. Het project in Amsterdam is in 1998 aangewezen als voorbeeldproject en kreeg toen €12,8 miljoen (*f.* 28 miljoen) subsidie via het IPSV.

1.3 Het onderzoek

Dit onderzoek behandelt de projecten waarbij door de doorgaande weg te overkluizen met een bruggebouw de barrière wordt verminderd. Hierbij dient er een combinatie te zijn van een openbaar toegankelijke overkluizing met een gebouw waar kantoren of andere commerciële functies in gerealiseerd zijn. De overkluizing zorgt op deze manier voor een verbinding met een minder grote 'drempel' tussen twee stedelijke gebieden. Tevens zorgt het voor de mogelijkheid om kantoren op een locatie te realiseren die al een bestemming heeft.

Dit onderzoek beperkt zich alleen tot projecten in Nederland. In Nederland en ook in andere landen zijn bruggebouwen niet veelvuldig te vinden. Bij dit onderzoek worden bruggebouwen in Amsterdam en Den Haag als voorbeeldcasussen gebruikt. Dit zijn ook de enige twee plaatsen in Nederland waar dergelijke projecten zijn gerealiseerd. Voor het onderzoek is het interessant om te kijken naar het besluitvormingsproces dat vooraf gaat aan een bruggebouw. Door literatuurverkenning en interviews met de diverse betrokken partijen is getracht het complexe besluitvormingsproces dat resulteert in de bruggebouwen door te lichten, om zo de goede en de zwakke punten te kunnen herkennen.

Uit het voorgaande kan dan ook de volgende doelstelling worden opgemaakt.

1.3.1 Doelstelling

Een evaluatie van de projecten waarbij een bruggebouw is ontwikkeld.

Deze evaluatie richt zich op het proces dat heeft geleid tot realisatie van het project. Met de evaluatie zullen eventuele leereffecten naar voren komen die als handvatten kunnen dienen voor nog te realiseren bruggebouwen. Om hier achter te komen wordt vooral gekeken naar de interactie tussen de betrokken actoren. Ook wordt gekeken naar de manier waarop de actoren op elkaar zijn aangewezen. Dit kan bijvoorbeeld komen door dat de ene actor niet zonder een middel kan dat een andere actor in bezit heeft. Daarbij zullen de doelstellingen van de actoren bekeken worden en met welke middelen deze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

Naar aanleiding van de doelstelling om de twee projecten te evalueren is de volgende probleemstelling geformuleerd.

1.3.2 Probleemstelling

De probleemstelling is:

Hoe is de complexe besluitvorming van de bruggebouwen in Amsterdam en Den Haag verlopen?

Om dit te kunnen onderzoeken zal er een antwoord moeten worden gevonden op diverse vragen die er zijn te stellen over het proces waarbij de bruggebouwen tot stand komen. Dit proces bevat het gehele traject van de eerste aanzet voor de ontwikkeling van de bruggebouwen tot aan de uitvoeringsfase van de bruggebouwen.

Het bestaande gebied waarin het project wordt gerealiseerd zorgt ervoor dat vele instanties en partijen erbij betrokken raken, waardoor het een complex proces wordt.

Om deze probleemstelling te kunnen onderzoeken wordt hierna de vraagstelling uitgewerkt.

1.3.3 Vraagstelling

Het verloop van de besluitvorming wordt gevormd door beslissingen die door de betrokken actoren genomen worden. De beweegredenen van de actoren zullen meer inzicht verschaffen in het besluitvormingsproces. Om achter de beweegredenen te komen zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- *Wat waren de uitgangspunten?*
- *Welke middelen waren nodig om de bruggebouwen te realiseren?*
- *Wie had de middelen die nodig waren om de bruggebouwen te realiseren in handen?*
- *Welke doelstellingen hebben de partijen vooraf gesteld?*
- *Was er sprake van vervlechting van doelen (ontwikkeling van een gezamenlijk doel)?*
- *Wie heeft wat in moeten leveren (winst en verliesrekening)?*

Voor dit onderzoek worden gesprekken gehouden met degenen die de vragen over het verloop van het project kunnen toelichten. Dit zijn de namens de diverse partijen betrokken actoren die onderdeel vormden van het besluitvormingsproces. De actoren die voor dit onderzoek zijn gesproken bekijken het project ieder vanuit hun eigen perspectief. De actoren namen bij het proces namelijk elk hun eigen posities in en hadden daarbij verschillende belangen. Daarom is er ook met verschillende personen gesproken om zo geen eenzijdig beeld te krijgen van de projecten. Door de inzichten van de actoren met elkaar te vergelijken kan gekeken worden waar de actoren verschillen van mening en waar de actoren op één lijn zitten. (zie bijlage 1 & 2)

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal de wijze van analyse van het beleid, dat betrekking heeft op dit onderzoek, kort worden besproken. In hoofdstuk drie worden de onderzochte projecten beschreven en toegelicht. Ook wordt een beeld gegeven van hoe de locatie van de bruggebouwen er uitziet. Dit geldt zowel van voor de realisatie als erna. Ook worden de projecten met elkaar vergeleken.

In hoofdstuk vier komen de beschrijvingen van de planvormingsprocessen aan bod. Hierbij vormen de voor dit onderzoek gehouden interviews een belangrijk uitgangspunt om een beeld te kunnen scheppen van het verloop van het proces. Ook wordt gekeken of de doelen daadwerkelijk zijn gehaald en welke doelen uiteindelijk niet zijn gerealiseerd. Hoofdstuk vijf bevat tenslotte de conclusies. Hierbij worden de opvallende punten toegelicht en wordt er gekeken naar mogelijke oorzaken en wat hierbij eventueel verbeterd kan worden.

2. DE BENADERING VAN BELEID

2.1 Communicatieve besluitvorming

Het ontwikkelen van bruggebouwen in bestaande en al bestemde ruimte zorgt voor een complex proces. Dit komt met name door de vele regels, instellingen en actoren waarmee rekening dient te worden gehouden. Het bruggebouw zal zo ingepast dienen te worden dat het past bij de al bestaande inrichting van de locatie. Hierdoor zullen diverse partijen betrokken zijn, of dat willen zijn, en zij hebben daarbij elk hun eigen doel. Dit komt doordat iedere betrokken partij wil dat er voor hen een optimale oplossing ontstaat bij de komst van een bruggebouw. Om te proberen deze optimale oplossing te bereiken dienen de betrokken partijen te communiceren. Er zal gezamenlijk naar draagvlak worden gezocht. Een plan of oplossing die uit besluitvormingsprocessen naar voren komt is een vorm van consensus. Wanneer diverse partijen het onderling eens worden over een oplossing dan geldt dit als een door communicatieve planning bereikte kennis (Woltjer, 1997 p. 50). Volgens Woltjer (2000, p. 26) is communicatieve planning 'considered essential when many interested parties share the same time and space. Despite their differences, they have to agree on many things that happen in their joint environment'. Woltjer (2000, p. 20) geeft de volgende definitie 'Communicative planning is interactive and consensus seeking. It calls for processes of interaction between individuals or heterogeneous institutions'. Deze definitie is ook van toepassing op het besluitvormingsproces dat vooraf gaat aan de realisatie van een bruggebouw.

Pluricentrisch perspectief

Bij het besluitvormingsproces vindt interactie tussen vele partijen plaats. Hierbij behartigen verschillende actoren² de belangen van de diverse partijen. De lokale overheid is betrokken, om de ruimtelijke kwaliteit van dit stedelijke gebied te behouden of verbeteren. Private bedrijven zijn erbij betrokken, omdat zij gebaat zijn bij de realisatie en eventuele exploitatie van het bruggebouw. Rijksinstanties zijn door wettelijke regelgeving eindverantwoordelijk voor de veiligheid bij het ontstaan van het bruggebouw. Hierdoor mag dus ook verwacht worden dat de rijksinstanties ook hun belangen willen behartigen.

De actoren hebben elkaar nodig om een bruggebouw te kunnen realiseren. Hierdoor is het nodig dat er tussen de actoren een consensus ontstaat over het te voeren beleid. Volgens Teisman (1995, p. 27) zijn actoren tot elkaar veroordeeld. Ze kunnen namelijk samen wel het doel bereiken waar een enkele actor niet toe in staat is. Deze enkele actor heeft de middelen van een andere actor nodig. De actoren moeten dan samen tot een akkoord komen, maar het kan natuurlijk zo zijn dat actoren het niet eens kunnen worden. Dan kan dit betekenen dat het project niet wordt gerealiseerd. Ook kunnen nieuwe partijen worden gezocht voor realisatie van het project. Wanneer actoren elkaar nodig hebben, ontstaan onderlinge relaties. Het beleidsveld neemt de vorm aan van een netwerk van afhankelijkheidsrelaties. Dit model waarin de vervlechting van actoren aan

² Actoren zijn organisaties, individuen, organisatieonderdelen, groepen en soms ook samenwerkende coalities van organisaties of coalities van groepen die organisatiegrenzen doorsnijden. (Teisman, 1995 p. 63)

de orde komt, is het zogenaamde pluricentrische perspectief³. De overheid neemt als één van de actoren deel aan het proces. De pluricentrische benadering is daardoor een geschikt theoretisch model voor de analyse van de projecten.

Netwerk

Bij het besluitvormingsproces zijn een aantal partijen betrokken. Welke partijen erbij het project betrokken zijn, is voor een belangrijk deel bepalend voor het verloop van het proces. Daarom is de eerste selectie van de partijen zeer belangrijk. Deze selectie komt vaak tot stand wanneer één partij inziet dat hij alleen het project niet kan realiseren. De keuze voor de tweede partij en eventuele overige partijen is dan belangrijk. Vaak is de keuze maar beperkt doordat er cruciale middelen bij de besluitvorming nodig zijn die in variërende mate over verschillende partijen zijn verdeeld. Deze middelen kunnen uit de volgende zes bestaan, namelijk autoriteit, geld, informatie, grond, steun en legitimiteit (Teisman 1995, p. 64). Deze zes middelen kunnen als 'ruilmiddelen' dienen voor de interactie tussen de diverse actoren.

De vraag is nu hoe de besluitvorming binnen het netwerk van actoren verloopt. Dit hangt namelijk af van de interactie die plaats vindt tussen de actoren. Tijdens het proces worden in de interactie tussen de actoren verscheidene beslissingen genomen. Deze beslissingen bepalen het verloop van het proces. Ook welk doel de actoren voor ogen hebben bepaald het verloop van het proces. Vaak moeten de actoren hun doel wel bijstellen. Om zo samen met andere actoren tot een gezamenlijk einddoel te komen.

Wanneer actoren inzien dat het nodig is om gezamenlijk hun doelen na te streven ontstaat er doelvervlochtening. Ook kunnen actoren elkaar beïnvloeden om het proces een bepaalde gewenste richting op te sturen. Dat actoren middelen van elkaar nodig hebben en dat actoren elkaar kunnen beïnvloeden zijn aspecten die het besluitvormingsproces complex maken.

Publiek-private samenwerking

Zoals eerder genoemd wordt het proces gevormd door verscheidene actoren in een netwerk. Doordat de overheid ook onderdeel is van het netwerk wordt erbij deze vorm ook wel gesproken van publiek-private samenwerking (PPS). De doelstelling is daarbij dat een efficiëntiewinst kan worden behaald en het creëren van toegevoegde waarde (VROM 2003a). Er zijn veel verschillende vormen van PPS. De volgende acht vormen van PPS worden door onder andere door Voogd (1999, p. 47) aangehouden, in opklimmende intensiteitvolgorde:

³ Naast het pluricentrische perspectief zijn er ook het unicentrische perspectief en het multicentrische perspectief. Het verschil is door Teisman (1995, p. 26) als volgt kort uitgelegd. Terwijl de unicentrische benadering de autonomie van de centrale overheid als uitgangspunt neemt en de multicentrische benadering de autonomie van lokale eenheden, benadrukt het pluricentrische perspectief de vervlochtening tussen deze eenheden. Lokale eenheden zijn alle publieke en private actoren die geen onderdeel vormen van de nationale overheid.

1. bewust zijn van elkaar;
2. vrijblijvend overleg/common understanding;
3. overleg bij werkzaamheden;
4. afspraken over werkzaamheden en plannen/consultatie;
5. medebeslissen;
6. intentieverklaring;
7. samenwerkingscontract;
8. oprichting gezamenlijke onderneming.

Waarom voor één van de vormen van PPS wordt gekozen, ligt onder andere aan de eigendomsposities, kennis, risico's, instrumentarium en financiering. Verder komt het vaak voor dat de door overheid gewenste projecten pas financieel haalbaar zijn als er door private partijen ook financiële middelen worden ingebracht. Bij de projecten die in dit onderzoek als voorbeeld casussen wordt ook gebruikt gemaakt van PPS. In Amsterdam is er een PPS tussen Het stadsdeel, Multi Vastgoed en Dienst Domeinen. Het gaat hier om een Joint Venture (VROM 2003a) oftewel een gezamenlijke onderneming. Volgens de door Voogd aangehouden criteria is dit meest intensieve vorm van PPS. In Den Haag is een PPS gevormd tussen de Rijksgebouwendienst (RGD), gemeente Den Haag en Multi Vastgoed. Er is een overeenkomst getekend tussen de drie partijen en daarnaast hebben de gemeente en Multi Vastgoed nog een gezamenlijke grondexploitatie. Dit valt volgens de criteria gehanteerd door Voogd onder de zevende vorm van PPS, het samenwerkingscontract. Dit geeft aan dat bij beide projecten sprake is van zeer intensieve samenwerking (zie ook hoofdstuk 4).

2.2 Randvoorwaarden

Naast het feit dat de actoren het proces beïnvloeden wordt het proces ook beïnvloed door de wet- en regelgeving die op het project van toepassing is. Soms kunnen deze wetten en regelingen er voor zorgen dat actoren precies weten waaraan ze moeten voldoen. Wanneer bepaalde wetten en regelingen strijdig zijn met elkaar kan het ook onduidelijkheid scheppen. Dit geldt natuurlijk ook voor de zaken waarvoor nog helemaal geen wet- of regelgeving bestaat. Er worden niet alleen aan het bruggebouw eisen gesteld, maar de verschillende actoren moeten ook aan de eisen voldoen die op hun specifieke gebied van toepassing zijn. De verantwoordelijkheid van de actoren voor hun onderdelen wordt in het begin van hoofdstuk vier verder toegelicht.

3. DE PROJECTEN

In dit hoofdstuk worden de twee praktijkvoorbeelden die gebruikt zijn om de barrière van doorgaande wegen op te lossen beschreven. Dit is gedaan aan de hand van een aantal stappen. Eerst wordt de beschrijving gegeven van de situatie waarbij er nog geen bruggebouw aanwezig is. Daarbij wordt de doorgaande weg nog als een relatieve barrière gezien. Daarna zal een beschrijving gegeven worden van het bruggebouw en de omgeving rondom het bruggebouw. Hierbij wordt gelet op de manier waarop het bruggebouw zorgt voor een verbinding tussen de twee gebieden. In het volgende hoofdstuk zal het proces worden beschreven dat onderdeel was van deze projecten.

Selectie van de bruggebouwen

Zoals al eerder vermeld ontstond het idee van dit onderzoek bij het passeren van het nog in aanbouw zijnde bruggebouw in Amsterdam. Hierdoor is het vanzelfsprekend dat dit gebouw als voorbeeldcasus gebruikt is. Bij selectie van de andere casus is eerst nagegaan waar nog meer van dit type gebouwen zijn gerealiseerd. Door de voorwaarde dat het bruggebouw ook een openbaar toegankelijke overkluizing moet vormen tussen twee stedelijke gebieden vielen veel gebouwen af die dat niet hebben. Ook diende het een redelijk recent bouwwerk te zijn zodat de kans groot was dat het proces nog te achterhalen was via de bij het proces betrokken actoren. Daarom viel keuze op Den Haag waar over de Utrechtsebaan al diverse bruggebouwen zijn gerealiseerd. Bij één project was echter ook daadwerkelijk sprake van een goede openbaar toegankelijke overkluizing. Hierdoor werd dit de tweede voorbeeldcasus.

3.1 Voor de aanpak van de barrière

In Amsterdam begint de gemeente in 1938 aan het "Plan Bosch en Lommer". Het ontwerp, van het stadsdeel dat tegenwoordig Bos en Lommer heet, is een plan voor een ruim opgezette wijk. In het ontwerp vormt een marktplein het centrale punt van de wijk. Deze opzet lijkt er ook te komen tot er in de jaren 60 de ringweg A10 dwars door de wijk komt te lopen. Hierdoor wordt een duidelijke tweedeling gerealiseerd in de vorm van Bos en Lommer oost en Bos en Lommer west. Naast de tweedeling zorgt de ringweg voor overlast en een onprettige omgeving (afbeelding 3.1). Door de breedte van de doorgaande weg, in de vorm van een twee keer drie rijstroken, is het ook een moeilijk te kruisen barrière. De ruime opzet van het gebied zorgt samen met de doorgaande weg voor veel verkeersruimte met de daarbij behorende geluidsoverlast. Door de ruime opzet en de bij de opzet niet geplande doorgaande weg is de ruimte zeer inefficiënt gebruikt. De ruime opzet van het "Plan Bosch en Lommer" kwam doordat het een onderdeel vormde van het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam (AUP). Het AUP werd in 1934 opgesteld volgens de grondslagen van de functionele stad. Dit zorgde ervoor dat de wijken door groengebieden van elkaar worden gescheiden en verkaveld zijn in open bouwblokken (strokenbouw) (Van der Cammen en De Klerk, 1999 p. 90).

Om van de ene helft van de wijk naar de andere te komen en om van en op de A10 te komen wordt er gebruik gemaakt van een groot viaduct over de A10. Dit viaduct is in twee delen uitgevoerd. Door een tussen ruimte worden de rijrichtingen gescheiden. Dit viaduct zorgt er tevens voor dat het oostelijke en westelijke deel van de Bos en Lommerweg weer met elkaar verbonden is. De weg op het viaduct is echter veel breder uitgevoerd dan de Bos en Lommerweg.



Afbeelding 3.1 Plattegrond Amsterdam met uitvergroting van het plangebied (Bron: www.maporama.com)

In Den Haag vormt de Utrechtsebaan sinds zijn aanleg in 1976 voor een verbinding van het centrum van Den Haag naar het rijkswegennet. Naast de ontsluitingsfunctie van de Utrechtsebaan is het ook een barrière gaan vormen tussen de kantoorgebieden die zich daar in de loop van de jaren aan beide zijden hebben ontwikkeld (afbeelding 3.2). Voor nieuwe uitbreidingen beschikt Den Haag over weinig ruimte. Den Haag beschikt over weinig ruimte doordat het tussen de zee en de randgemeenten in ligt. Hierdoor wil de gemeente de schaarse ruimte optimaler gaan benutten en één van die oplossingen is om de Utrechtsebaan te overkluisen. Omdat dit al jaren een gewilde plaats is voor kantoren om zich te vestigen is een bruggebouw hier een ideale oplossing voor. De Utrechtsebaan zorgt niet alleen voor de bereikbaarheid van de kantoren maar vormt ook een scheiding tussen de kantoorgebieden. Ook vormt het een scheiding tussen het centrum van Den Haag dat aan de ene kant van de Utrechtsebaan ligt en de woonwijken die aan de overkant van de Utrechtsebaan liggen, achter het kantoreengebied.



Afbeelding 3.2 Plattegrond Den Haag met uitvergroting van het plangebied (Bron: www.maporama.com)

3.2 Na de aanpak van de barrière

In Amsterdam is er bij de aanpak voor gekozen om van de twee gedeelten van het viaduct over de A10 één geheel te maken (afbeelding 3.3). Dit is gerealiseerd door de tussen ruimte ook als viaduct uit te voeren. Door nu de breedte van de weg op het viaduct terug te brengen tot de breedte van de Bos en Lommerweg ontstond aan weerszijden van de weg ruimte voor een bruggebouw. Beide bruggebouwen zijn dus gebouwd over de oude viaducten (afbeelding 3.4).



Afbeelding 3.3 Oude situatie



Afbeelding 3.4 Nieuwe situatie

Het project heeft landelijke bekendheid gekregen omdat het de eerste keer was dat over een rijksweg werd gebouwd. Ook voor Amsterdam zelf was dit uniek omdat het de eerste overbouwning van een doorgaande weg in Amsterdam is. De weg tussen de brugge-

bouwen vormt een oversteek voor trams, auto's, fietsers en voetgangers. De beide bruggebouwen zijn ontworpen door PPKS Architects. Er is een bruggebouw Noord en een bruggebouw Zuid. De Bruggebouwen lijken veel op elkaar en hebben elk vijf verdiepingen. Hierdoor springen ze niet alleen in het oog vanaf de snelweg maar zorgen ze er ook voor dat de snelweg minder merkbaar is op de weg tussen de twee bruggebouwen (afbeelding 3.5). Door winkels en andere commerciële functies op de begane grond van de bruggebouwen te situeren is een boulevardachtige uitstraling gecreëerd (afbeelding 3.6).



Afbeelding 3.5 Weg tussen bruggebouwen



Afbeelding 3.6 Winkelruimtes op de begane grond

Dit wordt verder versterkt doordat de bruggebouwen aansluiten op de nieuwe gebouwen die langs de Bos en Lommerweg zijn en nog worden gebouwd. Deze nieuwe gebouwen kunnen hier worden gebouwd door de grote rotonde op het Bos en Lommerplein te vervangen door een minder ruimte innemende T-splitsing (afbeelding 4.1 en 4.2).

In Den Haag konden door de bouw van twee bruggebouwen over de Utrechtsebaan bestaande kantoren uitbreiden en nieuwe kantoren zich vestigen in de nabijheid van de Utrechtsebaan. Tevens kan het gebied aantrekkelijker worden voor gebruikers en voetgangers doordat de Utrechtsebaan minder nadrukkelijk aanwezig is. De bedoeling is dat mensen er langer verblijven en zich gemakkelijker in het gebied kunnen verplaatsen. Dit kan door de mogelijkheid om onder de bruggebouwen door te lopen en zo de Utrechtsebaan te passeren. De Bruggebouwen maken deel uit van het plan "Grotiusplaats", waarvoor Joan Busquets het stedenbouwkundig masterplan ontwierp (afbeelding 3.7 & 3.8).



Afbeelding 3.7 Utrechtsebaan tussen bruggebouwen



Afbeelding 3.8 Grotiusplaats vanuit de lucht

De twee bruggebouwen markeren de uiteinden van het plein, terwijl de gebouwen langs Utrechtsebaan de lange zijden van het plein markeren. In het midden van dit plein loopt

verdiept de Utrechtsebaan. De beide bruggebouwen zijn ontworpen door het architectenbureau Swarts en Jansma. De Bruggebouwen lijken veel op elkaar en hebben elk vijf verdiepingen. Bruggebouw Oost heeft aan de noordoost zijde echter nog een opbouw van drie verdiepingen (afbeelding 3.9). Omdat bruggebouw West deels ook de uitbreiding van het pas gerestaureerde Paleis van Justitie vormt is het hiermee verbonden door een loopbrug (afbeelding 3.10).



Afbeelding 3.9 Bruggebouw Oost



Afbeelding 3.10 Bruggebouw West

3.3 Vergelijking van de twee casussen

De verschillen liggen duidelijk in de gebruiksfunctie van de gebieden rondom de bruggebouwen. In Amsterdam is sprake van een woongebied waarin door de aanwezigheid van de doorgaande weg een barrière is ontstaan. Hierdoor is het minder prettig om van het ene woongebied naar het andere te gaan. Geprobeerd wordt om dit op te heffen (afbeelding 3.11). In Den Haag is echter sprake van een kantoreng gebied dat wordt gescheiden door de Utrechtsebaan en waar geprobeerd wordt om dit gebied aantrekkelijker te maken om te verblijven en tevens extra kantoorruimte te creëren (afbeelding 3.12).

De raakvlakken liggen bij het feit dat de doorgaande weg in beide gevallen zorgt voor een lastig te nemen drempel om aan de andere kant van de wijk te komen. Tevens zorgt het in beide gevallen voor hinder in de vorm van geluid en stank. Een pluspunt is dat de doorgaande weg zorgt voor een 'snelle' verbinding met het overige wegennet. Ook wordt in beide casussen het ruimte gebruik geïntensiveerd.



Afbeelding 3.11 Woongebied vanaf Bruggebouw



Afbeelding 3.12 Kantoren langs de Utrechtsebaan

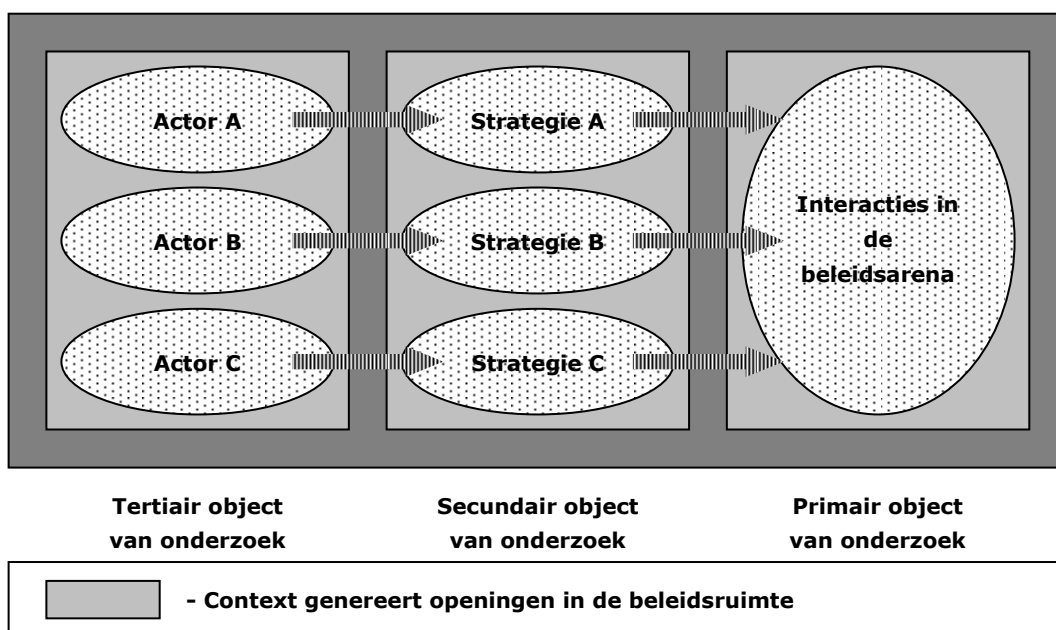
4. DE PLANVORMING

Bij beide projecten lag de planvorming in handen van verschillende actoren. Deze actoren waren onderdeel van de planvorming doordat zij een partij vertegenwoordigen. De besluitvorming waarbij de plannen voor een bruggebouw ontstaan wordt gevormd door een reeks beslissingen van de actoren. Deze reeks beslissingen ontstaan door interactie tussen de actoren. Teisman spreekt bij de interactie tussen actoren van een beleidsarena. Volgens Teisman (1995, p. 89) is de beleidsarena te beschrijven aan de hand van posities die actoren innemen en de rollen die zij spelen. Actoren zijn te beschrijven aan de hand van hun rolperceptie, hun perceptie van de interdependentie en hun strategisch gedrag (schema 4.1)

Element	theoretische omschrijving	eigenschappen
Beleid	resultaat van besluitvorming	bevredigend resultaat
besluitvorming	reeks beslissingen over een beleidsproject, niet per se door één actor genomen	doelvervlochten, arrangeren en koppelen
beleids-Arena	geactiveerd deel van netwerk waarin actoren tot complexe besluitvorming komen	relatiepatronen, afhankelijkheden, posities en rollenspel
Actor	eenheid die zich door traceerbaar handelen opstelt als beïnvloedende partij	positie, rol en strategisch gedrag

Schema 4.1 Overzicht van de objecten van onderzoek en eigenschappen (Bron: Teisman 1995, p. 90)

Het is lastig om de bovenstaande posities en rollen van de betrokken actoren in het complexe besluitvormingsproces te duidelijk naar voren te krijgen. Hierbij zal simplificatie van het complexe proces het helpen inzichtelijker te maken. Teisman geeft dit doormiddel van een paar elementen schematisch weer (schema 4.2). De context waar de actoren zich in bevinden tijdens het project bevat factoren die van invloed kunnen zijn. Actoren kunnen door deze factoren beïnvloed worden en daardoor hun strategie aanpassen. Deze strategie bepaald hoe actoren de interacties met andere actoren aangaan. Dit zorgt er uiteindelijk voor hoe de beleidsarena er uit komt te zien.



Schema 4.2 Onderzoekselementen bij pluricentrisch onderzoek (Bron: Teisman 1995, p. 91)

In dit hoofdstuk wordt dan ook getracht om het planvormingsproces van beide projecten te achterhalen. Daarvoor is het ook van belang om de interactie in de beleidsarena's te achterhalen. Eerst wordt daarom de actor en zijn positie in het geheel toegelicht. Daarna zullen de projecten vanaf de initiatieffase tot aan de uiteindelijke realisatie worden doorgenomen. Hierbij wordt onder andere gelet op de samenwerkingsverloop, doelverlechting en het oordeel over de interacties en wat daarbij de positieve en negatieve punten waren. De subjecten geven hun eigen constructie van de werkelijkheid (Teisman 1995, p. 94). Daarom is met verschillende actoren gesproken en is hieruit een totaalbeeld van de projecten gereconstrueerd.

4.1 De actoren

Gemeente

Bij de planvorming neemt de gemeente rol van initiator. De gemeente wil namelijk graag de bruggebouwen hebben. Hiervoor probeert de gemeente de andere actoren aan te moedigen om een pro-actieve houding aan te nemen. De gemeente moet ook voor bepaalde onderdelen vergunningen verlenen.

Externe veiligheidsrisico's vallen onder lokale verantwoordelijkheid. De betreffende gemeente is dus verantwoordelijk. Dit geldt niet alleen na oplevering van de bruggebouwen, maar ook tijdens de bouw van de bruggebouwen. De gemeente is in kader van de wet ruimtelijke ordening (WRO) ook verantwoordelijk voor de externe veiligheid van de (on)bebouwde omgeving. In Den Haag heeft de gemeente ook de verantwoordelijkheid voor de doorgaande weg omdat de Utrechtsebaan in hun eigendom is.

De normen die aan geluidsbelasting worden gesteld zijn vastgesteld in de Wet geluidshinder (Wgh). De gemeente is hiervoor verantwoordelijk en zij toetst de geluidbelasting aan de normen uit het bouwbesluit. Vlak langs wegen en sporen wordt al jaren niet gebouwd vanwege de externe onveiligheid en vooral door de geluidsoverlast. Doordat de ruimtelijke druk in Nederland toeneemt wordt de afweging om toch nabij wegen en sporen te bouwen steeds meer gemaakt. Bij gebouwen boven een doorgaande weg is het verkeerslawaaï natuurlijk zeer nadrukkelijk aanwezig. Om het bouwen over wegen te doen slagen is het van belang de geluidsproblematiek op te lossen. De geluidsbelasting op de bruggebouwen zal gereduceerd moeten worden om binnen een acceptabel niveau te bereiken. Het geluidsniveau kan hierop worden afgestemd door de toepassing van goede materialen in de gevels en de huidige bouwtechnieken. In de bruggebouwen kan hierdoor een prettig werk- en verblijfsklimaat ontstaan.

Naast dat de geluidsbelasting op de bruggebouwen moet worden gereduceerd kunnen de bruggebouwen zelf de geluidsbelasting op de woningen die achter de bruggebouwen liggen een reduceren. Op deze manier wordt de geluidshinder door een technische benadering aangepakt. De geluidshinder die de doorgaande weg veroorzaakt wordt dan namelijk bij de bron aangepakt. Een andere aanpak is om voldoende afstand te houden tot de bron. Deze aanpak wordt tot nu toe het meest gebruikt. Zo ontstaan ook contouren en dus zones langs wegen waar eigenlijk niet gebouwd kan worden. Toch vormt de doorgaande weg nog steeds voor overlast in de buiten deze zones gelegen wijken. Zij het in mindere mate. Nu gaat er door de huidige ontwikkelingen toch gebouwd worden langs de doorgaande wegen. Dit biedt dan gelijk de mogelijkheid om de huidige overlast in de wijk te kunnen reduceren. Door dusdanig hoge gebouwen langs de doorgaande weg te ontwikkelen kunnen deze een geluidbarrière vormen voor de verderop in de wijk gelegen

woningen. Dit wordt ook wel het zogenaamde "canyonvorming" genoemd (*Bron: www.bk.tudelft.nl*). Door ook de bruggebouwen zo uit te voeren en ze laten aan te sluiten bij de andere gebouwen langs de doorgaande weg vormt dit één ononderbroken geluidsbarrière.

Naast geluid is de gemeente ook verantwoordelijk voor de luchtkwaliteit. De uitstoot van uitlaatgassen van het verkeer op de doorgaande weg zorgt voor de nodige luchtverontreiniging. Deze luchtverontreiniging heeft ook invloed op het binnenklimaat in de bruggebouwen. Zonder enige technische aanpassingen kan een bruggebouw nooit voldoen aan de gestelde normen. Met behulp van een geavanceerd ventilatie systeem kan er voor een goed binnenklimaat worden gezorgd.

Stadsdeel Bos en Lommer

Het stadsdeel Bos en Lommer heeft als stadsdeel de taak om stedelijke projecten binnen haar stadsdeel uit te voeren. Hiervoor kan het uiteraard gebruik maken van diensten van de gemeente Amsterdam. Het stadsdeel wil met onder andere de bruggebouwen er voor zorgen dat het stadsdeel weer één geheel gaat vormen en dat het een aangenaam verblijfsklimaat krijgt. Hiermee wil het stadsdeel er voor zorgen dat het voor ondernemers en bewoners weer een aantrekkelijk stadsdeel wordt.

Multi Vastgoed

Multi Vastgoed⁴ is actief in de gebiedsgerichte ontwikkeling van stedelijke centra, winkelcentra, woonwijken en kantoren(parken). Multi Vastgoed was één van de grotere ontwikkelaars in Nederland. Door het in 2002 samengaan van Multi Vastgoed met Amstelland is een leidende marktpositie in Nederland verkregen. AM Vastgoed heeft nu ook een voor-aanstaande positie in vastgoedontwikkeling in Europa.

Multi Vastgoed is bij beide projecten ten eerste betrokken door de specifieke kennis die zij in huis heeft om bruggebouwen te realiseren. Er zijn echter wel meer partijen die dit hadden kunnen realiseren. De keuze voor Multi Vastgoed kwam in Den Haag doordat de RGD al gesprekken had met Multi Vastgoed over verhuur van een gebouw van de RGD en uitbreiding van het Paleis van Justitie als onderdeel van het plan "Grotiusplaats". Hierdoor raakte Multi Vastgoed bij dit project betrokken. In Amsterdam was de keuze voor Multi Vastgoed vooral vanwege hun ervaring met de bruggebouwen in Den Haag. Ook wilde Multi Vastgoed het winkelcentrum met ondergrondse parkgarages wel ontwikkelen. Voor Multi Vastgoed is de reden om in beide steden mee te werken aan de ontwikkelingen gebaseerd op winstverwachtingen. Ook is het een goed visitekaartje voor Multi Vastgoed. Zowel op het gebied van technisch kunnen als het durven investeren in een relatief arme wijk zoals Bos en Lommer.

Domeinen

De Dienst Domeinen is exclusief gemachtigd om eigendommen van het Rijk te verkopen of gedeeltes van het gebruiksrecht af te staan. Eén van die eigendommen kan de grond zijn en bij dit project is dat het talud van de snelweg. Ook is er voor dit project sprake van het afstaan van gebruiksrechten. Het gaat hier om het gebruik van de ruimte boven de rijksweg A10, de zogenaamde luchtrechten. Voor het bouwen over bestaand on-

⁴ Het bedrijf Multi Vastgoed heet tegenwoordig AM Vastgoed

roerend goed staat een verplichte aanslag van 6% overdrachtsbelasting die door de Dienst Domeinen opgeëist wordt.

Rijksgebouwendienst

De Rijksgebouwendienst is eigenaar van de rijksgebouwen. De RGD zorgt voor de huisvesting van rijksdiensten, zelfstandige bestuursorganen en internationale organisaties. De gebouwen die in het bezit zijn bij de RGD zijn verspreid over het hele land, en variëren van musea tot gevangenissen en van monumenten tot nieuwe kantoorgebouwen. In totaal zijn dit bijna tweeduizend gebouwen (*Bron: www.vrom.nl/rijksgebouwendienst*). De Rijksgebouwendienst is voor de gebruikers van de gebouwen adviseur, projectmanager en beheerder. Op het gebied van beheer voert de dienst het beleid van de overheid uit, waarin veel aandacht is voor zaken als milieu, gezondheid en duurzaamheid.

Rijksbouwmeester

De Rijksbouwmeester moet in zijn functie proberen om de kwaliteit van de architectuur, in de brede zin van het woord, te stimuleren. Omdat het rijk de kwaliteit van architectuur niet wil bepalen heeft Rijksbouwmeester een onafhankelijke functie gekregen. Echter is de opzet van de Rijksbouwmeester in het begin "de zorg voor de architectonische kwaliteit van de gebouwen in beheer bij de Rijksgebouwendienst en de belangrijkste adviseur van het Rijk op het terrein van architectuur en ruimtelijke kwaliteit" (*Bron: www.rijksbouwmeester.nl*). De Rijksbouwmeester adviseert vooral de Directeur-generaal van de RGD over de gebouwen, werken en terreinen van de RGD. Hierdoor heeft de Rijksbouwmeester toch redelijk veel invloed en vooral ook doordat de rijksinstanties de adviezen vaak opvolgen. Bij de adviezen gaat het dan vooral om de volgende punten bij het tot stand brengen, wijzigen en beheren van nieuwe en oude gebouwen:

- bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de architectuur;
- stedenbouwkundige inpassing;
- strategische planning;
- zorg voor monumenten;
- toepassing van beeldende kunst.

Ook adviseert de Rijksbouwmeester het kabinet over het architectuurbeleid. Hiervoor brengt hij adviezen uit aan de Minister van VROM en de andere betrokken bewindslieden. De adviezen gaan met name over:

- over de voorbereiding en uitvoering van het architectuurbeleid, in een coördinerende rol;
- over de kwaliteit van de architectuur en stedenbouwkundige inpassing van gebouwen, waarover de zorg van de Rijksgebouwendienst zich niet uitstrekt;
- over de kwaliteit van de architectuur en van de stedenbouwkundige- en landschappelijke inpassing ten aanzien van infrastructurele en ruimtelijke ordeningsprojecten.

Tegenwoordig wordt bij steeds meer projecten om advies van de Rijksbouwmeester gevraagd. Hierdoor strekt het werkdomein van de Rijksbouwmeester zich inmiddels uit tot het breed adviseren over architectuur, ruimtelijke ordening, infrastructuur en landschapsontwikkeling en cultureel erfgoed.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat geeft uitvoering aan het beleid op het gebied van verkeer en infrastructuur en is de partij die formeel goedkeuring moet geven aan het bouwen boeven de snelweg. Verder is Rijkswaterstaat wegbeheerder en coördinator van projecten op en rond de weg. Bij de overkluizing van doorgaande wegen dient de constructie van de bruggebouwen bestand te zijn tegen eventuele explosies, brand en aanrijdingen. Rijkswaterstaat is hiervan de verantwoordelijke bij rijkswegen. Dit ligt vast in de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken (WBR). Dit is het geval bij het project in Amsterdam omdat het hier om een rijksweg gaat. In Den Haag is het een stadsweg die verderop, vanuit het centrum gezien, pas in de rijksweg A12 overgaat. Het beleid waaraan Rijkswaterstaat uitvoering geeft wordt opgesteld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). V&W richt zich in de eerste plaats op de doorstroming op het Nederlandse wegennet, het verbeteren van het personenvervoer per spoor en het vergroten van de veiligheid op en rond auto-, spoor- en vaarwegen. Maar daarnaast bemoeit het ministerie zich ook met zaken die niet direct onder één van de hoofdthema's vallen. De onderwerpen variëren van regels voor bijzondere voertuigen tot de verbetering van de hoofdvaarroutes (*Bron: www.verkeerenwaterstaat.nl*).

4.2 Het initiatief

De aanleiding om de projecten te realiseren blijkt in beide steden te liggen in het feit dat de doorgaande wegen zorgen voor een barrière tussen de wijken. De bruggebouwen moeten helpen die te verminderen. In beide steden maken de bruggebouwen echter wel onderdeel uit van een groter project dat dient te zorgen voor een beter samenhangende omgeving rondom de doorgaande weg. Om er een samenhangend geheel van te maken wordt de ruimte geïntensifieerd door gebouwen te realiseren die bij de bruggebouwen aansluiten.

Bruggebouwen te Den Haag		Bruggebouwen te Amsterdam	
<i>Wie</i>	<i>Rol</i>	<i>Wie</i>	<i>Rol</i>
Gemeente Den Haag	Stimuleren en coördineren	Gemeente Amsterdam / Stadsdeel Bos en Lommer	Initiatiefnemer
Multi Vastgoed	Technische kennis inbrengen	Multi Vastgoed	Technische kennis inbrengen
Rijksgebouwen dienst	Benodigde uitbreiding realiseren	Domeinen	Eigenaar van grond en luchtrechten
Rijksbouwmeester	Initiatiefnemer	Rijkswaterstaat	WBR-vergunning afgeven

Schema 4.3 Overzicht van de actoren en hun rol in het proces

Het initiatief voor het project in Amsterdam lag in 1988 bij het stadsdeel Bos en Lommer. Die had de wens om door de barrièrewerking teniet te doen de sociale en economische ontwikkeling van het westelijk deel mee te laten gaan met het oostelijk deel. Een tweede wens was het centrum van de Bos en Lommerwijk nu alsnog te kunnen aanleggen. Het in

de tijd van de stadsuitbreiding door Cornelis van Eesteren geplande centrum is er door de aanleg van de A10 in de jaren 60 nooit gekomen.

De bruggebouwen zorgen voor een meer beschutte overgang van het viaduct. In de bruggebouwen komen kantoren die voor werkgelegenheid zorgen en waarschijnlijk komen op de begane grond commerciële ruimten. Hierdoor dient het publiek verleid te worden om de snelweg A10 over te lopen of te rijden. Volgens het stadsdeel is het vooral van economische belang dat het een aangenaam wandelgebied wordt. Wanneer er namelijk veel mensen wandelen is het voor winkels gunstig om zich hier te vestigen. Een aangenaam wandelgebied wil de gemeente Den Haag ook creëren bij de "Grotiusplaats". Dit was namelijk een groot en nogal kaal gebied. Daarom ontstond in 1990 het idee om met twee bruggebouwen een afsluiting van een soort plein te vormen. Door de mogelijkheid om onder de bruggebouwen door te kunnen lopen en zo de Utrechtsebaan te passeren is het plein ook nog bereikbaar en niet geheel afgesloten.

Volgens de betrokkene van de gemeente Den Haag was het de Rijksbouwmeester die met het eerste initiatief kwam. In Den Haag waren er namelijk twee initiatieven in ongeveer dezelfde periode. De gemeente had al een studie naar oplossingen die de barrièrewerking konden verminderen en het Paleis van Justitie was toe aan uitbreiding, maar had daar eigenlijk geen ruimte voor. De Rijksbouwmeester gaf aan dat als het Paleis van Justitie gaat uitbreiden dat dan volgens hem de uitbreiding van het gebouw beter in een groter kader bekeken kon worden. De Rijksbouwmeester wilde hiermee voor meer eenheid in het gebied zorgen. Dit advies is door de gemeente ook aangegegrepen om de studie die ze al eerder met de Rijksgebouwendienst (RGD) hadden gemaakt erbij te pakken. De uitwerking van deze studie is met een aantal architecten in workshopverband gedaan. Als stedenbouwkundige was Joan Busquets hierbij betrokken.

4.3 Keuzes voor de uitvoering van het project

Bij beide projecten is Multi Vastgoed als projectontwikkelaar betrokken. In Den Haag is dit ontstaan door het feit dat de RGD voor de uitbreiding van het Paleis van Justitie Multi Vastgoed al had benaderd om te kijken naar de mogelijkheden. Dit was namelijk in een periode waarin de RGD van plan was om kantoorruimte te gaan leasen in plaats van zelf kantoorruimte te bouwen en in eigendom te hebben. Tijdens het project is de RGD al weer op deze plannen teruggekomen en inmiddels zijn alle gebouwen weer eigendom van de RGD. Na het advies van de Rijksbouwmeester werden de uitbreidingen van het Paleis van Justitie meegenomen in de aanpak van het gebied en zo werd Multi Vastgoed ook betrokken bij het project. Doordat de gemeente graag een bruggebouw gerealiseerd zag werd dit door Multi Vastgoed ontwikkeld. De door Multi Vastgoed ontwikkelde bruggebouwen zijn nu in eigendom van de RGD.

Nog voor de plannen voor een nieuw centrum van de wijk Bos en Lommer in Amsterdam was het overgrote deel van de gronden en bebouwing in handen van een particulier. Deze particulier heeft dit op de markt te koop aangeboden. Multi Vastgoed had wel interesse om op deze locatie een ontwikkeling tot stand te brengen. Hierdoor raakte Multi Vastgoed betrokken bij de plannen van het stadsdeel Bos en Lommer.

4.4 Eigendomsposities

Grondpositie

De grond was in eigendom van de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft hiervoor de grond moeten kopen van een particuliere bezitter en van de Dienst Domeinen. De Dienst Domeinen was namelijk eigenaar van de grond van het talud van de rijksweg A10. Het talud was namelijk ook nodig voor de bouw van de bruggebouwen. De gemeente heeft de grond voor het project in erfpacht uitgegeven aan Multi Vastgoed. Zoals eerder beschreven kon Multi Vastgoed de grond in Amsterdam ook rechtstreeks kopen van een particulier. Volgens de betrokkene van het stadsdeel wilde Multi Vastgoed dan wel eerst zekerheid hebben dat de gemeente mee zou werken aan een ontwikkeling door Multi Vastgoed. In samenspraak tussen de gemeente en Multi Vastgoed is toen besloten dat de gemeente de grond kocht. Voor de gemeente Amsterdam was dit een mooie kans om de grond daarna in erfpacht uit te kunnen geven. De gemeente Amsterdam heeft namelijk het overgrote deel van de grond in de stad Amsterdam in bezit en geeft dit ook in erfpacht uit. Multi Vastgoed kreeg de zekerheid dat de gemeente meewerkt aan een ontwikkeling op die locatie. Om de ontwikkeling mogelijk te maken heeft de gemeente het bestemmingsplan ook aangepast. Multi Vastgoed had hierdoor de ontwikkelpositie en de grondpositie in handen. Deze twee posities zijn zeer belangrijk want de ontwikkelpositie en de grondpositie hebben elkaar nodig. Multi Vastgoed zou namelijk niets kunnen beginnen als zij wel de grond in handen hadden en niet konden ontwikkelen omdat het bestemmingsplan dit niet toelaat. Andersom geldt ook dat Multi Vastgoed geen ontwikkeling kan realiseren wanneer zij bijvoorbeeld geen grond heeft.

In Den Haag waren de kantoorgebouwen die rond de te realiseren "Grotiusplaats" stonden allemaal rijksgebouwen. Deze rijksgebouwen zijn in handen van de RGD. De grond onder deze gebouwen vallen onder de Dienst Domeinen. De Dienst Domeinen is een onderdeel van het Ministerie van Financiën. De Dienst Domeinen treedt namens het rijk op als eigenaar van de grond en de RGD treedt namens het rijk op als eigenaar van de rijksgebouwen. Hierdoor zal de Dienst Domeinen uiteraard de medewerking verlenen aan de ontwikkeling die de RGD wil realiseren. De RGD hoeft dus geen grond meer te verwerven voor hun ontwikkeling.

Financiering

De financiering van het bouwrijp maken van de grond in Den Haag kwam uit de grondexploitatie. De gemeente Den Haag voert hiervoor een gezamenlijke grondexploitatie met Multi Vastgoed. De gemeente koopt de grond aan en geeft dit uit aan Multi Vastgoed. Het bouwrijp maken zit hier dan bij in. Voor de gezamenlijke grondexploitatie is een samenwerkingscontract afgesloten waarbij aan het eind 50/50 wordt afgerekend. Puur voor de bouwkosten van de bruggebouwen Oost en West heeft Multi Vastgoed de Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Metaal en Technische Bedrijfstakingen (BPMT) als belegger bereid gevonden.

In Amsterdam was het Multi Vastgoed die Fortis bereid had gevonden om geld in het project Bos en Lommerplein te investeren. Dit project had tot doel om nieuwe 'duurdere' woningen te ontwikkelen en een aangenaam verblijfsklimaat te creëren. Doordat de bruggebouwen de barrièrewerking van de doorgaande weg moeten verminderen vormen ze een belangrijk onderdeel van dit project. Ook financiert de gemeente Amsterdam het bouwrijp maken. De gemeente Amsterdam heeft de grond in erfpacht uitgegeven aan Multi Vastgoed. Een voorwaarde daarbij was dat de grond bouwrijp werd opgeleverd.

Het kost de gemeente Amsterdam ook geld om na de oplevering van de gebouwen de openbare ruimte aan te leggen. De gemeente Amsterdam probeert om deze onkosten in evenwicht te laten zijn met de opbrengsten uit de erfpacht. Op stedelijk niveau worden de opbrengsten op bepaalde projecten gebruikt om tekorten op andere projecten aan te vullen. Dit wordt het vereveningsfonds genoemd. Vanuit dit fonds worden tekorten zoals op dit project afgedekt.

Bij beide projecten was er sprake van grond waarin zich nog dingen bevonden. Bij het bouwrijp maken moesten deze zaken eerst verwijderd of verplaatst worden voordat de fundering van de bruggebouwen geheid kon worden. In Amsterdam was er nog een zogenaamd diepriet en ook puin in de grond aanwezig. Dit was hier niet verwacht omdat het gebied vroeger vooral uit weiland bestond. Het puin bleek bij de aanleg van de A10 naast deze doorgaande weg ingegraven te zijn. In Den Haag zorgde het omleggen van de leidingen en kabels voor extra kosten. Dat deze kabels en leidingen er waren was wel bekend. Toch moest nog overeengekomen worden wie de kosten voor het omleggen zou betalen. Volgens de betrokkene van de gemeente was de gezamenlijke grondexploitatie hierbij positief. Hierdoor konden de beide partijen het vrij gemakkelijk eens worden over het te betalen gedeelte. Dit kwam doordat er nu gezocht werd naar een optimale oplossing voor beide partijen.

Risico

Multi Vastgoed heeft het afzetrisico doordat het van de gemeente Amsterdam de grond in erfpacht heeft genomen en doordat zij de ontwikkeling van de bruggebouwen doet. Voor de bruggebouwen in Den Haag is Multi Vastgoed ook de risicodragende partij geweest. Het risico was in Amsterdam groter. Dit kwam doordat er naast de investering in de bruggebouwen er ook moest worden geïnvesteerd in de nieuwbouw van woningen en winkels. Dit was een risico want het gebied was tot dan toe niet echt in trek bij bewoners of winkeliers.

4.5 Overleg tijdens het proces

Voor het overleg tussen de diverse partijen is bij beide besluitvormingsprocessen gekozen om op twee niveaus de organisatie van het project te laten plaatsvinden. Namelijk een stuurgroep waarin de hoger geplaatste functionarissen van de betrokken partijen zitten. Deze groep zorgt onder andere voor de ideeën en zorgt voor sturing van het proces van de projectgroep. In de projectgroep zitten de vertegenwoordigers van de betrokken partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de ideeën en het praktisch oplossen van de problemen die hierbij ontstaan. Vanuit de overheidsinstanties wordt gesproken van wethouder niveau en ambtelijk niveau. Vanuit het bedrijfsleven wordt dan meestal gesproken over het directie niveau en projectteam niveau.

Volgens de betrokkene van Multi Vastgoed in Amsterdam en de betrokkene van gemeente Amsterdam kwam de stuurgroep één keer in de zes weken bij elkaar. De projectgroep had één keer in de twee weken overleg. De projectgroep van de bruggebouwen in Amsterdam was één van de vier projectgroepen die er voor het gehele project waren. Het projectgebied was namelijk verdeeld in vier deelgebieden met elk een eigen projectgroep. In de stuurgroep in Amsterdam zaten de directies van de ontwikkelaar, de portefeuille houder en de ambtelijke opdrachtgever vanuit het stadsdeel. Daarnaast had de stuurgroep eens in de veertien weken een extra overleg, waarbij ook nog de projectmanager aanwezig was. Dit overleg was bedoeld voor de beslissingen waarover de

projectgroep geen overeenstemming kon vinden. Tijdens dit overleg werden over deze beslissingen de knopen door gehakt.

De betrokkene van gemeente Den Haag gaf aan dat het niet vast lag wanneer en hoe vaak er overleg plaatsvond. Dit kwam doordat het proces heel wisselend verliep. Vooral ook omdat al vanaf 1990 begonnen is met overleg voeren en dat er nog steeds overleg is over de nog naast de bruggebouwen te realiseren andere kantoorgebouwen. In het gehele traject van overleg voeren zijn ook de bruggebouwen meegenomen. Er waren daarbij momenten dat er elke twee maanden overleg was op stuurgroepniveau. Dan kon er op hetzelfde moment bijvoorbeeld wel dagelijks contact zijn met Multi Vastgoed op projectgroepniveau. Op dit moment overleggen de gemeente Den Haag en Multi Vastgoed ongeveer drie keer per jaar met elkaar. Dit overleg gaat dan over de nog te realiseren gebouwen bij de "Grotiusplaats". De frequentie van overleg kon bijvoorbeeld liggen aan het feit dat werkzaamheden stil lagen. Ook kon het voorkomen dat beide partijen intensief bezig waren met eigen onderdelen waardoor er geen contact nodig was. Dit ligt dus geheel aan in welk stadium het proces zich bevindt en hoeveel behoefte er is aan overleg. Voor de gezamenlijke grondexploitatie tussen de gemeente Den Haag en Multi Vastgoed is nog een apart stuurgroep overleg. Voor dit overleg worden de stukken voorbereid door een aparte werkgroep die voor de grondexploitatie is opgezet.

4.6 Vervlechting van de doelen

Bij beide projecten lag het doel al in een vrij vroeg stadium van het proces vast. Beide gemeenten wilden graag bruggebouwen. Hiermee wilden de gemeenten de doorgaande wegen minder aanwezig laten zijn. Doordat Multi Vastgoed wist dat zij de kennis hebben om deze bruggebouwen ook te ontwikkelen wilden zij ook graag deze bruggebouwen realiseren. Een ander doel in Den Haag was om het Paleis van Justitie en andere rijksinstanties de mogelijkheid te bieden om uit te breiden. Hieraan kan het doel voor behoud van werkgelegenheid voor de gemeente Den Haag worden gekoppeld. Anders was de kans groot geweest dat de bedrijven buiten Den Haag hun uitbreiding hadden gezocht. Nog een ander doel was om meer eenheid in het kantorengedebied te krijgen. Hiervoor moest de stedenbouwkundige Joan Busquets zorgen.

In Amsterdam was zoals gezegd het belangrijkste doel van de gemeente om de doorgaande weg minder aanwezig te laten zijn. Daarmee werd gehoopt op een verbeterde gebruik het gebied rondom de bruggebouwen en het frequenter bezoeken van het gebied wat een positieve uitwerking moet hebben op de winkels in de buurt. Ook moesten de bruggebouwen het geluid reduceren die door de doorgaande weg op de achter liggende woningen aanwezig is. Door deze geluidsreductie kon ook nog een andere doel worden gerealiseerd. Dit was namelijk het beter gaan benutten van de ruimte langs de snelweg en het daarbij kunnen realiseren van nieuwe woningen (schema 4.4).

Bruggebouwen te Den Haag		Bruggebouwen te Amsterdam	
<i>Wie</i>	<i>Doel</i>	<i>Wie</i>	<i>Doel</i>
Gemeente Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière verminderen • Behouden van werkgelegenheid 	Gemeente Amsterdam / Stadsdeel Bos en Lommer	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière verminderen • Geluidsniveau verminderen • Intensiever ruimtegebruik
Multi Vastgoed	Ontwikkelen van kantoren	Multi Vastgoed	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen van kantoren • Subsidie aantrekken voor het project
Rijksgebouwendienst	Mogelijkheid tot uitbreiding	Domeinen	Financiële vergoeding voor afstaan van grond en luchtrechten
Rijksbouwmeester	Eenheid in het gebied creëren	Rijkswaterstaat	Veiligheid op rijksweg waarborgen

Schema 4.4 Doelen van de actoren

Om de doelen te vervlechten is samenwerking nodig. Gezamenlijk moest een oplossing worden gezocht om verschillende doelen te kunnen realiseren. De punten waarbij het moeilijkst een oplossing kon worden gevonden, waren de punten die niet op elkaar waren afgestemd en waar bij eerdere projecten nog geen ervaring mee was opgedaan. Een voorbeeld hiervan is volgens de betrokkene van de gemeente Amsterdam dat je normaal gesproken bij bouwprojecten na de vaststelling van het bestemmingsplan en het bouwplan, alleen het ontwerp nog hoeft te toetsen aan het bouwbesluit. Na de vaststelling van het bestemmingsplan voor dit project, kwamen er van verschillende instanties enkele wet- en regelgevingen naar voren. Deze verschillende wetten en eisen zijn niet op elkaar afgestemd en hierdoor spreken ze elkaar dikwijls tegen. Een voorbeeld van zo'n eis is het besluit luchtkwaliteit. In het besluit luchtkwaliteit staan namelijk restricties voor het bouwen nabij infrastructuur. Dit sluit niet aan bij de uitgangspunten van het project. Het besluit luchtkwaliteit is aangescherpt waardoor VROM eigenlijk ook niet met het plan in Amsterdam kon instemmen. Na overleg met VROM, over dit punt, zijn de eisen voor dit plan versoepeld waardoor het plan toch uitgevoerd kon worden. VROM had namelijk op basis van het plan ook de IPSV subsidie verleend. Ook de eisen die gesteld worden aan de externe veiligheid zorgen voor soortgelijke problemen. Een ander voorbeeld van tegenstrijdige regelgeving is dat het V&W namelijk graag vrijwaringzones⁵ ziet langs rijkswegen en dit terwijl VROM in bijna dezelfde periode begonnen is met het intensiveren van ruimtegebruik uit te dragen. Volgens de betrokkene van de gemeente Amsterdam is het rond die vrijwaringzones tijdens het project een periode 'stil' geworden. Dit is voor het project ook zeer belangrijk geweest, want met vrijwaringzones had het hele project niet gerealiseerd kunnen worden. Rijkswaterstaat had dan, als uitvoeringsorganisatie van V&W, deze vrijwaringzones moeten handhaven. Dit laat dus zien dat de context waarin het project zich bevindt aan veranderingen onderhevig is en dat deze veranderingen openingen creëren in de beleidsruimte, waardoor een project nu wel gerealiseerd kan worden (schema 4.2).

⁵ 75 meter aan weerszijden van Rijkswegen (en de Rijkswaterwegen) wil Verkeer en Waterstaat geen ontwikkeling toestaan voor eventuele uitbreiding van het wegen areaal.

De gemeente Amsterdam had er in hun structuurplan ook voor gekozen om de gebieden langs wegen te intensiveren om zo 'het groen' rond de stad te kunnen sparen. Dit sluit aan bij de doelstellingen van VROM om gebieden intensiever te gebruiken. Volgens de betrokkene van de gemeente Amsterdam zijn VROM en V&W nu aan het discussiëren hoe ze met deze tegenstrijdige opvattingen om moeten gaan. Dit geeft aan dat er sprake is van verkokering bij de verschillende Ministeries. Teisman (2001, p. 8) beschouwd verkokering als een belangrijke en hardnekkige rem op meervoudig ruimtegebruik.

Ook werd het bruggebouw getoetst aan het bouwbesluit. Het bouwbesluit voorziet echter niet in bouwwerken die over snelwegen worden gebouwd. Aan de andere kant heeft Rijkswaterstaat andere berekeningsgrondslagen aan de hand waarvan zij de WBR vergunning verlenen en ook hierin ontbreken normen voor bruggebouwen. Hierdoor moest voor het bruggebouw een bouwvergunning en een WBR vergunning worden verkregen bij twee instanties waar geen normen vastliggen voor bruggebouwen. De vergunningen werden dan ook moeilijk af gegeven. Beide partijen hadden bezwaren gemaakt tegen de vergunning van de andere partij. Daardoor moesten de partijen gezamenlijk tot overeenstemming komen om toch de vergunningen voor het bruggebouw rond te kunnen krijgen. De betrokkene van de gemeente Amsterdam sprak van een hectische periode waarbij gezamenlijk normen werden vastgesteld die moeten worden gehanteerd bij het bruggebouw. Dit ging vooral over de normen die gehanteerd moeten worden aangaande de aanrijdbelasting, brandwerendheid en het eventuele explosie gevaar ten aanzien van de constructie van het bruggebouw.

Het stadsdeel Bos en Lommer voerde namens de gemeente Amsterdam dit project uit. Omdat dit zo'n complex project was had het stadsdeel de expertise en de medewerking van de centrale diensten van de gemeente Amsterdam ook nodig. Volgens de betrokkene van de gemeente Amsterdam was voor dit project de medewerking ook prima verleend. Ook van het bestuur was de medewerking groot. Naar alle waarschijnlijkheid ligt dit in het feit dat de gemeente een hoge prioriteit aan dit project had gegeven. Het stadsdeel Bos en Lommer wilde een hoge kwaliteit bij dit project nastreven, om het zo tot een succes te maken. Dit gaf nog al eens aanleiding tot moeizame samenwerking met de projectontwikkelaar Multi Vastgoed. Multi Vastgoed wil uiteraard ook kwaliteit leveren maar dan wel voor een prijs die daar normaal gesproken ook voor staat. Het stadsdeel zag dit iets anders. Zij vonden dat Multi Vastgoed ook risico's op zich moest nemen. Multi Vastgoed klopte bij onkosten direct bij het stadsdeel Bos en Lommer aan voor een bijdrage. Dit terwijl Multi Vastgoed wel winst op dit project behaalde. Het stadsdeel vond deze winstdoelstelling van de ontwikkelaar niet bevorderlijk voor de samenwerking. Het eerst moeten overeenkomen van de financiering van de onkosten zorgt voor vertraging van het proces. Het stadsdeel wilde graag een snelle uitvoering van dit project om zo de overlast voor de wijk zo gering mogelijk te laten zijn. De betrokkene van Multi Vastgoed gaf echter aan dat er bij een dergelijk complex en langlopend project nu eenmaal problemen naar voren komen die je vooraf onmogelijk allemaal kan voorzien. Alle betrokkenen bij zo'n project weten vooraf dat er tegen dergelijke onvoorziene problemen wordt aangelopen. Volgens de betrokkene van Multi Vastgoed hadden zij dan ook verwacht dat met name de (rijks-)overheidsdiensten hier flexibeler mee om zouden gaan. Vooral de samenwerking met Rijkswaterstaat verliep lastig en moeizaam. Dit kwam ook doordat er geen regelgeving bij Rijkswaterstaat bekend is over het overbouwen van Rijkswegen. Ook het feit dat Multi Vastgoed nog niet eerder met Rijkswaterstaat te maken heeft gehad speelde mee. Teisman (2001, p. 9) geeft aan dat "partijen houden vast aan ingenomen standpunten, daar waar flexibiliteit hen zou helpen voortgang te boeken".

Voor het project in Den Haag gold ook dat er geen eisen en regelgevingen waren aangaande overkluisingen van wegen. Ook hier werd gekeken hoe alle bestaande wetten, verordeningen en bouwvergunningprocedures toegepast moesten worden op een bruggebouw. Een voorbeeld waar tegen aan gelopen werd was, wanneer wordt een overbouwning als een tunnel gezien. Dit is namelijk niet in de regelgeving terug te vinden. Doordat de Utrechtsebaan verdiept is aangelegd kan het effect van een tunnel vrij snel verkregen worden. Er waren echter geen eisen ten aanzien van dit punt en daarom werd er door de betrokken partijen gezamenlijk gezocht naar welke eisen er bij het project van toepassing waren. Volgens de betrokkene van de gemeente Den Haag was het lastig voor de partijen dat erbij een niet-standaard situatie weinig wetten en regelgevingen van toepassing zijn. Een bijkomend voordeel is dan wel dat de partijen het gevoel hebben dat samenwerking ook noodzakelijk is en dat iedereen ook echt probeert om iets voor elkaar te krijgen. Zo was er bijvoorbeeld tijdens het project door onderlinge samenwerking tussen gemeente Den Haag en Multi Vastgoed al nagedacht over het beheer van het gebied rondom de bruggebouwen. Dit was voor beide partijen eigenlijk nieuw maar ze vonden het nodig om hier aandacht aan te besteden. Ook omdat het gebied juist aantrekkelijker moest worden en dan moet het goed te beheren zijn. Voor het beheer werd onder andere rekening gehouden met de inrichting en materiaal keuze bij de inrichting van de openbare ruimten. Ook is er een skate-verbod ingesteld. Tijdens het project zorgden skaters al voor overlast en werden sporen achtergelaten op de nieuwe natuursteen bestrating.

Volgens de betrokkene van Multi Vastgoed verliep de samenwerking soms moeizaam omdat de andere partijen onbekend waren met de materie, waardoor er soms onzinnige eisen werden gesteld. Daardoor ontstond weer veel discussie en dat kostte weer tijd om de andere partij zaken duidelijk te maken en overeenstemming te bereiken. In het begin loopt de samenwerking dus stroef omdat onduidelijkheid bestaat over de afspraken die gemaakt zijn.

Veiligheid

Het Bos en Lommerplein dat vlak naast de bruggebouwen ligt moest worden veranderd van een rotonde in een T-splitsing. Het was volgens de betrokkene van het stadsdeel van essentieel belang dat de rotonde tijdens de ombouwing zoveel mogelijk ongehinderd bleef functioneren. Deze verbinding tussen de Hoofdweg en de Bos en Lommerweg is namelijk erg belangrijk voor de ontsluiting van het stadsdeel. Dit geldt voor de ontsluiting van het stadsdeel door middel van auto, tram en fiets. Toch is er niet aan ontkomen om tijdens werkzaamheden het verkeer op de hoofdverkeersstromen te regelen.



Afbeelding 4.1 Rotonde



Afbeelding 4.2 T-splitsing

In het gebied rond de bruggebouwen was geen woonbebouwing aanwezig. Het was dus niet nodig om rekening te houden met de veiligheid van de bewoners. De winkelpanden die in het gebied stonden zijn opgekocht en gesloopt. Voor de Leefbaarheid en veiligheid van bewoners, bezoekers en met name voetgangers is er in een beheerplan per fase bekeken hoe de verkeersstromen tijdelijk werden omgeleid zodat het toch bereikbaar bleef.

Ook de A10 is een heel belangrijke verkeersader en er was dan ook alles aan gelegen om deze ongehinderd te laten functioneren. Tijdens de bouw en ook daarna bleef het verkeer op de doorgaande weg rijden. Het was belangrijk dat er continu voor een veilige situatie op de A10 gezorgd kon worden. Tijdens de bouw is dit opgelost door aan de noordzijde een valschermscherm boven op het viaduct aan te brengen voor lichte vallende materialen.



Afbeelding 4.3 Crashdek

Aan de zuidzijde van het viaduct is een permanent crashdek boven de doorgaande weg gebouwd.

Dit crashdek voorkwam tijdens de bouw dat er materialen op de A10 vielen. Dit crashdek dient ook na de bouw nog voor het opvangen van eventuele aanrijdingen. In extreme situatie is het crashdek echter onvoldoende om te voorkomen dat het gebouw erboven instort op de rijksweg (afbeelding 4.3). De gemeente Amsterdam heeft hiervoor in samenspraak met Rijkswaterstaat de verantwoordelijkheid op zich genomen en zal bij eventuele calamiteiten aansprakelijk zijn.

Verder moest de gemeente Amsterdam voldoen aan de WBR. Rijkswaterstaat heeft hiervoor de WBR vergunning afgegeven. In de WBR vergunning staan zeer strenge eisen ten aanzien van gebruikers, aanrijbelasting, explosiegevaar etc. Rijkswaterstaat redeneert namelijk vanuit de snelweg en gaat bij mogelijke calamiteiten dan ook uit van extremere situaties. Hieruit vloeien weer strengere eisen voor een gebouw voort dan de eisen die normaal aan een gebouw worden gesteld. Rijkswaterstaat houdt namelijk rekening met het feit dat de A10 een LPG-hoofdtransportroute is. Er is namelijk al jaren een aanlandpunt voor LPG-transportschepen in het havengebied van Amsterdam. Dit is op zich niet opmerkelijk want een rijksweg is ook bedoeld als hoofdroute voor gevaarlijke stoffen. Het zorgt wel al jaren voor overschrijding van de normen aangaande de externe veiligheid op de rijksweg (VROM 2003b). De gemeente Amsterdam nam hiervoor ook al jaren de verantwoordelijkheid. Aan de hand van berekeningen heeft de gemeente Amsterdam ook moeten laten zien wat de gevolgen zijn bij een eventuele explosie van een volle LPG-wagen precies onder het bruggebouw. Uit deze berekeningen kwam volgens de betrokkene van de gemeente Amsterdam naar voren, dat mocht er toch een LPG-wagen onder de bruggebouwen exploderen dat er dan in een straal van 150 meter niemand is die het overleeft. Een constructie die hier tegen bestand moet zijn valt niet te realiseren. De kans op een explosie van een LPG-wagen is echter nihil en daardoor heeft de gemeente Amsterdam het risico op zich durven nemen. De gemeente Amsterdam kreeg van Rijkswaterstaat ook geen andere keus. Wanneer de gemeente Amsterdam de risico's niet op zich had genomen hadden zij geen bruggebouw kunnen realiseren. De eisen die Rijkswaterstaat stelt liggen zo hoog dat daar eigenlijk niet aan voldaan kan worden met een bruggebouw. Dit is een zeer positief resultaat voor Rijkswaterstaat want zij zijn zo niet verantwoordelijk voor de veiligheid van de bruggebouwen. Voor de gemeente is het positieve dat ze toch de gewenste bruggebouwen hebben gerealiseerd. Het nadeel is dat ze ook de aansprakelijkheid bij eventuele calamiteiten op zich moet nemen.

Voor de veiligheid tegen lichtere vormen van brand, explosies en aanrijdingen steunt de constructie van de bruggebouwen niet op het viaduct. De constructie van de bruggebouwen rust op eigen peilers aan weerszijden van de rijksweg en in de middenberm. Om aan de strenge brandveiligheidseisen te voldoen zijn de betonnen kolommen en horizontale vlakken voorzien van extra zware wapening. Hierdoor zal het bij een eventuele brand langer duren voordat de constructie het begeeft.

Voor de veiligheid van het verkeer is er in Amsterdam een uitgebreide risicoanalyse uitgevoerd door de betrokken partijen. Deze risicoanalyse had betrekking op zowel de voorbereiding, de uitvoering en de periode na de realisatie van de bruggebouwen. Daarnaast heeft er nog een aantal malen een zogenaamd monitor overleg gevoerd. Hierin werden verschillende scenario's doorgenomen en gekeken of dit goed verliep. Er is ook vastgelegd dat wanneer er iets mis mocht gaan dat de verantwoordelijke partij weet welke actie zij moet ondernemen.

In Den Haag heeft de gemeente ten tijde van het allereerste bruggebouw een systeem van opritvergunningen bedacht. Met dit systeem moet de veiligheid tijdens de bouw worden gewaarborgd. Dit systeem heeft de gemeente niet alleen op de bruggebouwen toegepast, maar ook op andere bouwprojecten. Het gaat dan om bouwprojecten in de binnenstad, waarbij de openbare straat wordt gebruikt of voor bouwprojecten die langer dan een paar uur de openbare straat willen gebruiken. Bij projecten waar een sluiting van belangrijke verkeersstromen nodig is, moet een extra vergunning worden aangevraagd. De gemeente wil zo onveilige situaties voorkomen en voorkomen dat Den Haag totaal onbereikbaar wordt. Dit gold ook voor de bouwprojecten over de Utrechtsebaan. Bij de bouw van die bruggebouwen moest op sommige momenten de Utrechtsebaan worden afgesloten. Dit gebeurde wanneer er zwaardere bouwmaterialen moesten worden gehesen. Dan mocht er echt geen verkeer onderdoor rijden. Het verkeer kon tijdens de bouw wel doorrijden, want voor vallende voorwerpen was er een tijdelijke brug onder aangebracht. Het hijsen van zwaardere bouwmaterialen werd in het weekend gedaan. Dit om het verkeer zo weinig mogelijk tot last te zijn. Hiervoor werd een planning gemaakt waarin werd gekeken wanneer de Utrechtsebaan dicht kon. Voor de planning werd rekening gehouden met evenementen die veel verkeer zouden trekken en wanneer het noodzakelijk was dat zware bouwmaterialen moesten worden gehesen. Daarnaast zijn de Prins Clauslanen, die aan de zijkant van de Utrechtsebaan lopen, afgesloten geweest en was er een tijdelijke omleidingsweg om de bruggebouwen heen gemaakt.

Tijdens het proces is er dus bij beide projecten veel over de veiligheid rond de bouw van de projecten nagedacht. Over de uiteindelijke veiligheid na de realisatie is natuurlijk ook nagedacht. Dit vond plaats in de vorm van het uitwerken van de door de vergunning verlenende instanties gestelde eisen. Het bruggebouw werd door de gemeente getoetst aan het bouwbesluit. Verder toetste RWS het bruggebouw aan de eisen waarop RWS de WBR vergunning afgeeft.

Gezondheid en milieu

In Amsterdam en Den Haag werd rekening gehouden met eventuele geluidhinder door een goede geluidsisolatie in de bruggebouwen toe te passen. Ook is extra zwaar glas in de bruggebouwen toegepast. Voor een goed binnenklimaat in de bruggebouwen is ook een mechanisch ventilatiesysteem toegepast waarbij de aanzuiging van verse lucht niet van boven de doorgaande weg gebeurt.

4.7 Kosten

De kosten van het bouwen boven doorgaande wegen liggen wel degelijk hoger dan het traditioneel bouwen van een kantoorgebouw, volgens de betrokkene van Multi Vastgoed bij het project in Den Haag. Ten eerste zit dit in de duurdere constructie om over de doorgaande wegen te kunnen bouwen. Daarnaast wordt het bruggebouw ook nog duurder doordat duurdere materialen moeten worden toegepast, door de hoge eisen die worden gesteld. De bouw is ook afhankelijk van een groter aantal instanties. Dit zijn bijvoorbeeld de gemeente, wegbeheerders, nutsbedrijven en soortgelijke bedrijven. In Den Haag stegen de bouwkosten hierdoor met circa 40%. Deze kosten zitten voor een deel ook in de verkeerskundige aanpassingen die moeten zorgen voor de veiligheid. Ook de extra aanpassingen en tijdelijke maatregelen voor de veiligheid van het verkeer zorgen voor verhoging van de kosten. De bouwkosten van de bruggebouwen in Amsterdam lagen 15 à 20% hoger dan traditionele kantoren. Voor de bouw is dan ook een belegger gevonden door Multi Vastgoed. Een onderdeel waar kosten op bespaard kunnen worden is een gezamenlijke grondexploitatie tussen gemeente en ontwikkelaar. De grondopbrengsten uit de gezamenlijke grondexploitatie van de gemeente Den Haag en Multi Vastgoed werden aangewend voor de inrichting van de openbare ruimte en de bijbehorende infrastructuur. De overige kosten moeten uit de exploitatie van kantoren in de bruggebouwen worden gehaald. De huren van de bruggebouwen liggen ten opzichte van de kantoren in de omliggende omgeving op een vergelijkbaar niveau.

In Den Haag zijn de bruggebouwen nu van de RGD en die verhuurt de kantoren aan andere rijksinstanties. De bruggebouwen leveren nauwelijks hogere opbrengsten op dan andere kantoorgebouwen. De kosten van bruggebouwen liggen wel hoger dan traditionele kantoorgebouwen. Hierdoor zal de waarde van de grond lager moeten liggen om toch op een vergelijkbaar niveau te komen. Of zoals de betrokkene het verwoordde: "een bruggebouw kan weinig grondkosten dragen". De grondkosten lijken in eerste instantie ook laag te liggen omdat de gebouwen grotendeels in de lucht zijn gebouwd. Toch blijkt uit de praktijk dat door middel van het rekenen van onder andere luchtrechten de prijs toch op een hoog niveau komt te liggen. In Amsterdam werd door de gemeente aangenomen dat het talud van de doorgaande weg gewoon als bouwgrond kon worden uitgegeven. Toch vroeg de Dienst Domeinen hiervoor een hoge grondprijs, ondanks dat het normaal gesproken geen bouwwaarde heeft. Ook vroeg de Dienst Domeinen voor het bouwen over bestaand onroerend goed een aanslag van 6% overdrachtsbelasting. De gemeente Amsterdam draagt echter bij aan excessieve bouwkosten. Dit doet de gemeente Amsterdam altijd wanneer er binnen een stedelijk weefsel wordt gebouwd. Doordat de gemeente Amsterdam een bijdrage leverde wilden ze ook vertraging van het project voorkomen.

Subsidies

Zoals gezegd kon Den Haag geen gebruik maken van subsidies omdat die tijdens het project nog niet bestonden. In Amsterdam was dit wel mogelijk doordat VROM intensief ruimtegebruik wilde bevorderen. Hiervoor was door VROM de IPSV opgesteld en werd het project Bos en Lommer e.o. aangewezen als voorbeeldproject en kon zodoende rekenen op financiële steun. VROM geeft nadrukkelijk aan dat er geen subsidie is die specifiek aan bruggebouwen wordt toegekend. Toekomstige projecten waarbij bruggebouwen zullen worden gerealiseerd kunnen er niet automatisch van uit gaan dat VROM ook daar een financiële bijdrage voor zal geven. De reden dat het project in Amsterdam de subsidie wel heeft gekregen lag aan het feit dat het een breed en complex project was dat uit vele onderdelen was opgebouwd. Eén daarvan was de overkluizing van de A10. Voor VROM

gaat het er vooral om dat het een voorbeeldwaardig project is. Dit was bij het project Bos en Lommer zeker het geval. VROM vond vooral de luchtkwaliteit een zeer belangrijk aspect. Dit was toen het project begon een actueel thema en is dit eigenlijk nog steeds. De subsidie voor dit project is in vergelijking met de andere IPSV projecten hoog uitgevallen. Het is uiteindelijk uitgekomen op €12,8 miljoen (*f.* 28 miljoen). Het bedrag is gebaseerd op de vele interessante punten die voor VROM meewegen in de vaststelling van de subsidie. Dit zijn dus onder andere het thema luchtkwaliteit, intensivering, stedelijke vernieuwing, etc. De hoogte van het bedrag dat het project Bos en Lommer aan subsidie heeft gekregen is nu niet meer mogelijk doordat het beleid bijgesteld is. Dit geeft ook weer aan dat het belangrijk is in welke periode een project wordt uitgevoerd.

De subsidie moet door de gemeente zelf worden aangevraagd. Bij de aanvraag kijkt VROM of het aan de voorwaarden voldoet waarop VROM subsidie toekent. Dit gebeurt onder andere aan de hand van financiële toetsen. 20% van de totale investeringskosten moet namelijk worden besteed aan innovatief onderzoek en 80% moet via andere wegen worden verkregen. Verder wordt er gelet op:

- is er sprake van samenwerking tussen vele partijen;
- de probleemstelling;
- de oplossingen;
- innovatie;
- hoeveel burgers zijn er bij gebaat en/of betrokken.

De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft één keer per jaar gesprekken met de gemeente over hoe het project verloopt. VROM zelf kijkt daar niet naar, ook een eindexamen van het gehele project wordt niet door VROM uitgevoerd. VROM gaf aan dat de gemeente zelf het project dient te evalueren en de bevindingen door te geven aan VROM. VROM zegt dat ze niet over de capaciteit beschikt om zelf alle IPSV evaluaties uit te voeren.

4.8 Invloed van buitenstaanders

Voorstanders

Alle betrokkenen die bij beide projecten ervoor zorgden dat het gerealiseerd kon worden waren voorstanders. Daarnaast waren er in Den Haag, volgens de betrokkene van de gemeente Den Haag, bewoners die het fijn vonden dat er wat ging gebeuren aan de situatie bij de Utrechtsebaan. In Amsterdam was de grootste voorstander van het project het ministerie van VROM. Zij hebben het project in het kader van intensivering van ruimtegebruik ondersteund met een IPSV subsidie en over het besluit luchtkwaliteit is er met de deskundigen van VROM overleg geweest. Uit dit overleg is een overeenstemming gekomen over de voorwaarden waaronder bebouwing langs de snelweg mogelijk was. Volgens de betrokkene van Multi Vastgoed waren ook het stadsdeel en de buurt zeer enthousiast en wilden het project doen slagen.

Tegenstanders

Een fysieke ruimtelijke ingreep stuit vaak op tegenstand. Dit ligt meestal in het feit dat de ingreep zorgt voor negatieve effecten voor de huidige omgeving. Bij een bruggebouw is dit echter minder van toepassing. Voor de omgeving brengt een bruggebouw geen extra negatieve effecten met zich mee dan de effecten die al bij de doorgaande weg aanwezig waren. Natuurlijk zijn er wel mensen die opmerkingen hebben. Dit ging dan

over de vormgeving of het volume van het gebouw. In Amsterdam waren er volgens de betrokkene van Multi Vastgoed ook mensen die vonden dat hun kerk niet goed meer zichtbaar zou zijn na de bouw van de bruggebouwen. Het betreft hier het kerkgebouw "de Kolenkit" die in de oude situatie goed zichtbaar langs de doorgaande weg stond. Toch heeft dit niet tot vertragingen geleid. In Den Haag waren er ook weinig mensen die op de bruggebouwen tegen waren. Wel waren er mensen die moeite hadden met de hoogte van de "Grotiustoren" die langs de Utrechtsebaan tussen de bruggebouwen in gerealiseerd zal worden. Het feit dat de "Grotiustoren" nog niet is gebouwd ligt echter aan de economische recessie.

Bij het project in Amsterdam kwam de voornaamste tegenstand eigenlijk van de betrokkenen bij de doorgaande weg. Dit is Rijkswaterstaat en voor de uitvoering in Amsterdam zorgt hun vestiging Dienstkring Amsterdam. De Dienstkring is een beheer organisatie die tot doel heeft om alles te doen om een effectieve en ongehinderde doorgang van verkeer mogelijk te maken. De Dienstkring Amsterdam vreesde dat de ongehinderde doorgang in gevaar kwam door de bouw van de bruggebouwen. Hierdoor stelde deze partij zich in eerste instantie negatief op ten opzichte van het project. Er was echter al op een hoger niveau van Rijkswaterstaat en Verkeer en Waterstaat toezegging geweest het project vanuit hun mogelijkheden kansrijk te begeleiden. Er was echter op projectniveau een minder soepele samenwerking. De hoofddoelstellingen van de Dienstkring Amsterdam moesten niet geschaad worden. Hierdoor zijn alle risico's die de hoofddoelstellingen konden schaden in kaart gebracht en met vergunningen beschermd. Om zo de verantwoordelijkheid bij het stadsdeel neer te kunnen leggen. Door de vele eisen die er werden gesteld is er door veel ambtelijk overleg te voeren getracht om er samen met deze tegenstanders uit te komen. Waar dit niet lukte is op bestuurlijk niveau overleg gevoerd. Zowel op stedelijk niveau als in Den Haag met de ministers. Dit overleg diende om op basis van argumenten en wederzijds begrip toch tot overeenstemming te komen. In het overleg zijn alle mogelijke risico's doorgenomen en is vastgesteld welke partij dan bij dit risico verantwoordelijk is.

4.9 Gebruikers

Het project in Den Haag is gerealiseerd in een periode waarin de vraag naar kantoren groot was. Er was echter geen ruimte om nieuwe kantoren te realiseren. Hierdoor zouden misschien enkele rijksdiensten en instellingen uit Den Haag moeten verdwijnen. Door middel van de bruggebouwen werd toch de benodigde kantooruimte gevonden. De gebruikers van de bruggebouwen in Den Haag zijn dan ook bijna allemaal rijksdiensten. Verder huurt Gispén nog een kleine commerciële ruimte. Dit is slechts een glazen gedeelte van 300 m² op de begane grond. Gispén gaf wel aan dat het natuurlijk een unieke locatie is met de snelweg die er onderdoor loopt. Ook gaf de betrokkene aan dat het geluid in dit glazen gedeelte wat minder nadrukkelijker aanwezig had mogen zijn. Dit is echter in de kantoren beter. Deze kantoren blijven voor de huurders ook aantrekkelijk. De huurder Amazon.com is inmiddels echter vertrokken gaf de betrokkene van Multi Vastgoed aan. Bij de bruggebouwen in Amsterdam zijn de kantoren en de commerciële ruimten nog helemaal niet verhuurd. Dit komt door de ingezakte kantoren markt. Toch zou als de kantorenmarkt weer aantrekt de verhuur wel goed moeten komen. Het is namelijk een unieke locatie die vanaf de doorgaande weg goed zichtbaar is voor de vele automobilisten die er onderdoor rijden.

Voor beide projecten geldt dat er ondergronds, direct naast de bruggebouwen, geparkeerd kan worden. Dit is een groot voordeel ten opzichte van kantoren op vergelijkbare locaties in de beide steden, waarbij parkeren vaak een probleem vormt.

4.10 Bevindingen van de actoren

De betrokkene van de gemeente Amsterdam gaf aan dat er alleen een PPS is gevormd voor de bruggebouwen. Dit is gedaan omdat het een pilot-project betrof en de partijen niet precies wisten wat er allemaal bij zou komen kijken en hoe het zou lopen. De ontwikkelaar Multi Vastgoed wilde hier niet alleen het risico dragen. Wel is een PPS toegepast omdat verwachting was dat er met de bruggebouwen winst kon worden gemaakt. Met een PPS zouden alle partijen hier dan van kunnen profiteren. De kantoren in de bruggebouwen zijn momenteel minder gewild. Dit komt door de economische recessie waardoor naar kantoorruimten in het algemeen minder vraag is. Bij het winkelcentrum naast de bruggebouwen was geen PPS opgezet. Volgens de betrokkene van Multi Vastgoed is er nu een wachtlister voor de bedrijven en winkeliers die in het winkelcentrum naast de bruggebouwen een ruimte willen. Op het winkelcentrum behaalt Multi Vastgoed winst en hier deelt de gemeente in mee. Bij een volgend, soort gelijk project kan dan misschien ook beter voor het gehele plan een PPS worden afgesloten. Zodat de gemeente ook mee kan delen in eventuele winst. De gemeente Amsterdam heeft nu een flink deel van de financiering op zich moeten nemen. Zij moest namelijk geld uit het vereveningsfonds gebruiken omdat er tekorten waren. Dit betekent dus dat de opbrengsten te laag waren ten opzicht van de uitgaven. De opbrengsten uit dit project waren hoger geschat door de toen aanwezige gunstige kantorenmarkt.

In Amsterdam moest tijdens de bouw van het project nog een nieuw tracé voor een dieprijool door het gehele plan gebied worden aangelegd. Hier was geen rekening mee gehouden en dit zorgde ervoor dat het alleen maar lastiger werd om het project uit te voeren. Een positief punt was het maatschappelijk draagvlak voor het project. Er zijn tijdens de inspraakronden, waarin 1995 mee begonnen is, tot aan het bestemmingsplan eigenlijk geen noemenswaardige bezwaren ingediend. Ook bleek iedereen goed op de hoogte te zijn van hoe het project er uit kwam te zien. Tijdens het project zijn er ook weinig klachten geweest en dit ondanks dat het gebied bijna twee jaar lang een grote bouwput was. Wel zijn de ondernemers van de wijk tegen de sluiting van de op en afritten van de snelweg in protest gegaan. De ondernemers is echter duidelijk gemaakt dat dit echt nodig was in verband met de veiligheid. Wel is er nog vaak overleg gevoerd om tot verbeteringen te komen of om de overlast te verminderen. Uiteindelijk is de planning van de bruggebouwen uit 2000 op twee weken na gehaald.

De betrokkene van de gemeente Amsterdam gaf aan dat bij een volgend proces er een jurist gekozen zou moeten worden. Nu was er alleen in de laatste periode van het project een vaste jurist. Dit was nodig om bij meningsverschillen over wie wat moet betalen en wie waarvoor aansprakelijk is er toch uit te komen. Bij meningsverschillen werden er namelijk nogal wat brieven heen en weer gestuurd en was een jurist echt onontbeerlijk. Ook gaf de betrokkene aan dat zo'n project een éénmalig traject is dat iedere keer weer anders verloopt.

De betrokkene van de gemeente Den Haag gaf aan dat er veel overleg en discussie is geweest of er een omleidingweg om het project heen moest worden gelegd. In eerste instantie werd toch verwacht dat het verkeer tijdens de bouw wel over de Prins Clauslaan kon blijven rijden. Dit bleek echter om veiligheidsredenen niet mogelijk. Dit kwam doordat het niet een standaard situatie is en dat hierdoor vaak gezocht werd naar wat nu wel en wat niet kan. Ook blijkt dat de partijen steeds op zoek moesten naar eisen waaraan het project moest voldoen. Volgens de betrokkene van de gemeente Den Haag maakte dit het project vooral zo lastig.

4.11 Toekomst

Alle partijen verwachten dat er in de toekomst meer van zulke projecten zullen worden gerealiseerd. Zowel in Den Haag als in Amsterdam is al studie gedaan naar eventuele volgende bruggebouwen. Het is dus ook zeer waarschijnlijk dat er nog wel enkele bruggebouwen zullen komen. Dit zal dan wel moeten gebeuren wanneer de kantorenmarkt weer beter wordt.

5. CONCLUSIES

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het theorie gedeelte uit hoofdstuk 2 en de empirische studie naar de twee casussen. Getracht wordt om met behulp van de uit het onderzoek naar voren komende punten aan te geven waar eventuele toekomstige ontwikkelingen hun voordeel mee kunnen doen.

Bruggebouwen kunnen zorgen voor intensief ruimtegebruik boven en langs doorgaande wegen. Het is ook een goede mogelijkheid om de weg die over de doorgaande weg gaat te begeleiden. Daarbij kunnen de bruggebouwen er ook voor zorgen dat de overlast van het verkeerslawaaï van de doorgaande weg wordt verminderd. Het reduceert het verkeerslawaaï op de weg die de doorgaande weg kruist en kan, eventueel in combinatie met andere gebouwen, het verkeerslawaaï in de omgeving verlagen. Hierdoor kunnen bruggebouwen de barrièrewerking van deze doorgaande wegen verminderen door meer eenheid te creëren tussen twee wijken.

Een belangrijke belemmerende factor voor de projecten was, en is nog steeds, dat de algemene wet- en regelgeving in Nederland niet afgestemd is op de realisatie van bruggebouwen. Dit komt doordat bruggebouwen niet onder één bepaalde wet- of regelgeving vallen. Hierdoor zijn verschillende wet- en regelgeving van toepassing op bruggebouwen welke niet op elkaar aansluiten. Het gevolg hiervan is dat sommige eisen elkaar tegenwerken en er voor andere punten nog geen eisen zijn opgenomen. Om complexiteit weg te nemen, bij eventuele volgende realisaties van bruggebouwen, zou het dan ook voor alle partijen duidelijk moeten zijn waaraan zij moeten voldoen. Dit verschaft niet alleen duidelijkheid, maar zal ook een tijdswinst betekenen voor het project.

De doelstelling van dit onderzoek is het evalueren van de projecten waarbij een bruggebouw is ontwikkeld. Om dit te onderzoeken zijn er bij de vraagstelling in paragraaf 1.3.3 enkele onderzoeksvragen opgesteld. Hieronder zal ik de onderzoeksvragen eerst elk afzonderlijk beantwoorden.

Wat waren de uitgangspunten?

In Den Haag waren de uitgangspunten:

- Het ontbreken van eenheid in het gebied langs de Utrechtsebaan ter hoogte van het Paleis van Justitie;
- Een gebied waar het onaangenaam is om te verblijven of wandelen;
- Geen uitbreidingsmogelijkheden meer voor de bestaande kantoren;
- De Utrechtsebaan die een barrière vormt tussen twee kantoorgebieden.

In Amsterdam waren de uitgangspunten:

- Open structuur langs de doorgaande weg;
- Beide delen van Bos en Lommer hebben een sociaal en economisch laag niveau;
- Weinig tot geen kantooruimten;
- De A10 die een barrière vormt tussen de beide delen van Bos en Lommer.

Uit deze uitgangspunten zijn uiteindelijk de bruggebouwen tot ontwikkeling gekomen.

Welke middelen waren nodig om de bruggebouwen te realiseren?

In Den Haag en Amsterdam waren de volgende middelen nodig. Er was grond nodig om de bruggebouwen te kunnen bouwen. Daarnaast was er geld nodig voor de bouw. Verder was bij beide projecten technische kennis nodig om de bruggebouwen te kunnen realiseren. In Amsterdam waren er verder nog een aanpassing van het bestemmingsplan nodig en de steun van RWS om het project te kunnen uitvoeren.

Wie had de middelen die nodig waren om de bruggebouwen te realiseren in handen?

De grond was in beide projecten in handen van de gemeente en de Dienst Domeinen. Het geld werd in Den Haag verkregen door een gezamenlijk grondexploitatie van de gemeente Den Haag en Multi Vastgoed. Voor de bouwkosten was er de belegger BPMT. Het geld werd in Amsterdam verkregen door inbreng van de gemeente Amsterdam. De belegger in Amsterdam was Fortis. Daarnaast kwam er vooral veel geld uit de IPSV subsidie van VROM. Verder zorgde de gemeente Amsterdam voor aanpassing van het bestemmingsplan en gaf RWS aan medewerking te verlenen.

Welke doelstellingen hebben de partijen vooraf gesteld?

De Gemeente Den Haag wilde de barrière verminderen en de werkgelegenheid behouden. Ook wilde de gemeente een aangenaam wandelgebied van de "Grotiusplaats" maken. De RGD wilde in Den Haag een mogelijkheid tot uitbreiding. De Gemeente Amsterdam en het Stadsdeel Bos en Lommer wilden ook de barrière verminderen en het geluidsniveau verminderen op het viaduct en in de wijk. Ook wilden ze het gebied intensiever gaan gebruiken. Hiermee wilden ze beide delen van de wijk Bos en Lommer sociaal en economisch verbeteren. Multi Vastgoed wilde in beide gevallen graag de kantoren ontwikkelen. Daarnaast wilde Multi Vastgoed in Amsterdam graag subsidie voor het project aantrekken. De Dienst Domeinen wilde een financiële vergoeding voor het afstaan van de grond. De Rijksbouwmeester wilde eenheid in het gebied in Den Haag creëren. Rijkswaterstaat had tot doel om de veiligheid op de rijksweg te waarborgen. Beide gemeenten wilden ook graag zorgen voor nieuwe kantoorruimten.

Was er sprake van vervlechting van doelen (ontwikkeling van een gezamenlijk doel)?

Het gezamenlijke doel dat de partijen bij beide projecten hadden was het realiseren van de bruggebouwen. Hierover waren alle partijen vrij snel tot overeenstemming gekomen. Aan dit doel ligt de gedachte ten grondslag dat de bruggebouwen de barrière werking van de doorgaande weg in beide projecten zouden verminderen.

Wie heeft wat in moeten leveren (winst en verliesrekening)?

Winstpunten voor beide gemeenten zijn dat de gewenste bruggebouwen ook zijn gerealiseerd. Een verliespunt daarbij is dat de gemeenten op het gebied van veiligheid verantwoordelijk zijn bij eventuele calamiteiten. Rijkswaterstaat heeft als winstpunt dat het de verantwoordelijkheid, over de veiligheid van het stuk Rijksweg ter hoogte van de bruggebouwen in Amsterdam, bij de gemeente heeft kunnen leggen. Een verliespunt voor de gemeente Amsterdam is dat op het project geld moet worden toegelegd. Een winstpunt voor de Dienst Domeinen is dat ze door het afstaan van de grond er financieel op vooruit zijn gegaan. Een winstpunt voor Multi vastgoed is het feit dat de projecten naast financieel gewin ook naamsbekendheid oplevert.

Hierboven zijn de conclusies uit de onderzoeksvragen weergegeven. Verder kan uit de evaluatie van de projecten nog worden geconcludeerd dat bij het project Den Haag het gebied toegankelijker is doordat er onderdoor gelopen kan worden. Het nadeel is dan wel dat de Utrechtsebaan daardoor ook meer 'aanwezig' is op het viaduct.

Verder blijkt dat er voldoende kantoorruimte in de bruggebouwen dient te zijn om het financieel haalbaar te maken. Dit blijkt onder andere uit een ander project dat over de Utrechtsebaan is gesitueerd en dat in een eerste opzet te klein was en daardoor niet haalbaar.

Door de bruggebouwen onderdeel te laten vormen van een groter project kan dit zorgen voor meer eenheid. Tevens zorgt het voor een kleiner risico doordat het risico gespreid kan worden over verschillende projectonderdelen. Het realiseren van de projecten in een PPS verband, lijkt vooral voor de gemeente een kans om ook mee te delen in de winst.

De processen om te komen tot de realisatie van de bruggebouwen blijkt vrij lang te duren. Hierop lijkt nog een hoop tijdswinst te behalen. De lengte van het proces ligt nu vooral aan de onbekendheid van de actoren met het fenomeen bruggebouwen. Het blijkt vooral een proces waarbij de partijen gezamenlijk zoeken naar waar een bruggebouw aan moet voldoen en hoe hun eigen eisen hierin passen. Rijkswaterstaat lijkt hierbij het grootste 'struikelblok'.

Voor toekomstige projecten lijkt het dan ook een goede verbetering te zijn om in ieder geval voor alle partijen duidelijk te krijgen waaraan een bruggebouw moet voldoen. Het is vooral belangrijk om hier Rijkswaterstaat in een vroeg stadium bij te betrekken.

LITERATUURLIJST

- Cammen, H. Van der, L.A. de Klerk (1999), *Ruimtelijke Ordening*, 4^e druk, Het Spectrum, Utrecht.
- Segers, J. (1999), *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*, Van Gorcum, Assen.
- Teisman, G.R. (2001), *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement, studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Eburon, Delft.
- Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 2^e druk, VUGA, Den Haag.
- Voogd, H. (1999), *Facetten van de planologie*, 4^e druk, Samson, Alphen aan den Rijn.
- VROM (2000), *40x intensief, innovatief, inspirerend ruimtegebruik: Nominaties 2000*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2003a), *Publiek-private samenwerking*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2003b), *Infrastructuur als uitdaging voor de stad*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Woltjer, J. (2000), *Consensus planning, the relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Aldershot, Ashgate.
- Woltjer, J. (1997), De keerzijde van het draagvlak; Ruimtelijke ordening gaat niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie, *Stedebouw en ruimtelijke ordening*, nr. 4. p. 47-52.

Internet

www.bk.tudelft.nl
www.bosenlommer.amsterdam.nl
www.bruggebouw.nl
www.denhaag.nl
www.denhaagnieuwcentrum.nl
www.dro.amsterdam.nl
www.ikcro.nl
www.maporama.com
www.ppks.com
www.rijksbouwmeester.nl
www.vandale.nl
www.vrom.nl
www.vrom.nl/rijksgebouwendienst
www.vrom.nl/voorbeeldprojectenipsv
www.zwarts.jansma.nl

AFKORTINGEN

AUP	Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam
BPMT	Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Metaal en Technische Bedrijfstakken
IPSV	Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing
PPS	Publiek-private samenwerking
RGD	Rijksgebouwendienst
StIR	Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik
VRM	Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WBR	Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken
Wgh	Wet geluidhinder
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
SEV	Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting

BIJLAGE 1 Actoren

Door gesprekken met de betrokken actoren was er de mogelijkheid om diepgaandere vragen te kunnen stellen en door te vragen. Hierdoor kon een zo volledig mogelijk en gewenst aantal gegevens worden verkregen van een moeilijk onderwerp.

Met de volgende actoren zijn voor dit onderzoek gesprekken gevoerd:

- Mevrouw J. Loermans van de Gemeente Amsterdam.
(projectleider stadsdeel Bos en Lommer)
- Mevrouw E. Vos van de Gemeente Den Haag.
(projectleider "Grotiusplaats")
- De heer S. Matthijssen van Multi Vastgoed. (Betrokken bij bruggebouwen in Amsterdam)
- De heer E. Van Wijngaarden van Multi Vastgoed.
(Betrokken bij bruggebouwen in Den Haag)
- Mevrouw L. Koops van VROM.
(Betrokken bij de IPSV subsidie die ook is gegeven aan het Bos en Lommer project)
- De Heer M. Van Berkel.
(Vestigingsmanager van Gispen kantoorinrichting)

BIJLAGE 2 Interview

Bij de gesprekken met de betrokken actoren is gebruik gemaakt van de onderstaande vragenlijst.

Waarom dit project:

- Bij wie lag het initiatief voor dit project?
- Waarom dit initiatief?
- Waarom is uw dienst/bedrijf betrokken bij dit project geweest? (belangen)
- Welke andere partijen waren bij dit project betrokken?
- Waarom hadden de partijen elkaar nodig?
- Zijn er in de loop van het project ook partners bijgekomen en/of afgevallen en waarom?
- Onder welke voorwaarden hadden de partijen elkaar nodig bij dit project?
 - a. *Relationele voorwaarden*, goede contacten, wederzijds vertrouwen, etc.;
 - b. *Bestuurlijk-politieke voorwaarden*, bv. toestemming gemeenteraad;
 - c. *Juridische voorwaarden*, b.v. explicering van rechten en plichten;
 - d. *Organisatorische voorwaarden*, b.v. vormgeving en fasering van het project;
 - e. *Financieel-economische voorwaarden*, b.v. financieringsvormen, vormen van winst/risico deling.
- Hoe vaak werd er overleg gevoerd tussen de partijen?
- In welke vorm was er overleg?
- Kunt u een opzet geven van de organisatie van het project? (bv. projectgroep/deelprojecten)

Wie was verantwoordelijk:

- Bij wie lag de eindverantwoordelijkheid van het proces?
- Hoe waren de verantwoordelijkheden verdeeld?
- Was er een coördinerende partij aanwezig?
- Wie zorgde voor het benodigde geld?
- Wie zorgde voor de benodigde grond?

Wat waren de doelstellingen van dit project:

- Welke specifieke wensen en/of eisen waren er vooraf gesteld en door wie?
- Zijn deze wensen en/of eisen tijdens het proces nog veranderd?

Uitgangspunten / randvoorwaarden:

- Hoe werd rekening gehouden met het bestaande gebied?
- Hoe werd rekening gehouden met de veiligheid van het verkeer?
- Hoe werd rekening gehouden met de veiligheid van de toekomstige gebruikers/bewoners?
- Hoe werd rekening gehouden met de geluidhinder en de uitstoot van uitlaatgassen van het verkeer?
- Waren er ook tegenstanders ten opzichte van het project? Zo ja:
- Wie waren de tegenstanders?
- Waarom waren ze tegenstanders?
- En hoe is hier mee omgegaan?
- Waren er ook voorstanders ten opzichte van het project? Zo ja:
- Wie waren de voorstanders?
- Waarom waren ze voorstanders?
- En hoe is hier mee omgegaan?
- Is er ook gebruik gemaakt van een organisatie die meervoudig ruimtegebruik stimuleerd?

Hoe verliep het proces:

- Waren er nog onverwachte problemen die zich voordeden?
- Welke aspecten van het proces zijn door u als positief beoordeeld?
- Welke aspecten van het proces zijn door u als negatief beoordeeld?
- Welke onderdelen past u liever niet weer toe of zou u verbeterd willen zien?
- Zijn er ook door overleg ook gezamenlijke doelen ontstaan?
- Zijn er bij het uiteindelijke resultaat ook meevallers/tegenvallers geweest die vooraf niet verwacht waren?
- Welke punten moest u inleveren om het project te realiseren?
- Welke punten kreeg u daar voor terug?
- Waren er verder nog knelpunten?
- Heeft het proces korter of langer geduurd dan verwacht? (tijd, start/eind)
- Zo ja, waar lag dit aan?
- Wat heeft u er van geleerd?
- Verwacht u dat er in de toekomst nog meer soortgelijke projecten zullen plaatsvinden?
- Wat zou u bij zo'n proces in het vervolg anders willen doen?
- Welke onderdelen zou u zeker weer toegepast willen zien?

Kosten:

- Kunt u een kostenoverzicht van het project geven?
- Waren er subsidies voor dit project?
- Hoe verhouden zich de bouwkosten van een kantoor uitgevoerd als bruggebouw ten opzichte van een standaard kantoorgebouw?
- Hoe verhouden zich de opbrengsten van een kantoor uitgevoerd als bruggebouw ten opzichte van een standaard kantoorgebouw?
- Hoe verhouden zich de huren van een kantoorruimte in een bruggebouw ten opzichte van een kantoorruimte in een standaard kantoorgebouw?

(vragen voor bedrijven in bruggebouwen)

- Waarom heeft u voor kantoorruimte in een bruggebouw gekozen?
- Wat was de reden om geen standaard kantoorruimte te huren?
- Wat zijn voor uw bedrijf de pluspunten van deze locatie?
- Zijn er ook nadelen aan deze locatie verbonden?
- Hoe beleeft u de weg die onder het kantoor doorloopt?
- Ondervindt u nog nadelen van het verkeer op de weg die onder het kantoor doorloopt?