

Toepassing van de gebiedsgerichte aanpak bij infrastructurele wegprojecten

Een onderzoek naar het effect van de gebiedsgerichte aanpak bij de aanpassing van snelwegen



Afstudeerscriptie Environmental and Infrastructure Planning

Rijksuniversiteit Groningen

Herman Jager

Toepassing van de gebiedsgerichte aanpak bij infrastructurele wegprojecten

*Een onderzoek naar het effect van de gebiedsgerichte aanpak bij de aanpassing
van snelwegen*

Afstudeerscriptie master Environmental and Infrastructure Planning

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Begeleiders universiteit

1^e Dr. ir. T. Tillema

2^e Dr. J. Woltjer

Herman Jager

Student nr. 1668072

Groningen 10-08-2009

Voorwoord

Dit onderzoek is verricht als afstudeerscriptie voor de master Environmental and Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit in Groningen. Terugkijkend op het schrijven van deze scriptie is het een leerzaam proces geweest, waarin ik naast veel inhoudelijke kennis ook veel heb geleerd over het uitvoeren van een onderzoek. Bij aanvang van de scriptie had ik weinig kennis over de gebiedsgerichte aanpak bij infrastructuur. In de loop van het onderzoek heb ik steeds meer kennis en interesse gekregen voor deze nieuwe manier van het plannen van wegen.

Er zijn een aantal mensen die ik wil bedanken, omdat ze een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie. Taede Tillema en Rik Struiksma wil ik bedanken voor de begeleiding en tips tijdens het schrijven van het onderzoek. Ook wil ik Johan Woltjer bedanken voor de beoordeling van de scriptie. Daarnaast zijn er veel mensen geweest die op verschillende manieren een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek, die ik bij deze ook wil bedanken.

Groningen, 10 augustus 2009

Herman Jager

Samenvatting

Aanleiding

Er zijn op het gebied van infrastructuur zowel problemen met de planning van wegen als met de snelle groei van bebouwing in de omgeving van snelwegen. Er zijn diverse oorzaken waardoor de planning van infrastructuur stroef verloopt, zoals een gebrek aan ruimte en een strikte wetgeving. Hierdoor is het moeilijk om nieuwe wegen aan te leggen en loopt het planningsproces vaak vertraging op. Daarnaast is de omgeving van wegen een aantrekkelijke vestigingslocatie vanwege de goede bereikbaarheid en het zicht vanaf de weg. Het gevolg hiervan is dat er veel gebouwd wordt op deze locaties, waardoor open landschappen verdwijnen en er verrommeling optreedt in de omgeving van wegen. Omdat beide problemen moeilijk op te lossen zijn, wordt er gezocht naar andere methoden voor de planning van infrastructuur. Een integrale planning, zou een positieve invloed op de problemen kunnen hebben. Deze manier van het plannen van infrastructuur wordt de gebiedsgerichte aanpak genoemd en wordt steeds meer bevorderd in Nederland. Deze integrale benadering kan omschreven worden als een gezamenlijke aanpak van een aantal samenhangende problemen, kansen of ambities. Door de samenhangende aanpak wordt samenwerking tussen verschillende partijen bevorderd ten opzichte van de meer gescheiden sectorale aanpak. De gebiedsgerichte aanpak zorgt zowel voor een samenhangende benadering van problemen als voor veranderingen in het planningsproces. Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in het effect op de ruimtelijke kwaliteit en het proces van infrastructuurplanning door de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak.

De volgende vraag is daarom in dit onderzoek beantwoord:

Welk effect heeft de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak op de ruimtelijke kwaliteit en op het proces bij weginfrastructuurprojecten en kan de gebiedsgerichte aanpak een positieve invloed hebben op de moeizaam verlopende infrastructuurplanning en ruimtelijke problemen bij infrastructuur?

Er zijn twee infrastructuurprojecten in de praktijk getoetst die beide gebiedsgericht zijn aangepakt. De cases zijn getoetst op basis van criteria die zijn geoperationaliseerd uit de theorie van ruimtelijke kwaliteit en het planningsproces. De gebiedsgerichte aanpak is daarom zowel getoetst op inhoud (ruimtelijke kwaliteit) als op het planningsproces. De twee projecten die in dit onderzoek zijn getoetst zijn de A7 bij Sneek en de A4 bij Leiderdorp.

Literatuurstudie

De gebiedsgerichte aanpak is een integrale benadering en verschilt van de meer traditionele manier van het plannen van wegen, omdat daarbij vooral met eigen sectorale belangen rekening wordt gehouden. Door de samenhangende aanpak van problemen wordt samenwerking tussen verschillende partijen bevorderd. Daarnaast zijn de ambities bij de gebiedsgerichte benadering hoger, doordat er zowel op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, draagvlak als financieel een meerwaarde wordt nagestreefd. Ook kunnen er verschillende motivaties zijn om deze aanpak toe te passen, zoals het creëren van draagvlak, het verbeteren van de inhoud of het maken van promotie. Dit betekent dat de gebiedsgerichte benadering zowel effect op de inhoud als op het proces van projecten kan hebben. In Nederland is deze aanpak bij de planning van infrastructuur nog niet veel toegepast, maar op andere beleidsterreinen en in het buitenland is er meer ervaring met deze benadering.

Één van de aspecten waarop wordt getoetst is ruimtelijke kwaliteit, welke op verschillende manieren beschreven kan worden. De beschrijving die in dit onderzoek gebruikt wordt maakt een maatschappelijke afweging van belangen, door het economisch, sociale, ecologische en culturele belang af te zetten tegen de gebruiks- belevings en toekomstwaarde. Er kunnen van ruimtelijke kwaliteit verschillende ambitieniveaus worden onderscheiden, die aangeven in hoeverre kwaliteit wordt nagestreefd. Ook is het belangrijk om rekening te houden met het bestaande ruimtegebruik, zodat verschillen tussen landelijk en stedelijk gebied behouden blijven.

Bij het planningsproces kan er een onderscheid gemaakt worden tussen een communicatieve en een technische benadering. De gebiedsgerichte aanpak heeft de meeste kenmerken van een communicatieve benadering, de traditionele aanpak heeft meer overeenkomsten met de technische benadering. Doordat bij een communicatieve benadering meer mensen worden betrokken en meer wordt samengewerkt met andere partijen, kan de weerstand tegen het project mogelijk verminderen. Dit zou voor minder vertraging bij de planning van infrastructuur kunnen zorgen.

Casestudie

Ruimtelijke kwaliteit en planningsproces

De volgende beschrijving van de effecten van de gebiedsgerichte aanpak is op basis van de casestudies. De kansen die er als gevolg van de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak op economisch gebied ontstaan, worden in beide cases benut door het ontwikkelen van een aantal zichtlocaties. De aanpassing van de weg zorgt ervoor dat de bereikbaarheid verbeterd, waardoor het aantrekkelijker wordt voor bedrijven om zich op één van deze locaties te vestigen. Doordat deze grond langs wegen een gewilde vestigingslocatie is kan er winst behaald worden uit ruimtelijke ontwikkelingen, zoals bij Leiderdorp is gedaan.

Ondanks het schadelijke effect van infrastructuur op de omgeving waren er bij beide projecten ambities om veel aandacht te besteden aan het ecologisch belang. De bouw van zichtlocaties had hier een negatief effect op, omdat een aantal open landschappen door deze bebouwing verdwenen zijn. Uiteindelijk heeft het ecologisch belang vooral bij het project in Sneek een ondergeschikte rol.

Bij beide cases is er een meerwaarde gecreëerd op sociaal/cultureel gebied, door naast de aanpassing van de weg ook aandacht te besteden aan het ontwerp van het gehele project. Omdat Leiderdorp en Sneek verschillende eigenschappen hebben, is dit op diverse manieren gebeurd. Bij Sneek zijn de ontwikkelingen vooral aangepast aan de cultuur van Sneek als waterstad. Bij Leiderdorp is veel aandacht besteed aan het creëren van cultuur en sociale binding, bijvoorbeeld door het centrum aan te passen.

Voordat de gebiedsgerichte aanpak werd toegepast was er in het planningsproces bij beide cases veel vertraging ontstaan als gevolg van conflicten tussen overheden. De integrale benadering heeft bij beide projecten een positief effect op de samenwerking gehad, waardoor deze conflicten tussen overheden werden opgelost. Ook het betrekken van private partijen lijkt een positief effect te hebben op het proces, omdat ze daardoor mogelijk minder weerstand bieden tegen de plannen.

Conclusie en aanbevelingen

De toepassing van de gebiedsgerichte aanpak kan een positief effect hebben op zowel het probleem van de moeizaam verlopende infrastructuurplanning als op de ongecontroleerde ontwikkelingen in de omgeving van snelwegen. Doordat er samengewerkt wordt kunnen conflicten tussen verschillende partijen worden vermeden, waardoor het proces sneller kan

verlopen. Ook kunnen door de gezamenlijke benadering van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen voordelen ontstaan voor zowel het economisch, ecologisch als het sociaal/culturele belang. De gebiedsgerichte aanpak kan bijvoorbeeld zorgen voor een betere afstemming tussen de weg en de omgeving. Hierdoor kan de weg beter ingepast worden in de stedelijke omgeving en kan de bebouwing in landelijke gebieden beter worden gecontroleerd. Het is daarbij van belang dat er rekening wordt gehouden met het bestaande ruimtegebruik. Beide problemen oplossen lijkt moeilijk, omdat een snelle aanleg van wegen ten koste kan gaan van een zorgvuldige inpassing in de omgeving. Het is daarom belangrijk dat de overheid ervoor zorgt dat het planningsproces goed verloopt en dat er een goede afweging wordt gemaakt van de inhoud (economisch, ecologisch en sociaal/cultureel). Dit is mogelijk door beleid en richtlijnen op te stellen voor de inrichting van de snelwegomgeving.

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Samenvatting	II
Inhoudsopgave	V
1. Introductie	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Onderzoeksvragen	3
1.3. Aanpak.....	4
2. Weginfrastructuur planning	5
2.1. Inleiding.....	5
2.2. Procedures bij de planning van rijkswegen	5
2.3. Planning van weg en omgeving.....	7
2.4. Conclusie	9
3. Gebiedsgerichte aanpak	11
3.1. Inleiding.....	11
3.2. Beschrijving van de gebiedsgerichte aanpak.....	11
3.3. De toepassing van gebiedsgericht beleid.....	15
3.4. Verschil met de traditionele benadering voor infrastructuur.....	17
3.5. Conclusie	19
4. Theoretisch kader: Ruimtelijke kwaliteit en planningsproces	20
4.1. Inleiding.....	20
4.2. Ruimtelijke kwaliteit	20
4.3. De invloed van het ambitieniveau bij de planning van infrastructuur.....	25
4.4. Het belang van het bestaande gebruik van de ruimte	27
4.5. Toepassing van ruimtelijke kwaliteit.....	29
4.6. Planningsproces	30
4.7. Conclusie	32
5. Methodologie	33
5.1. Inleiding.....	33
5.2. Toelichting van de gemaakte keuzes voor de cases.....	33
5.3. Verantwoording voor de toetsing en operationalisatie van de theorie	34
5.4. Toetsingscriteria	36
5.5. Conclusie	41
6. Case 1: A7 Sneek	43
6.1. Inleiding.....	43
6.2. Projectbeschrijving	43
6.3. Toetsing aan de criteria.....	45
6.4. Conclusie	51
7. Case 2: A4 Leiderdorp (W4)	53
7.1. Inleiding.....	53
7.2. Projectbeschrijving	53
7.3. Toetsing aan de criteria.....	56
7.4. Conclusie	62
8. Conclusie	65
8.1. Samenvatting en vergelijking case resultaten.....	66
8.2. Algehele conclusie.....	67
8.3. Reflectie op problemen en aanbevelingen.....	70
8.4. Beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen voor nieuw onderzoek.....	72
8.5. Tot slot.....	73

Bronnenlijst	i
Bijlage 1 Interview Age Joustra	v

Figuren

- 1 Verloop van het onderzoek
- 2 Relatie van de tracé/m.e.r. procedure met de beslismomenten van het MIRT
- 3 Gemiddelde doorlooptijd per procedure
- 4 Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur ontwikkeling
- 5 Kwaliteitsmatrix: Confrontering van maatschappelijke belangen met ruimtelijke lagen
- 6 Matrix ruimtelijke kwaliteit
- 7 Differentiatie kwaliteitsbegrippen
- 8 Spectrum van benaderingen
- 9 Plankaart A7 Sneek
- 10 Plankaart A4 Leiderdorp
- 11 Geluidwerende bebouwing langs de A4

Tabellen

- 1 Typen gebiedsgericht beleid
- 2 Participatieladder van Arnstein
- 3 Indeling van toetsingscriteria in de matrix ruimtelijke kwaliteit
- 4 Waardering toetsingskader A7 Sneek
- 5 Waardering toetsingskader A4 Leiderdorp
- 6 Vergelijking tussen verschillende typen gebiedsgericht beleid en onderdelen van ruimtelijke kwaliteit

1. Introductie

1.1. Aanleiding

In Nederland staat de mobiliteit onder druk, omdat de wegcapaciteit vooral in de spits op een aantal plekken niet voldoende is voor alle mensen die er gebruik van willen maken. Hierdoor staan er dagelijks vele kilometers file in Nederland, wat slecht is voor de economie en mobiliteit (V&W 2006^B). Een mogelijkheid om het aantal files terug te dringen is het verbreden of aanleggen van nieuwe wegen. De aanleg en aanwezigheid van weginfrastructuur veroorzaakt verschillende problemen in Nederland. Zo zijn er onder andere problemen bij de planning van infrastructuur en zijn er ruimtelijke problemen in de omgeving van infrastructuur. Een probleem bij de planning van infrastructuur is dat het moeilijk is om nieuwe wegen aan te leggen of te verbreden (Adviescommissie versnelling besluitvorming infrastructurale projecten (VBIP) 2008). Een ruimtelijk probleem is dat er veel wordt gebouwd in de omgeving van snelwegen (Ruimtelijk Planbureau 2006).

Een oorzaak van de moeizaam verlopende infrastructuurplanning is dat er veel mensen met tegenstrijdige en conflicterende belangen in een klein gebied wonen. Doordat er zoveel verschillende belangen spelen en de ruimte schaars is, is het erg lastig plannen te ontwikkelen waarin de belangen van een ieder worden meegenomen (Arts et al. 2005). Een voorbeeld hiervan is dat veel mensen zich iedere dag verplaatsen om op hun werk of op andere bestemmingen te komen. Het liefst doen mensen dat zo snel en comfortabel mogelijk, maar ze verzetten zich daarnaast tegen de aanleg van nieuwe infrastructuur binnen hun gezichts- en gehoorveld. Een andere oorzaak is de rol van strikte wetgeving bij de planning van infrastructuur (Arts 2007). Europese milieuwetgeving is soms moeilijk toe te passen in Nederland, omdat Nederland erg dichtbevolkt is en aan dezelfde eisen moet voldoen als dunbevolkte landen.

Een ruimtelijk probleem bij de planning van infrastructuur is de verrommeling langs wegen (Ruimtelijk Planbureau 2006). De oorzaak van deze verrommeling is dat de omgeving van de snelweg een geliefde plaats is om te bouwen, vanwege de goede bereikbaarheid. Een voorbeeld daarvan zijn de vele bedrijventerreinen langs snelwegen. Het gevolg hiervan is dat in Nederland veel natuur en open landschappen plaats hebben moeten maken voor bebouwing, wat voor onvrede bij mensen zorgt (Ruimtelijk Planbureau 2006). Bij de inrichting van de snelwegomgeving is er een verschil tussen de problemen in landelijk en stedelijk gebied. Bij landelijke gebieden is het belangrijk dat niet alle open landschappen en panorama's verdwijnen. In stedelijke gebieden is het meer van belang om ontwikkelingen beter op elkaar af te stemmen (Ruimtelijk Planbureau 2006).

Ook in andere landen zijn er problemen met de planning van infrastructuur die overeenkomsten vertonen met die van Nederland, zoals bijvoorbeeld in grote steden als Mexico City, Beijing en Los Angeles (Houben et al. 2003). Er zijn in deze steden zowel problemen bij de planning van infrastructuur voor voldoende capaciteit als met ongecontroleerde ontwikkelingen langs snelwegen. De problemen met de planning van infrastructuur in deze steden zijn evenals in Nederland vanwege de omstandigheden erg moeilijk op te lossen (Houben et al. 2003). Dit komt doordat de bevolkingsdichtheid in het gebied waar deze steden liggen vaak hoger is dan in Nederland en er minder beschikbare ruimte is voor het uitbreiden van wegen.

Omdat er een aantal problemen zijn bij de planning van weginfrastructuur en bij de omgeving van snelwegen is het belangrijk dat er gekeken wordt naar oplossingen voor deze problemen. Daarom wordt er continu gezocht naar nieuwe en verbeterde manieren om wegen te plannen. Het optimaliseren van de planning van infrastructuur moet ervoor zorgen dat de ontwikkeling van infrastructuur ook in de toekomst mogelijk blijft en dat ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van wegen beter gecontroleerd kunnen worden.

De planning van infrastructuur vindt tot nu toe vooral binnen de eigen sector plaats. Dit betekent dat er weinig afstemming is met andere sectoren, zoals de ruimtelijke ordening en landbouw. De inpassing van infrastructuur bestaat bij deze benadering vooral uit het aanpassen van de omgeving aan de infrastructuur (Raad V&W 1998). Er wordt naast de wettelijke eisen niet veel rekening gehouden met effecten van infrastructuur op de omgeving. De planning van infrastructuur vindt voor een groot deel vanuit het rijk plaats, wat betekent dat deze is gecentraliseerd (Arts 2007). Hierdoor hebben burgers en lagere overheden weinig inbreng in de totstandkoming van plannen. De financiering van de infrastructuur vindt ook vanuit het rijk plaats. Aangezien deze traditionele benadering niet altijd voor gewenste resultaten zorgt, is een andere aanpak bij de planning van weginfrastructuur gewenst. Zo'n mogelijke nieuwe benadering is de gebiedsgerichte aanpak (Arts 2007).

De gebiedsgerichte aanpak voor infrastructuur wordt omschreven als een integrale gebiedsopgave (V&W et al. 2008). Een integrale benadering is een gezamenlijke aanpak van een aantal samenhangende problemen, kansen of ambities. Door de gezamenlijke aanpak wordt er door verschillende sectoren en overheden samengewerkt aan projecten ten opzichte van de meer gescheiden sectorale aanpak. Het doel van deze integrale aanpak van projecten is een bepaalde meerwaarde creëren. Deze meerwaarde kan bestaan uit draagvlak, een gedeelde financiering of uit ruimtelijke kwaliteit (V&W et al. 2008). Deze andere benadering van de planning van infrastructuur zou een betere aanpak voor de beschreven problemen kunnen zijn. Een mogelijkheid om het effect van de gebiedsgerichte aanpak te evalueren is door te toetsen op ruimtelijke kwaliteit en op het planningsproces. Een toetsing op meerdere onderdelen zou logisch zijn, omdat de gebiedsgerichte aanpak, zowel een inhoudelijke als procesmatige kant heeft. Er is weinig ervaring met deze nieuwe aanpak van infrastructuurprojecten, omdat op dit moment de eerste projecten worden uitgevoerd.

Om een inzicht te krijgen in ruimtelijke kwaliteit worden hiervan in het onderzoek een aantal uitwerkingen gegeven. Ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip waardoor het op diverse manieren opgevat kan worden (Driessen 2005). Er bestaan verschillende beschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit, die een aantal overeenkomsten hebben, omdat vaak dezelfde basis wordt gebruikt. Één van de beschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven door Hooimeijer et al. (2001). Bij deze beschrijving worden de gebruikswaarde, belevingswaarde en de toekomstwaarde afgezet tegen verschillende dimensies bij ruimtelijke ontwikkelingen (Economisch, sociaal, ecologisch en cultureel).

Naast ruimtelijke kwaliteit is het ook mogelijk om effecten van de gebiedsgerichte aanpak aan te tonen door te toetsen op het planningsproces. Doordat bij de gebiedsgerichte aanpak het proces anders wordt ingericht, zou deze aanpak hierop een positieve invloed kunnen hebben. Een kwalitatief goed proces geeft geen garantie voor een goede ruimtelijke kwaliteit. Dit komt, doordat andere factoren de ruimtelijke kwaliteit ook beïnvloeden, zoals belanghebbenden. Het proces van infrastructuurplanning is onder andere onderzocht door de Adviescommissie VBIP (2008). In dit onderzoek staan de belangrijkste oorzaken van de problemen in het proces van infrastructuurplanning, zoals bestuurscultuur,

besluitvormingsproces en juridische factoren. Deze oorzaken zorgen voor veel vertraging bij de planning van infrastructuur.

In deze studie wordt onderzocht welk effect de gebiedsgerichte aanpak heeft op de ruimtelijke kwaliteit en op het proces van planning. Dit wordt gedaan door twee infrastructurele wegprojecten te toetsen op een aantal onderdelen van ruimtelijke kwaliteit en op het planningsproces. Daarmee wordt verwacht dat het effect van de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak in de praktijk aangetoond kan worden.

Probleemstelling

De planning van infrastructuur verloopt erg moeizaam in Nederland. Oorzaken hiervan zijn een strikte wetgeving en grote tegengestelde belangen. Daarnaast is er een ruimtelijk probleem bij infrastructuur, omdat de omgeving van wegen in hoog tempo worden volgebouwd. De oorzaak hiervan is dat de omgeving van de snelweg een geliefde plaats is om te bouwen door de goede bereikbaarheid en het zicht vanaf de weg. Er wordt onderzocht of de gebiedsgerichte aanpak in de praktijk een positief effect heeft op deze problemen. Dit wordt getoetst aan de hand van ruimtelijke kwaliteit en het proces van infrastructuurplanning.

1.2. Onderzoeksvragen

Doelstelling

Het doel van deze studie is inzicht te krijgen in het effect van de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak op de ruimtelijke kwaliteit (economisch, sociaal, ecologisch en cultureel belang) en op het proces van infrastructuurplanning van weginfrastructuurprojecten.

Hoofdvraag

Welk effect heeft de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak op de ruimtelijke kwaliteit en op het planningsproces bij weginfrastructuurprojecten en kan de gebiedsgerichte aanpak een positieve invloed hebben op de moeizaam verlopende infrastructuurplanning en ruimtelijke problemen bij infrastructuur?

Deelvragen

Wat is een gebiedsgerichte aanpak voor infrastructuurplanning? (Hoofdstuk 3)

Hoe kunnen ruimtelijke kwaliteit en het proces van infrastructuurplanning beschreven en geoperationaliseerd worden? (Hoofdstuk 4,5)

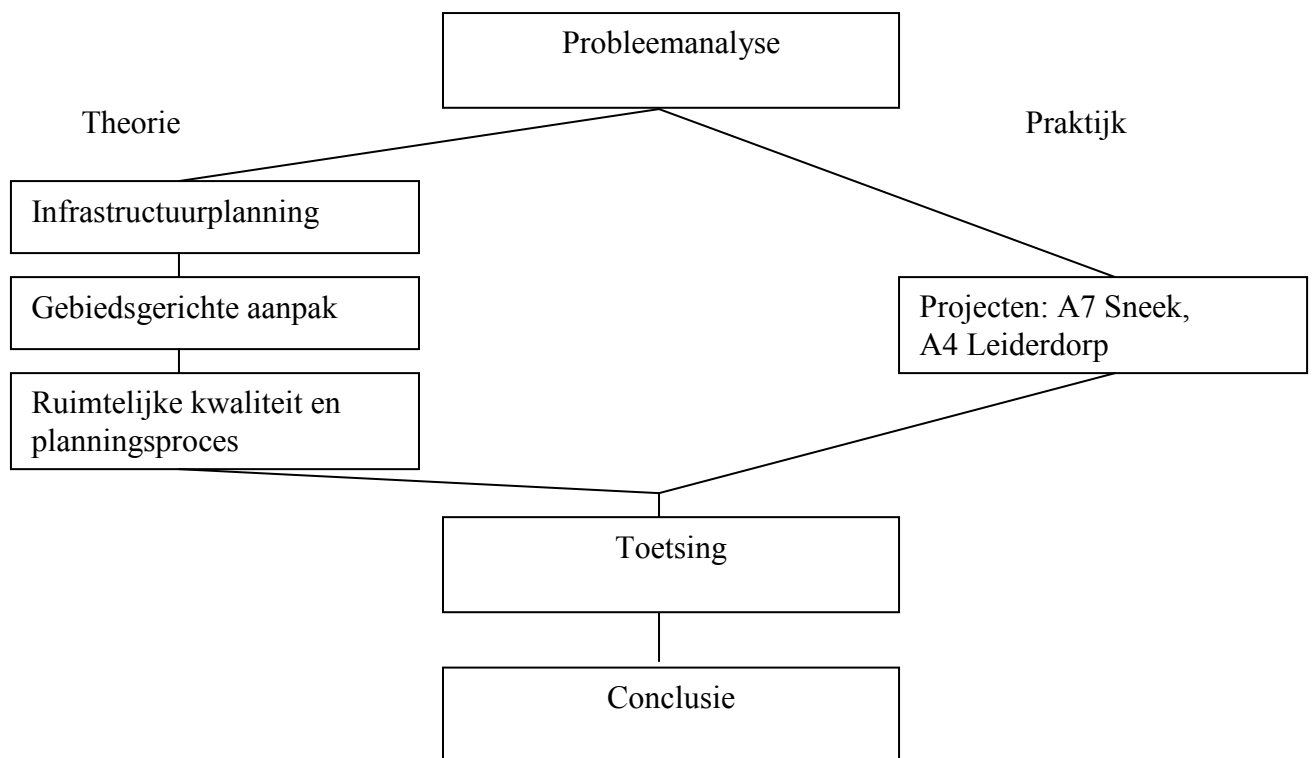
Wat is het effect van de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak op de ruimtelijke kwaliteit en op het proces van infrastructuurplanning? (Hoofdstuk 6,7)

Kan de gebiedsgerichte aanpak een positieve invloed op de moeizaam verlopende infrastructuurplanning en ruimtelijke problemen bij infrastructuur hebben? (Hoofdstuk 8)

1.3. Aanpak

In dit onderzoek wordt zowel gebruik gemaakt van literatuur als informatie van betrokkenen bij het project. De studie kan opgedeeld worden in twee delen, namelijk een literatuurstudie en een empirisch onderzoek. De literatuurstudie bestaat uit het onderzoek in de eerste vier hoofdstukken, het empirisch onderzoek bestaat uit hoofdstuk 6 en 7. Het soort onderzoek wat gedaan wordt is een case studie research, waarbij meerdere cases onderzocht worden. Dit type onderzoek wordt toegepast bij studies, waarbij een klein aantal eenheden worden onderzocht, zoals ook bij deze studie. Er worden twee cases onderzocht waarbij de gebiedsgerichte aanpak is toegepast, dit zijn de aanpassing van de A7 bij Sneek en de A4 bij Leiderdorp. De projecten worden getoetst aan een kader dat is afgeleid van ruimtelijke kwaliteit. Ook worden de projecten getoetst op een aantal onderdelen van het planningsproces. Bij deze projecten worden zowel de weg als de omgeving onderzocht, omdat deze elkaar wederzijds beïnvloeden.

In hoofdstuk 2 wordt eerst enige achtergrond van de beschreven problemen en van infrastructuurplanning gegeven. Daarna worden de ontwikkeling en de kenmerken van gebiedsgericht beleid beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt beschreven welke theoretische inzichten er bestaan over ruimtelijke kwaliteit en het planningsproces, zodat hier inzicht in kan worden verkregen voor de case studies. Na het beschrijven van de theorie, wordt in hoofdstuk 5 het toetsingskader besproken. Hierin staan zowel een aantal onderdelen van ruimtelijke kwaliteit als van het proces van infrastructuurplanning. Daarna worden in hoofdstuk 6 en 7 de cases getoetst aan dit toetsingskader. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 8 een vergelijking gemaakt tussen de projecten en worden er conclusies getrokken op basis van de cases en de theorie. In figuur 1 hieronder is te zien hoe het onderzoek verloopt.



Figuur 1: Verloop van het onderzoek

2. Weginfrastructuur planning

2.1. Inleiding

De planning van infrastructuur is in Nederland aan veel regels gebonden. Deze wetten en procedures zorgen ervoor dat er zorgvuldig gehandeld moet worden bij de aanleg of aanpassing van wegen. Eerst worden in paragraaf 2.2 kort de procedures besproken die verplicht zijn bij de aanleg van een rijksweg. Deze worden beschreven om duidelijk te maken hoe de planning van wegen in Nederland geregeld is. Ook kan de regelgeving een oorzaak zijn van de eerder beschreven problemen, zodat deze met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Daarnaast zijn deze procedures wettelijk verplicht, waardoor ze moeten worden gevolgd bij de planning van wegen, ook bij toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. In paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk wordt enige achtergrond over de problemen bij het plannen van infrastructuur en bij ruimtelijke ontwikkelingen langs wegen beschreven.

2.2. Procedures bij de planning van rijkswegen

De overheid probeert al vele jaren om de aanleg van infrastructuur te versnellen en verbeteren. Één van de problemen is dat er een slechte afstemming is met andere sectoren, zoals de ruimtelijke ordening. Om deze afstemming te verbeteren werd in 1994 de tracé/m.e.r. procedure ingevoerd, welke valt onder de Tracéwet. Het doel hiervan was om het plan- en besluitvormingsproces rondom hoofdinfrastructuur te stroomlijnen (V&W 2006^A).

Er zijn twee procedures die bij de aanleg of aanpassing van grote infrastructuurprojecten doorlopen moeten worden. Dit zijn de tracé/m.e.r. procedure en de procedure van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). De tracé/m.e.r. procedure is de wettelijk verplichte procedure bij de aanleg of aanpassing van hoofdwegen. De rechten en plichten bij de aanleg van wegen, worden in deze procedure geregeld. Het MIRT is de interne uitvoeringsagenda van het Ministerie van V&W, waarmee de voortgang van de ontwikkeling van wegen wordt bewaakt.

Het MIRT is ingevoerd om een betere controle te krijgen op de financiële uitgaven van infrastructuurprojecten en de besluitvorming van projecten te verbeteren (V&W 2007). Het MIRT bestaat uit drie fasen die aan de linkerkant van figuur 2 staan weergegeven. Op basis van het MIRT kan per fase besloten worden of het project voortgezet wordt op basis van de financiële gegevens. De voortgang van de projecten zijn dus afhankelijk van de beslissingen die door de overheid op basis van het MIRT genomen worden. Een paar jaar geleden werd het MIRT nog MIT genoemd, maar om een betere afstemming te krijgen met de omgeving is de R van Ruimte toegevoegd. Het doel hiervan was om de samenwerking met andere overheidsdepartementen te verbeteren. De samenwerking met andere sectoren kan voordelen voor verschillende partijen opleveren.

De tracé/m.e.r. procedure kent drie verschillende uitvoeringen: de normale aanpak, de verkorte uitvoering voor m.e.r.-plichtige (milieueffectrapportage) projecten en de verkorte aanpak voor niet m.e.r.-plichtige activiteiten. Als het project de aanleg van nieuwe infrastructuur betreft is de normale uitvoering van toepassing. De procedure is korter bij projecten die niet m.e.r.-plichtig zijn. De snelst mogelijke termijn om deze procedures te doorlopen wordt de basisdoorlooptijd genoemd, deze is 5,5 jaar bij een normale procedure. De uitgebreide procedure bevat vijf fasen, waar de milieueffectrapportage onderdeel van is.

De vijf fasen van de tracé/m.e.r. procedure lopen parallel aan de fases van het MIRT (zie figuur 2).

De gevolgen voor de omgeving worden in een trajectnota beschreven. Hierin staat ook beschreven welke mogelijkheden er zijn voor het oplossen van het verkeers- en vervoersprobleem. De trajectnota komt tot stand in de planstudiefase. Hierbij wordt beschreven welke invloeden infrastructuur heeft op milieu, ruimtelijke ordening, ecologie, landschap en andere relevante zaken. Het doel van de trajectnota is dat er genoeg informatie is om tot een bestuurlijk oordeel te komen (V&W 2006^A).



Figuur 2: Relatie van de tracé/m.e.r. procedure met de beslismomenten van het MIRT (V&W 2006^A).

Het MIRT en de tracé/m.e.r. procedure een aantal maal gewijzigd. Beide procedures hebben een ontwikkeling doorgemaakt, richting een meer integraal gebiedsgericht beleid. In 1997 is de tracé/m.e.r. procedure verbeterd, zodat de procedure sneller en eenvoudiger werd. Daarna is het spelregelkader van het toenmalige MIT tweemaal gewijzigd om meer aandacht aan de omgeving te geven. In 2002 is de werkwijzer aangepast waardoor in de verkenningsfase nadrukkelijker het omliggende gebied meegenomen werd bij de planvorming. In 2004 is het spelregelkader gewijzigd zodat er een meer integrale afweging van belangen wordt gemaakt in de verkenningsfase. Naast de bereikbaarheid wordt er dan ook gekeken naar veiligheid en kwaliteit (V&W 2004^A). In 2008 is het MIRT-spelregelkader opnieuw aangepast (V&W et al. 2008). Het nieuwe spelregelkader is op de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak gericht. Door de gebiedsgerichte aanpak moet de samenwerking met andere partijen verbeteren en moet er meer rekening gehouden worden met de omgeving. De gebiedsgerichte aanpak zal in hoofdstuk 3 nader worden toegelicht.

Er kan geconcludeerd worden dat er bij de planning van hoofdwegen twee procedures zijn te onderscheiden. De tracé/m.e.r. procedure die wettelijk verplicht is bij de aanleg van wegen en het MIRT. Dit is de interne uitvoeringsagenda van het Ministerie van V&W, waarin de voortgang van de projecten bewaakt wordt. De planning van wegen heeft in het verleden vooral sectoraal plaatsgevonden, via de tracé/m.e.r. procedure. Uit de toevoeging van de R van Ruimte blijkt dat er door de overheid wordt geprobeerd om de infrastructuurplanning meer integraal te laten plaatsvinden. Ondanks de vele regelgeving en verbeteringen van de procedure zijn er nog steeds problemen bij de planning van infrastructuur. Deze problemen worden in de volgende paragraaf besproken.

2.3. Planning van weg en omgeving

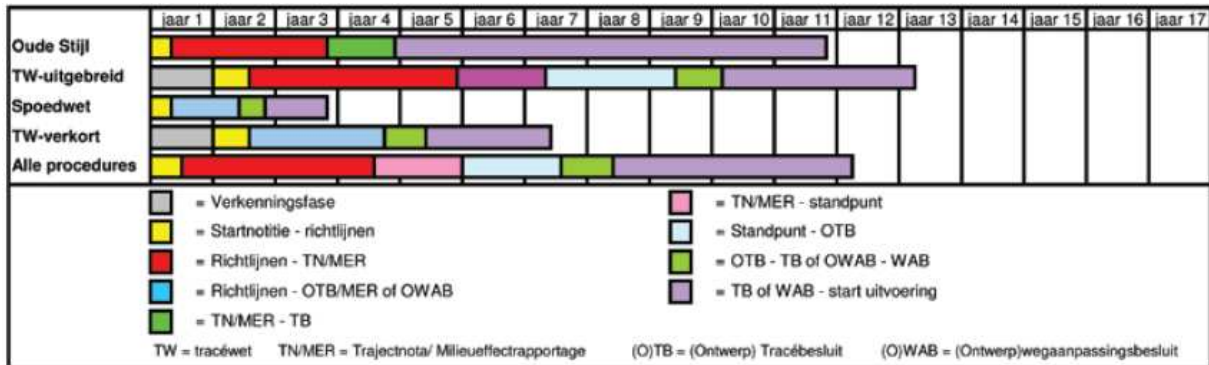
In de aanleiding is al kort beschreven dat er zowel problemen zijn bij de planning van infrastructuur als ruimtelijke problemen die veroorzaakt worden door de aanwezigheid van wegen. Deze twee problemen worden in deze paragraaf verder uitgelegd.

2.3.1 Problemen bij het proces van infrastructuurplanning

Mobiliteit is belangrijk voor veel mensen en bedrijven in Nederland. Deze mobiliteit is niet altijd even goed, doordat er iedere dag veel files staan, vooral tijdens de spits. Het is daarom belangrijk dat deze files zo veel mogelijk opgelost worden. Een mogelijkheid hiervoor is het aanpassen of aanleggen van infrastructuur, maar een probleem is dat de planning van infrastructuur om verschillende redenen moeizaam verloopt. Eerst worden een aantal algemene oorzaken van de moeizaam verlopende infrastructuurplanning besproken. Daarna worden een aantal problemen besproken in het besluitvormingsproces. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de problemen van de tracé/m.e.r. procedure.

Enkele oorzaken van de stroef verlopende infrastructuurplanning in Nederland zijn: Weinig ruimte, grote tegenstrijdige belangen, een veranderende rolverdeling tussen overheid en andere partijen en een toenemende invloed van regelgeving (Arts 2007). De belangentegenstelling is aanwezig op verschillende niveaus van de overheid. Er bestaan bijvoorbeeld belangentegenstellingen tussen VROM en Verkeer en Waterstaat, maar ook tussen lagere overheden, burgers en het rijk (Raad V&W 1998). Doordat Nederland dichtbevolkt is, zijn er weinig mogelijkheden voor de uitbreiding van wegen. Daarnaast hebben sectoren, zoals woning- en landbouw meer behoefte aan ruimte, waardoor de schaarste van ruimte steeds groter wordt (Arts 2007). Een toenemende druk van regelgeving is vooral afkomstig van de Europese Unie. Een voorbeeld hiervan zijn de nieuwe luchtkwaliteitseisen, waar in heel Europa aan voldaan moet worden. Deze eisen zijn voor Nederland lastig na te leven, vanwege de grote ruimtedruk. Doordat er veel mensen in een klein gebied wonen, worden de normen sneller overschreden. Naast deze problemen zijn er binnen het proces van infrastructuurplanning ook een aantal knelpunten, waardoor de planning van infrastructuur vertraagt wordt.

De Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (VBIP) (2008), die ook bekend staat als de commissie Elverding, heeft een onderzoek gedaan naar het proces van de planning van wegen. Deze commissie heeft zich vooral gericht op hoe het proces beter en sneller kan verlopen. De meeste processen van de planning van infrastructuur duren langer dan de tijd die vooraf wordt ingeschat (Adviescommissie VBIP 2008). De duur van het proces kan afgeleid worden van de lengte van de tracé/m.e.r. procedure. De basisdoorlooptijd is bijvoorbeeld voor de uitgebreide procedure 5,5 jaar. In figuur 3 hieronder is de gemiddelde doorlooptijd van de procedure weergegeven, deze is voor de uitgebreide tracé/m.e.r. procedure meer dan twaalf jaar. De tracé/m.e.r. procedure is door de jaren heen een aantal maal gewijzigd, waarbij er een verschil bestaat in de gemiddelde doorlooptijd.



Figuur 3: Gemiddelde doorlooptijd per procedure (Adviescommissie VBIP 2008).

Er zijn verschillende redenen waarom er bij het proces van infrastructuurplanning vertraging kan ontstaan. De mogelijke oorzaken voor de vertraging worden door de Adviescommissie VBIP (2008) verdeeld in drie onderdelen.

- Voorbereiding en bestuurscultuur
Doordat er veel partijen betrokken zijn bij de besluitvorming van projecten, blijkt het lastig om besluiten te nemen en hieraan vast te houden. Een andere reden die voor vertraging zorgt is onvoldoende budgettaire ruimte, waardoor het project vastloopt. Ook is de voorbereiding van projecten soms niet goed genoeg, omdat er te weinig kennis is.
- Juridische factoren
De complexe natuur- en milieuregelgeving in Nederland en de milieuregelgeving van de Europese Unie zorgen voor de meeste vertraging op het gebied van juridische factoren. Deze regels worden strikt gehanteerd, waardoor bij een kleine overschrijding projecten geen doorgang vinden.
- Besluitvormingsproces
Door het ontbreken van een goede verkenning worden er vaak besluiten genomen die te weinig draagvlak hebben. Hierdoor ontstaan er later in het proces problemen die voor vertraging zorgen.

Deze oorzaken zorgen ervoor dat er in het proces van infrastructuurplanning veel vertraging ontstaat, wat als gevolg heeft dat de kosten oplopen.

Naast het besluitvormingsproces van planning noemt de Raad V&W (1998) de tracé/m.e.r. procedure als een mogelijke oorzaak van de vertraging. De tracé/m.e.r. procedure is gericht op het bieden van rechtszekerheid en het bevorderen van slagvaardigheid voor de rijksoverheid. De procedure is gebaseerd op een relatie tussen overheid en andere partijen, waarbij de overheid een voorstel doet en de overige partijen daar wel of niet mee in stemmen (Raad V&W 1998). Doordat de overheid het initiatief heeft en besluiten van bovenaf worden genomen, wordt er vaak verzet geboden tegen plannen. Hierdoor kunnen projecten uiteindelijk meer vertraging oplopen, omdat er weerstand tegen het plan ontstaat.

Het probleem van de stroef verlopende infrastructuurplanning, zal de komende jaren waarschijnlijk alleen maar toenemen. De drukte op de wegen wordt groter, omdat er tot 2020 een toename van verkeer van 40% verwacht wordt ten opzichte van het jaar 2000 (V&W 2006^B). Dit zorgt voor een verhoogde druk op de bestaande infrastructuur, welke voor een deel opgelost zal worden met verbetering van wegen. Het probleem daarbij is dat de planning van infrastructuur steeds moeilijker wordt.

De hierboven beschreven problemen bij de planning van infrastructuur maken duidelijk dat er nieuwe methodes nodig zijn om wegen te plannen. Er kan geconcludeerd worden dat een

aantal van de hier genoemde problemen een verband heeft. Zo zorgt een tekort aan ruimte ervoor dat belangen snel met elkaar botsen. Daarnaast heeft de toenemende invloed van regelgeving een negatieve invloed op het planningsproces van infrastructuur. Naast deze stroef verlopende infrastructuurplanning zijn er ook problemen met de wisselwerking tussen de weg en omgeving, deze worden hierna besproken.

2.3.2 Planning van de omgeving van infrastructuur

De aanleg of aanpassing van hoofdwegen kan een groot effect op de omgeving hebben. Naast veel positieve effecten, zoals het verbeteren van de bereikbaarheid kunnen er ook negatieve effecten ontstaan, zoals een toename van bebouwing waar dat niet gewenst is.

Een goede bereikbaarheid van een gebied veroorzaakt vaak positieve economische effecten. Hierdoor is het mogelijk dat er een toename van bedrijventerreinen en andere ontwikkelingen langs de snelweg plaats vindt. Deze bebouwing vindt vaak ongecontroleerd plaats en zorgt voor onvrede bij veel mensen (Ruimtelijk Planbureau 2006). De ongecontroleerde ontwikkelingen die naast de hoofdwegen plaatsvinden worden ook wel aangeduid met de term verrommeling (Ruimtelijk Planbureau 2006). Deze term wordt gebruikt, omdat de projecten weinig samenhang vertonen en er weinig rekening wordt gehouden met inpassing in de omgeving. Dit zijn indirecte effecten van een weg, omdat ze niet het directe gevolg zijn van de aanpassing van infrastructuur. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat ze een negatief effect op natuur en landschappen kunnen hebben.

Bij de oplossing van deze problemen gaat het er volgens het Ruimtelijk Planbureau (2006) om, dat er keuzes moeten worden gemaakt hoe de ruimte langs de snelweg ingericht moet worden. Als deze keuzes niet worden gemaakt zullen open gebieden in het landschap steeds meer volgebouwd worden, wat volgens veel mensen ongewenst is. Een manier waarop de negatieve effecten beperkt zouden kunnen worden is een zorgvuldigere planning van infrastructuur. Een mogelijkheid is om bij de planning van infrastructuur niet alleen met effecten langs een klein gebied bij de snelweg rekening te houden. Door een groter gebied rond de snelweg mee te nemen in de planning zouden de ongewenste ontwikkelingen beter gecontroleerd kunnen worden.

Ook andere bronnen geven aan dat er bij de planning van infrastructuur meer rekening gehouden zou moeten worden met de omgeving (Adviescommissie VBIP 2008, Raad V&W 1998, VROM-raad 1999, Heerema et al. 2003, Heerema 2008). De reden hiervoor zijn de mogelijke negatieve effecten van infrastructuur op de omgeving. Aan de andere kant is een goede infrastructuur belangrijk in Nederland, omdat er ook veel positieve economische effecten zijn. Om de positieve effecten te behouden en de negatieve effecten te beperken zijn er nieuwe methoden nodig voor de planning van wegen. Volgens de Raad V&W (1998) is de infrastructuurplanning te sectoraal gericht waardoor weg en omgeving worden gescheiden om negatieve effecten te vermijden. In plaats van het scheiden van de weg en omgeving kunnen deze beter op elkaar worden afgestemd. Deze verbeterde afstemming kan zorgen voor een hogere kwaliteit van weg en leefomgeving (Raad V&W 1998).

2.4. Conclusie

Er zijn dus meerdere problemen bij de planning van infrastructuur in Nederland. De laatste jaren zijn er wijzigingen doorgevoerd bij het MIRT om een integrale planning te bevorderen. Een tekort aan ruimte en belangentegenstellingen zorgen ervoor dat uitbreiding van wegen

moelijk is. Ook wordt de tracé/m.e.r. procedure gezien als mogelijke oorzaak van de vertraging. De procedure is vooral gericht op het bieden van rechtszekerheid voor de eigen sector en is minder ‘ontwikkelingsgericht’ en gericht op samenwerking met andere partijen. Hierdoor werken deze partijen elkaar vaak tegen. Daarnaast zijn er andere problemen zoals de ongewenste groei van bebouwing naast snelwegen. Een overeenkomst tussen de twee beschreven problemen is dat ze deels worden veroorzaakt door een sectoraal gerichte planning. Hierdoor is de afstemming van de weg met de ruimtelijke ontwikkelingen niet altijd even goed. Dit kan een negatief effect hebben op de planning van infrastructuur en het controleren van ruimtelijke ontwikkelingen. De problemen zorgen ervoor dat de procedures niet snel kunnen worden doorlopen, waardoor de planning vaak lang duurt. Ook worden er door burgers steeds meer kwaliteitseisen gesteld aan de planning van infrastructuur, omdat infrastructuur een grote invloed heeft op de omgeving. Door deze nieuwe ontwikkelingen is een andere aanpak van infrastructuurplanning gewenst. Een voorbeeld hiervan is de gebiedsgerichte aanpak die in deze studie wordt onderzocht. Voordat er in een aantal cases getoetst gaat worden welk effect deze aanpak heeft bij de planning van infrastructuur, wordt eerst een beschrijving gegeven van de gebiedsgerichte aanpak.

3. Gebiedsgerichte aanpak

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een onderscheid gemaakt tussen infrastructuurplanning en ruimtelijke ontwikkelingen bij wegen. Bij gebiedsgericht beleid is deze verdeling ook te maken. Bij infrastructuurplanning wordt deze benadering de gebiedsgerichte aanpak genoemd en bij de ruimtelijke ordening heet deze vorm van beleid gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de gebiedsgerichte aanpak, omdat de planning van infrastructuur de aanleiding is voor de samenhangende aanpak. Eerst volgt een beschrijving van de gebiedsgerichte aanpak in paragraaf 3.2. Daarna volgt een beschrijving van verschillende toepassingen van gebiedsgericht beleid in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 wordt het verschil beschreven ten opzichte van de traditionele benadering van infrastructuurplanning gevolgd door een conclusie.

3.2. Beschrijving van de gebiedsgerichte aanpak

Gebiedsgericht beleid wordt steeds meer toegepast, op beleidsterreinen die vaak eerder alleen hun eigen sectorale belangen nastreefden. Op het gebied van infrastructuurplanning is een verschuiving te zien van een traditionele aanpak naar een gebiedsgerichte aanpak (Van der Cammen 2006). Het kan van belang zijn om rekening te houden met het omliggende gebied, omdat de weg veel invloed heeft op de omgeving. Volgens Van der Cammen (2006) is er in de infrastructuurplanning voor wegen steeds meer aandacht voor deze benadering. Dit blijkt uit het nieuwe spelregelkader van het MIRT waarin de gebiedsgerichte aanpak wordt bevorderd ten opzichte van de traditionele aanpak (V&W et al. 2008). De gebiedsgerichte aanpak wordt vanuit dit spelregelkader gedefinieerd, omdat hier de meest concrete beschrijving wordt gegeven van gebiedsgericht beleid voor infrastructuur.

De gebiedsgerichte aanpak onderscheidt zich van de traditionele aanpak, doordat er wordt uitgegaan van een integrale aanpak op basis van een gebied. Een toepassing van de gebiedsgerichte aanpak wordt een integrale gebiedsopgave genoemd (V&W et al. 2008). In het rijksbeleid van Verkeer en Waterstaat et al. (2008) wordt de volgende definitie van een integrale gebiedsopgave gegeven: *Een integrale gebiedsopgave is een concrete opgave voor de middellange termijn binnen een begrensd gebied, op regionaal of lokaal schaalniveau, bestaand uit een aantal met elkaar samenhangende ruimtelijke vraagstukken (problemen, kansen of ambities), waarvan duidelijk is dat oplossing van de opgave als geheel leidt tot meerwaarde (financieel, draagvlak en ruimtelijke kwaliteit)*. De kenmerken van deze gebiedsgerichte aanpak of integrale gebiedsopgave uit deze definitie worden in de volgende alinea's besproken.

Bij de gebiedsgerichte aanpak worden ruimtelijke vraagstukken in samenhang met de planning van wegen benaderd. Dit betekent een integrale aanpak van verschillende ruimtelijke opgaven. Voorbeelden van opgaven die integraal benaderd kunnen worden zijn infrastructuur, bouw van woningen of kantoren, ontwikkeling van natuurgebied of economische ontwikkeling (V&W et al. 2008). Een praktijkvoorbeeld hiervan is dat bij de aanleg van infrastructuur ook een bedrijventerrein wordt aangelegd, omdat de vraag hiervoor kan stijgen als de bereikbaarheid verbetert. Daarbij zijn er ook mogelijkheden om natuur te ontwikkelen, zodat ook aan ecologische belangen gedacht wordt. Andere projecten die al gepland stonden kunnen ook meegenomen worden in de gebiedsgerichte aanpak, door ze in samenhang met de infrastructuurprojecten te ontwikkelen (V&W et al. 2008).

De samenhangende aanpak van vraagstukken moet er ook voor zorgen dat partijen in het proces van planvorming meer met elkaar gaan samenwerken om hun projecten beter op elkaar af te stemmen. Een goede samenwerking met zowel publieke als private partijen is daarom belangrijk bij de gebiedsgerichte aanpak (V&W 2006^B). Daarnaast verandert de rol van de rijksoverheid bij de gebiedsgerichte aanpak, omdat de opgave meer op regionaal en lokaal niveau plaatsvindt. Eerder ontwikkelde het rijk zelf meer projecten, maar de rijksoverheid stelt nu meer voorwaarden voor de ontwikkelingen. Daardoor wordt de samenwerking van het rijk met lagere overheden anders en verandert ook het planningsproces. Het rijk neemt bij de aanpassing van snelwegen wel het initiatief, zodat de projecten in de goede richting gestuurd worden (V&W et al. 2008). Decentrale overheden moeten vervolgens proberen hun beleid aan te laten sluiten op dat van het rijk. Het verschil ten opzichte van de traditionele aanpak is dat lagere overheden meer verantwoordelijkheden krijgen. Een toename van samenwerking en een verbeterde afstemming met ruimtelijke ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat verschillende functies in samenhang ontwikkeld worden.

Volgens Buunk et al. (2007) is het belangrijk dat er bij de planning van infrastructuur meer rekening wordt gehouden met het omliggende gebied. Bij een gebiedsgerichte aanpak is dit mogelijk, omdat de afbakening van het gebied de inhoud van het project en de partijen die erbij betrokken worden bepaald (V&W et al. 2008). Als er naar een klein gebied langs de snelweg wordt gekeken, zijn er weinig partijen betrokken en beperkt het probleem zich vooral tot de aanleg van de weg. Bij een groter gebied worden er meer partijen betrokken en wordt het probleem ook breder gedefinieerd. De definitie van het gebied vindt plaats in een gebiedsafbakening. Hierin staat een beschrijving van de potenties en belangen van het gebied en wat de mogelijke gevolgen van het project kunnen zijn (V&W et al. 2008). Daarnaast wordt er een beschrijving gemaakt van de demografische, ruimtelijke en sociaal economische omstandigheden (V&W et al. 2008).

Het uiteindelijke doel van de gebiedsgerichte aanpak is dat het leidt tot een meerwaarde. Dit kan zowel op het gebied van financiering, draagvlak als op het gebied van ruimtelijke kwaliteit of een combinatie daartussen (V&W et al. 2008). De mogelijke meerwaarde voor ruimtelijke kwaliteit wordt in het volgende hoofdstuk beschreven. Doordat ruimtelijke opgaven in samenhang aangepakt worden is het ook mogelijk om projecten gezamenlijk te financieren (V&W et al. 2008). Voor verschillende partijen kunnen hieruit financiële voordelen worden gehaald. Door investeringen op elkaar af te stemmen kunnen bepaalde kostenvoordelen ontstaan. Daarnaast kan er meerwaarde gecreëerd worden door het ontstaan van meer draagvlak als gevolg van een andere samenwerking bij de gebiedsgerichte aanpak (V&W et al. 2008). Een toename van draagvlak kan bevorderd worden door partijen zoals lagere overheden, burgers en bedrijven meer te betrekken bij het project. Het doel van het creëren van draagvlak is dat deze partijen zich minder gaan verzetten tegen het project, waardoor het planningsproces sneller kan verlopen. Een goed ingericht proces kan daarom bijdragen aan het realiseren van meerwaarde. Door de juiste partijen op een goede manier te benaderen. De basis voor het realiseren van een meerwaarde op verschillende gebieden is de integrale aanpak van projecten.

Ook in andere landen wordt een integrale manier van plannen steeds meer toegepast. In Engeland wordt bijvoorbeeld vanuit de overheid een integrale benadering bevorderd met de invoering van het nieuwe planningsysteem in 2004 (Counsell et al. 2006). Deze samenhangende aanpak van planning is vooral gericht op het verminderen van het nastreven van sectorale belangen en het bevorderen van samenwerking tussen partijen (Counsell et al.

2006). Er wordt een integrale aanpak nagestreefd door beleid en wetgeving van verschillende sectoren meer samen te voegen en op elkaar af te stemmen. Hierdoor worden partijen die eerder vooral hun eigen sectorale belangen behartigden meer aangezet tot samenwerking. De basis van deze vorm van integrale planning is gelijk aan de gebiedsgerichte aanpak die beschreven is voor infrastructuurplanning. Bij de gebiedsgerichte aanpak worden projecten ook in samenhang benaderd door een integrale aanpak, waardoor samenwerking bevordert wordt. Er zijn ook verschillen aan te geven met de integrale benadering die in Nederland wordt toegepast. In Engeland is de benadering bijvoorbeeld vooral op het proces gericht is, terwijl het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit ook een doel is in Nederland.

Er kunnen diverse redenen en doelen zijn voor de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. Daarom kunnen er verschillende vormen van deze aanpak worden onderscheiden. Deze verschillen kunnen verklaard worden uit de toepassing van de gebiedsgerichte benadering in de praktijk. Er worden daarom uit de praktijk verschillende typen van de gebiedsgerichte aanpak onderscheiden, waarbij de motivatie om de aanpak toe te passen verschilt. Deze verdeling in typen komt niet voor in de theorie, omdat deze indeling zelf gemaakt is. Door een verdeling te maken in diverse typen van gebiedsgericht beleid kunnen de verschillen in aanpak tussen de cases verklaard worden.

Type 1 Inhoudelijk

Bij deze vorm wordt een meerwaarde nagestreefd op inhoudelijk gebied. Door samenwerking moeten verschillende functies beter op elkaar afgestemd worden, waardoor het project op inhoudelijk gebied kwalitatief kan worden verbeterd. Een voorbeeld waarvan dit type kan worden afgeleid, is het project in Diesdonk waar een inhoudelijke meerwaarde wordt nagestreefd door afstemming van verschillende functies (Dil et al. 2006). Dit wordt gedaan door waterberging, creatie van natuur, recreatie en bedrijvigheid in samenhang te ontwikkelen. Aangezien deze functies met elkaar conflicteren kan het positief zijn om deze in samenhang te ontwikkelen.

Type 2 Draagvlak

Het doel van dit type is dat er medewerking komt voor een project. Het creëren van draagvlak is vooral op de procesmatige kant van de gebiedsgerichte aanpak gericht. Partijen met verschillende belangen werken elkaar soms tegen bij projecten, waardoor de voortgang belemmert wordt. Meer partijen betrekken en meer samenwerken kan ervoor zorgen dat er minder tegengestelde belangen zijn. Voor een knelpunt in het project kan bijvoorbeeld tot een oplossing worden gekomen die niet leidt tot een meerwaarde, maar wel tot een resultaat waarmee iedereen instemt. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat het project niet vastloopt. Ook is het mogelijk dit type van beleid toe te passen bij projecten die zijn vastgelopen. Door samen te werken kan er een oplossing gezocht worden voor de ontstane conflicten. Een voorbeeld van een project dat integraal is aangepakt om de tegengestelde belangen weg te nemen is de Overdiepse Polder (Dil et al. 2006, de Roo 2001).

Type 3 Beleids promotie

Deze vorm van gebiedsgericht beleid is onder andere terug te vinden bij ruimtelijke ontwikkelingen. Bij nieuwbouw of herstructureringen wordt de term gebiedsontwikkeling soms gebruikt ter promotie. Hierbij dient deze term vooral voor het behalen van andere doelen dan een inhoudelijke meerwaarde. Dit kunnen commerciële doelen zijn, zoals bijvoorbeeld bij vastgoedontwikkeling maar ook politieke doelen, zoals wilsvorming bij burgers. Voorbeelden van projecten waarbij dit gebeurt zijn kleinere projecten waarbij alleen een woonwijk of

bedrijventerrein wordt ontwikkeld¹. Ook bij grotere integraal uitgevoerde projecten kan gebiedsontwikkeling ter promotie gebruikt worden, zoals bij de Groningse wijk Meerstad². Dit project kan ook aangemerkt worden als een project dat bij type 1 hoort, omdat er ook een inhoudelijke meerwaarde wordt nagestreefd.

Tabel 1: Typen gebiedsgericht beleid

Type	Beschrijving
1 Inhoudelijk	Creëren van een inhoudelijke meerwaarde door een samenhangende aanpak.
2 Draagvlak	Verminderen van weerstand tussen partijen door samenwerking, met als doel de doorgang van het project.
3 Beleidspromotie	Gebruiken van de term gebiedsgericht ter promotie van een project.

In tabel 1 staat een korte samenvatting van de verschillende typen van gebiedsgericht beleid. Het is mogelijk dat bij één project meerdere typen van gebiedsgericht beleid worden toegepast. Bij de uitleg van type 3 staat het voorbeeld van Meerstad beschreven dat ook onder type 1 kan worden ingedeeld. Een andere mogelijkheid is, dat bij een project waarbij het doel is om draagvlak te creëren ook een inhoudelijke meerwaarde wordt nagestreefd, waardoor type 1 en 2 worden toegepast. Bij infrastructuurplanning zouden alle typen onafhankelijk van elkaar of in samenhang kunnen voorkomen. De gebiedsgerichte aanpak kan bij infrastructuurprojecten zowel voor een inhoudelijke meerwaarde, draagvlak als promotie worden gebruikt.

Er kan worden geconcludeerd dat de gebiedsgerichte aanpak een integrale manier van plannen is die de samenwerking tussen verschillende sectorale partijen kan bevorderen. Deze aanpak heeft sterke overeenkomsten met de integrale aanpak, zoals deze de laatste jaren in Engeland wordt toegepast. Voor de gebiedsgerichte aanpak bij infrastructuurplanning kunnen op basis van de beschrijving vier kenmerken worden onderscheiden. Dit zijn een integrale aanpak, toename van samenwerking, gebiedsgerichtheid en het nastreven van meerwaarde. Deze kenmerken van de gebiedsgerichte aanpak kunnen niet geheel los van elkaar gezien. Ten eerste zorgt de integrale aanpak ervoor dat partijen moeten gaan samenwerken. Ook worden ruimtelijke ontwikkelingen meegenomen in de planvorming, waardoor er naar een groter gebied, dan alleen de weg wordt gekeken. De inhoudelijke meerwaarde en draagvlak die bij de typen van gebiedsgericht beleid zijn beschreven, hebben veel overeenkomsten met de ruimtelijke kwaliteit en het proces waarop de projecten getoetst gaan worden. Het nastreven van een inhoudelijke meerwaarde kan bij ruimtelijke ontwikkelingen overeenkomen met het streven naar een meerwaarde van ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast is het creëren van draagvlak en oplossen van conflicten voor een project een onderdeel van het planningsproces. Naast infrastructuurplanning is gebiedsgericht beleid ook bij andere beleidsterreinen toegepast. In de volgende paragraaf wordt het ontstaan van deze vorm van beleid en de toepassing op andere beleidsterreinen beschreven.

¹ www.oranjewoud.nl

² www.meerstadgroningen.nl

3.3. De toepassing van gebiedsgericht beleid

Om een goed inzicht te krijgen in de gebiedsgerichte benadering worden eerst een aantal toepassingen hiervan kort beschreven. Gebiedsgericht beleid wordt al vele jaren op verschillende beleidsterreinen toegepast, zoals: milieu, water en ruimtelijke ordening. De ontwikkeling van de gebiedsgerichte benadering in de afgelopen jaren heeft invloed gehad op de methode die voor infrastructuurplanning tegenwoordig wordt gebruikt. De voorbeelden moeten inzicht geven in de mogelijkheden om de benadering toe te passen. Aangezien gebiedsgericht beleid nog niet veel bij de planning van infrastructuur is toegepast, wordt aan de hand van voorbeelden van andere beleidsterreinen getoond hoe gebiedsgericht beleid kan worden toegepast in de praktijk. Het precieze ontstaan van de gebiedsgerichte benadering is moeilijk te bepalen, door de brede opvatting van het begrip en de vele verschillende toepassingen van gebiedsgericht beleid. De benadering is waarschijnlijk ontstaan in het milieubeleid in de jaren tachtig. In het Actieplan Gebiedsgericht milieubeleid uit 1990, wordt voor het eerst een stap in de uitvoering van gebiedsgericht beleid gezet (De Roo 2001). Op andere beleidsterreinen is de gebiedsgerichte benadering pas later toegepast. In de jaren negentig zijn er zowel bij de ontwikkeling van infrastructuur, watermanagement als beleid voor natuur en landschappelijke gebieden, ontwikkelingen of proefprojecten geweest met de gebiedsgerichte benadering. Eerst wordt de toepassing in het milieubeleid besproken.

3.3.1 Milieubeleid

Er zijn in het milieubeleid verschillende soorten van de gebiedsgerichte benadering te onderscheiden. Zo is er de Integrale Milieu Zonering (IMZ), waarbij milieunormen worden gesteld, door middel van zonering. De zonering zorgt ervoor dat ruimtelijke ontwikkelingen en vervuilende functies gescheiden moeten worden. De methode Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu (ROM) is een benadering waarbij een samengaan van ruimtelijke ontwikkeling en milieu wordt nagestreefd. Dit wordt zowel nagestreefd op het gebied van inhoud als ook op het gebied van beleid en bestuur (De Roo 2001). Het verschil tussen beide benaderingen is dat bij de IMZ ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk worden gescheiden van functies die negatieve milieueffecten veroorzaken. Bij het ROM beleid wordt geprobeerd deze functies binnen de milieunormen zo goed mogelijk met elkaar in te passen. Een andere toepassing van de gebiedsgerichte benadering in het milieubeleid is het project Stad en Milieu. Volgens deze benadering houdt de gebiedsgerichte aanpak het volgende in: Door het gebied centraal te stellen, wordt men ertoe gedwongen om verschillende sectorale invalshoeken te betrekken en een integrale benadering toe te passen. De integrale manier van benaderen zorgt ervoor dat burgers worden betrokken bij het werken aan een goede leefkwaliteit van het gebied (VROM 2005). De Stad en Milieu benadering heeft overeenkomsten met type 1 en type 2 van gebiedsgericht beleid. Er kan gestreefd worden naar een inhoudelijke meerwaarde, namelijk de leefkwaliteit. Ook kan de benadering voor overeenstemming zorgen, waardoor het proces niet belemmerd wordt als gevolg van conflicterende belangen.

3.3.2 Watermanagement

In de kaderrichtlijn water wordt gebiedsgericht beleid op het gebied van watermanagement beschreven (Europese commissie 2002). De kaderrichtlijn probeert samenwerking tussen overheden en burgers te verbeteren, door middel van bestuur op basis van stroomgebieden, in plaats van de traditionele bestuurlijke grenzen. Het doel van deze samenwerking is een betere afstemming van de kwaliteit en kwantiteit van water. De richtlijn gaat er vanuit dat watersystemen met elkaar samenhangen en daarom ook als één geheel moeten worden

bestuurd. Door het vaststellen van de stroomgebieden, zijn diverse partijen genoodzaakt met elkaar samen te werken, waardoor een integrale aanpak ontstaat. Deze aanpak kan zowel onder type 1 als 2 worden ingedeeld. Er wordt zowel gestreefd naar een inhoudelijke meerwaarde, als naar het creëren van draagvlak.

3.3.3 Natuur en landelijke gebieden

Een ander beleidsterrein waarbij gebiedsgericht beleid wordt toegepast is bij de inrichting van landelijke en natuurgebieden. In 1994 is er op dit beleidsterrein begonnen met de toepassing van de gebiedsgerichte benadering (Overbeek et al. 2006). De nieuwe aanpak moet leiden tot een betere afstemming van tegenstrijdige belangen, zoals landbouw, recreatie en natuur in landelijke gebieden. Hierbij wordt gekozen voor de benadering van een probleem op basis van een bepaald gebied, in plaats van bestaande bestuurlijke grenzen. Er wordt door middel van een integrale benadering geprobeerd, om een goede mix van belangen te creëren, zodat bijvoorbeeld boeren kunnen blijven produceren en tegelijkertijd natuur behouden blijft. Uiteindelijk moet de benadering leiden tot een hogere omgevingskwaliteit. Deze vorm van gebiedsgericht beleid zal vooral voorkomen onder type 1 en 2. Het creëren van de omgevingskwaliteit is een inhoudelijk belang, waardoor type 1 wordt toegepast. Doordat het natuurlijke belang vaak conflicteert met andere belangen, is ook het procesgerichte type hier van toepassing.

3.3.4 Verkeer en vervoer/netwerk

Bij de planning van het netwerk van verkeer en vervoer wordt gebiedsgericht beleid gebruikt om veiligheid en bereikbaarheid beter te integreren (Rijkswaterstaat 2007). Door verkeersproblemen in gebieden te plaatsen, kunnen diverse verkeersmanagers en overheden door samenwerking tot een betere oplossing komen. Voor verkeer en vervoer worden dan zogenaamde netwerkanalyses gemaakt, waarin het vervoer in kaart gebracht wordt. Deze netwerkanalyses worden vaak als aanleiding gebruikt voor de aanleg van nieuwe infrastructuur, omdat deze de problemen in het netwerk in kaart brengen. Deze vorm van beleid valt onder type 1 van de gebiedsgerichte aanpak, omdat het beleid vooral op inhoudelijke doelen is gericht.

3.3.5 Ruimtelijke ordening

Gebiedsontwikkeling is de term die gebruikt wordt voor gebiedsgericht beleid in de ruimtelijke ordening (Adviescommissie gebiedsontwikkeling 2005). Het gebiedsgerichte beleid heeft op het gebied van ruimtelijke ordening een ontwikkeling doorgemaakt, waarbij projecten steeds interactiever en meer integraal worden benaderd (Dil et al. 2006). De Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005) ziet de stap naar gebiedsontwikkeling als een logische stap. Voor het rijk werd het steeds moeilijker om projecten uit te voeren door een veranderende maatschappij, toenemende Europese regelgeving en een toenemende druk op de ruimte. Er was daarom behoefte aan een andere manier van benaderen (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling 2005). Er heeft een ontwikkeling in de aanpak van projecten plaatsgevonden, waarbij de posities van de rijksoverheid en lagere overheden zijn veranderd. Evenals bij gebiedsgericht beleid bij infrastructuurplanning krijgen lagere overheden meer verantwoordelijkheden en zorgt de rijksoverheid voor de regie.

In Van der Cammen (2006) worden de volgende vier punten als de kern van de aanpak bij gebiedsontwikkeling genoemd:

- Problemen worden integraal aangepakt door een gebied centraal te stellen, in plaats van institutionele of bestuurlijke grenzen
- Gezamenlijk te realiseren kwaliteit
- Samenwerking tussen partijen, zowel privaat als publiek
- Gezamenlijke bijdrage voor financiën

De gebiedsgerichte aanpak van infrastructuurplanning vertoont sterke overeenkomsten met de hier genoemde punten van gebiedsontwikkeling. Dit zijn de integrale benadering van projecten en de samenwerking tussen de verschillende partijen. Bij de ruimtelijke ordening is het mogelijk dat alle beschreven typen van gebiedsgericht beleid voorkomen. Omdat projecten bij de ruimtelijke ordening erg verschillend kunnen zijn, is het ook mogelijk dat er verschillende typen tegelijkertijd toegepast worden.

De aanleg van wegen wordt steeds vaker gecombineerd met ruimtelijke ontwikkelingen. Ook vanuit de ruimtelijke ordening is in de laatste jaren duidelijk geworden dat het verstandig is de ontwikkeling van gebieden meer integraal te laten plaatsvinden tussen verschillende beleidsterreinen (Adviescommissie gebiedsontwikkeling 2005). De integrale aanpak van infrastructuur projecten kan zowel leiden tot aanpassing van de wegen als van de omgeving (V&W 2006^B).

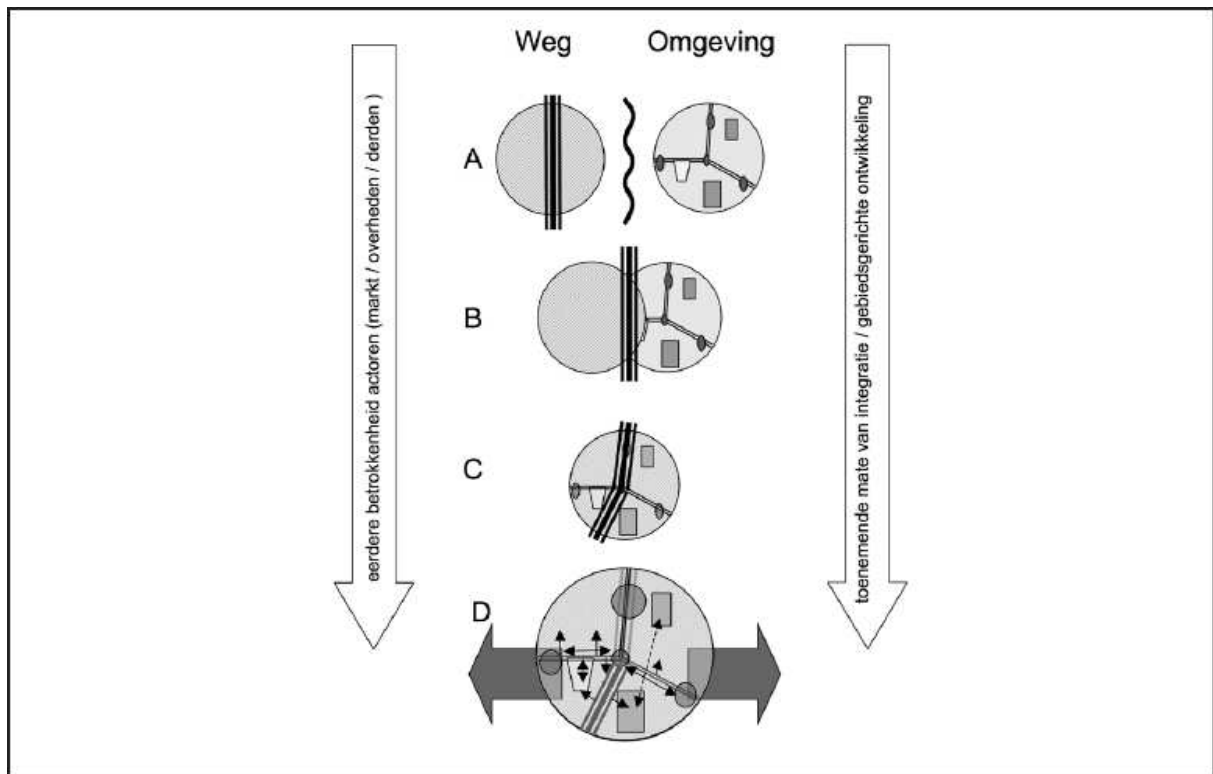
Er kan worden geconcludeerd dat er door de toepassingen van gebiedsgericht beleid veel ervaring is opgedaan. Dankzij deze ervaring heeft het gebiedsgericht beleid zich kunnen ontwikkelen tot de huidige vorm. In de infrastructuurplanning is er nog weinig ervaring met gebiedsgericht beleid. Er wordt geprobeerd om zoveel mogelijk projecten gebiedsgericht aan te pakken, maar voor veel projecten wordt de traditionele aanpak nog gebruikt. Om duidelijk het verschil aan te kunnen geven tussen de gebiedsgerichte- en traditionele benadering, worden in de volgende paragraaf de verschillen tussen beide beschreven.

3.4. Verschil met de traditionele benadering voor infrastructuur

Er zijn steeds meer projecten in Nederland bij de aanleg van nieuwe infrastructuur waarbij de gebiedsgerichte aanpak wordt toegepast. Ook is er een speciaal beleidsprogramma opgericht, genaamd Ruimte en Mobiliteit. Hierin wordt geprobeerd kennis samen te brengen over de interactie tussen de weg en de omliggende ruimte³. De traditionele benadering houdt vaak weinig rekening met de omgeving van de weg. De gebiedsgerichte aanpak van projecten moet ervoor zorgen dat de samenhang tussen weg en omgeving groter wordt.

Hieronder in figuur 4 is de omslag van denken door de jaren heen te zien voor het plannen van wegen, met uiteindelijk het denken vanuit het gebied (Arts 2007). Er is te zien dat de weg en omgeving eerder los van elkaar werden benaderd, waardoor er weinig samenhang was tussen verschillende vraagstukken (zie A). Bij het denken vanuit het gebied wordt gekeken hoe alle functies het beste ingepast kunnen worden in het gebied (zie D). De ontwikkeling van infrastructuurplanning, zoals deze hieronder wordt voorgesteld is nog niet volledig doorlopen, aangezien de traditionele aanpak nog steeds bij projecten wordt toegepast. Ook kan bij gebiedsgericht uitgevoerde projecten de weg het uitgangspunt zijn, in plaats van de ontwikkeling van het gebied.

³ www.ruimte-mobiliteit.nl



Figuur 4: Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur ontwikkeling (Arts 2007).

Naast de gebiedsgerichte aanpak wordt de meer traditionele aanpak (zie figuur 4 onder A) van projecten niet uitgesloten in het beleid van V&W et al. (2008). Er moet per project beoordeeld worden welke aanpak het beste toegepast kan worden. De traditionele aanpak wordt beschreven als de sectorale aanpak in het MIRT Spelregelkader (V&W et al. 2008). De sectorale aanpak bestaat alleen uit projecten binnen de eigen sector. Daarbij kan de aanleg van een weg bijvoorbeeld wel gecombineerd worden met een spoorweg, omdat deze tot dezelfde sector behoren. Dit wordt interne integratie genoemd, omdat ze binnen de eigen sector integreren (De Roo 2001). Bij de gebiedsgerichte aanpak is sprake van externe integratie, omdat met andere sectoren wordt geïntegreerd. Een ander verschil tussen beide benaderingen is de grote van het gebied dat wordt meegenomen in de planning. Bij de gebiedsgerichte aanpak is het belangrijk om naar effecten in een groot gebied te kijken, bij de sectorale aanpak is dit gebied een stuk kleiner.

In het MIRT Spelregelkader (V&W et al. 2008) wordt de voorkeur uitgesproken om zoveel mogelijk projecten gebiedsgericht aan te pakken. Deze benadering hoeft niet voor ieder project de beste oplossing te zijn. Een sectorale aanpak past vooral bij projecten die niet te groot en ingewikkeld zijn (V&W et al. 2008). Dit houdt in dat ze geen of weinig samenhang met andere projecten, beperkte invloed op de omgeving en een eenduidig doel hebben. De gebiedsgerichte aanpak is vooral geschikt voor projecten waarbij veel partijen, belangen, en verschillende sectoren een rol spelen. Daarnaast is deze aanpak geschikt als er verwacht wordt dat het project een grote invloed heeft op de omgeving. Voor aanvang van het project wordt gekeken welke aanpak het beste bij het project past (V&W et al. 2008). Bij de startnotitie wordt een besluit genomen of op basis van bovengenoemde punten het project gebiedsgericht of sectoraal benaderd gaat worden.

Er kan worden geconcludeerd dat de gebiedsgerichte aanpak op een aantal punten verschilt van de traditionele aanpak van infrastructuurplanning. Een essentieel verschil is dat projecten

bij de gebiedsgerichte aanpak vooral integraal benaderd worden, waardoor er aandacht is voor een groter gebied. Bij de traditionele benadering wordt er gepland vanuit het eigen sectorale belang en is er minder afstemming met andere sectoren, zoals de ruimtelijke ordening.

3.5. Conclusie

De toepassing van de gebiedsgerichte aanpak kan op verschillende manieren voor een meerwaarde zorgen namelijk door een verbeterde ruimtelijke kwaliteit, gedeelde financiering of het creëren van draagvlak. Dit zou moeten ontstaan door de integrale manier van benaderen en de andere samenwerking tussen partijen. Het draagvlak kan toenemen, doordat diverse partijen meer moeten gaan samenwerken in plaats van elkaar tegenwerken. De meerwaarde voor financiering kan ontstaan doordat kosten gedeeld kunnen worden. Daarnaast kan de samenhangende aanpak ervoor zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit verbeterd wordt. De integrale benadering wordt ook in andere landen toegepast, zoals in Engeland. De toepassing in andere landen geeft aan dat deze benadering brede toepassingsmogelijkheden heeft. Dit blijkt ook uit de drie verschillende typen benaderingen die uit de praktijk afgeleid zijn, namelijk: inhoudelijk, beleids promotie en draagvlak. Het is mogelijk dat bij één project meerdere typen worden toegepast. Daarnaast geeft ook het gebruik op andere beleidsterreinen de brede toepasbaarheid van gebiedsgericht beleid aan. De basis van gebiedsgericht beleid is terug te halen uit de toepassingen op de verschillende beleidsterreinen. Overeenkomsten hiertussen zijn dat er een integrale benadering plaatsvindt waardoor de samenwerking tussen verschillende partijen veranderd. Een verschil met de traditionele benadering is, dat deze meer op de eigen sector is gericht, waardoor er minder met andere partijen wordt samengewerkt. In het volgende hoofdstuk worden ruimtelijke kwaliteit en het planningsproces beschreven, zodat in deze theorie inzicht kan worden verkregen.

4. Theoretisch kader: Ruimtelijke kwaliteit en planningsproces

4.1. Inleiding

Het begrip kwaliteit is in de ruimtelijke ordening lastig te definiëren (Driessen 2005). Er zijn in de ruimtelijke ordening diverse opvattingen over kwaliteit. In dit onderzoek is gekozen voor een beoordeling op ruimtelijke kwaliteit, omdat de verbetering van ruimtelijke kwaliteit één van de doelen van de gebiedsgerichte aanpak is. Daarnaast wordt het planningsproces getoetst, omdat door toepassing van de gebiedsgerichte aanpak het proces veranderd, zoals in het vorige hoofdstuk besproken is. Het doel van dit hoofdstuk is om uit te leggen wat ruimtelijke kwaliteit en het planningsproces is. Paragraaf 4.2 van dit hoofdstuk is een algemeen stuk over ruimtelijke kwaliteit, waarin een aantal beschrijvingen hiervan worden besproken. Hierdoor wordt duidelijk wat ruimtelijke kwaliteit inhoudt en wat de verschillen zijn tussen de beschrijvingen. In paragraaf 4.3 en 4.4 wordt ingegaan op specifieke kenmerken van ruimtelijke kwaliteit, omdat op basis van deze kenmerken beter een toetsingkader kan worden samengesteld. Daarnaast kunnen deze eigenschappen van ruimtelijke kwaliteit gebruikt worden om het effect aan te geven van de gebiedsgerichte aanpak. Daarna wordt in paragraaf 4.5 een aantal voorbeelden gegeven van het gebruik van ruimtelijke kwaliteit in de praktijk. Tenslotte worden in paragraaf 4.6 een aantal kenmerken van het proces van infrastructuurplanning besproken, die aan kunnen geven welk effect de gebiedsgerichte aanpak hierop heeft.

4.2. Ruimtelijke kwaliteit

Bij de beschrijving van ruimtelijke kwaliteit wordt deze vaak opgedeeld in deelaspecten. Bij ruimtelijke kwaliteit zijn niet alleen bepaalde deelaspecten belangrijk, zoals een goede luchtkwaliteit of een goede economie, maar is vooral een goede totale kwaliteit goed van belang (VROM 2001, Driessen 2005). Kwaliteit kan in de ruimtelijke ordening een subjectief begrip worden genoemd, omdat kwaliteitsbeoordelingen zijn gebaseerd op de visie van mensen (Hooimeijer et al. 2001). Iedereen kan zijn eigen beeld vormen van ruimtelijke kwaliteit waardoor het afhankelijk is van individuele beoordelingen (Driessen 2005). Daardoor is het moeilijk om voor een gebied een beschrijving te geven van ruimtelijke kwaliteit. Aangezien het begrip ruimtelijke kwaliteit erg breed is kan het op verschillende manieren gebruikt worden. Zo kan ruimtelijke kwaliteit gebruikt worden als beleidsvoornemen, als instrument om kwaliteit te definiëren in een gebied, maar ook als toetsingkader, zoals in dit onderzoek gebeurt (Daamen 2005).

4.2.1 Uitwerkingen ruimtelijke kwaliteit

Om inzicht te krijgen op welke manier ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt kan worden, worden drie verschillende beschrijvingen besproken. Er is gekozen voor drie beschrijvingen, omdat wordt verwacht dat hiermee een duidelijk inzicht kan worden gegeven over ruimtelijke kwaliteit. Allereerst is de beschrijving in de Nota Ruimte gekozen, omdat deze behoort tot het algemeen geldend beleid voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Daarnaast zijn twee beschrijvingen genomen die ruimtelijke kwaliteit verder operationaliseren, omdat de uitwerking van de Nota Ruimte erg breed is. Deze twee beschrijvingen zijn veel gebruikte operationalisaties die ook veel worden gebruikt in andere literatuur. Er is voor meerdere operationalisaties gekozen, omdat ze verschillende inzichten geven in ruimtelijke kwaliteit, doordat ze gebaseerd zijn op verschillende theorieën. De beschrijvingen zijn op de volgende bestaande theorieën gebaseerd: duurzaamheid, de lagenbenadering en de gebruiks-, belevings-

en toekomstwaarde. Bij twee beschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit worden twee van deze bestaande theorieën gecombineerd. Ruimtelijke kwaliteit wordt in de Nota Ruimte beschreven aan de hand van de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. Deze beschrijving wordt eerst besproken, daarna volgen de uitwerkingen genaamd 'kwaliteit in lagen' en 'kwaliteit in meervoud'.

4.2.2 Nota Ruimte

Leidraad voor het beleid van de ruimtelijke ordening in Nederland is de Nota Ruimte. In de afgelopen edities van deze nota is ruimtelijke kwaliteit op verschillende manieren uitgewerkt. De inhoud van kwaliteit kan per situatie verschillen. Daarom wordt er in de Nota Ruimte een brede definitie gegeven, zodat deze op verschillende situaties toegepast kan worden.

In de Nota Ruimte wordt ervan uitgegaan dat ruimtelijke kwaliteit een combinatie is van de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze begrippen zijn als ruimtelijke kwaliteit geïntroduceerd in de vierde Nota Ruimte (VROM 1988). In de Nota Ruimte uit 2004 wordt de volgende beschrijving gegeven waar deze waarden aan moeten voldoen (VROM 2004). De gebruikswaarde van het project is goed als diverse functies goed ingepast worden zoals, wonen, werken en natuur. Het gaat er daarbij om dat de functies niet tegenstrijdig zijn en mogelijk elkaar versterken. Bij de gebruikswaarde is het belangrijk dat verschillende functies toegankelijk zijn voor alle mensen die er gebruik van kunnen of willen maken. De belevingswaarde is afhankelijk van de omgeving waarin de mensen leven. Zij hebben een bepaalde binding met elementen van het gebied die herkenbaar of gemeenschappelijk zijn. Verder is het bij belevingswaarde belangrijk dat er diversiteit is, omdat de belangen van de mensen verschillend zijn (VROM 2004). Bij de toekomstwaarde van een project is het van belang dat het project een lange levensduur heeft en dat het ook in de toekomst aan bepaalde eisen voldoet.

Er kan worden geconcludeerd dat bij de uitwerking van VROM (2004) de ruimtelijke kwaliteit afhankelijk is van de combinatie van gebruiks- belevings- en toekomstwaarde. De beschrijving die gegeven wordt is erg breed, waardoor deze op verschillende beleidsterreinen is toe te passen.

4.2.3 Kwaliteit in lagen

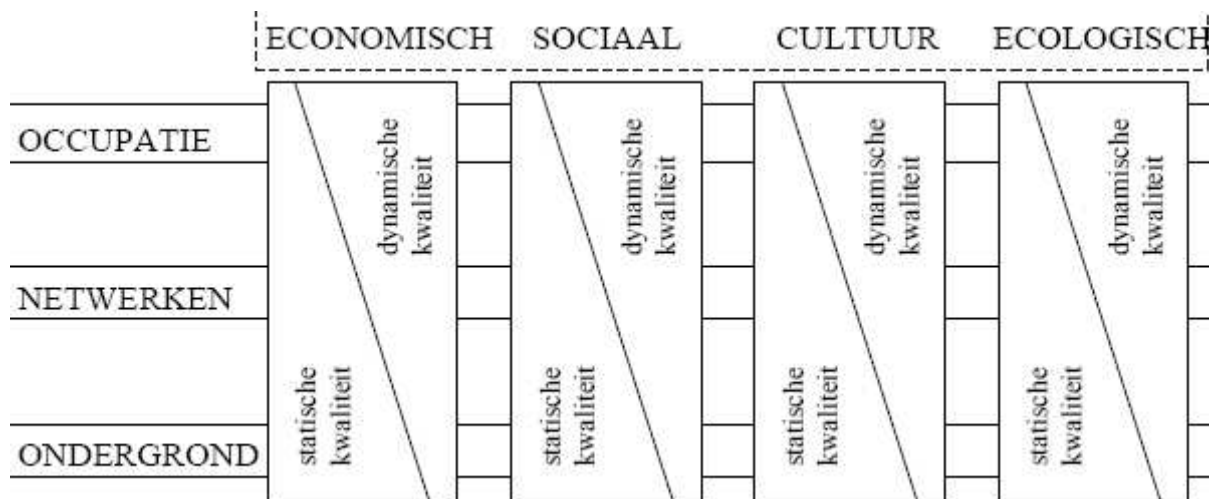
Er is een keuze gemaakt voor deze uitwerking van ruimtelijke kwaliteit, omdat hierin de theorie van de lagenbenadering verwerkt is. Hierdoor ontstaat een ander inzicht in ruimtelijke kwaliteit ten opzichte van de andere beschrijvingen, waarin deze theorie niet gebruikt wordt. Daarnaast wordt deze beschrijving ook veel gebruikt in andere literatuur om inzicht te geven in ruimtelijke kwaliteit. Volgens Werksma (2002) bestaat ruimtelijke kwaliteit uit een maatschappelijke en een ruimtelijke component. Ruimtelijke kwaliteit ontstaat als deze twee componenten elkaar versterken. Eerst wordt de maatschappelijke component beschreven, daarna de ruimtelijke component. Vervolgens wordt uitgelegd hoe Werksma (2002) tot een schema van ruimtelijke kwaliteit komt.

De maatschappelijke component bestaat uit vier maatschappelijke belangen: economisch, sociaal, ecologisch en cultureel. Deze vier belangen veranderen voortdurend doordat de maatschappij verandert. De maatschappelijke component wordt steeds dynamischer, doordat er ontwikkelingen plaatsvinden, die ervoor zorgen dat er minder zekerheden bestaan. Door een verbeterde technologie en een groeiende bevolking wordt de maatschappij steeds

moelijker te begrijpen. Dit heeft als gevolg dat de wensen van de maatschappij voor ruimtelijke ontwikkelingen ook snel veranderen en moeilijk te controleren zijn. Door deze maatschappelijke ontwikkelingen ontstaat steeds meer verschil tussen ruimtelijke plannen en werkelijkheid. Dit komt doordat er meer onzekerheden zijn die niet bij het maken van plannen voorzien kunnen worden.

De ruimtelijke component wordt beschreven aan de hand van de lagenbenadering. Deze benadering heeft een andere visie op ruimtelijke ontwikkelingen, omdat er een onderscheid wordt gemaakt in een occupatie-, netwerk en grondlaag. De occupatielaag bestaat uit bebouwing, zoals huizen en kantoren. De netwerklaag bestaat uit de onderdelen die voor verbinding tussen de mensen moeten zorgen, zoals infrastructuur. De grondlaag zijn de bestaande eigenschappen van de grond en is hetgeen dat overblijft zonder de bebouwing en de netwerken. De lagenbenadering sluit beter aan bij moderne methodes van planning die meer op ontwikkeling gericht zijn en beter passen bij de veranderende maatschappij. De problemen kunnen eenvoudiger gemaakt worden, doordat ze opgedeeld kunnen worden in verschillende lagen. Hierdoor kunnen de ruimtelijke ontwikkelingen beter gecontroleerd worden, ondanks dat ze steeds ingewikkelder worden als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen.

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat bij deze uitwerking als de maatschappelijke belangen (Economisch, sociaal, cultuur en ecologisch) aan de ruimtelijke lagen van de lagenbenadering worden gekoppeld. Per ruimtelijke laag (occupatie, netwerk of ondergrond) kunnen dan vier maatschappelijke belangen worden onderscheiden. Door de koppeling van maatschappelijke belangen met ruimtelijke lagen ontstaat voor ieder onderdeel een combinatie, zoals hieronder in figuur 5 is weergegeven. Per combinatie van ruimtelijke laag en maatschappelijk belang kan ruimtelijke kwaliteit voor verschillende situaties worden ingevuld. Deze lagen die ontstaan door de koppeling worden kwaliteitslagen genoemd. Voor ieder gebied is de invulling hiervan verschillend.



Figuur 5: Kwaliteitsmatrix: Confrontering van maatschappelijke belangen met ruimtelijke lagen (Werksma 2002)

Zoals te zien is in figuur 5 wordt er een onderscheid gemaakt tussen een statische en dynamische kwaliteit. Dit onderscheid wordt gemaakt, omdat niet iedere situatie vraagt om eenzelfde kwaliteit. De statische kwaliteit zijn vooral de oudere bestaande waarden, die niet of langzaam veranderen. De dynamische kwaliteit zijn de vernieuwende elementen die snel veranderen en de bestaande waarden vervangen. In Werksma (2002) wordt uitgelegd dat een balans tussen dynamische en statische kwaliteit belangrijk is. Dit wil zeggen dat er een balans

bestaat tussen de vooraf gestelde eisen en de waardering van mensen van het resultaat van het project.

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat in deze beschrijving door een koppeling van de ruimtelijke component met de maatschappelijke component. Het is een uitwerking die flexibel is, waardoor deze makkelijk aangepast kan worden op verschillende situaties en veranderingen in de tijd en ruimte.

4.2.4 Kwaliteit in meervoud

De beschrijving ‘Kwaliteit in meervoud’ van Hooimeijer et al. (2001) is opgebouwd uit vier verschillende belangen (economisch, sociaal, ecologisch en cultureel), die worden afgezet tegen de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze uitwerking wordt beschreven, omdat ruimtelijke kwaliteit, zoals deze in de Nota Ruimte beschreven staat verder geoperationaliseerd wordt. In de Nota Ruimte, wat het beleid is voor de ruimtelijke ordening in Nederland, wordt alleen een korte beschrijving gegeven van de gebruiks-, belevings-, en toekomstwaarde. Door Hooimeijer et al. (2001) worden alle begrippen uitgebreid beschreven en er worden praktijkvoorbeelden gegeven, waardoor een duidelijke uitleg wordt gegeven van ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast wordt deze uitwerking veel gebruikt in andere literatuur om ruimtelijke kwaliteit te beschrijven. Samen met de beschrijving van Werksma (2002) wordt verwacht dat er een voldoende en divers inzicht wordt gegeven over de operationalisatie van het begrip ruimtelijke kwaliteit, omdat de uitwerking van Hooimeijer et al. (2001) als basis andere theorieën gebruikt dan de beschrijving van Werksma (2002). Er wordt op deze manier een ander inzicht gegeven van ruimtelijke kwaliteit. Ook wordt daardoor de diversiteit en de breedte van ruimtelijke kwaliteit duidelijk. De verschillende belangen worden in deze beschrijving aangeduid met behulp van het begrip duurzaamheid. Dit wordt gedaan, omdat de begrippen met behulp van deze definitie duidelijk uitgelegd kunnen worden en deze belangen in Hooimeijer et al. (2001) niet duidelijk gedefinieerd worden. Daarna worden de gebruiks-, belevings-, en toekomstwaarde besproken, zodat duidelijk wordt wat deze begrippen betekenen.

Er zijn verschillende dimensies in de ruimte te onderscheiden. Onder duurzaamheid wordt verstaan dat er een goede balans bestaat tussen de dimensies (economisch, sociaal, ecologisch en cultureel) (VROM 2001). Het belang van deze balans of goede afweging is al jaren een onderwerp van discussie in de ruimtelijke ordening. De dimensies worden bij de uitwerking van Werksma (2002) beschreven als de maatschappelijke component van ruimtelijke kwaliteit. Duurzaamheid is de meest brede definitie die er van kwaliteit in de ruimtelijke ordening bestaat. Volgens de Roo (2001) is duurzaamheid vooral het behouden van de kwaliteiten van het fysieke milieu door bij planning vooraf een goede belangenafweging te maken. De gedachte hierbij is dat de volgende generatie dezelfde kwaliteiten van het fysieke milieu heeft als de huidige generatie. Duurzaamheid wordt vooral gebruikt als beleidsdoel, maar doordat het een breed begrip is bestaan er veel verschillende definities. Dit kan verwarrend zijn, omdat er door de vele definities onduidelijkheid bestaat over de precieze betekenis.

Hooimeijer et al. (2001) combineren de dimensies die vallen onder het begrip duurzaamheid met de waarden die vallen onder de maatschappelijke waardering. Deze waarden kunnen worden uitgedrukt in de termen gebruiks-, belevings-, en toekomstwaarde. De begrippen worden aan de hand van een aantal woorden omschreven in Hooimeijer et al. (2001).

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

Deze begrippen kunnen op meerdere manieren worden uitgewerkt, omdat ze op verschillende manieren opgevat kunnen worden en erg breed zijn (Hooimeijer et al. 2001).

In figuur 6 hieronder staat deze matrix voor ruimtelijke kwaliteit. De dimensies van duurzaamheid en de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde worden door Hooimeijer al. (2001) met elkaar gecombineerd in de matrix. Door deze combinatie ontstaan er twaalf verschillende cellen. Als invulling van deze cellen zijn door Hooimeijer et al. (2001) een aantal begrippen ontworpen.

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

Figuur 6: Matrix ruimtelijke kwaliteit (Hooimeijer et al. 2001).

Er kan worden geconcludeerd dat Hooimeijer et al. (2001) ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt hebben door twee bestaande begrippen tegenover elkaar in een matrix te plaatsen. Vervolgens is ruimtelijke kwaliteit verder geoperationaliseerd door een aantal begrippen te ontwerpen. Hierdoor is duidelijk gemaakt wat wordt verstaan onder ruimtelijke kwaliteit volgens Hooimeijer et al. (2001).

4.2.5 Verschillen en overeenkomsten

De beschrijving van ruimtelijke kwaliteit in de Nota Ruimte verschilt van de andere, omdat hierbij alleen een beschrijving wordt gegeven waar de gebruiks- belevings- en toekomstwaarde aan moeten voldoen. Het gevolg daarvan is dat de uitwerking van de Nota Ruimte erg breed en niet geoperationaliseerd is. Daarnaast wordt bij de beschrijving van de Nota Ruimte geen afweging gemaakt van het maatschappelijk belang, omdat de economische, ecologische, het sociale en culturele belang niet gebruikt worden. De beschrijving van Werksma (2002) gebruikt hetzelfde principe als de matrix van Hooimeijer et al. (2001), door twee bestaande uitwerkingen tegen elkaar af te zetten. Alleen wordt door Werksma (2002) hier in plaats van de gebruiks- belevings- en toekomstwaarde de lagenbenadering gebruikt. Door het gebruik van de lagenbenadering worden de netwerk- en occupatielaag los van elkaar

gezien. Dit betekent dat ook de infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen gescheiden worden. Een ander verschil met de definitie van Hooimeijer et al. (2001) is dat bij Werksma (2002) geen begrippen worden geoperationaliseerd. Er wordt in de definitie van Werksma (2002) wel een onderscheid gemaakt tussen statische en dynamische kwaliteit. Naast de begrippen operationaliseren Hooimeijer et al. (2001) ruimtelijke kwaliteit door per kolom een uitgebreide beschrijving te geven van de inhoud. Daarnaast worden in dit rapport van Hooimeijer et al. (2001) twee voorbeelden uitgewerkt waardoor duidelijk wordt hoe de matrix toegepast kan worden in de praktijk.

De overeenkomsten tussen de definities zijn dat er een aantal dezelfde begrippen worden gebruikt om tot een beschrijving van ruimtelijke kwaliteit te komen. Zo wordt zowel bij de Nota Ruimte als bij de uitwerking van Hooimeijer et al. (2001) gebruik gemaakt van de gebruiks- belevings- en toekomstwaarde om ruimtelijke kwaliteit te beschrijven. Het economische, sociale, ecologisch en culturele belang worden zowel aangehaald bij de beschrijving van Werksma (2002) als bij Hooimeijer et al. (2001). Werksma (2002) stelt dat er veel overeenkomsten zijn tussen de gebruiks- belevings- en toekomstwaarde en het onderscheid in statische en dynamische kwaliteit. Bij de statische kwaliteit wordt evenals met de gebruiks- en belevingswaarde rekening gehouden met de vaste waarden die nu van belang zijn. De dynamische kwaliteit en de toekomstwaarde zijn gericht op de vernieuwende waarden die op de toekomst zijn gericht. Dit geeft een extra overeenkomst aan tussen de beschrijvingen, omdat de statische en dynamische kwaliteit gebruikt wordt door Werksma (2002) en de gebruiks- belevings- en toekomstwaarde door Hooimeijer et al. (2001) en VROM (2004).

Een voordeel van de beschrijving van Hooimeijer et al (2001) ten opzichte van de Nota Ruimte, is dat er een afweging wordt gemaakt van het maatschappelijk belang. Bij grote infrastructuurprojecten die getoetst worden in dit onderzoek, is vanwege het grote effect van deze projecten het algemeen maatschappelijk belang aanzienlijk. Door de toepassing van de lagenbenadering in Werksma (2002) worden de infrastructuur en de ruimtelijke ontwikkelingen gescheiden. Aangezien de toetsing van dit onderzoek gericht is op een integrale methode, is het niet logisch als deze gescheiden worden. Bij de gebiedsgerichte aanpak worden de ontwikkelingen juist in samenhang gezien. Daarnaast bestaat er volgens Priemus (2004) en Werksma (2002) nog veel onduidelijkheid over de wisselwerking tussen de lagen bij de lagenbenadering. Aangezien de lagenbenadering niet goed aansluit bij de gebiedsgerichte aanpak en er nog onduidelijkheden zijn bij deze redelijk nieuwe benadering lijkt deze methode niet geschikt om als basis te dienen voor het toetsingskader. Het verschil bij de toepassing in de praktijk van deze beschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit kan ontstaan door de kwaliteit die wordt nagestreefd. Dit verschil in ambitieniveau wordt in de volgende paragraaf besproken.

4.3. De invloed van het ambitieniveau bij de planning van infrastructuur

Het ambitieniveau wordt besproken, omdat hiermee later mogelijk het effect van de gebiedsgerichte aanpak kan worden verklaard. Aangezien meerwaarde creëren voor ruimtelijke kwaliteit één van de doelen is van de gebiedsgerichte aanpak, zou er verwacht kunnen worden dat er een hoog niveau van ruimtelijke kwaliteit wordt nagestreefd.

Volgens Heerema et al. (2003) zijn er bij de planning van wegen door Verkeer en Waterstaat drie ambitieniveaus te onderscheiden:

1. Het beschermen van kwaliteit

Vaak wordt bij dit niveau pas later in het proces naar de kwaliteit gekeken. Er wordt dan een beschrijving gemaakt van de effecten, zoals bij de milieueffectrapportage. Bij dit ambitieniveau wordt vooral gestreefd naar het beschermen van bepaalde waarden die zorgen voor kwaliteit.

2. Inpassen van kwaliteit

Bij dit niveau wordt vooraf gekeken hoe functies het beste ingepast kunnen worden en welke kwaliteit gewenst is. Hierin worden verschillende belangen en belevingsaspecten meegewogen.

3. Ontwikkelen van kwaliteit

Bij het ontwikkelen van kwaliteit worden vooraf kwaliteitsambities gesteld. De ambities zijn hoger dan alleen een goede inpassing van functies, maar moeten zorgen voor een kwalitatieve meerwaarde. Kwaliteit wordt bij dit niveau ontwikkeld door middel van een integrale aanpak.

Door middel van een integrale aanpak zijn er hogere ambities in ruimtelijke kwaliteit mogelijk, dan met de reguliere manier van plannen, omdat functies in samenhang kunnen worden ontwikkeld. De inhoudelijke meerwaarde voor de gebiedsgerichte aanpak bij infrastructuur is daarom dat er een hogere kwaliteit ontwikkeld kan worden, omdat er sprake is van een integrale aanpak. Bij kwaliteitsambitie 1 en 2 wordt alleen geprobeerd de kwaliteit te behouden, waardoor er minder mogelijkheden zijn om kwaliteit te ontwikkelen (Heerema et al 2003). Bij kwaliteitsambitie 3 wordt daarentegen geprobeerd een hogere kwaliteit te ontwikkelen. Door de grote ruimtedruk in Nederland is dit niet altijd eenvoudig te realiseren, waardoor er soms voor andere oplossingen moet worden gekozen. Een voorbeeld hiervan is het combineren van verschillende functies waardoor er minder ruimte nodig is en de ruimtedruk afneemt.

Het combineren van verschillende functies wordt meervoudig ruimtegebruik genoemd (Hooimeijer et al. 2001). Dit houdt in dat er niet alleen wordt geprobeerd tegengestelde belangen en functies te scheiden, maar dat er naar gezamenlijke oplossingen wordt gezocht die elkaar kunnen versterken. Recreatie, landbouw, vervoer en wonen hoeven dus niet per se strikt gescheiden te worden, maar kunnen ook in samenhang worden ontwikkeld. Ook infrastructuur kan gecombineerd worden met andere functies. Zeker met de hoge ruimtedruk in Nederland is dit een oplossing die steeds vaker voor een goede ruimtelijke kwaliteit moet zorgen.

Het verschil in ambitie bij de planning van infrastructuur is bijvoorbeeld zichtbaar bij het onderscheid tussen het beschermingsperspectief en het gecombineerde perspectief (Raad V&W 1998). Het beschermingsperspectief is gericht op oplossingen waarbij functies worden gescheiden. Het gecombineerde perspectief is meer gericht op oplossingen die ervoor zorgen dat functies niet gescheiden worden. Het beschermingsperspectief komt overeen met een laag ambitieniveau en het gecombineerde perspectief met een hoog ambitieniveau. Een voorbeeld van het beschermingsperspectief is het tegenhouden van geluid door het plaatsen van geluidswallen naast de weg. Het neutraliseren van geluid door ander asfalt is een voorbeeld van het gecombineerde perspectief. Hierdoor hoeven er geen geluidsschermen tussen de weg en de omgeving te worden geplaatst. Geluidsschermen beperken het zicht vanaf de weg op het omliggende gebied en andersom. Dit is zowel positief voor economische kansen, zoals zichtlocaties als voor de beleving van mensen op de weg en in de omgeving (Raad V&W 1998).

Er kan geconcludeerd worden dat de ruimtelijke kwaliteit afhankelijk is van het ambitieniveau om deze kwaliteit te realiseren. Het effect van de gebiedsgerichte aanpak kan bij de toetsing mogelijk aangetoond worden door de ambitie voor kwaliteit, omdat er bij de gebiedsgerichte aanpak een meerwaarde voor ruimtelijke kwaliteit wordt nagestreefd. Een andere eigenschap van ruimtelijke kwaliteit is, dat deze afhankelijk is van de ruimtelijke indeling van het gebied. Het bestaande ruimtegebruik wordt daarom in de volgende paragraaf besproken.

4.4. Het belang van het bestaande gebruik van de ruimte

De ingrepen die het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de ruimte pleegt hebben veel invloed op de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. De belangen in het gebied rond de weg worden deels bepaald door het huidige gebruik van de ruimte. Bij de aanpassing van infrastructuur dient daarom rekening gehouden te worden met het bestaande ruimtegebruik rond de weg (Driessen 2005). Een voorbeeld hiervan is dat bij de planning van een weg langs een woonwijk er andere aanpassingen aan de weg moeten plaatsvinden, dan bij de planning langs een industriegebied, omdat er bij een woonwijk eerder hinder wordt ondervonden van geluidsoverlast. Eerst wordt besproken wat de verschillen zijn tussen landelijk en stedelijk gebied, daarna wordt uitgelegd welke kenmerken de snelwegomgeving heeft.

4.4.1 Verschil tussen landelijk en stedelijk gebied

Verschillende gebieden hebben verschillende eigenschappen. Zo zijn landelijke gebieden vaak open, zonder veel bebouwing en zijn stedelijke gebieden vaak dichtbevolkt met veel bebouwing. Doordat de gebieden verschillende eigenschappen hebben, zijn er andere prioriteiten bij nieuwe ontwikkelingen. In het stedelijk gebied is een goede inpassing in de huidige bebouwing belangrijk. Voor gebieden met weinig bebouwing heeft behoud van landschappen meer prioriteit (VROM 2001). Daarnaast is het ook mogelijk om in landelijke gebieden ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, met behoud of versterking van de identiteit van het gebied, door bijvoorbeeld nieuwe natuurgebieden te creëren. Een voorbeeld van verschillende prioriteiten tussen landelijk en stedelijk gebied is dat een hoog nieuw gebouw goed in hoogstedelijk gebied zou passen, maar niet zou passen bij de ruimtelijke kwaliteit in een natuurgebied. Naast stedelijke en landelijke gebieden zijn er nog vele andere vormen van ruimtegebruik, zoals kustgebied of bebouwde gebieden die niet stedelijk zijn. Deze hebben allemaal verschillende eigenschappen, waardoor de ruimtelijke kwaliteit anders kan zijn.

Dit verschil tussen ruimtelijke kwaliteit in gebieden is aan te geven met de onderdelen uit de matrix ruimtelijke kwaliteit van Hoomeijer et al. (2001). De onderdelen van het economische belang, zoals bereikbaarheid en attractiviteit zijn kwaliteiten die belangrijker zijn in stedelijk omgeving. Ecologische waarden, zoals versnippering en natuurlijkheid passen vooral bij landelijk gebied. De sociale en culturele waarden zoals verbondenheid en erfgoed zijn voor beide vormen van ruimtegebruik belangrijke onderdelen. Hieronder in figuur 7 is met behulp van de begrippen uit de matrix een indeling gemaakt om te laten zien dat er voor verschillende gebieden verschillende behoeften aan kwaliteit zijn. Er is te zien dat er niet een scheiding van gebieden is, maar dat deze in elkaar overlopen.

gedaan, waardoor er veel open gebieden verdwenen zijn. Het doel van de gebiedsgerichte aanpak is om meer rekening te houden met de omgeving, waardoor je zou mogen verwachten dat geprobeerd wordt om de weg beter in te passen. De laatste jaren neemt de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de snelwegomgeving toe. Er zijn meerdere toepassingen van ruimtelijke kwaliteit uit de praktijk, waarin meer rekening gehouden wordt met de omgeving van de weg. Hiervan worden in de volgende paragraaf enkele voorbeelden besproken.

4.5. Toepassing van ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is op verschillende beleidsterreinen in de praktijk toegepast, zoals bij de ruimtelijke ordening en bij infrastructuurplanning. In vergelijking met ruimtelijk beleid is ruimtelijke kwaliteit weinig toegepast bij de planning van infrastructuur. Het is nuttig om voorbeelden uit andere sectoren met voorbeelden uit de planning van infrastructuur te vergelijken. Daardoor wordt duidelijk wat de verschillen zijn en wat de infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening op dit gebied van elkaar kunnen leren.

Een instrument dat in de ruimtelijke ordening is ontwikkeld om de ruimtelijke kwaliteit in het landschap te behouden is het locatiebeleid. Hierbij wordt ruimtelijke kwaliteit gebruikt als beleidsvoornemen. In het locatiebeleid staan regels en richtlijnen voor de vestiging van bedrijven. Deze vorm van beleid regelt dat lagere overheden ervoor zorgen dat de ontwikkeling van nieuwe bedrijfslocaties aangepast wordt op het bestaande ruimtegebruik (VROM 2004). Doordat de ontwikkelingen afgestemd worden op het gebruik van de ruimte blijft er een contrast bestaan tussen stedelijk en landelijk gebied. Op deze manier wordt er rekening gehouden met de ruimtelijke kwaliteit die past bij het gebied. Omdat het locatiebeleid erop gericht is ontwikkelingen af te stemmen op de omgeving zijn de onderdelen van de matrix ruimtelijke kwaliteit die daarbij zouden passen ook verschillend. Bij ieder soort gebied kunnen diverse kwaliteiten belangrijk zijn.

Er zijn een aantal problemen met de inrichting van de snelwegomgeving. Om deze problemen op te lossen zijn er een aantal projecten gaande waarbij wordt geprobeerd om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Één van de initiatieven is Routeontwerp, wat een organisatie is die is opgericht om de inrichting van de snelwegomgeving te verbeteren. Het doel hierbij is om een rustig en aantrekkelijk uitzicht vanaf de snelweg te creëren (Van Zelm van Eldik 2003). Een voorbeeld van een project is de A12, waarbij onder andere langs de hele route de geluidsschermen zijn aangepast aan de omgeving waar de weg doorheen loopt. De beleving van de weggebruiker zou daardoor moeten verbeteren, omdat de weg beter aansluit bij de omgeving. Belevingswaarde is een onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit. Met de verbeteringen die worden doorgevoerd door middel van het beleid van Routeontwerp wordt niet met alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit rekening gehouden (Heerema et al. 2002). De gebruikswaarde en het economische belang van de matrix ruimtelijke kwaliteit worden hierbij voor het grootste deel buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast is er onlangs een nota verschenen genaamd 'Zicht op mooi Nederland' die gericht is op een betere ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving (VROM 2008). Dit wordt nagestreefd door te proberen landschapskwaliteiten langs snelwegen te behouden. Veel ruimte langs wegen wordt volgebouwd, omdat de goede bereikbaarheid zorgt voor een goede locatie om te vestigen. Het middel waarmee deze kwaliteiten behouden worden is het selecteren van snelwegpanorama's die beschermd worden. Snelwegpanorama's zijn plekken waarbij er vrij uitzicht vanaf de weg is over het land. Dit beleid is vooral gericht op de sociaal, ecologische en culturele belevings- en toekomstwaarde van de matrix ruimtelijke kwaliteit. Het beleid is

vooral gericht op het behoud van de belevingswaarde vanaf de snelweg, voor het heden en de toekomst.

Er kan worden geconcludeerd dat het beleid van infrastructuurplanning op het gebied van ruimtelijke kwaliteit anders is dan bij de ruimtelijke ordening. De initiatieven die in de infrastructuurplanning tot nu toe gericht zijn op ruimtelijke kwaliteit richten zich vooral op de beleving vanaf de snelweg. De gebruiks- en toekomstwaarde worden daarbij voor een groot deel buiten beschouwing gelaten. Dit beleid heeft vooral als doel ervoor te zorgen dat de omgeving rond snelwegen niet volgebouwd wordt. De initiatieven richten zich op bijvoorbeeld de bescherming van uitzichten en het aanpassen van geluidsschermen. Bij de ruimtelijke ordening wordt er een andere kwaliteit nagestreefd. Bijvoorbeeld bij het locatiebeleid zijn vooraf richtlijnen opgesteld over de inrichting van bedrijfsterreinen, waardoor er van tevoren wordt nagedacht over de kwaliteit die wordt ontwikkeld. Daarom is het ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit bij de ruimtelijke ordening hoger dan bij de planning van infrastructuur.

De ruimtelijke kwaliteit, zoals deze bij de ruimtelijke ordening wordt nagestreefd zou ook toegepast kunnen worden bij de infrastructuurplanning. De gebiedsgerichte aanpak kan hier een positieve invloed op hebben, omdat daarbij een hogere kwaliteit wordt nagestreefd dan bij de traditionele planning van wegen. Bij deze aanpak wordt er meer rekening gehouden met de omgeving van de weg en wordt een integrale aanpak bevorderd met bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelingen. Daardoor kan er in samenwerking met bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening meer aandacht besteedt worden aan de inrichting van de snelwegomgeving. Ook in het rijksbeleid wordt een integrale aanpak bevorderd (V&W et al. 2008), waardoor deze steeds meer wordt toegepast. Naast ruimtelijke kwaliteit kan ook het proces veranderen door de gebiedsgerichte aanpak. Bij deze aanpak wordt er meer samengewerkt, omdat problemen op een integrale manier worden aangepakt. Hierdoor is er een andere taakverdeling tussen de partijen waardoor ook het planningsproces kan veranderen. Om inzicht te krijgen in het proces wordt hier in de volgende paragraaf op ingegaan.

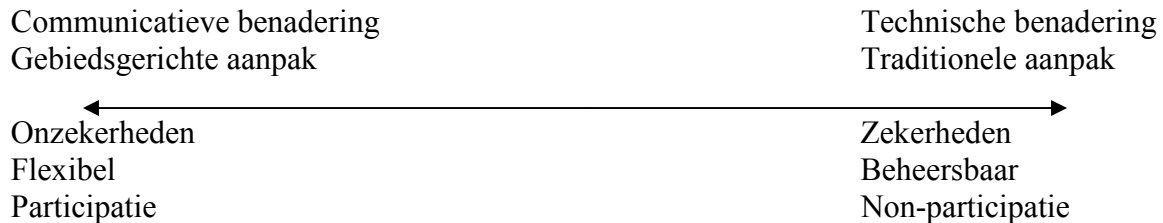
4.6. Planningsproces

Bij het proces van planning gaat het vooral om de manier waarop de inhoud kan worden gerealiseerd. Het proces kan onder andere invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit en de tijdsduur van de planning van wegen. Er zijn verschillende visies over hoe het proces het beste kan worden vormgegeven.

Bij het proces zijn er twee extreme benaderingen te onderscheiden, namelijk de communicatieve en de technische benadering (Hooimeijer et al. 2001, De Roo et al. 2004). Bij technische planning verlopen de fases in een proces volgens een vaste volgorde. De uitvoering gebeurt exact volgens het plan en er is vaak één partij die boven andere partijen staat en de meeste macht heeft (De Roo et al. 2004). Bij een communicatieve benadering komt een plan tot stand door samenwerking tussen meerdere partijen. De uitkomst ligt vooraf niet vast en er is meer vrijheid om tot creatieve oplossingen te komen (De Roo et al. 2004).

Tussen deze twee extreme vormen zitten nog verschillende manieren om projecten te benaderen die eigenschappen van beide bevatten. Het is mogelijk om een spectrum te maken waarop beide extreme benaderingen de eindpunten vormen (De Roo et al. 2004). Diverse benaderingen kunnen daarop geplaatst worden, zodat duidelijk wordt in hoeverre zij eigenschappen van beide extremen bevatten. Het is ook mogelijk om de gebiedsgerichte

aanpak en de meer traditionele aanpak van de planning van infrastructuur op dit spectrum te plaatsen. De gebiedsgerichte aanpak is een meer communicatieve benadering, terwijl de traditionele planning van infrastructuur een meer technische benadering is, zoals hieronder in figuur 8 te zien is. Door het verschil in aanpak van deze benaderingen ontstaan er verschillende processen.



Figuur 8: Spectrum van benaderingen (De Roo et al. 2004).

De toepassing van één van beide benaderingen zorgt ervoor dat het proces anders verloopt en andere eigenschappen heeft. Een voordeel van de technische benadering is dat er bij toepassing meer zekerheden zijn en het beheersen van het project eenvoudiger is. Het nadeel is dat deze benadering niet erg flexibel is. Deze benadering is vooral geschikt bij de toepassing op eenvoudige overzichtelijke vraagstukken (De Roo et al. 2004). Het voordeel van de communicatieve benadering is dat deze een stuk flexibeler is. De benadering biedt ook meer ruimte voor creativiteit en participatie van andere partijen. Het nadeel hiervan is dat het project moeilijker te beheersen is, omdat er minder zekerheden zijn. Deze benadering is vooral geschikt bij de toepassing op ingewikkelde vraagstukken die moeilijk zijn te overzien en te controleren (De Roo et al. 2004). Het is moeilijk te bepalen wat een betere benadering is, omdat dit per situatie kan verschillen.

Een manier om het verschil aan te geven tussen beide benaderingen is door een onderscheid in participatieniveaus te maken. Hoe hoger dit niveau is hoe meer inspraak de burgers hebben in het project. Bij de gebiedsgerichte aanpak zou het participatieniveau hoger moeten zijn, dan bij de traditionele aanpak, zoals te zien is in figuur 8 hierboven. Het participatieniveau kan gemeten worden met behulp van de participatieladder van Arnstein (Arnstein 1969). Er zijn acht niveaus van participatie te onderscheiden, zoals hieronder in tabel 2 staat weergegeven. Deze niveaus zijn onder te verdelen in drie categorieën.

Tabel 2: Participatieladder van Arnstein (de Roo et al. 2004)

Non participatie	Manipulatie
	Therapie
Symbolische participatie	Informereren
	Consultatie
	Tevreden stellen
Echte participatie	Samenwerking
	Bevoegdheden delegatie
	Zelfbeschikking

Het laagste niveau van participatie is manipulatie, waarbij mensen geen enkele invloed hebben en taken van bovenaf worden opgedragen (Steenkens et al. 2007). Per participatieniveau krijgen mensen meer invloed. Bij het hoogste participatieniveau hebben mensen volledige zelfbeschikking. Dit houdt in dat mensen zelf projecten organiseren en beslissingen nemen en hierover alleen toezicht is. Een hoog niveau van participatie hoeft niet

altijd te leiden tot een hoge kwaliteit van het proces, omdat de kwaliteit van een proces van veel factoren afhankelijk kan zijn. Bij een proces met een hoger participatieniveau wordt er wel vanuit gegaan dat deze uiteindelijk korter zal duren, al zal dit niet in alle gevallen zo zijn (Mitchell 2002). Door mensen vroeg in het planningsproces te betrekken zouden deze later in het proces minder weerstand moeten bieden, waardoor er minder vertraging zou moeten ontstaan.

Er kan geconcludeerd worden dat de keuze voor een technische of communicatieve benadering van het proces invloed kan hebben op de uitkomst. De gebiedsgerichte aanpak is een meer communicatieve benadering en de traditionele benadering is meer technisch. Een verschil is dat bij de gebiedsgerichte aanpak een hoger niveau van participatie wordt nagestreefd dan bij de traditionele benadering. Dit verschil in participatieniveau kan invloed hebben op de lengte en kwaliteit van het proces en op de ruimtelijke kwaliteit.

4.7. Conclusie

De aanpassing of aanleg van snelwegen heeft een grote invloed op de omgeving van de weg en dus op de ruimtelijke kwaliteit. Mensen hebben vaak verschillende belangen en verschillende opvattingen over kwaliteit, waardoor het een subjectief begrip is. Daardoor bestaan er verschillende beschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit. Er zijn drie verschillende uitwerkingen beschreven die voor een deel overeenkomen. De beschrijving van Hooimeijer et al. (2001) heeft voordelen ten opzichte van de andere uitwerkingen, omdat hierin een maatschappelijke afweging wordt gemaakt van belangen. Een nadeel bij de uitwerking van Werksma (2002) is dat deze de lagenbenadering gebruikt. Over de lagenbenadering bestaan onduidelijkheden en daarnaast scheidt deze de ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur. Dit is tegenstrijdig met een integrale benadering, welke getoetst wordt in dit project.

In een aantal voorbeelden is duidelijk gemaakt dat er bij infrastructuurplanning op een andere manier rekening gehouden wordt met ruimtelijke kwaliteit, dan in de ruimtelijke ordening. Een verbetering bij de infrastructuurplanning zou een hogere ambitie van ruimtelijke kwaliteit kunnen zijn. Belangrijk daarbij is wel dat er rekening gehouden wordt met het bestaande ruimtegebruik. Gebieden langs wegen hebben verschillende eigenschappen waar rekening mee gehouden moet worden om een goede ruimtelijke kwaliteit te kunnen realiseren. Er zijn daarbij per situatie specifieke onderdelen van de matrix ruimtelijke kwaliteit aan te geven die meer of minder van belang zijn. De gebiedsgerichte aanpak zou een positieve invloed kunnen hebben op de ruimtelijke kwaliteit, omdat de ambitie bij deze aanpak voor kwaliteit hoger zou moeten zijn. Daarnaast wordt meer rekening gehouden met ontwikkelingen in het gebied door de integrale aanpak, waardoor de ontwikkeling van de weg beter afgestemd zouden moeten worden met het bestaande ruimtegebruik. De ruimtelijke kwaliteit wordt beïnvloedt door het planningsproces. Bij het proces is een onderscheid gemaakt tussen een communicatieve en een technische benadering. De gebiedsgerichte aanpak is een meer communicatieve benadering en de traditionele aanpak is een meer technische benadering. Het verschil in aanpak van het proces zorgt ervoor dat er verschillen kunnen ontstaan in de uitkomsten. Dit wordt getoetst met behulp van criteria die in het volgende hoofdstuk staan uitgewerkt.

5. Methodologie

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de operationalisatie van de theorie naar toetsingscriteria beschreven. Daarbij worden de gemaakte keuzes met betrekking tot de toetsing gemotiveerd. Dit zal moeten leiden tot duidelijkheid omtrent de uitvoering van het onderzoek en de overwegingen die zijn gemaakt. In paragraaf 5.2 staat eerst een verantwoording van de keuzes met betrekking tot de cases beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 5.3 de keuzes over het toetsingskader toegelicht. In paragraaf 5.4 wordt de theorie geoperationaliseerd naar criteria. Tenslotte wordt een conclusie gegeven, waarbij de toetsingscriteria ingedeeld worden in de matrix ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor wordt duidelijk hoe de toetsingscriteria zijn afgeleid uit deze matrix.

5.2. Toelichting van de gemaakte keuzes voor de cases

De te onderzoeken projecten waarbij de gebiedsgerichte aanpak is toegepast zijn de aanpassing van de A7 bij Sneek en de A4 bij Leiderdorp. Als uitgangspunt van de cases wordt het bijbehorende traject genomen, zoals dat in de verschillende tracébesluiten staat gedefinieerd. Aangezien de grootte van het onderzoek het niet toelaat om een uitgebreide vergelijking te maken op basis van een groot aantal projecten, is voor twee projecten gekozen. Het onderzoek is daardoor vooral gericht op een diepe toetsing van de cases, waarbij veel informatie uit deze projecten wordt gehaald. Door het beperkte aantal cases zullen de uitkomsten niet een precieze afweging zijn van gebiedsgerichte projecten, waardoor de studie als verkennend kan worden gezien. Voor een verkennende studie wordt verwacht dat twee cases voldoende is om een aantal effecten van de gebiedsgerichte aanpak aan te kunnen tonen. Bij toetsing van meerdere cases met dezelfde grootte van het onderzoek zouden cases een stuk oppervlakkiger getoetst moeten worden, waardoor minder effecten beschreven zouden kunnen worden. Dit zou niet passen bij het doen van een case onderzoek en bij de toetsing van infrastructuurprojecten. Deze projecten zijn moeilijk te vergelijken door de grote verschillen tussen de projecten, waardoor het maken van een vergelijking op basis van een groot aantal cases niet logisch is.

De twee projecten zijn gekozen, omdat het beide projecten zijn waarbij geprobeerd is de weg en de omgeving met elkaar in te passen. Daarnaast is er niet veel keuze, omdat er weinig grote infrastructuurprojecten zijn die gebiedsgericht zijn uitgevoerd en waarvan de planvorming is afgerond. De twee gekozen projecten zijn vergelijkbaar, omdat beide projecten behoren tot de rijksinfrastructuur en het hoofdwegen zijn in Nederland. Daarnaast worden de projecten ongeveer in dezelfde tijd gerealiseerd. Beide wegen zijn een groot deel in stedelijk gebied gelegen, maar er komen ook andere soorten ruimtegebruik voor, waardoor ook delen van de wegen in een overgangsgebied tussen stad en land of in een landelijke omgeving gelegen zijn. Een andere motivatie om deze projecten te kiezen is dat bij beide projecten zowel de inhoud als het proces belangrijk en opvallend is. Dit is zowel interessant voor de toetsing op ruimtelijke kwaliteit en proces als voor het onderscheid in verschillende typen van de gebiedsgerichte aanpak. Doordat zowel de inhoud als het proces een motivatie zijn geweest om het project gebiedsgericht aan te pakken zijn er meerdere typen van deze aanpak van toepassing. Het aantal mensen dat in de omgeving van de weg woont verschilt, tussen beide projecten waardoor ze verschillende eigenschappen hebben. Ook is het tracé van de weg soms langer dan alleen het stedelijk gebied.

5.3. Verantwoording voor de toetsing en operationalisatie van de theorie

Op basis van de matrix ruimtelijke kwaliteit van Hooimeijer et al. (2001) en de theorie over het proces worden een aantal criteria geformuleerd, waarop de projecten getoetst worden. De relevantie om te toetsen op ruimtelijke kwaliteit en proces komt op verschillende manieren naar voren. Als eerste spelen in de gekozen projecten zowel de inhoud (ruimtelijke kwaliteit) als het proces een belangrijke rol. Daarnaast is bij de onderverdeling in types van de gebiedsgerichte aanpak naast promotie een inhoudelijk type en een procesgericht type te onderscheiden. Ook zijn bij de twee beschreven problemen in de inleiding de ruimtelijke kwaliteit en het proces beide belangrijk. De stroef verlopende infrastructuurplanning is vooral op het proces gericht, terwijl het probleem van de verrommeling vooral gericht is op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit of de inhoud. Daarnaast wordt bij het beleid voor de planning van wegen (MIRT, zie hoofdstuk 2.2), zowel de nadruk gelegd op samenwerking (proces) als op het verbeteren van de inhoud (ruimtelijke kwaliteit). Deze opsomming geeft aan dat bij gebiedsgerichte projecten zowel de ruimtelijke kwaliteit als het proces van belang zijn.

Er is een keuze gemaakt om op basis van de matrix ruimtelijke kwaliteit van Hooimeijer et al. (2001) toetsingscriteria te formuleren. De beschrijving van VROM (2004) is breed en onduidelijk waardoor het moeilijk is om dit te gebruiken voor het formuleren van criteria om te toetsen. Met een beschrijving waarbij ruimtelijke kwaliteit verder geoperationaliseerd is, zoals bij Hooimeijer et al. (2001) en Werksma (2002), is beter een toetsingskader te formuleren. De beschrijving van Werksma (2002) wordt vanwege het gebruik van de lagenbenadering niet geschikt bevonden. Werksma (2002) scheidt de ruimtelijke ontwikkelingen van de planning van infrastructuur, terwijl deze in dit onderzoek in samenhang getoetst worden.

De dimensies uit de matrix ruimtelijke kwaliteit zijn teruggebracht van vier naar drie, doordat het sociale en het culturele belang worden samengevoegd tot het sociaal/culturele belang. Daarnaast zijn er nog het economische en het ecologische belang. Het sociale en culturele belang worden samengevoegd, omdat er veel overlap tussen deze belangen is als ze apart worden getoetst. Dit komt doordat deze belangen een sterk verband met elkaar hebben (Hooimeijer et al. 2001). De cultuur wordt mede bepaald door de mensen die er wonen en mensen voelen zich verbonden met hun omgeving en dus met de cultuur. Ook bij de definitie van duurzaamheid of van kwaliteit voor infrastructuurprojecten van de Raad V&W (1998) worden het sociale en culturele belang samengevoegd. Daarom wordt verwacht dat deze belangen geschikt zijn om in samenhang te toetsen.

De criteria van ruimtelijke kwaliteit zijn geselecteerd om de effecten aan te duiden van de gebiedsgerichte aanpak, waarbij de matrix ruimtelijke kwaliteit die in hoofdstuk 4 beschreven staat, als basis genomen is. Deze theorie van ruimtelijke kwaliteit is een algemene en brede beschrijving die niet geoperationaliseerd is en op alle ruimtelijke ontwikkelingen van toepassing kan zijn. Omdat ruimtelijke kwaliteit voor iedere situatie verschillend is, bestaat hiervan geen eenduidig toetsingskader. Er zijn daarom criteria ontworpen, om de beschrijving van Hooimeijer et al. (2001) te operationaliseren tot een toetsingskader, waarmee het onderzoeksdoel bereikt kan worden. De projecten die in dit onderzoek getoetst worden bestaan uit de combinatie van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen en hebben daardoor andere eigenschappen dan andere ruimtelijke of weginfrastructuurprojecten. De criteria zijn daarom gericht op de toetsing van deze projecten.

Alle criteria die op inhoud gericht zijn hebben een relatie met de matrix ruimtelijke kwaliteit, omdat ze geplaatst kunnen worden in de verschillende cellen van de matrix. Door het samenvoegen van het sociale en culturele belang ontstaan negen cellen, die op deze manier allemaal worden getoetst. Aan sommige cellen wordt meer aandacht besteed, waardoor er delen van de cellen kunnen zijn die niet worden getoetst. Deze delen zijn niet geschikt om het effect van de gebiedsgerichte aanpak bij de projecten die worden getoetst aan te tonen. Een groot deel van deze onderdelen vallen onder het sociale en culturele belang. De onderdelen die niet getoetst worden zijn: Cumulatieve attractie, deelname, keuze, gevoel van ongelijkheid, sociale veiligheid, insluiting, cultures of poverty (uitsluiting van groepen), ecologische veiligheid, verdroging, culturele keuzevrijheid, ontmoeting en contrast. De overgebleven onderdelen worden niet letterlijk getoetst, maar zijn geoperationaliseerd met de toetsingscriteria. In de conclusie van het hoofdstuk staat een tabel waarin de toetsingscriteria in de matrix ruimtelijke kwaliteit zijn ingedeeld. Hierdoor wordt per criterium duidelijk welk deel van de matrix getoetst wordt.

Daarnaast wordt het proces van de planning getoetst, zodat kan worden onderzocht welke effecten de gebiedsgerichte aanpak heeft op het proces. Door de gebiedsgerichte aanpak kan het planningsproces veranderen, doordat bijvoorbeeld meer partijen bij de planvorming worden betrokken, of het proces anders is ingericht. In het rapport van de Adviescommissie VBIP (2008), welke ook bekend staat als de commissie Elverding, staan de belangrijkste oorzaken van het stroef verlopende proces van infrastructuurplanning beschreven. Voorbeelden hiervan zijn de voorbereiding van projecten en de besluitvorming. Naast een inhoudelijk goed project moet een kwalitatief goed proces ervoor zorgen dat een project niet te lang duurt.

Er kunnen op basis van het rapport van de Adviescommissie VBIP (2008) gerichte criteria ontworpen worden, omdat hierin de belangrijkste vertragingfactoren van het proces staan aangegeven. Er wordt verwacht dat met behulp van criteria op basis van dat rapport het effect kan worden aangetoond van de gebiedsgerichte aanpak. Niet alle punten die in dit rapport beschreven worden, zoals bijvoorbeeld besluitvorming, zijn hiervoor geschikt. Het is moeilijk om de precieze besluitvorming tijdens het gehele proces te achterhalen. Het probleem van een traag en moeilijk verlopende infrastructuurplanning is erg actueel zoals aan de spoedaanpak van een aantal snelwegen te zien is⁴. Daarom wordt de toetsing vooral gericht op de snelheid van het proces en mogelijke vertragingen daarvan. Het doel daarvan is om te onderzoeken of de gebiedsgerichte aanpak een mogelijk positieve invloed heeft op dit proces. Een voorbeeld daarvan is een verschil in participatieniveau. Bij de gebiedsgerichte aanpak is het participatieniveau vaak hoger, waardoor er wordt verwacht dat er minder weerstand tegen een project ontstaat, zoals in hoofdstuk 4.6 beschreven is.

Er worden verschillende bronnen gebruikt om de cases uit te werken. Beide projecten hebben een website, waarop de projecten staan beschreven. Ook zijn er een aantal nieuwsberichten gebruikt van diverse bronnen. Daarnaast is veel informatie over de aanpassing van de weg gehaald uit de tracébesluiten. Voor het project van Sneek is een interview gehouden, omdat er voor dit project te weinig informatie beschikbaar was voor de toetsing. Er zijn ook beleidsdocumenten gebruikt, van de steden en provincies, omdat hierin de plannen voor komende jaren staan. Met behulp van deze informatie was het niet mogelijk alle criteria volledig te beantwoorden. Hierdoor was het noodzakelijk om een aantal aannames te doen, waardoor een aantal criteria redelijk oppervlakkig beschreven worden. Vooral de criteria voor

⁴ www.verkeerenwaterstaat.nl

het economisch belang waren moeilijk te beschrijven, omdat de projecten nog niet geheel gerealiseerd zijn. Het vaststellen van grondprijzen en economisch groei als gevolg van het project, is daarom niet mogelijk. Daarnaast zijn de economische criteria erg moeilijk uit te werken, vanwege de grootte en complexiteit van de projecten. Doordat de projecten deels zijn beoordeeld met behulp van beleidsdocumenten en plannen voor projecten, is de toetsing minder betrouwbaar, dan bij een beoordeling op feiten. Deze documenten zijn door de overheden zelf geschreven en zijn daarom niet volledig objectief.

5.4. Toetsingscriteria

In het volgende gedeelte staan de toetsingscriteria uitgewerkt die op basis van de theorie zijn geoperationaliseerd. Eerst worden de criteria van ruimtelijke kwaliteit besproken, vervolgens die van het planningsproces.

5.4.1 Ruimtelijke kwaliteit

Economisch

1 Groei van bedrijvigheid

Door de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak ontstaan er mogelijkheden om de voordelen van de verbetering van de infrastructuur te benutten. De locaties langs snelwegen zijn een aantrekkelijke plaats om te vestigen voor bedrijven. Deze mogelijkheden kunnen benut worden door de ontwikkeling van bedrijfsonroerend goed, wat aantrekkingskracht kan hebben op bedrijven. Een andere mogelijkheid om bedrijven aan te trekken is door het aanbieden van potentiële vestigingslocaties waarop zij zelf kunnen bouwen. De groei van het aantal bedrijven kan daardoor ingeschat worden op basis van het aantal nieuwe locaties voor bedrijven. Bij een project waarbij veel bedrijfslocaties gebouwd worden is de verwachte groei van bedrijven groter, dan bij een project waar weinig locaties voor nieuwe bedrijven worden gerealiseerd. Een toename van bedrijvigheid kan leiden tot positieve economische effecten en een groei van werkgelegenheid in de omgeving.

De groei van de bedrijvigheid wordt kwalitatief beschreven. Deze beschrijving wordt gegeven aan de hand van het beleid over de potentiële groei van bedrijvigheid bij het project. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen bedrijven die uit de eigen regio en van buiten de eigen regio komen. Bedrijven die nieuw zijn in de regio zorgen mogelijk voor extra werkgelegenheid in het gebied. Daarnaast wordt de groei bepaald aan de hand van het aantal nieuwe bedrijfslocaties. Dit kunnen zowel kantoren, winkels als onbebouwde bedrijfslocaties zijn.

2 Verandering van grondprijzen en opbrengst uit grondverkoop

De aanpassing van een snelweg kan ervoor zorgen dat de grondprijzen in de omgeving van de weg veranderen. Het functioneren van de grondmarkt heeft veel wisselwerking met de ruimtelijke kwaliteit, proces en financiën van het project (VROM Raad 2009). Dit wil zeggen dat de meerwaarde van de gebiedsgerichte aanpak beïnvloedt wordt door de grondmarkt. Voor de realisering van ruimtelijke kwaliteit is geld nodig, mogelijkheden daarvoor liggen bij de exploitatie van grond. Doordat de weg wordt aangepast ontstaan er bij de gebiedsgerichte aanpak mogelijkheden voor de bouw van nieuwe woningen of bedrijfspanden in samenhang met de weg. Met deze ontwikkelingen kan door de overheid geld worden verdiend aan de

ontwikkeling van onroerend goed of de verkoop van grond. Omdat er geld kan worden verdiend met deze locaties zou de vraag naar deze grond kunnen toenemen, waardoor de prijs van de grond kan stijgen. Opbrengsten die zijn behaald uit projecten die behoren bij de gebiedsgerichte aanpak kunnen gebruikt worden voor medefinanciering van de weg, bijvoorbeeld door een gemeente die de aanpassing van de weg financieel ondersteund met geld dat is verworven uit grondverkoop.

Er wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van de gevolgen voor grondprijzen en de mogelijke opbrengsten die zijn behaald bij het project uit de verkoop van grond. De verandering van grondprijzen wordt beschreven voor nieuwbouwprojecten en nieuwe bedrijventerreinen die onderdeel zijn van de gebiedsgerichte aanpak. Er wordt daarnaast onderzocht wat de mogelijke opbrengsten van de projecten zijn uit de verkoop van grond van de projecten. Omdat deze moeilijk exact zijn vast te stellen wordt hiervan een kwalitatieve beschrijving gegeven. Het is daarbij van belang vast te stellen in hoeverre het behalen van winst wordt nagestreefd bij het project. Bij een hoge winstdoelstelling is de kans op hoge opbrengsten groter, dan bij projecten waarbij geen winstdoelstelling is. De opbrengsten kunnen direct geïnvesteerd worden in het project, door bijvoorbeeld medefinanciering van de weg. Daarnaast wordt onderzocht hoe de grondposities verdeeld zijn, zodat kan worden nagegaan wie de winst uit de grond behaalt.

3 Robuustheid en flexibiliteit voor de toekomst (Economisch)

De toekomstwaarde wordt voor de economische en ecologische dimensie beschreven. Het is belangrijk dat projecten zowel op de korte termijn als in de toekomst aan de eisen voldoen. De belangen voor de toekomstwaarde op economisch en ecologisch gebied kunnen daarbij verschillen. Er wordt beschreven in hoeverre er in de plannen van het project en in het beleid rekening gehouden wordt met de toekomst van het economisch en ecologisch belang. De ecologische toekomstwaarde wordt bij onderdeel 6 beschreven.

Bij de economische dimensie is het belangrijk dat er rekening gehouden wordt met de toekomstige groei. Voor deze groei moet er vooraf nagedacht worden over mogelijkheden tot uitbreidingen van bijvoorbeeld wegen en vestigingsplaatsen. Er wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven in hoeverre rekening is gehouden met de economisch groei, mede aan de hand van ontwikkelingen die gepland staan voor de toekomst.

Ecologisch

4 Natuur

De ontwikkeling van infrastructuurprojecten, kunnen als gevolg hebben dat er stukken natuurgebied moeten wijken (Arts 2007). Doordat er als gevolg van de gebiedsgerichte aanpak ook ruimtelijke ontwikkelingen langs de weg plaatsvinden bestaat de kans dat er meer natuurgebied verloren gaat. Aan de andere kant kan er als gevolg van de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak meer aandacht zijn voor natuurontwikkeling. Naast het combineren van ruimtelijke ontwikkelingen met de aanleg van infrastructuur is het ook mogelijk om landschap en natuur in samenhang met wegen te ontwikkelen. Ook in de stedelijke projecten kan ervoor gekozen worden om natuur of water te ontwikkelen, omdat dit positief werkt op de beleving van mensen (Hooimeijer et al. 2001). Daarnaast is het wettelijk verplicht om de verloren natuur op een bepaalde manier te vereffenen. De compensatie is afhankelijk van de leeftijd, soort en grootte van het natuurgebied dat plaats heeft moeten maken of verstoord

wordt. Manieren waarop gecompenseerd kan worden zijn de kwalitatieve verbetering of aanleg van natuurgebieden. De compensatie is verdeeld over verschillende wetten. Zo wordt bijvoorbeeld de vereffening voor het kappen van bomen geregeld in de Boswet. De kwaliteit van het nieuwe natuurgebied is vaak lager, dan de oorspronkelijke natuur. Dit komt doordat natuur zich niet makkelijk laat verplaatsen. Natuur wordt bij dit criterium breed opgevat, zowel begroeiing, water als open landschappen worden hieronder verstaan.

Er wordt bij de projecten onderzocht hoeveel hectare bestaande natuur heeft moeten wijken en op welke manier dit wordt uitgevoerd. In het tracébesluit van de diverse projecten staat beschreven hoeveel natuur er gecompenseerd wordt, waarom deze vereffening moet plaatsvinden en hoe dit gebeurt. Daarnaast wordt er beschreven of er natuurontwikkeling naast de verplichte compensatie heeft plaatsgevonden.

5 Oplossingen voor hinder

Één van de onderdelen die onder de gebruikswaarde uit de matrix ruimtelijke kwaliteit valt is hinder. De maximaal toegestane hinder staat beschreven in verschillende wetten. Zo zijn er beperkingen voor het geluid, de uitlaatgassen en de stank die er mogen zijn in de leefomgeving van mensen (V&W 2006^B). Als er niet aan de wettelijke eisen voldaan wordt, mag een weg niet worden aangelegd. Er zijn verschillende manieren om de geluidshinder in de leefomgeving te verminderen. Deze zijn onder te verdelen in oplossingen vanuit het beschermingsperspectief of het gecombineerde perspectief (Raad V&W 1998). Het beschermingsperspectief is gericht op oplossingen waarbij functies worden gescheiden. Het gecombineerde perspectief is gericht op oplossingen die ervoor zorgen dat functies niet gescheiden hoeven worden. Het verschil tussen deze perspectieven is eerder beschreven in hoofdstuk 4.3.

Er wordt onderzocht vanuit welk perspectief er wordt omgegaan met de geluidshinder bij de wegen. Het is mogelijk dat beide perspectieven gebruikt zijn. In dat geval wordt de verhouding tussen de perspectieven aangegeven. Bijvoorbeeld een derde van de weg heeft oplossingen die vallen onder het beschermingsperspectief en tweederde valt onder het gecombineerde perspectief. Er wordt ook een beschrijving gegeven van de oplossing(en) die is gekozen om de hinder te verminderen en wat de voor- en nadelen hiervan zijn.

6 Robuustheid en flexibiliteit voor de toekomst (ecologie)

Belangrijk bij de toekomstwaarde van ecologie is de voorraad van de natuur en de omstandigheden voor het voortbestaan van ecosystemen (Hooimeijer et al. 2001). De ecologische toekomst heeft een verband met de economische toekomst, omdat plannen voor uitbreidingen schadelijk kunnen zijn voor natuur en ecosystemen. Er wordt een beschrijving gegeven in hoeverre er rekening gehouden wordt met de toekomst van de ecologie in relatie met de economische toekomstwaarde.

Sociaal/cultureel

7 Doorsnijdingen en gevolgen voor omwonenden

Het is mogelijk dat door de aanpassing van de weg de sociale omgeving verandert in het nabijgelegen woongebied. Voorbeelden hiervan zijn dat de toegang tot een woongebied minder wordt doordat er geen op- en afrit in de buurt is. Of dat er een verkeerstoename is in

bepaalde gebieden, doordat de situatie is gewijzigd. Voor de omgeving kan de aanpassing van de verkeerssituatie ook positieve effecten hebben, zoals een afname van verkeer in een woongebied. De gevolgen voor de omwonenden worden bepaald aan de hand van de toegang of afscheiding van de mensen tot de nieuwe weg. Daarnaast worden de gevolgen van de aanpassing van de weg bepaald voor de mensen die in de omgeving wonen.

Er wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van de gevolgen van de aanpassing van de weg voor de mensen die in de directe omgeving wonen. Daarbij wordt een beschrijving gegeven in welke woon- en leefgebieden een toe- of afname van verkeer verwacht wordt en welke gevolgen het project heeft voor de omwonenden van de snelweg. Ook wordt beschreven of de toegang tot de snelweg verbeterd of verslechterd is voor de mensen uit de omgeving. Dit wordt beschreven op basis van de verandering van het aantal op- en afritten of andere gewijzigde verkeerssituaties die invloed op de bereikbaarheid van de snelweg hebben.

8 Sociaal culturele inpassing

Cultuurhistorische kwaliteiten kunnen bewust gebruikt worden bij de inrichting van het land (Hooimeijer et al. 2001). Omgaan met cultuur bij projecten kan het behouden van oude culturele waarden, het ontwikkelen van nieuwe culturele waarden of het aanpassen van de ontwikkelingen op de bestaande cultuur zijn. Door ontwikkelingen aan te passen aan de bestaande cultuur, blijft de cultuur van de omgeving behouden. De bestaande cultuur heeft een sterke relatie met de sociale cultuur, omdat mensen verbonden zijn met de omgeving en dus de cultuur daarvan (Hooimeijer et al. 2001). Als de omgeving veranderd wordt, kan de verbondenheid met de omgeving van de mensen afnemen, waardoor dit ook invloed op de sociale cultuur heeft. Het is daarnaast ook mogelijk om met ontwikkelingen nieuwe cultuur te creëren of de bestaande cultuur te verbeteren. Bij de aanpassing van infrastructuur is het onvermijdelijk dat er aanpassingen plaatsvinden in de omgeving. Het is daarom belangrijk om deze aan te laten sluiten bij de omgeving en deze met een bepaalde schoonheid te veranderen. Dit kan ervoor zorgen dat de mensen tevreden zijn over het resultaat, wat valt onder het sociale belang. Volgens Hooimeijer et al. (2001) wordt schoonheid sterk bepaald door de aandacht voor de inrichting en het ontwerp en zijn esthetische kwaliteiten hierbij belangrijk die ook kunnen worden uitgedrukt als smaakvol en mooi⁵.

Er wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven op welke manier er geprobeerd is het project aan te passen aan de bestaande cultuur of deze vernieuwd of verbeterd heeft. Daarnaast wordt kwalitatief beschreven in hoeverre het project aantrekkelijk is gemaakt door de schoonheid te omschrijven. Dit wordt gedaan aan de hand van onderdelen van het project waarbij duidelijk meerwaarde is geprobeerd te creëren op het gebied van schoonheid, door extra aandacht te besteden aan inrichting en ontwerp. Omdat het oordeel over mooi en smaakvol per persoon verschilt wordt beschreven in hoeverre geprobeerd is om dit te creëren.

5.4.2 Planningsproces

Een probleem bij de planning van infrastructuur is dat het planningsproces vaak langer duurt dan verwacht (Adviescommissie VBIP 2008). Er wordt daarom per project gekeken hoe lang het proces duurt en of dit afwijkt van het gemiddelde van vergelijkbare projecten. Daarnaast wordt getoetst op mogelijke verklaringen voor de tijdsduur van de projecten. Er kunnen mogelijke vertragingen ontstaan door tegengestelde belangen van bestuurders en belangen

⁵ www.synoniem.nl

van overige partijen. Met deze mogelijke oorzaken van vertraging kan nagegaan worden of de gebiedsgerichte aanpak ook invloed heeft op de lengte van het proces. Er wordt daarnaast onderzocht of er sprake is van medefinanciering door andere partijen.

9 Lengte van het proces

Het plan- en besluitvormingsproces van infrastructuurplanning wordt geregeld door middel van de tracé/m.e.r. procedure (V&W 2006^A). De fase van uitvoering wordt hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat deze bij de projecten nog niet is afgerond. Aan hand van de procedure is te meten of het proces van planning langer duurt dan gemiddeld. In hoofdstuk 2.3.1 staat een overzicht van de gemiddelde doorlooptijd van projecten per fase van het proces. Ook wordt het proces vergeleken met de basisdoorlooptijd, wat de kortste termijn is om de procedure te doorlopen. Doordat de tracé/m.e.r. procedure een aantal maal gewijzigd is, kan er verschil bestaan tussen de procedures die zijn gevolgd (Adviescommissie VBIP 2008). In dat geval kunnen de procedures niet met elkaar vergeleken worden, maar alleen met gemiddelden van andere projecten.

In eerste instantie worden de lengtes van de procedures met elkaar vergeleken. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre deze afwijken van de gemiddelden van infrastructuurprojecten. De procedures worden gemeten vanaf de uitkomst van de startnotitie tot en met de vaststelling van het tracébesluit. Deze punten zijn duidelijk vast te stellen en daarom goed te meten. Verder is het voor de startnotitie onduidelijk wanneer het project precies gestart is en is de uitvoering van de projecten nog niet afgerond.

10 Belangen van publieke en private partijen

Bij dit criterium wordt geprobeerd om een verklaring te geven voor de lengte van het proces. Mogelijke oorzaken hiervan zijn: tegengestelde belangen van bestuurders (publieke partijen) en verschillende belangen van private partijen.

10A Publieke partijen

Een veel voorkomende oorzaak van vertraging bij infrastructuurprojecten zijn tegengestelde belangen tussen bestuurders (Adviescommissie VBIP 2008). Doordat bestuurders niet met elkaar tot overeenstemming kunnen komen duurt kan het besluitvormingsproces vertraging oplopen. Een kenmerk van de gebiedsgerichte aanpak is dat verschillende partijen zoals de rijksoverheid, provincies en gemeentes meer met elkaar gaan samenwerken. Door een vroegtijdige samenwerking kan in een vroeg stadium overeenstemming worden bereikt over deze tegengestelde belangen. Als de gebiedsgerichte aanpak niet wordt toegepast, wordt er bij infrastructuurplanning vaak minder samengewerkt met lagere overheden, waardoor de kans op tegengestelde belangen groter kan zijn.

Er wordt beschreven hoe vaak tegengestelde belangen van publieke partijen zorgen voor een conflict en hoeveel vertraging deze conflicten veroorzaken. Het gaat daarbij om de bestuurders van de rijksoverheid, provincie en gemeente. Er wordt geprobeerd de vertraging te verklaren op basis van de samenwerking tussen de partijen. Bij infrastructuurplanning is het zowel mogelijk dat publieke partijen samenwerken als elkaar tegenwerken.

10B Private partijen

Naast vertraging als gevolg van tegengestelde belangen van bestuurders, kan er ook vertraging ontstaan door andere belangen van private partijen. Er zijn diverse partijen zoals burgers, milieuorganisaties en ondernemers die kunnen proberen de plannen te blokkeren. Er zijn verschillende mogelijkheden om de potentiële tegenstanders te overtuigen van het nut en de noodzaak van het project. Als deze mensen meer bij de planvorming worden betrokken bestaat er een grotere kans dat zij positief over het project zijn waardoor er minder weerstand tegen het plan zou moeten ontstaan (Mitchell 2002). Dit kan gemeten worden op basis van het participatieniveau waarmee de betrokkenheid van burgers te bepalen is. Er zijn verschillende niveaus te onderscheiden waarin mensen betrokken worden. Het participatieniveau wordt gemeten door middel van de participatieladder van Arnstein (1969). Op deze ladder wordt een onderscheid gemaakt in acht niveaus van participatie. Op het onderste niveau hebben mensen weinig invloed op het project. Bij het hoogste niveau hebben mensen zelf de macht om besluiten te nemen, zie ook hoofdstuk 4.6.

Er wordt beschreven in hoeverre het project teruggeworpen wordt in de procedure als gevolg van tegengestelde belangen of bezwaren van private partijen en hoeveel vertraging dit veroorzaakt. De vertraging kan in verschillende fases ontstaan. Zo kan er vertraging ontstaan doordat het ontwerp tracébesluit aangepast moet worden. Daarnaast kan er ook beroep aangetekend worden tegen het tracébesluit. Als dit gegrond wordt verklaard ontstaat er een vertraging, omdat het tracébesluit aangepast moet worden. Ook wordt het participatieniveau beschreven, waarmee tevens wordt geprobeerd een verklaring te geven voor de eventuele vertraging of vlotte verloop van het proces als gevolg van de belangen van private partijen.

11 Medefinanciering van het project

De kosten van de aanleg of aanpassing van infrastructuur zijn hoog en worden in principe betaald door de rijksoverheid. Één van de doelen van de gebiedsgerichte aanpak is om lagere overheden of private partijen mee te laten betalen aan de aanleg van wegen (V&W et al. 2008). Deze partijen hebben er vaak belang bij dat de infrastructuur verbeterd wordt, omdat de weg zorgt voor een betere bereikbaarheid. Een voordeel dat kan ontstaan bij medefinanciering van andere partijen is dat er meer geld beschikbaar is voor de aanpassing van de weg, waardoor het mogelijk is om voor een betere optie te kiezen. De verhoging van het budget kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat er voor de beperking van geluidsoverlast voor een tunnel kan worden gekozen in plaats van voor geluidsschermen.

Er wordt beschreven of er sprake is van financiering door lagere overheden of private partijen en welk deel van de infrastructuur wordt gefinancierd door deze partijen.

5.5. Conclusie

Op basis van de geformuleerde criteria gaan de projecten in de volgende hoofdstukken getoetst worden. De theorie van Hooimeijer et al. (2001) is geoperationaliseerd tot een aantal toetsingscriteria, waarvan wordt verwacht dat deze het effect van de gebiedsgerichte aanpak bij deze projecten aan kunnen tonen. Uit verschillende projecten, beleid en de typen van gebiedsgericht beleid blijkt dat er naast de inhoudelijke kant ook vaak een procesmatige kant bestaat. Daarom worden de projecten op basis van een aantal criteria ook getoetst op het planningsproces. Bij de keuze van de projecten is rekening gehouden met de motivatie om de gebiedsgerichte aanpak toe te passen, dit kan zowel inhoudelijk als procesmatig zijn.

In tabel 3 is te zien dat de criteria van ruimtelijke kwaliteit ingedeeld kunnen worden in de matrix. Daarin is te zien dat de criteria allemaal een deel van de matrix toetsen. Op deze manier wordt het verband aangegeven tussen de criteria en de matrix ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast wordt per criterium slechts een deel van iedere cel getoetst. De economische gebruikswaarde bestaat bijvoorbeeld niet alleen uit de groei van bedrijvigheid, maar ook uit de groei van bestaande bedrijven, wat niet getoetst wordt. Daarnaast toetsen sommige criteria meerdere cellen van de matrix ruimtelijke kwaliteit. Het criterium oplossing voor hinder (5) kan bijvoorbeeld zowel bij de gebruiks- en belevingswaarde van het ecologische en het sociaal/culturele belang ingedeeld worden. Hierbij gaat het om hinder die er is door geluid van de snelweg, wat valt onder ecologisch belang. Door wel of geen barrières te plaatsen wordt ook de beleving en het gebruik beïnvloed waardoor het ook onder sociaal/cultureel ingedeeld kan worden. Het is ook mogelijk dat een criterium slechts een deel van één cel toetst, zoals de verandering van grondprijzen en opbrengsten uit grond bij de economische gebruikswaarde. De delen van de cellen van de matrix die niet worden gebruikt, worden niet geschikt bevonden om de effecten van de gebiedsgerichte aanpak bij deze projecten aan te tonen.

Daarnaast is in tabel 3 een verschil te zien in de verdeling van de criteria tussen de gebruiks- en belevingswaarde en de toekomstwaarde. Veel criteria die onder de gebruikswaarde vallen kunnen ook ingedeeld worden bij de belevingswaarde. De criteria die onder de toekomstwaarde vallen, staan vaak op zichzelf. Een mogelijke verklaring hiervan is de tijd, omdat de gebruiks- en belevingswaarde zich op het heden richten en de toekomstwaarde niet.

Tabel 3: Indeling van toetsingscriteria in de matrix ruimtelijke kwaliteit

	Economisch	Ecologisch	Sociaal/cultureel
<i>Gebruikswaarde</i>	- Groei van bedrijvigheid - Verandering van grondprijzen en opbrengsten uit grond	- Natuur - Oplossingen voor hinder	- Oplossingen voor hinder - Doorsnijdingen en gevolgen voor omwonenden - Sociaal/culturele inpassing
<i>Belevingswaarde</i>	- Groei van bedrijvigheid	- Natuur - Oplossingen voor hinder	- Oplossingen voor hinder - Doorsnijdingen en gevolgen voor omwonenden - Sociaal/culturele inpassing
<i>Toekomstwaarde</i>	- Robuustheid en flexibiliteit voor de toekomst (economisch)	- Robuustheid en flexibiliteit voor de toekomst (ecologisch)	- Sociaal/culturele inpassing

6. Case 1: A7 Sneek

6.1. Inleiding

De snelweg van Heerenveen naar de Afsluitdijk wordt bij Sneek onderbroken door een deel gewone weg. Aan deze situatie komt binnenkort een einde, omdat dit deel van de weg wordt aangepast tot snelweg. Daarnaast worden een aantal andere projecten uitgevoerd in samenhang met de aanpassing van de weg. In paragraaf 6.2 wordt een beschrijving van het project gegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 het project getoetst aan de hand van het toetsingskader. Als laatste volgt in paragraaf 6.4 een conclusie op basis van de toetsing van dit project.

6.2. Projectbeschrijving

In 2006 is er gestart met de verbetering van de rondweg bij Sneek. De aanleiding hiervoor was de beperkte capaciteit van de weg, waardoor er regelmatig files ontstonden. Daarnaast wordt er verwacht dat het verkeer de komende jaren zal toenemen. Naast files, waren de vele ongelukken als gevolg van de verkeerssituatie ook een reden om de weg aan te passen. Eerst wordt het type gebiedsgerichte aanpak dat bij het project hoort besproken. Vervolgens worden de inhoud en het proces van het project beschreven.

6.2.1 Type gebiedsgerichte aanpak

De types van de gebiedsgerichte aanpak (zie hoofdstuk 3.2) die hier kunnen worden onderscheiden zijn type 1 en 2. Type 1 is toegepast omdat, een aantal ruimtelijke projecten bij het project gevoegd zijn, omdat ze goed gecombineerd konden worden met de aanleg van de weg. Daarbij is geprobeerd een inhoudelijke meerwaarde te creëren. Er is sprake van type 2 omdat, door de samenwerking tussen het rijk, de provincie en de gemeente het project door kon gaan. Bij aanvang van het project werd de gebiedsgerichte aanpak niet toegepast en was het enige doel van het project de aanpassing van de weg. In het verloop van het project is besloten om het project gebiedsgericht aan te pakken, omdat er een conflict was ontstaan tussen het Rijk en de provincie en de gemeente. De aanpassing van de weg en de ruimtelijke ontwikkelingen worden in het volgende deel inhoudelijk besproken.

6.2.2 Beschrijving van de plannen

Het doel van de aanpassing van de weg is de doorstroming en veiligheid verbeteren van de rijksweg door Sneek. Door het weghalen van de stoplichten en het aanpassen van de weg, moet de congestie afnemen en de veiligheid toenemen. Daarnaast worden een aantal ruimtelijke projecten in samenhang met de weg ontwikkeld. Het doel van deze projecten is om de weg beter in te passen in de omgeving. De woonwijk en de weg worden daarbij aangepast aan de cultuur van Sneek.

De oude weg door Sneek werd onderbroken door vele verkeerslichten en een brug die voor veel vertraging zorgde⁶. De brug wordt vervangen door een aquaduct (zie nummer 2 in figuur 9). Een deel van de stoplichten wordt vervangen door op- en afritten (Provincie Fryslan 2002). In 2010 moet de aanleg van de weg inclusief nieuwe bruggen en viaducten zijn afgerond. De weg wordt gedeeltelijk omgelegd, zodat de scherpe bochten verdwijnen. Vanaf

⁶ www.a7sneek.nl

het aquaduct tot het einde van de kaart aan de linkerkant is de weg nieuw. Eerder boog de weg bij 2 op de kaart naar rechts, waarna de weg een scherpe bocht naar links maakte. Dit deel van de weg is met een donkere lijn aangegeven. Bijzonder bij het project is dat er twee grote houten bruggen worden geplaatst over de snelweg. De bruggen zijn speciaal voor dit project ontworpen en passen daarom goed bij de identiteit van Sneek als 'waterstad'.



Figuur 9: Plankaart A7 Sneek⁷.

Een deelproject dat aan de A7 ligt is de nieuwe wijk Waterstad (zie nummer 3). In deze wijk worden zowel sociale huurwoningen, koopwoningen, een zorgflat als kantoren gebouwd. Dit gedeelte van de weg ligt midden in de stad, en gaat dwars door bewoond gebied. Het plan voor de nieuwe wijk is gemaakt op basis van de aanpassing van de weg en is bedoeld om de weg goed in te passen in de omgeving. De weg komt in dit gedeelte aan het water te liggen, waardoor er een nieuwe vaarroute ontstaat (Royal Haskoning 2003). Een voordeel dat ontstaat, is dat de afstand tussen de weg en de woningen groter wordt door het tussenliggende water, waardoor geluidsoverlast zal afnemen (Friesch Dagblad 2003).

Het industrieterrein De Hemmen, dat bij figuur 9 met een 1 staat aangegeven, wordt uitgebreid met twee nieuwe delen. De bedrijven die zich hier vestigen zullen ongeveer van hetzelfde type zijn als bij het bestaande naastgelegen terrein⁸. Evenals bij de wijk Waterstad wordt hier ook een aantal stukken water aangelegd om het bedrijventerrein een goede uitstraling te geven. Het water is hier niet zo nadrukkelijk aanwezig als in Waterstad. Bij dit bedrijvenindustrieterrein ontstaan een aantal nieuwe zichtlocaties, omdat ze direct gelegen zijn aan het nieuwe deel van de A7. Bij nummer 4 wordt een kleinere uitbreiding van een ander industrieterrein gerealiseerd waardoor een groot bedrijf kan uitbreiden⁹. Zowel de wijk Waterstad als het bedrijventerrein De Hemmen zijn al in ontwikkeling en worden in verschillende fases gebouwd. Er is niet bekend wanneer beide projecten geheel worden afgerond. De projecten zijn tot stand gekomen in het proces van de planvorming, wat hierna wordt besproken.

6.2.3 Planningsproces en procedure

In 1994 hebben het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de noordelijke provincies de beslissing genomen om de doorgaande weg door Sneek aan te passen tot snelweg, daarmee is de procedure gestart voor de aanpassing van de weg (V&W 2004^B). Het project is in eerste instantie niet gebiedsgericht aangepakt, waardoor het alleen bestond uit de aanpassing van de weg. Het project werd geleid en uitgevoerd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In

⁷ www.a7sneek.nl

⁸ www.sneek.nl

⁹ Interview Age Joustra

1995 verscheen de startnotitie voor de aanpassing van de weg. Daarna ontstond er in 1998 een verschil van mening met de provincie Friesland en de gemeente Sneek, omdat zij het niet eens waren met het door de minister voorgestelde plan (Provincie Fryslan 2002). Vervolgens is in de jaren daarna geprobeerd om tot een oplossing te komen op basis van het voorgestelde plan, maar dat is niet gelukt.

In 2002 zijn de rollen omgedraaid en heeft de provincie Friesland het initiatief om een plan op te stellen op zich genomen in samenwerking met de gemeente Sneek; het rijk had daarna een teruggetreden rol. Ook is de gemeente Wymbritseradiel betrokken, omdat de weg voor een klein gedeelte in deze gemeente ligt. De nieuwe aanpak heeft geleid tot het huidige tracébesluit dat in 2004 goedgekeurd is door de minister van Verkeer en Waterstaat. Een groot verschil met de eerdere aanpak is dat het project vanaf 2002 meer gebiedsgericht is benaderd. De provincie en de gemeente hebben ervoor gekozen om het aanpassen van de weg te combineren met ruimtelijke ontwikkelingen. Het proces is door de gebiedsgerichte aanpak veranderd, omdat de provincie en de gemeente samenwerken aan een oplossing, in plaats van de leidende rol die het rijk daar vaak in heeft.

Er kan worden geconcludeerd dat het in eerste instantie niet de bedoeling was het project gebiedsgericht uit te voeren. Nadat de provincie en de gemeentes het initiatief hadden gekregen zijn er meerdere projecten in samenhang ontwikkeld.

6.3. Toetsing aan de criteria

Het project wordt getoetst volgens de criteria die eerder in hoofdstuk 5 zijn geformuleerd. Per onderdeel worden de resultaten van het project besproken.

Economisch

1 Groei van bedrijvigheid

Sneek is door de provincie Friesland aangemerkt als één van de groeikernen die langs de A7 ligt, evenals Drachten en Heerenveen (Provincie Fryslan 2007). De nieuwe ontwikkelingen in Sneek zijn vooral op groei in de eigen regio gericht en hebben niet als doel dat om meer te groeien dan andere grote plaatsen in Friesland. Daarnaast is het doel van de provincie om zware industrie uit Sneek te weren, omdat dit niet bij het imago van Sneek als watersportstad zou passen (Provincie Fryslan 2007). Hierdoor zou een groei door middel van de aantrekking van grote bedrijven die niet uit de regio afkomstig zijn tegenstrijdig zijn met het beleid. Door de aanpassing van de weg is Sneek aantrekkelijker geworden als vestigingslocatie (Gemeente Sneek et al. 2005). Het is daarom aannemelijk dat er een grotere groei zal plaatsvinden van kleinere bedrijven dan de laatste jaren, als gevolg van de verbeterde bereikbaarheid. Deze groei van bedrijven blijkt ook uit de relatief snelle verkoop van de grond van het industrieterrein De Hemmen¹⁰. Door de Gemeente Sneek et al. (2005) worden als gevolg van de verbetering van de weg vooral mogelijkheden voorzien voor de groei van kantoorlocaties. In de plannen staan slechts twee kantoren van beperkte omvang, waardoor waarschijnlijk niet aan de vraag van de komende jaren kan worden voldaan. Het concept van bouwen langs de weg in een waterrijke omgeving waren er kansen om zichtlocaties voor kantoren te ontwikkelen. De keuze is gemaakt om deze ruimte, en potentieel goede kantoorlocaties voor

¹⁰ Interview Age Joustra

het grootste deel te benutten met het bouwen van woningen (Royal Haskoning 2003). Hierdoor zijn er minder vestigingslocaties voor nieuwe bedrijven in Sneek.

Er is in het project veel aandacht besteed om de ontwikkelingen te laten aansluiten bij Sneek als watersportstad. Dit imago levert Sneek veel geld op uit toeristische inkomsten. Vooral de vernieuwde doorvaarroute die is ontstaan door plaatsing van het aquaduct zou een positieve invloed kunnen hebben, omdat de bereikbaarheid van Sneek over water aanzienlijk is verbeterd. Dit zou voor een groei van bedrijvigheid en inkomsten in de toeristische sector kunnen zorgen.

2 Verandering van grondprijzen en opbrengst uit grond

Door het bouwrijp maken van de grond voor het bedrijventerrein is er waarde toegevoegd aan de grond. Ook is er waarde toegevoegd aan de grond in de wijk Waterstad door de bebouwing met woningen en kantoren. Als gevolg van de bewerkingen op het bedrijventerrein en de aanpassing van de locatie voor het project Waterstad zijn de prijzen van de grond hier waarschijnlijk gestegen. De aanpassing van de weg heeft waarschijnlijk ook een positieve invloed op de grondprijzen, omdat de locaties langs de weg aantrekkelijker zijn geworden voor bedrijven om zich te vestigen.

De gemeente Sneek heeft niet als doel gehad om winst te maken aan de opwaardering van de grondprijzen. De ontwikkeling van de wijk Waterstad wordt bijna kostendekkend uitgevoerd (Royal Haskoning 2003). Naast de opbrengsten van projecten waren er kosten die gemaakt moesten worden voor de aanleg van water en de sloop van oude gebouwen. Deze kosten worden voor het grootste deel betaald met de opbrengsten die worden verkregen uit de verkoop van grond. De aanleg van industrieterrein De Hemmen heeft niet het doel om winst te genereren. Er wordt daarom aangenomen dat er evenals bij de wijk Waterstad geen of slechts beperkte winst is gemaakt op het project. De woningen in de wijk Waterstad zijn voor een deel ontwikkeld door de woningbouwcorporatie in opdracht van de gemeente. De gemeente regelt zelf de gronduitgifte, het bouwrijp maken en de verkoop van de grond op het nieuwe industrieterrein.

3 Robuustheid en flexibiliteit voor de toekomst (economisch)

Er wordt een groei van bedrijvigheid en inwoners verwacht in de toekomst, maar de groei zal waarschijnlijk niet ver uitstijgen boven de huidige groei (Provincie Fryslan 2007). De aanpassing van de weg is geen aanleiding om een hogere groei te verwachten. Dit komt doordat er meerdere grote plaatsen liggen aan de A7 in de buurt van Sneek, zoals Drachten en Heerenveen, waarover de groei wordt verdeeld. De bereikbaarheid van deze plaatsen is minstens zo gunstig als die van Sneek. De uitbreidingsmogelijkheden voor de toekomst zullen daarom waarschijnlijk niet erg groot hoeven te zijn.

De capaciteit voor de vernieuwde weg in Sneek is volgens de berekeningen in ieder geval voldoende tot 2020 (V&W 2004^B). Er zijn geen plannen voor een eventuele uitbreiding van de weg na deze periode. Ook is er weinig ruimte voor een verdere uitbreiding van de weg, omdat de wijk Waterstad dicht bij de weg wordt gebouwd. Een deel van het water van de wijk zou gedempt moeten worden en de afstand tussen de weg en de woningen zal klein worden, waardoor milieunormen waarschijnlijk worden overschreden.

Er wordt verwacht dat Sneek in verhouding tot de andere grote plaatsen in de omgeving niet veel zal groeien (Provincie Fryslan 2007). Voor de uitbreiding van woningen en bedrijvigheid is wel rekening gehouden met de lichte verwachte groei. Het doel van Sneek is om altijd 20 hectare bedrijventerrein voorradig te hebben voor bedrijven die zich willen vestigen (Gemeente Sneek 2002). Aangezien de uitgifte van grond relatief snel gaat, zijn er al plannen voor een uitbreiding van het bedrijventerrein De Hemmen aan de andere kant van de weg. Ook is er rekening gehouden met de eventuele bevolkingsgroei die als gevolg van economische groei kan ontstaan. Er zijn daarom plannen voor voldoende woningen en voorzieningen voor deze groei.

Conclusie economisch (1-3)

Er kan worden geconcludeerd dat de verwachting is dat de aanpassing van de weg niet zorgt voor een grote economisch impuls. De aanpassing van de weg zorgt ervoor dat het voor bedrijven aantrekkelijker wordt om zich te vestigen in Sneek. Als gevolg van de verandering van de weg, wordt wel een iets grotere groei verwacht dan de afgelopen jaren. Er is daarom rekening gehouden met mogelijkheden om het bedrijventerrein uit te breiden en om genoeg woningen te bouwen. Er is niet voldoende ruimte voor een uitbreiding van de weg, omdat hiermee geen rekening is gehouden in het ontwerp. In de plannen zijn daarnaast de kansen voor de groei van kantoren niet optimaal benut.

Ecologisch

4 Natuur

Er wordt 5,5 hectare bos gekapt om de weg aan te kunnen leggen (V&W 2004^B). Daarnaast wordt er nog een stuk natuur verstoord, omdat er verwacht wordt dat het verkeer op de weg toeneemt. De totale wettelijk verplichte compensatie is 11,5 hectare. Er wordt geprobeerd om de verloren natuur in de omgeving te compenseren. De manier waarop dit gebeurt, is niet van tevoren vastgesteld¹¹. Door de bouw van het nieuwe bedrijventerrein De Hemmen verdwijnt voor een deel open zicht vanaf de snelweg, omdat dit terrein wordt ontwikkeld op een stuk open landschap vlak buiten Sneek.

Daarnaast wordt geprobeerd om de nieuwe ruimtelijke projecten een natuurlijke uitstraling te geven door groen en water te creëren. Dit valt buiten de wettelijk verplichte compensatie. Zo wordt de nieuwe wijk Waterstad direct naast de snelweg volledig in het water aangelegd. Het is moeilijk te bepalen hoeveel water er precies in deze wijk wordt aangelegd, omdat het vooral smalle vaarwegen betreft die voor een deel tussen woningen liggen. In totaal zal de oppervlakte minder zijn dan één hectare. Ook het nieuwe gedeelte van het industrieterrein De Hemmen wordt aangelegd met waterstroken en stukken groen om het zicht vanaf de snelweg te verbeteren.

5 Oplossingen voor hinder

Bij dit project is voor het gehele project gekozen voor het gecombineerde perspectief en daarom niet voor het beschermingsperspectief. De weg is in samenhang met de omgeving zo ontworpen dat er geen geluidsschermen nodig zijn (Projectbureau A7 Sneek 2004). Hierdoor blijft er zowel zicht vanaf de weg op de omgeving als andersom. Er zijn geen

¹¹ Interview Age Joustra

geluidsschermen nodig, omdat de weg wordt aangelegd met een speciaal soort asfalt, waardoor er minder geluidsoverlast ontstaat. Ook wordt er tussen de huizen en de weg een stuk water aangelegd, waardoor de afstand tussen beide groter wordt en daardoor de geluidsoverlast verminderd. Daarnaast wordt de overlast beperkt doordat de maximum snelheid 80 kilometer per uur is. Normaal is de snelheid vaak 100 bij snelwegen door stedelijk gebied.

6 Robuustheid en flexibiliteit voor de toekomst (Ecologisch)

De geplande uitbreidingen zullen in de toekomst niet ten koste gaan van stukken natuurgebied. Er zijn ook geen ecologische gebieden die erg verstoord raken bij een toename van verkeer. Eerder in hoofdstuk 2 is beschreven dat er problemen zijn met een sterke groei van bebouwing in de snelwegomgeving. Hierdoor worden in Nederland grote delen van de snelwegomgeving volgebouwd. Het gevolg hiervan is dat veel open landschappen verdwijnen en er vanaf de snelweg steeds meer zicht is op woonwijken en bedrijventerreinen. Deze verrommeling komt ook veel voor langs de A7, onder andere bij de nieuwe plannen van Sneek. Langs de gehele A7 in Friesland zijn in de laatste 10 jaar grote stukken open land verdwenen voor bedrijventerrein. Er wordt daarom weinig waarde gehecht aan het behouden van open stukken land langs deze weg in deze regio. Dit is ook het geval bij Sneek waar ervoor gekozen is om het nieuwe bedrijventerrein in een open gebied langs de weg te bouwen¹². Ook voor de toekomst zijn er plannen om dit terrein verder uit te breiden.

Conclusie ecologisch (4-6)

Op basis van de criteria kan er gesteld worden dat er weinig rekening is gehouden met het ecologisch belang, omdat er delen van de snelwegomgeving worden volgebouwd. De positieve effecten voor ecologie zijn minimaal en blijven beperkt tot de landschappelijke inpassing van de weg en het bedrijventerrein. Daarnaast is de compensatie voor de natuur nog niet gepland, waaruit kan blijken dat dit geen hoge prioriteit heeft.

Sociaal/cultureel

7 Doorsnijdingen en gevolgen voor omwonenden

De aanpassing van de weg zorgt op een aantal plaatsen voor veranderingen als gevolg van een gewijzigde verkeerssituatie. Doordat niet ieder stoplicht vervangen kon worden door een open afrit is de bereikbaarheid van sommige delen in en rondom Sneek afgenomen. Het gevolg hiervan is dat bij een aantal wegen waar wel een op- en afrit wordt gerealiseerd de verkeersdruk toeneemt. De verdeling van het verkeer dat van en naar de weg toegaat verandert hierdoor. Een voorbeeld van een plaats die minder goed bereikbaar is als gevolg van de aanpassing is IJlst (Provincie Fryslan 2002). Inwoners moeten nu via een andere weg omrijden om bij de snelweg te komen.

Daarnaast zijn er een aantal gevolgen, doordat de weg voor een deel wordt omgelegd. Een nadelig gevolg voor sommige bedrijven op het industrieterrein De Hemmen is dat hun zichtlocatie verdwijnt, omdat het verkeer in de nieuwe situatie langs de andere kant van het terrein gaat. De zichtlocaties die langs de oude route lagen ondervinden hier negatieve gevolgen van. Door de gewijzigde situatie wordt de overlast van bestaande woonwijken die

¹² www.sneek.nl

naast de eerdere route lagen minder. De nieuwe route veroorzaakt geen extra overlast voor bestaande woonwijken, maar slechts voor een aantal huizen die in de buurt van het nieuwe deel van de weg gelegen zijn. Dit komt, doordat er langs de nieuwe route weinig bestaande bebouwing is. De aanpassing van de weg heeft een positieve invloed op de vaarwegen in Sneek. Bij een belangrijke doorvaarroute wordt een brug vervangen door een aquaduct, zodat watersporters en weggebruikers niet meer op elkaar hoeven te wachten (Provincie Fryslan 2002).

8 Sociaal/culturele inpassing

Het oude stadsgedeelte en het imago van waterstad zijn belangrijke culturele elementen voor Sneek¹³. De bouw van de weg heeft geen negatieve gevolgen voor deze bestaande culturele elementen van Sneek. De wijk Waterstad wordt aangepast aan de cultuur van Sneek als watersportstad. De huizen komen aan het water te liggen evenals de weg. Daarnaast wordt met de aanleg van de houten bruggen geprobeerd om het project een bepaalde meerwaarde te geven. Het zijn objecten die een herkenbaar element voor de stad moeten worden¹⁴. Er is gekozen om dit in de vorm van houten bruggen te doen, om het bij de stad te laten passen. Deze elementen zorgen ervoor dat de bestaande cultuur wordt vernieuwd en mogelijk verbeterd.

Naast het afstemmen van de aanpassingen op de huidige cultuur van Sneek en dus ook op de inwoners van Sneek is er ook op diverse andere manieren rekening gehouden met de bewoners. Er is geprobeerd om het gehele project een bepaalde schoonheid te geven, door veel aandacht te besteden aan het ontwerp. Een voorbeeld hiervan zijn de grote houten bruggen die geplaatst worden. Deze zijn ontworpen voor de verfraaiing van het project. Een ander voorbeeld is de nieuwe wijk Waterstad, waar geprobeerd is een aantal nieuwe woningen en kantoren te ontwerpen in een waterrijke omgeving. In het ontwerp is daarbij rekening gehouden met het zicht vanaf de snelweg. Bij beide voorbeelden is veel aandacht besteed aan het creëren van een mooie omgeving. Door veel aandacht te besteden aan het ontwerp van de leefomgeving wordt ook het sociale belang van omwonenden gediend.

Conclusie sociaal/cultureel (7-8)

Bij het project wordt veel moeite gedaan om het project aan te passen aan de cultuur van Sneek, wat positief is voor het sociaal/culturele belang. Daarnaast zijn er veel elementen in het project die bedoeld zijn om het project een bepaalde schoonheid te geven. Dit blijkt uit de vele aandacht die is besteed aan de inrichting van de leefomgeving, wat door bewoners als positief kan worden ervaren. Ook zorgt de aanpassing van de weg gemiddeld voor minder overlast, doordat het nieuwe gedeelte van de weg aangelegd wordt in een dunbevolkt gebied.

Planningsproces

9 Lengte van het proces

De procedure van dit project valt onder de nieuwe stijl tracé/m.e.r. procedure die in 1994 in werking is getreden. In 1995 is de startnotitie van het project uitgekomen en in 2004 is het definitieve tracébesluit vastgesteld. In totaal heeft de procedure daardoor vanaf de startnotitie 9 jaar geduurd. De basisdoorlooptijd voor deze procedure is 5,5 jaar, wat de snelst mogelijke

¹³ www.sneek.nl

¹⁴ www.a7sneek.nl

termijn is om deze te doorlopen, zonder enige vertraging. Ten opzichte van deze termijn heeft het project 4,5 jaar vertraging opgelopen. De gemiddelde lengte voor dit type procedure is 11 jaar van startnotitie tot de vaststelling van het tracébesluit. Daarom is de procedure in Sneek 2 jaar sneller verlopen dan de gemiddelde doorlooptijd. Bij het volgende criterium wordt geprobeerd een verklaring te geven voor deze lengte.

10 Belangen van publieke en private partijen

10A Publieke partijen

In 1998 ontstond tussen de minister van Verkeer en Waterstaat enerzijds en de gemeente en provincie anderzijds een conflict over het te kiezen alternatief voor de aanpassing van de weg (Provincie Fryslan 2002). De gemeente en provincie waren het niet eens met het alternatief dat door de minister was gekozen. Na overleg met het rijk zijn de provincie en de gemeente zelf begonnen aan een onderzoek voor een beter plan. Zij hebben daarvoor het budget ter beschikking gesteld gekregen waarvoor het rijk de weg dacht te kunnen ontwikkelen. Als gevolg van het conflict tussen de overheden heeft de ontwikkeling van de weg ongeveer 4 jaar vertraging opgelopen. Ondanks deze vertraging is de planning van de weg 2 jaar sneller verlopen dan het gemiddelde van de vergelijkbare procedures. De vertraging in de procedure is ontstaan toen het project nog niet gebiedsgericht werd aangepakt, nadat er samen werd gewerkt door de nieuwe aanpak is er nauwelijks vertraging geweest.

10B Private partijen

De verschillende belangen van private partijen hebben niet geleid tot een grote vertraging van het proces. Naar aanleiding van bezwaren van private partijen was het niet nodig om het tracébesluit aan te passen (V&W 2004^B). De totale vertraging in het proces is 4,5 jaar ten opzichte van de snelst mogelijke termijn. De vertraging door het conflict van de publieke partijen is 4 jaar, waardoor private partijen niet voor veel vertraging gezorgd kunnen hebben. Een mogelijke oorzaak hiervan is de mate waarin de private partijen betrokken zijn bij het project, wat kan worden gemeten aan de hand van het participatieniveau.

Het niveau van participatie bij dit project is consultatie. Burgers zijn op een aantal informatieavonden van informatie voorzien. Daarbij mochten zij zelf hun mening geven aan een aantal leden van de provincie en de gemeente, voordat vaststond welke oplossing voor het project gekozen zou worden. Het niveau van participatie is hoger dan alleen informatie verschaffen, omdat er duidelijk aan de burgers om ideeën is gevraagd, welke zijn meegenomen bij de planvorming (Provincie Fryslan 2002). Er is geen sprake van een hoger niveau dan consultatie, omdat er geen adviesgroep gevormd is uit belanghebbenden die gedurende het hele project inspraak hebben gehad (Steenssens et al. 2007). De betrokkenheid van deze partijen kan ervoor gezorgd hebben dat deze partijen zich niet tegen het plan hebben verzet. Het relatief snel verlopen proces kan hierdoor deels verklaard worden, omdat er een hoger participatieniveau is dan normaal bij infrastructuurprojecten.

11 Verdeling van de financiering

Dit project is voor het grootste deel gefinancierd door het rijk, namelijk voor 69 miljoen euro. De provincie heeft dit bedrag aangevuld met 11,7 miljoen euro, zodat het alternatief met een aquaduct gerealiseerd kon worden. Dit is belangrijk voor de provincie, omdat het een veel gebruikte vaarweg is voor de recreatieve vaart. De provincie streeft ernaar om een aantal

knelpunten op belangrijke vaarroutes op te lossen, zodat de Friese meren beter te bereiken zijn. De plaats waar het aquaduct is geplaatst is één van deze knelpunten. De gehele weg is dus door publieke partijen gefinancierd, waarvan 14,5% van het totaalbedrag gefinancierd is door de provincie.

Conclusie planningsproces (9-11)

Op basis van de criteria over het proces kan er worden geconcludeerd dat dit project een aantal kenmerken bevat van de gebiedsgerichte aanpak. Zo is het participatieniveau hoger dan normaal, wordt het proces geleid door decentrale overheden en zijn er naast het rijk andere partijen die meebetalen aan het project. Ondanks een vertraging van een aantal jaar door verschillende belangen van publieke partijen, is het project sneller verlopen dan de gemiddelde doorlooptijd. Omdat het project uiteindelijk redelijk snel verlopen is en er veel partijen betrokken zijn bij het proces, wordt het in dit onderzoek als positief beoordeeld.

6.4. Conclusie

In tabel 4 hieronder staan de uitkomsten per onderdeel beoordeeld op basis van de getoetste criteria. Hierbij is duidelijk te zien dat er geen sprake is van een balans, maar dat de onderdelen veel verschillen. Er zou daarom gesteld kunnen worden dat er geen sprake is van een evenwichtige afweging van belangen op basis van de criteria die getoetst zijn.

Tabel 4: Waardering toetsingskader A7 Sneek

	Economisch	Ecologisch	Sociaal/cultureel	Planningsproces
Waardering	+/-	-	+	+

(+ /+ Zeer goed + Goed +/- Voldoende - Matig -/- Slecht)

In het project worden verschillende functies in samenhang ontwikkeld, waarvan sommige elkaar versterken, maar sommige ook tegenstrijdige belangen hebben. Deze functies kunnen in samenhang worden ontwikkeld door de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. Een conflict tussen verschillende overheden was de aanleiding om het project gebiedsgericht aan te pakken. Daarna werd het project geleid door een samenwerkingsverband tussen de gemeente en de provincie. Naast het aanpassen van de weg is ervoor gekozen een aantal ruimtelijke projecten te ontwikkelen, met als doel de weg goed in te passen in de omgeving.

Het economisch belang wordt met een voldoende beoordeeld. Het aquaduct en het nieuwe bedrijventerrein zijn waarschijnlijk positief voor de economisch groei en zijn afgestemd op de schaal en ambities van Sneek. Aan de andere kant zijn de kansen voor het ontwikkelen van voldoende kantoren op zichtlocaties voor de behoefte van de komende jaren niet optimaal benut. Hiermee hadden bedrijven aangetrokken kunnen worden die voor werkgelegenheid hadden kunnen zorgen. Er wordt in de toekomst geen grote groei van bedrijvigheid voor het bedrijventerrein verwacht als gevolg van de aanpassing van de weg. De potentie die ontstaat door de omlegging van de weg wordt benut door het ontwikkelen van een aantal zichtlocaties. Er zijn weinig opbrengsten behaald uit de projecten die zijn ontwikkeld, naast de aanleg van de weg.

Het ecologisch belang wordt als matig beoordeeld, omdat dit belang weinig prioriteit heeft gehad bij het project. Naast de wettelijk verplichte compensatie is er alleen aandacht besteed aan landschappelijke inpassing. Ook met de ecologische toekomstwaarde van het gebied is weinig rekening gehouden. De plannen om in de toekomst extra bedrijventerreinen aan te

leggen langs de snelweg hebben een negatieve invloed op de ecologie, omdat dit ten koste gaat van open landschap. Positief is, dat het niet nodig is om een barrière tussen de weg en omgeving te plaatsen, waardoor er meer synergie ontstaat tussen beide. Er zijn daarvoor zowel aanpassing aan de weg als aan de omgeving gedaan.

De aanpassing van de weg heeft voor het sociaal/culturele belang vooral positieve gevolgen en wordt daarom als goed beoordeeld. Doordat de weg aangepast wordt van een reguliere weg naar een snelweg zijn er een aantal verkeerssituaties die wijzigen. Dit kan positieve en negatieve gevolgen hebben voor bewoners in de omgeving. Er is veel gedaan om het project aan te laten sluiten bij de cultuur van Sneek en zijn bewoners, zoals door de bouw van houten bruggen en de wijk Waterstad. Met deze vernieuwende projecten is er veel aandacht besteed aan het ontwerp en de schoonheid.

Ondanks de botsende belangen tussen bestuurders, is het planningsproces toch sneller dan gemiddeld verlopen ten opzichte van projecten die de vergelijkbare procedure doorlopen hebben. Daarom wordt het proces in dit onderzoek uiteindelijk als goed beoordeeld. Er zijn geen grote vertragingen opgelopen door tegengestelde belangen van private partijen. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat deze partijen relatief veel bij het project betrokken zijn, wat wordt aangetoond door het participatieniveau. Na de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak is er bijna geen vertraging meer geweest in het proces. Naast financiering van het rijk heeft ook de provincie meebetaald aan de weg. Hierdoor kon gekozen worden voor het alternatief met een aquaduct, wat belangrijk is voor de bereikbaarheid van Sneek over het water.

7. Case 2: A4 Leiderdorp (W4)

7.1. Inleiding

De A4 is een belangrijke snelweg voor zowel nationaal als internationaal verkeer. Er is vele jaren gezocht naar een oplossing voor het verkeersprobleem op de A4 tussen Burgerveen en Leiden. Na verschillende plannen voor de aanpassing van de weg lijkt het plan binnenkort definitief vastgesteld te worden. In paragraaf 7.2 wordt eerst een beschrijving gegeven van het type gebiedsgerichte aanpak, de inhoud en het proces van het project. Daarna wordt in paragraaf 7.3 het project getoetst op de geformuleerde criteria uit hoofdstuk 5. Afsluitend volgt er een conclusie op basis van de toetsing van het project.

7.2. Projectbeschrijving

De aanleiding voor de aanpassing van de weg is dat de capaciteit niet voldoende is voor de vele auto's die er dagelijks passeren, waardoor er vaak files ontstaan (V&W 2009). Daarnaast zijn er bij de A4 problemen met de leefbaarheid in de omgeving, omdat de luchtkwaliteit niet altijd goed is¹⁵. Ook deelt de weg het woongebied rond de A4 in tweeën, doordat de weg op een verhoging is gebouwd. Hierdoor is er geen zicht naar beide zijden van het dorp.

7.2.1 Type gebiedsgerichte aanpak

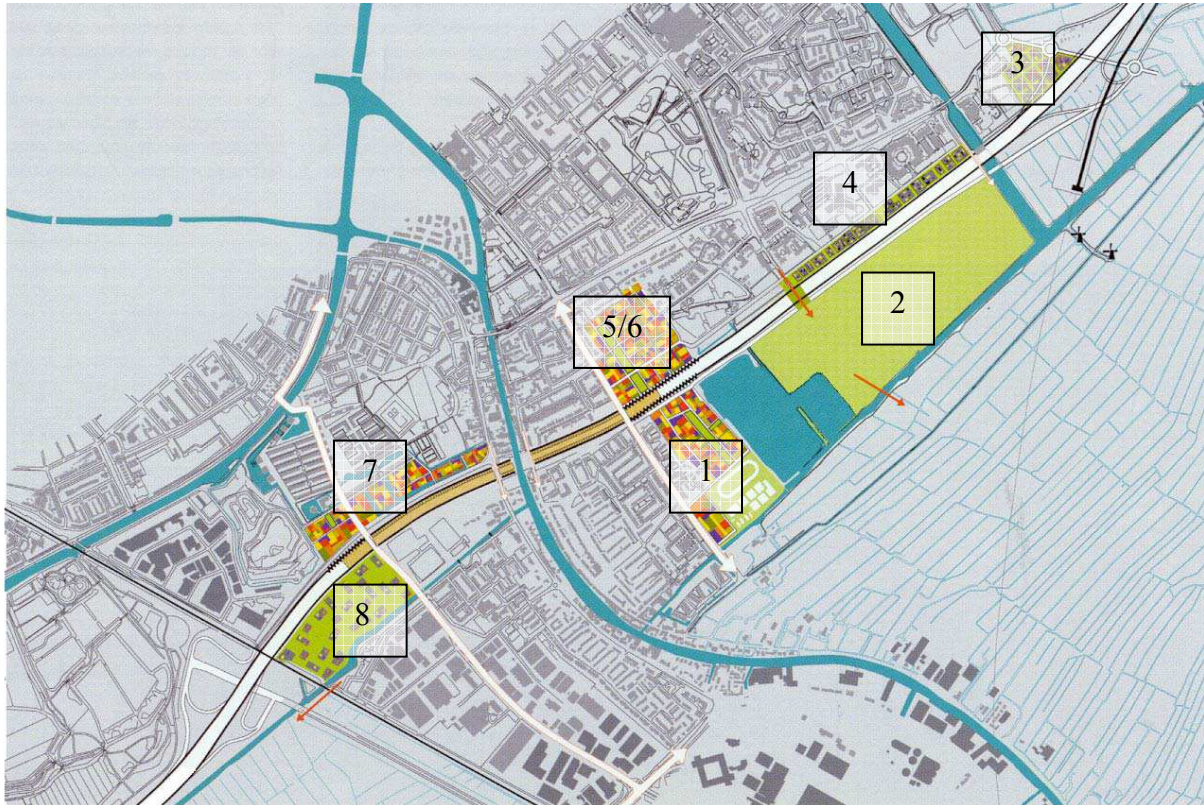
De typen gebiedsgerichte aanpak die bij dit project horen zijn zowel type 1 (inhoudelijk) als type 2 (proces). Bij dit project was een conflict tussen het Rijk en verschillende gemeenten de aanleiding om de gebiedsgerichte aanpak toe te passen. Dit conflict ontstond over de verslechtering van het leefklimaat in de regio als gevolg van de aanpassing van de weg (Stuurgroep W4 2001). Door de toepassing van de aanpak is er draagvlak ontstaan voor het project, waardoor er sprake is van type 2 van gebiedsgericht beleid. Naast een inhoudelijke oplossing voor het conflict tussen de verschillende partijen is er ook gestreefd naar een inhoudelijke meerwaarde, waardoor ook type 1 is toegepast. In de volgende paragraaf staat de inhoud van het project beschreven.

7.2.2 Beschrijving van de plannen

Het hoofddoel van het project is om het verkeersprobleem bij Leiderdorp op te lossen, wat één van de grootste verkeersknelpunten van Nederland is (V&W 2009). De A4 is een belangrijke weg, omdat het de verbinding is tussen Amsterdam en Den Haag. Dagelijks staan er veel files op dit traject waardoor er voor veel mensen vertraging ontstaat. Ook is de verwachting dat het verkeer de komende jaren zal toenemen, waardoor het verkeersprobleem zal toenemen. Het tracé bestaat uit een weg die over zes kilometer wordt verbreed van vier naar zes rijstroken. Over 1400 meter wordt de weg verdiept aangelegd bij Leiderdorp, dit deel van de weg is oranje weergegeven in figuur 10 hieronder. De verdiept aangelegde weg wordt voor een gedeelte overdekt, zodat er minder geluidsoverlast voor omwonenden is en er geen verticale geluidsschermen geplaatst hoeven worden. Er is een begin gemaakt met de aanpassing van de weg, maar met de grotere uitvoerende werkzaamheden wordt gewacht tot het besluit definitief is vastgesteld.

¹⁵ www.rijkswaterstaat.nl

Het project bestond voor de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak alleen uit de aanpassing van de weg. Het gehele project heeft als doel om het gebied rond de A4 een duurzame kwaliteitsimpuls te geven (Stuurgroep W4 2001). Dit wordt gerealiseerd door de W4 (wonen, water, wegen en werken) gezamenlijk te ontwikkelen en in te passen in de omgeving.



Figuur 10: Plankaart A4 Leiderdorp¹⁶

Er zijn diverse functies die naast de weg ontwikkeld worden, zoals te zien is op de plankaart. Naast de aanleg van de weg, zijn er acht verschillende projecten. Bij nummer 1 wordt een woonwijk op een verwaarloosd stuk land aangelegd, genaamd Het Heerlijk recht. Hier komen huizen op grote kavels te staan die gedeeltelijk aan het water liggen. Er wordt een groot recreatiepark bij 2 aangelegd op een open stuk land, wat de overgang moet vormen naar het Groene Hart. Dit park loopt over in de jachthaven van de woonwijk en bestaat voor een groot deel uit water en wordt Munnikenspolder genoemd. Bij nummer 3 wordt een nieuw industrieterrein ontwikkeld voor bedrijven. Een groot deel van het terrein is verkocht aan de IKEA die hier een vestiging gaat plaatsen. Plan 4 bestaat uit twee delen, waarvan deel één een parallelweg langs de snelweg is. Deze moet ervoor zorgen dat er minder verkeer is in het oude centrum. Daarnaast wordt er langs de snelweg een rij bedrijfslocaties genaamd Vierzicht ontwikkeld, die ook als geluidsbarrière moet dienen. Deze bedrijfslocaties liggen niet langs het verdiepte deel van de weg en worden gebouwd op een zichtlocatie (zie figuur 11). Doordat de weg voor een deel verdiept wordt aangelegd, ontstaan er langs de snelweg meer kansen om te ontwikkelen¹⁷. Zo wordt bij nummer 5 een plein herontwikkeld met nieuwe bedrijfs- en kantoorpanden. Daarnaast worden bij nummer 6 nieuwe woningen gebouwd die samen met de ontwikkelingen bij 5 onderdeel zijn van het plan om het centrum aan te passen. Bij 7 wordt een nieuwe woonwijk genaamd Roomburg aangelegd met een capaciteit van

¹⁶ www.w4leiderdorp.nl

¹⁷ www.w4.nl

ongeveer duizend woningen. Deze wijk is gelegen in Leiden en stond al op de planning voordat het project gebiedsgericht aangepakt werd. In de gemeente Zoeterwoude bij nummer 8 wordt een woon- en werkgebied ontwikkeld. Aan de weg worden een aantal zichtlocaties gebouwd en achter deze gebouwen worden een aantal huizen en sportvelden aangelegd.



Figuur 11: Geluidwerende bebouwing langs de A4

7.2.3 Planningsproces en procedure

In 1994 is de starnotitie van de tracé/m.e.r. procedure van dit project vastgesteld (V&W 2009). De gebiedsgerichte aanpak werd niet vanaf het begin toegepast, waardoor het project alleen bestond uit de aanpassing van de weg. In 1998 is het eerste tracébesluit vastgesteld, wat na een jaar gedeeltelijk werd ingetrokken. Hierdoor werd het tracé opgedeeld in twee delen. Het deel dat in 1998 werd ingetrokken wordt behandeld in deze case. Het deel dat niet is ingetrokken is uitgevoerd, zoals in het tracébesluit uit 1998 stond beschreven.

In 1999 is als gevolg van de problemen bij de aanleg van dit deel van de weg een verkenning gestart om te onderzoeken of het project ook integraal kon worden aangepakt. Het doel daarvan was om de tegenstelling van belangen tussen Rijkswaterstaat en de betrokken gemeenten te verminderen door samen te gaan werken. De vernieuwde samenwerking leidde in 2001 tot een akkoord, waarbij werd besloten de weg en omgeving gebiedsgericht aan te pakken (Stuurgroep W4 2001). De betrokken partijen bij deze samenwerking zijn: De ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat, de provincie Zuid Holland en de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude. In 2001 is gestart met de definitieve planvorming van de ruimtelijke ontwikkelingen en de aanpassing van de weg. Dit leidde in 2004 tot een nieuw tracébesluit dat volledig gewijzigd was ten opzichte van het besluit uit 1998. Het nieuwe tracébesluit werd in 2007 vernietigd, omdat het niet voldeed aan de luchtkwaliteitseisen. Het huidige tracébesluit is in 2009 vastgesteld, maar is nog niet definitief omdat er voor tegenstanders nog de mogelijkheid is om hiertegen in beroep te gaan (V&W 2009). Het project zit daarom in de laatste fase van de tracé/m.e.r. procedure. Aangezien het vorige tracébesluit alleen op luchtkwaliteit is afgewezen, wordt er vanuit gegaan dat dit besluit met behulp van de aanpassingen de procedure door zal komen. De planning is dat de weg in 2014 is aangelegd als de procedure binnenkort wordt afgerond. Het ontwerp van de weg en de geluidwerende voorzieningen is grotendeels gelijk gebleven ten opzichte van het vorige besluit. Er heeft wel een volledig nieuw onderzoek plaatsgevonden naar de luchtkwaliteit en

geluidsoverlast¹⁸. De ruimtelijke ontwikkelingen langs de weg zijn allemaal al in uitvoering en zouden in 2012 klaar moeten zijn. Het project van de geluidsdichte zichtlocaties Vierzicht en de woonwijk Het Heerlijk recht zijn al afgerond.

Er kan worden geconcludeerd dat de aanpassing van dit deel van de A4 belangrijk is voor de verbinding tussen Amsterdam en Den Haag. Het project is gebiedsgericht aangepakt, omdat er op dit deel van het tracé veel problemen waren tussen de betrokken overheden. Daarom is een samenwerkingsverband opgestart om het project te kunnen uitvoeren. Door de integrale benadering van het project zijn er een aantal ruimtelijke ontwikkelingen die in samenhang met de weg worden uitgevoerd. Er zijn daardoor twee typen van de gebiedsgerichte aanpak die bij het project passen, dit zijn de typen die op inhoud en proces zijn gericht (type 1 en 2).

7.3. Toetsing aan de criteria

In deze paragraaf wordt de case getoetst op de criteria welke in hoofdstuk 5.4 zijn beschreven.

Economisch

1 Groei van bedrijvigheid

De omstandigheden in het gebied zijn voor bedrijven goed om te vestigen, omdat de A4 een belangrijke verbindingroute is waar veel verkeer langs komt en de regio gunstig ligt ten opzichte van de grote steden in de Randstad. Daarnaast zorgt de verbeterde bereikbaarheid zorgt ervoor dat locaties langs de weg aantrekkelijker worden voor bedrijven om zich te vestigen. Uit de bouw van de vele bedrijfslocaties in Zoeterwoude en Leiderdorp kan opgemaakt worden dat er een groei van bedrijvigheid verwacht wordt. In totaal wordt er ongeveer 110.000 m² bedrijfslocatie ontwikkeld exclusief het nieuwe terrein waar de IKEA gebouwd wordt¹⁹. Naast een betere inpassing van de weg hebben de bouw van nieuwe bedrijfslocaties bij Zoeterwoude en Leiderdorp twee doelen. Het verkrijgen van financiële middelen voor het meebetalen aan de weg en het geven van een economische impuls aan de omgeving²⁰.

De vele zichtlocaties langs de wegen kunnen zowel bedrijven van binnen als buiten de regio aantrekken. Door het vele verkeer wat iedere dag langs deze locaties komt en de goede bereikbaarheid, lijkt het een gunstige plek voor bedrijven om te vestigen. Nieuwe bedrijven zullen een positieve invloed hebben op de werkgelegenheid in het gebied. Daarnaast zullen de IKEA en de overige nieuwe bedrijfslocaties op het nieuwe bedrijventerrein waarschijnlijk voor extra werkgelegenheid zorgen in de regio. Het is mogelijk dat de gemeente Leiden mee profiteert van de extra werkgelegenheid in de naastgelegen gemeenten, omdat de gemeente Leiden tegen Leiderdorp en Zoeterwoude ligt.

2 Verandering van grondprijzen en opbrengst uit grond

Als gevolg van de aanleg van de weg wordt gerekend op een stijging van de grondprijs (Stuurgroep W4 2001). Door de verbeterde bereikbaarheid worden de locaties aantrekkelijker om te wonen en werken. Dit is ook te zien aan de vele bedrijfslocaties en woningen die op de onbebouwde grond worden ontwikkeld. Doordat de locaties langs de snelweg aantrekkelijker

¹⁸ www.w4leiderdorp.nl

¹⁹ www.w4.nl

²⁰ www.w4leiderdorp.nl

worden kan de grondprijs stijgen als gevolg van een toenemende vraag. Daarnaast maakt de aanleg van de snelweg in een tunnelbak het mogelijk om dichter langs de weg te bouwen, omdat deze meer geluid tegenhoudt. Hierdoor zijn de locaties langs de snelwegen beter te benutten. Dit heeft waarschijnlijk een positieve invloed op de waarde van de grond, omdat zonder deze tunnelbak minder verdient kan worden aan de ontwikkeling van vastgoed. Een nadeel van het nieuwe plan met de tunnelbak is dat deze 93 miljoen euro duurder is dan het plan van het eerste tracébesluit uit 1998. Voor een deel worden deze hogere kosten betaald door de drie gemeenten en de provincie Zuid Holland.

Voor de financiering van de weg is gebruik gemaakt van opbrengsten die verkregen zijn uit de grondverkoop van de ruimtelijke ontwikkelingen. In het vooraf overeengekomen akkoord is vastgelegd hoe de grondopbrengsten voor deze financiering moeten zorgen. Bij de vaststelling van het plan werd gedacht dat de financiering van de weg door gemeenten, betaald kon worden uit de behaalde winst op de projecten (Stuurgroep W4 2001). Dit is in totaal een bedrag van ongeveer 35 miljoen euro, verdeeld over drie gemeenten. Voor de gemeente Leiderdorp hebben de kosten in de loop van het project veel problemen opgeleverd, omdat de opbrengsten uit de verkoop van grond minder waren dan vooraf werd gedacht (Witte weekblad 2008). Deze verkeerde inschatting zorgt voor veel problemen op de begroting van de gemeente. De verschillende gemeenten hadden de grond rondom de weg in eigendom, waardoor ze zelf hierop winst konden behalen.

3 Robuustheid en flexibiliteit voor de toekomst (economisch)

De uitbreiding van woon- en werklocaties wordt in Leiderdorp ten opzichte van de afgelopen jaren verminderd. De gemeente wil minder groei dan de afgelopen jaren, omdat ze zich vooral wil richten op het verbeteren van het woon- en leefklimaat²¹. Het doel is om van een sterk groeiende gemeente te veranderen in een gemeente met meer binding en een verbeterde leefbaarheid. Het beleid van de provincie is vanwege de beperkte ruimte in het gebied vooral gericht op het herstructureren van bestaande gebieden voor zowel woningbouw als bedrijventerreinen. De ontwikkeling van de bedrijfslocaties in Zoeterwoude is uitgespreid over tien jaar, waardoor er voor een eventuele groei in de komende jaren voldoende locaties zijn. Ook in de rest van de regio zijn er plannen om voldoende capaciteit te creëren voor economische groei. In Leiden wordt het aanbod van bedrijfslocaties sterk uitgebreid, vanwege de goede ligging en bereikbaarheid²². De uitbreiding is vooral gericht op kantoren, de uitgifte van bedrijventerreinen ligt al jaren stil in Leiden. De drie gemeenten zijn daarnaast beperkt in mogelijkheden voor uitbreiding, omdat de snelweg aan de oostzijde grenst aan het Groene Hart.

Bij de aanleg van de weg is rekening gehouden met een extra uitbreiding voor de toekomst. Dit is gedaan omdat verwacht wordt dat het verkeer de komende jaren zal toenemen. De verdiepte ligging van de weg en de viaducten zijn breed genoeg gemaakt voor een extra rijstrook aan weerszijden. Zo kan de weg relatief makkelijk verbreed worden van 2*3 naar 2*4 rijstroken indien dit nodig is. Hiervoor moet wel een nieuwe tracé/m.e.r. procedure worden doorlopen.

²¹ www.leiderdorp.nl

²² www.leiden.nl

Conclusie economisch (1-3)

Er kan geconcludeerd worden dat de aanleg van de weg en de ontwikkeling van de locaties rond de weg een economische impuls geven aan de omgeving. Doordat de ruimtelijke ontwikkelingen op de weg zijn afgestemd in de vorm van zichtlocaties zijn de mogelijkheden voor economische groei door de uitbreiding van de weg benut. Er zijn veel locaties ontwikkeld die ruimte bieden aan bedrijven van binnen en buiten de regio, waardoor de werkgelegenheid kan toenemen. Ook voor de toekomst wordt rekening gehouden met economische groei door voldoende bedrijfslocaties te ontwikkelen en ruimte te creëren voor het verbreden van de weg.

Ecologisch

4 Natuur

Door de verbreding van de weg is er een verlies van natuur in twee recreatiegebieden. In Munnikenspolder verdwijnt er 4 hectare natuurgebied en in het park Cronesteijn 4,2 hectare (V&W 2009). Deze natuur die verloren gaat wordt zo veel mogelijk gecompenseerd in de buurt van de gebieden waar het verdwijnt. De verdwenen natuur in Munnikenspolder wordt gecompenseerd door het terrein opnieuw in te richten en daardoor de kwaliteit te verbeteren. Er wordt voor deze optie gekozen, omdat er in de buurt geen ruimte is om natuur te compenseren (V&W 2009). Voor de compensatie van het park Cronesteijn wordt nieuwe natuur gecreëerd. Er wordt vanwege het gebrek aan ruimte in de omgeving gezocht naar andere gebieden om vergelijkbare natuur aan te leggen. Naast de compensatie is er geen natuur gecreëerd bij het project. De W die in het project gebruikt wordt voor het water en voor de natuur die gecreëerd wordt, is onderdeel van de verplichte compensatie.

Er zijn bij het project zowel open landschappen langs de weg verdwenen als bijgekomen. De verschillende woon- en werklocaties worden voor een deel ontwikkeld op locaties die uitzicht bieden vanaf de snelweg op open landschap. Zo beperken de projecten bij Zoeterwoude en de woonwijk die ontwikkeld wordt bij Leiden het zicht vanaf de snelweg. Door de verbetering van het natuurgebied Munnikenspolder bij Leiderdorp, ontstaat er vanaf de weg een uitzicht op dit gebied.

5 Oplossingen voor hinder

De verdeling tussen de toepassing van het beschermingsperspectief en het gecombineerde perspectief is ongeveer gelijk. Het gecombineerde perspectief is onder andere toegepast bij de realisering van de locatie Vierzicht. Doordat deze zichtlocaties geluid dicht zijn gebouwd op een bepaalde hoogte, hoeven er geen geluidsschermen te worden geplaatst. Hierdoor is er meer synergie tussen de weg en omgeving, omdat deze niet worden gescheiden. Het voordeel van de zichtlocatie wordt op deze manier ook benut. Niet voor alle stukken van de weg waar het gecombineerde perspectief is toegepast zijn creatieve oplossingen bedacht. Er zijn ook waar het niet nodig is om geluidsschermen te plaatsen, omdat er dichtbij de weg geen bebouwing is.

Ondanks dat de snelheid teruggebracht is van 120 naar 100 kilometer per uur zijn er op een aantal plaatsen maatregelen nodig om de geluidsoverlast tegen te gaan (V&W 2009). De verdiepte aanleg van de weg zorgt ervoor dat een deel van de weg en de omgeving worden gescheiden, waardoor bij dit deel het beschermingsperspectief is toegepast. Doordat een

verdiepte ligging niet genoeg is om het geluid tegen te houden, wordt deze half afgedekt met horizontale geluidsschermen. Een positief gevolg van de verdiepte ligging is dat de visuele barrièrewerking van de weg verdwijnt, doordat de weg het dorp niet meer in tweeën deelt. Hierdoor is er nu zicht naar beide kanten van het dorp. Ook zijn er delen waar de weg en de omgeving gescheiden worden door verticale geluidsschermen, omdat anders de geluidsoverlast te hoog zou worden. Bij deze delen is ook het beschermingsperspectief toegepast.

6 Robuustheid en flexibiliteit voor de toekomst (ecologisch)

De ecologische toekomst van het gebied wordt voor een gedeelte veiliggesteld door de beschermde status van het Groene Hart, omdat het een nationaal landschap is²³. Uitbreiding van locaties voor wonen en werken aan de oostzijde van de snelweg zal daardoor bijna niet meer mogelijk zijn. Ook het gebied ten zuiden van Leiden is niet geschikt om te ontwikkelen omdat het beschermd is. Dit gebied valt onder één van de negen beschermde snelwegpanorama's (VROM 2008). Daarnaast probeert de provincie om verrommeling tegen te gaan door bij nieuwbouw eerst gebruikte locaties te herstructureren (Provincie Zuid Holland 2003). Dit is voordelig voor het ecologisch belang, omdat er dan minder open gebieden of natuur verdwijnen voor nieuwe projecten. De toename van verkeer en de eventuele uitbreiding van de snelweg zal een negatieve invloed hebben op de ecologie, omdat een toename van geluid leidt tot meer verstoring van de natuur in de omgeving. Doordat de ruimte voor de aanpassing van de weg al gereserveerd is voor deze uitbreiding hoeft er geen extra natuur te verdwijnen.

Conclusie ecologisch (4-6)

Er kan geconcludeerd worden dat er is geprobeerd om het ecologisch belang mee te nemen in de planvorming. Er staat in het plan van het project dat er natuur wordt gecreëerd, terwijl dit gebied onder de wettelijk verplichte compensatie valt. Hierdoor wordt er in de praktijk minder aandacht aan het ecologisch belang besteedt dan in de planvorming wordt voorgesteld. Door de herstructurering van de Munnikenpolder is een open zicht ontstaan vanaf de snelweg. Op andere plekken zijn open landschappen verdwenen, wat nadelig is voor de ecologie. Door de bescherming van het Groene Hart, de ruimtereservering voor de weg en het beleid van de provincie om vooral te herstructureren, wordt verwacht dat de ecologie een goed toekomstperspectief heeft in dit gebied.

Sociaal/cultureel

7 Doorsnijdingen en gevolgen voor omwonenden

De gevolgen van de doorsnijding van de snelweg voor omwonenden zijn verminderd door de verdiepte aanleg. Hierdoor verdwijnt voor een deel de visuele barrière die het dorp in tweeën deelt. Doordat bij de aanleg rekening is gehouden met de groei van de weg naar 2*4 rijstroken moeten er meer huizen afgebroken worden, dan wanneer er alleen ruimte was gemaakt voor de verbreding naar 2*3 rijstroken. In totaal zijn er 87 woningen en een paar bedrijven die plaats moeten maken voor de verbreding van de weg. Voor de bewoners van de huizen die niet worden afgebroken, maar wel dicht bij de weg liggen kan de overlast toenemen. Doordat

²³ www.groene-hart.nl

de snelweg verbreedt wordt ligt deze dichterbij hun huis. Daarnaast is er een toename van verkeer te verwachten, die voor meer overlast voor omwonenden kan zorgen.

Een doel van het project van de gemeente Leiderdorp is om een hechter dorpscentrum te creëren. Aangezien er nu veel verkeer door het centrum van de plaats gaat, wordt er een parallelweg langs de A4 aangelegd, zodat de verkeersdruk in het centrum afneemt. Daarnaast dient deze weg voor de ontsluiting van de gebouwen die bij Vierzicht zijn gebouwd, zodat het verkeer van deze locaties niet door het centrum hoeft. Ook wordt er door de komst van de IKEA een toename van verkeer verwacht. Aangezien de IKEA aan de rand van Leiderdorp wordt gebouwd hebben de bouw en de toename van het verkeer weinig invloed op woongebieden. Het verloop van de A4 en het aantal op- en afritten blijft hetzelfde, waardoor de verkeerssituatie nagenoeg gelijk blijft. Er zijn daarom naast de gevolgen van de snelweg en de veranderende verkeerssituatie in het centrum, nagenoeg geen gevolgen voor andere omwonenden.

8 Sociaal/culturele inpassing

Leiderdorp heeft weinig opvallende historische gebouwen of cultuurbepalende aspecten, waardoor aanpassing van het project aan de bestaande cultuur minder van toepassing is. Bij Leiderdorp spelen sociaal/culturele waarden volgens de gemeente een te kleine rol (Gemeente Leiderdorp 2006). Omdat er veel groei is geweest in de laatste jaren zijn de kwaliteiten van de voorzieningen en de binding in het dorp achteruit gegaan. Sociale binding en kwaliteit van voorzieningen zijn volgens de gemeente Leiderdorp (2006) belangrijk voor het woon- en leefklimaat. Een doel van de gemeente is daarom om meer binding te creëren in het dorp. Daarom wordt het centrum van het dorp aangepast en worden de voorzieningen verbeterd met onder andere een nieuw sociaal/cultureel gebouw. De plannen onder nummer 5 en 6 op de kaart zijn hier onderdeel van. Naast het creëren van een centrum zijn er geen ontwikkelingen die erop gericht zijn de cultuur te vernieuwen of te verbeteren.

Wat typerend is voor de gemeente Leiderdorp is dat het de overloop vormt van de Leidse regio naar het Groene Hart. De gemeente wil zich richten op de kwaliteiten van een overloopgebied, omdat er zowel landelijk gebied is als een aangenaam woon- en werkklimaat (Gemeente Leiderdorp 2006). De plannen van de gemeente om in te zetten op het creëren van een dorpskern en op de overgang van stedelijk naar landelijk gebied geven aan dat er aandacht besteed wordt aan een goede inrichting. Ook bij andere deelprojecten is er zorg besteed aan het ontwerp van het project door de verdiepte aangelegde weg en de inpassing van de snelweg met bedrijfslocaties. De aandacht die besteedt wordt aan het creëren van een mooie leefomgeving geeft aan dat er wordt geprobeerd het project schoonheid te geven.

Conclusie sociaal/cultureel (7-8)

Er kan worden geconcludeerd dat Leiderdorp mede door de snelle groei van de afgelopen jaren weinig cultuur en sociale binding heeft. De gemeente heeft daarom de ontwikkelingen afgestemd op het creëren van een dorpscentrum en op de kwaliteit die Leiderdorp heeft van een overgangsgebied naar het Groene Hart. Er is veel aandacht besteed aan het ontwerp, waardoor geprobeerd is het project een bepaalde schoonheid te geven. Het project heeft een aantal negatieve gevolgen voor de inwoners, vanwege de verbreding van de weg en de toename van het verkeer. Doordat de weg voor een deel verdiept wordt aangelegd verdwijnt een deel van de visuele barrièrewerking van de weg, wat positief is voor omwonenden.

Planningsproces

9 Lengte van het proces

In 1994 is de startnotitie van het project vastgesteld. Het huidige tracébesluit dat in 2009 is uitgebracht is nog niet definitief, omdat er nog beroep tegen kan worden aangetekend. De procedure duurt daarom vanaf het uitbrengen van de startnotitie tot heden 15 jaar. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat verwacht dat het plan binnen een half jaar definitief is²⁴. De gemiddelde doorlooptijd voor deze procedure is 11 jaar, wat inhoudt dat voor dit tracé de procedure minimaal 4 jaar langer duurt dan gemiddeld en 9,5 jaar langer dan de basisdoorlooptijd.

10 Belangen van publieke en private partijen

10A Publieke partijen

Op het eerste tracébesluit van 1998 is bezwaar ingediend door de gemeente Leiden en Leiderdorp (Stuurgroep W4 2001). Zij wilden beide een verdiepte aanleg van de weg, zodat er minder geluidshinder zou zijn en de visuele barrière van de weg zou verdwijnen. In 1999 is als gevolg hiervan het tracébesluit voor het gedeelte dat in deze case behandeld wordt ingetrokken. Vervolgens is in datzelfde jaar besloten om een gezamenlijk plan met de drie omliggende gemeenten en de provincie op te stellen, waarbij werd afgesproken om te gaan samenwerken. Nadat de plannen volledig zijn veranderd en er ook een aantal ruimtelijke projecten zijn betrokken bij de planvorming kwam er in 2004 een nieuw tracébesluit uit. Dit betekent dat als gevolg van de tegengestelde belangen van de gemeenten Leiden en Leiderdorp tegenover het rijk, het project met ongeveer vijf jaar is vertraagd. Deze vertraging is ontstaan voor de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. Een betere samenwerking vanaf het begin had een positieve invloed kunnen hebben op de lengte van het proces.

Na de vernietiging van het tracébesluit van 2004 is er nog een conflict ontstaan tussen de gemeente Leiderdorp en de minister van Verkeer en Waterstaat. De gemeente wilde de bijdrage voor de tunnelbak niet meer betalen, omdat deze volgens hun noodzaak was geworden voor het project (Witte weekblad 2008). Doordat in de looptijd van de procedure het verkeer was toegenomen, was de aanleg zonder tunnelbak volgens de gemeente niet meer mogelijk. De gemeente had ooit de afspraak gemaakt om mee te betalen, omdat het een voorkeur van hun was en de weg ook zonder verdiepte ligging kon worden aangelegd. Aangezien de situatie door de jaren heen veranderd was, wilden zij niet meer voldoen aan het contract. De minister heeft de gemeente gehouden aan het contract dat eerder overeen was gekomen. Dit conflict heeft niet voor veel vertraging gezorgd, aangezien het nieuwe tracébesluit 1,5 jaar na het verworpen tracébesluit is uitgekomen (V&W 2009). Dit meningsverschil is ontstaan na de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak.

10B Private partijen

Het planningsproces heeft ook vertraging opgelopen door tegengestelde belangen van private partijen. Het tracébesluit dat in 2004 gepresenteerd is, werd als gevolg van een beroep dat was ingesteld door milieudefensie vernietigd door de Raad van State. Dit besluit was ontstaan na de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. Dit tracébesluit is in 2007 vernietigd op basis

²⁴ www.w4leiderdorp.nl

van de luchtkwaliteit. Het proces is hierdoor mogelijk met ongeveer 5 jaar vertraagd, omdat in 2009 het nieuwe tracébesluit is vastgesteld. Het is mogelijk dat de mate van participatie van private partijen hier invloed op heeft gehad.

Het participatieniveau dat bij dit project past is informeren. De mensen worden via informatie avonden en nieuwsbrieven op de hoogte gesteld van de plannen en de uitvoering. Ook zijn er diverse websites waarop informatie over de verschillende projecten te vinden is. Invloed uitoefenen op het project is voor deze partijen alleen mogelijk via de formele inspraakprocedures. Verder wordt er door overheden niet om inbreng bij de planvorming gevraagd. Volgens milieudefensie hebben zij meerdere malen aangegeven dat ze bij de planvorming betrokken zouden willen worden, maar is dit niet gebeurd²⁵. Verder hebben ook andere private partijen weinig inbreng gehad in het proces. Veel belanghebbenden hebben zich tegen het plan verzet en hebben groeperingen gevormd om de plannen tegen te houden. Een hoger niveau van participatie had een positief effect kunnen hebben op de lengte van het proces. Aangezien deze partijen zelf hebben aangegeven dat zij meer bij het project betrokken hadden willen worden.

11 Verdeling van de financiering

Verschillende overheden betalen bij dit project mee om de weg te kunnen realiseren. Het bedrag van de oorspronkelijke weg uit het tracébesluit van 1998 wordt volledig betaald door het rijk. Aangezien dat plan niet goedgekeurd werd, moesten er meer kosten gemaakt worden voor de aanpassing van de weg. Er is in het nieuwe plan gekozen voor het Meest Milieuvriendelijke Alternatief, wat gunstig is voor de omliggende gemeenten, omdat dit zorgt voor een betere inpassing. De verbeterde inpassing kost in totaal 93 miljoen euro meer dan de oorspronkelijk geplande weg uit 1998. 40 miljoen euro van deze kosten wordt bijgedragen door de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude en de provincie Zuid Holland, dit komt neer op 43% van de kosten voor de verbeterde inpassing. De overige 53 miljoen worden door het ministerie van VROM en Verkeer en Waterstaat gezamenlijk betaald, naast de oorspronkelijke kosten van de weg. De gemeente Leiderdorp, die het meest profiteert van de vernieuwde inpassing, betaalt een bedrag van 18,2 miljoen euro.

Conclusie planningsproces (9-11)

Er kan worden geconcludeerd dat het proces anders is verlopen dan vooraf was gepland. Door zowel conflicten tussen publieke partijen als conflicten met private partijen heeft het proces veel vertraging opgelopen. De vertraging als gevolg van conflicten tussen publieke partijen was al opgelopen voor de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. Na de nieuwe aanpak is de vertraging als gevolg van bezwaar van private partijen ontstaan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze partijen weinig betrokken zijn bij de planvorming. Bijna de helft van de meerkosten voor de verdiepte aanleg van de weg zijn betaald door de provincie en drie omliggende gemeenten.

7.4. Conclusie

In tabel 5 hieronder is de beoordeling van het project weergegeven op basis van de toetsing van de criteria. Er is geen sprake van een volledig evenwichtige verdeling tussen de verschillende onderdelen van ruimtelijke kwaliteit. De afweging is daardoor niet geheel

²⁵ www.milieudefensie.nl

gelijk, maar er zijn daarentegen geen grote verschillen tussen de belangen van ruimtelijke kwaliteit geconstateerd.

Tabel 5: Waardering toetsingskader A4 Leiderdorp

	Economisch	Ecologisch	Sociaal/cultureel	Planningsproces
Waardering	+/+	+/-	+	-/-

(+/+ Zeer goed + Goed +/- Voldoende - Matig -/- Slecht)

Het project werd in eerste instantie niet gebiedsgericht uitgevoerd. Een conflict tussen verschillende overheden was de aanleiding om het project gebiedsgericht aan te pakken en daardoor samen te gaan werken. Bij deze nieuwe aanpak is de weg in samenhang met een aantal ruimtelijke projecten ontworpen. Het doel daarbij is om een meerwaarde te creëren op het gebied van Wonen, Werken, Wegen en Water (W4). De aanleg van een deel van de weg in een tunnelbak en de inpassing door geluidwerende bebouwing zorgen ervoor dat de weg beter in de omgeving wordt ingepast. De typen gebiedsgerichte aanpak zijn type 1 en type 2, omdat er zowel een meerwaarde wordt gecreëerd op inhoudelijk gebied, als dat er draagvlak is ontstaan door de samenwerking.

De ligging van deze regio biedt veel mogelijkheden voor economische ontwikkeling die op verschillende manieren zijn benut in het project. Daarnaast wordt er rekening gehouden met de toekomst van het economisch belang, waardoor het project op dit gebied als zeer goed wordt beoordeeld. Er zijn veel locaties voor bedrijven bijgekomen die voor extra werkgelegenheid kunnen zorgen. Door de combinatie met de verbetering van de weg is het gebied aantrekkelijker geworden voor bedrijven om zich te vestigen. Hierdoor stijgen de grondprijzen rondom de weg waarschijnlijk, omdat de vraag toe zal nemen. Dit komt mede omdat door de verdiepte aanleg van de weg er meer mogelijkheden zijn om de locaties direct langs de weg te benutten. De opbrengsten van de grondverkoop worden door gemeenten gebruikt om mee te betalen aan de verdiepte aanleg van de weg, waar zij zelf van profiteren. Er is in het gebied rekening gehouden met de toekomstige economische groei door mogelijkheden te creëren voor het ontwikkelen van extra bedrijfslocaties. Daarnaast is bij de aanleg van de weg rekening gehouden met een extra verbreding.

Het ecologisch belang wordt als voldoende beoordeeld, omdat er wel aandacht besteed is aan ecologie, maar niet zo veel als in de plannen wordt weergegeven. De W van Water (welke ook voor natuur staat) houdt in de praktijk alleen de verplichte compensatie in, die nodig is voor een deel verdwenen natuurgebied. Er is bij dit project daardoor geen sprake van het creëren van extra natuur. Doordat bij een groot gedeelte van de weg het gecombineerde perspectief wordt toegepast is er synergie gecreëerd tussen de weg en de omgeving. Een aantal ruimtelijke projecten zijn in samenhang met de weg ontworpen, waardoor de weg en de omgeving op elkaar zijn afgestemd. Een voorbeeld hiervan zijn de geluidsdichte zichtlocaties die ervoor zorgen dat de weg en omgeving niet door geluidsschermen hoeven te worden gescheiden. Het ecologische toekomstperspectief is gunstig door de vele gebieden die beschermd worden. De verwachte economische groei zal de verstoring van de natuur vergroten, maar er zal door de beschermde status weinig natuur verdwijnen.

Aangezien er veel aandacht aan het ontwerp van het project en het sociale belang is besteed, wordt het sociaal/culturele belang als goed beoordeeld. Door de verdiepte aanleg van de weg hoeven er minder verticale geluidsschermen te worden geplaatst. Hierdoor verdwijnt de visuele barrière van de weg door het dorp. Een nadeel is dat de weg zorgt voor negatieve effecten voor de mensen die dichtbij of naast de snelweg wonen, omdat het verkeer zal

toenemen en de weg verbreed wordt. Daarnaast wordt er geprobeerd om het toenemende verkeer in Leiderdorp uit het centrum te houden. Dit is onderdeel van het plan om een hechter centrum te creëren dat moet zorgen voor meer dorpsbinding en sociale cohesie. Door de snelle groei van de afgelopen jaren ontbreekt deze in Leiderdorp, waardoor er ook weinig cultuur is. Daarnaast is er ook geprobeerd met verschillende deelprojecten een bepaalde schoonheid te creëren door veel aandacht aan het ontwerp te besteden.

Naast de inhoudelijke meerwaarde op economisch gebied door het ontwikkelen van zichtlocaties, heeft de verbeterde afstemming tussen weg en omgeving ook een meerwaarde voor de andere belangen. Er zijn weinig open locaties verdwenen wat gunstig is voor het ecologisch belang. Tevens wordt de weg goed ingepast in het dorp, wat positief is voor het sociaal/culturele belang. Deze voordelen ontstaan doordat weg en omgeving integraal zijn ontwikkeld en daardoor de ruimtelijke projecten en de weg goed op elkaar zijn afgestemd.

Het planningsproces is bij dit project niet goed verlopen, waardoor het op basis van de criteria als slecht beoordeeld wordt. Door zowel tegengestelde belangen van publieke als private partijen heeft het proces veel vertraging opgelopen. De vertraging die werd veroorzaakt door het conflict tussen de publieke partijen, ontstond voor de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. Het proces had beter kunnen verlopen als de gebiedsgerichte benadering eerder was toegepast, waardoor partijen in een eerder stadium waren gaan samenwerken. Hierdoor had eventueel voorkomen kunnen worden dat de gemeenten tegen het eerste tracébesluit in beroep gingen. Daarentegen is er ook tijdens de samenwerking een conflict ontstaan. De gemeente Leiderdorp wilde onder de afspraken van de medefinanciering uit komen. Uiteindelijk heeft dit conflict nauwelijks tot vertraging heeft geleid. De vertraging als gevolg van het bezwaar van private partijen ontstond na de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. Het proces had mogelijk verbeterd kunnen worden door private partijen meer te betrekken. Hierdoor was het verzet van deze partijen tegen het plan mogelijk minder geweest.

8. Conclusie

De gebiedsgerichte aanpak is een andere benadering van de planning van infrastructuurprojecten. Ten opzichte van de traditionele manier van plannen verandert zowel het planningsproces als de inhoud van het project. Dit komt, doordat weg en omgeving in samenhang en daarom integraal worden ontwikkeld, terwijl dit in het verleden vooral gescheiden en dus sectoraal werd gedaan. Het proces verandert, omdat partijen door de samenhangende aanpak van projecten meer met elkaar gaan samenwerken. Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in het effect van de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak op de ruimtelijke kwaliteit en op het proces van infrastructuurplanning.

Het eerste deel van het onderzoek bestond uit een literatuurstudie. Hierin is zowel enige achtergrond van het probleem beschreven als de theorie van de gebiedsgerichte aanpak, ruimtelijke kwaliteit en het planningsproces. Er zijn op het gebied van infrastructuur twee problemen te onderscheiden. Zo verloopt de planning van weg moeizaam, door onder andere strikte procedures en een gebrek aan ruimte in Nederland. Daarnaast zijn er problemen met de snelle groei van bebouwing in de omgeving van snelwegen. Voor de bestrijding van deze problemen wordt gezocht naar nieuwe benaderingen van de planning van infrastructuur, zoals de gebiedsgerichte aanpak. In dit onderzoek wordt de beschrijving van Hooimeijer et al. (2001) als basis voor de toetsing van ruimtelijke kwaliteit gebruikt. In deze uitwerking worden de gebruiks- belevings- en toekomstwaarde in een matrix afgezet tegen het economische, sociale, ecologische en culturele belang. Omdat voor ieder project ruimtelijke kwaliteit een andere betekenis kan hebben, zijn voor de toetsing speciale criteria ontworpen op basis van de theorie. Bij het planningsproces zijn twee extreme benaderingen te onderscheiden, namelijk een communicatieve en een technische. De gebiedsgerichte aanpak heeft veel overeenkomsten met de communicatieve benadering aanpak, terwijl de sectorale aanpak meer gelijkenis heeft met een technische benadering.

Na de literatuurstudie zijn de theorieën van zowel het planningsproces als van ruimtelijke kwaliteit geoperationaliseerd naar toetsingscriteria. Ruimtelijke kwaliteit is het op inhoud gerichte deel van het onderzoek. Daarnaast is er getoetst op het planningsproces, wat vooral bestaat uit de snelheid van de procedure en de mogelijke verklaringen hiervoor. Beide aspecten zijn onderzocht middels twee cases, de aanpassing van de A7 bij Sneek en de A4 bij Leiderdorp. Deze projecten behoren tot de weinige projecten, waarbij de gebiedsgerichte aanpak is toegepast. Daarnaast hebben ze veel overeenkomsten waardoor ze goed te vergelijken zijn. Door middel van deze toetsing is geprobeerd een aantal effecten vast te stellen van de gebiedsgerichte aanpak. Deze effecten worden in paragraaf 8.1 besproken. In paragraaf 8.2 conclusies worden getrokken over de positieve en negatieve uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak. Daarna wordt in paragraaf 8.3 een reflectie gegeven op het probleem van de stroef verlopende infrastructuurplanning en het probleem van de verrommeling in de omgeving van snelwegen, welke zijn besproken in de introductie. Daarnaast worden in deze paragraaf enkele aanbevelingen gedaan. Vervolgens wordt in paragraaf 8.4 het onderzoek geëvalueerd en wordt er besproken welke mogelijkheden er zijn voor vervolgonderzoek. In paragraaf 8.5 wordt een korte conclusie getrokken op basis van het gehele onderzoek.

8.1. Samenvatting en vergelijking case resultaten

Ruimtelijke kwaliteit

De getoetste projecten zijn de aanpassing van de A7 bij Sneek en de A4 bij Leiderdorp. Het project bij Sneek bestaat uit het ombouwen van de rondweg tot een snelweg, waarbij een industrieterrein en een waterrijke woonwijk in samenhang met de weg zijn ontwikkeld. Daarnaast zijn er enkele andere kleine projecten, zoals de bouw van twee viaducten in de vorm van houten bruggen. Bij Leiderdorp is de weg verbreed, zodat de filevorming verminderd wordt, waarbij de weg voor een deel verdiept is aangelegd. Er zijn een aantal ruimtelijke projecten in samenhang met de weg ontwikkeld, waaronder een aantal zichtlocaties die tevens een geluidwerende functie hebben.

De projecten verschillen veel op het economische gebied, vanwege de ligging. Bij de aanpassing van de A4 is het belang van het Rijk groot, omdat het een belangrijke verbindingroute is tussen Den Haag en Amsterdam. Beide zijn grote steden in de belangrijkste economische regio van Nederland, namelijk de Randstad. Bij Sneek is het nationale belang van de aanpassing van de weg kleiner, omdat de A7 minder belangrijk is voor de economie. De economische groeimogelijkheden bij Leiderdorp zijn door de ligging groter dan bij Sneek. Door de toepassing van de geluiddichte bedrijfslocaties en de ontwikkeling van de andere bedrijfsonroerend goed projecten lijken deze mogelijkheden goed benut te worden in Leiderdorp. Dit was mede noodzakelijk voor de gemeenten om genoeg geld te kunnen verdienen voor de bijdrage aan de aanpassing van de weg. Bij Sneek was de ambitie op economisch gebied lager. Er hadden daarentegen meer kansen voor economische groei benut kunnen worden, dan bij het project is gedaan.

Door het grote effect van de snelweg op de omgeving is het onvermijdelijk dat er negatieve ecologische effecten ontstaan bij de aanpassing van de weg. Bij beide projecten wordt er in de plannen aandacht besteed aan het ecologische belang. Uiteindelijk is er vooral in Sneek weinig gedaan met het ecologisch belang, terwijl vanwege de ligging en de omgeving hier voldoende mogelijkheden voor zijn. Daarnaast verdwijnt er bij Sneek een stuk open landschap, omdat deze wordt bebouwd met een nieuw bedrijventerrein. Bij Leiderdorp werd gestreefd naar een meerwaarde op ecologisch gebied, met de bedoeling de weg op een maatschappelijk verantwoorde manier in te passen. De ecologische meerwaarde die in de plannen wordt voorgesteld wordt niet gerealiseerd, omdat de natuur die gecreëerd wordt onder de verplichte compensatie valt. De toepassing van de gebiedsgerichte aanpak zorgt er bij beide projecten voor dat er creatieve oplossingen zijn bedacht voor de geluidsoverlast. Hierdoor hoeven er minder geluidsschermen bij beide wegen te worden geplaatst, waardoor de visuele barrièrewerking verminderd is. Ook zijn bij beide projecten ruimtelijke ontwikkelingen gecombineerd met de weg, door de bebouwing langs de weg geluiddicht te ontwerpen. Door de verbeterde afstemming van de weg en de omgeving is er meer synergie tussen beide ontstaan.

Alleen op het sociaal/culturele vlak had het project in Sneek hoge ambities met de ontwikkeling van de houten bruggen over de weg en de wijk Waterstad. Door de rijke cultuur van Sneek is het belangrijk dat de nieuwe ontwikkelingen aansluiten bij de stad. Bij Leiderdorp is dit een stuk moeilijker, vanwege een minder rijke historie, een gebrek aan cultureel erfgoed en een minder sterke sociale binding die is ontstaan door de snelle groei. Er wordt daarentegen in Leiderdorp veel gedaan om op het gebied van het sociaal/culturele belang meerwaarde te creëren. De verdiepte ligging van de weg bij Leiderdorp heeft hier een

positieve invloed op, om het dorp niet meer in tweeën wordt gesplitst door de weg. Daarnaast wordt er met het herinrichten van het dorpscentrum geprobeerd om meer sociale binding te creëren. Bij Sneek wordt door de aanpassing van de weg de verkeerssituatie geheel anders. De weg wordt omgebouwd van rondweg met stoplichten naar een snelweg, waardoor het aantal aansluitingen op de weg minder wordt. Er zijn meer mensen die voordeel van de gewijzigde verkeerssituatie ondervinden dan mensen voor wie dit negatieve gevolgen heeft.

Planningsproces

Conflicten tussen overheden waren bij beide projecten de reden om de gebiedsgerichte aanpak toe te passen. In het begin van het planningsproces van de A7 in Sneek werkten verschillende overheden elkaar tegen, waardoor vertraging ontstond. Door de gebiedsgerichte aanpak gingen de publieke partijen meer samenwerken en werden burgers meer betrokken, waardoor het planningsproces beter verliep. Bij het proces van het project in Leiderdorp zijn er ook veel problemen tussen overheden geweest, met vertraging als gevolg. Een samenwerkingsverband door de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak zorgde ook bij dit proces voor een oplossing van de conflicten. Daarnaast heeft het proces in Leiderdorp na de nieuwe aanpak vertraging opgelopen door tegengestelde belangen van een milieuorganisatie, die valt onder de private partijen. De beoordelingen van het planningsproces van de projecten, zoals deze in tabel 6 staan weergegeven, zijn op basis van het gehele proces, zowel voor als na de gebiedsgerichte aanpak.

Bij beide projecten zijn type 1 en 2 van de gebiedsgerichte aanpak toegepast. Type 1 zijn projecten die vooral op inhoud gericht zijn, terwijl deze bij type 2 vooral op het planningsproces zijn gericht. Daarnaast is ook bij beide projecten geprobeerd een inhoudelijke meerwaarde te creëren. Er wordt in dit onderzoek een onderscheid tussen beide gemaakt door het type te kiezen dat het beste bij het project past, zodat beide typen met elkaar kunnen worden vergeleken. De gebiedsgerichte aanpak was bij het project bij Leiderdorp in eerste instantie toegepast om het planningsproces te verbeteren. Later in het proces is dit project meer gericht op het creëren van een inhoudelijke meerwaarde, waardoor er bij Leiderdorp wordt uitgegaan van type 1. Bij Sneek is de gebiedsgerichte aanpak meer op de verbetering van het proces gericht, waardoor er bij dit project uitgegaan wordt van type 2. In tabel 6 hieronder zijn de typen van de gebiedsgerichte aanpak gekoppeld aan de beoordelingen uit het onderzoek.

Tabel 6: Vergelijking tussen verschillende typen gebiedsgericht beleid en onderdelen van ruimtelijke kwaliteit en het planningsproces

	Economisch	Ecologisch	Sociaal/cultureel	Planningsproces
Leiderdorp type 1 (Inhoudelijk)	+/+	+/-	+	-/-
Sneek type 2 (Procesgericht)	+/-	-	+/+	+

(+/+ Zeer goed + Goed +/- Voldoende - Matig -/- Slecht)

8.2. Algehele conclusie

De projecten zijn in dit onderzoek moeilijk te vergelijken, omdat beide situaties verschillend zijn en daarom diverse onderdelen van ruimtelijke kwaliteit bij beide projecten prioriteit hebben. Bij Sneek is bijvoorbeeld de aanpassing aan de bestaande cultuur erg belangrijk, terwijl bij Leiderdorp de ontwikkeling van bedrijfslocaties een hogere prioriteit heeft.

Daarnaast wordt bij het project van Leiderdorp vanwege de grootte eerder het sociale en het ecologische belang verstoord, terwijl bij Sneek de economische potentie lager is. Bij Sneek is er in mindere mate sprake van een integrale aanpak, door het kleine aantal ruimtelijke projecten. Bij Leiderdorp zijn daarentegen wel veel ruimtelijke projecten in samenhang met de weg ontwikkeld. Ondanks de verschillen zijn er een aantal gemeenschappelijke effecten van de gebiedsgerichte aanpak uit de beide cases te onderscheiden. Eerst wordt de ruimtelijke kwaliteit besproken, welke bestaat uit de drie verschillende belangen, namelijk economisch, ecologisch en sociaal/cultureel. Daarna volgt de conclusie met betrekking tot het planningsproces.

Ruimtelijke kwaliteit

Tussen de typen van de gebiedsgerichte aanpak kunnen een aantal verschillen worden aangegeven op basis van de toetsing. Zo wordt duidelijk wat het onderscheid is tussen projecten die een inhoudelijke of een procesmatige focus hebben. Een verschil dat kan worden onderscheiden uit de cases is het ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit (zie hoofdstuk 4.3). Bij het op inhoud gerichte type (type 1) is het ambitieniveau hoger dan bij het type dat meer op proces gericht is (type 2), omdat bij type 1 geprobeerd wordt een inhoudelijke meerwaarde te creëren, wat valt onder ambitieniveau 3. Bij Sneek, waar het procesgerichte type is toegepast is het ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit lager, omdat alleen wordt geprobeerd om verschillende functies goed met elkaar in te passen, wat valt onder ambitieniveau 2 (inpassen van kwaliteit). Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk uit de grotere aandacht die aan het ecologische belang wordt besteed bij Leiderdorp. Daarnaast is er een verschil tussen de twee typen in het aantal ontwikkelingen dat bij de gebiedsgerichte aanpak hoort. Bij de case waar het inhoudelijke type wordt toegepast zijn er veel ruimtelijke ontwikkelingen en wordt er op verschillende manieren geprobeerd om de weg goed in te passen in de omgeving. Bij Sneek, waarbij het procesgerichte type is toegepast bestaat de inpassing van de weg slechts uit een waterrijke wijk, die langs een klein deel van de weg gelegen is.

Uit de onderzochte cases kwam naar voren dat de gebiedsgerichte aanpak een meerwaarde kan hebben, doordat de weg en omgeving beter op elkaar worden afgestemd als gevolg van de integrale aanpak. Hierdoor kan er meer synergie ontstaan tussen de wegen en omgeving, maar bij beide projecten is de afstemming niet op het gehele traject verbeterd. Een oorzaak hiervan is dat bij de cases de meeste ruimtelijke projecten al waren ontworpen, voordat het idee kwam om de gebiedsgerichte aanpak toe te passen. Bij het ontwerpen van ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang met de weg kan er meer synergie tussen beide gecreëerd worden. Een voorbeeld hiervan zijn de geluiddichte zichtlocaties bij Leiderdorp. Bij Sneek zijn er weinig ruimtelijke projecten die in samenhang met de weg zijn ontworpen. Over het hele project gezien is er daardoor weinig afstemming tussen de weg en omgeving. Een voorbeeld hiervan is het nieuwe deel van de weg, dat in een open stuk land wordt aangelegd. Door het verkeer wat er passeert wordt dit gebied verstoord. Daarnaast wordt de omgeving van de weg bebouwd met bedrijfslocaties, waardoor een deel van het open landschap verdwijnt. Het verschil in synergie en integraliteit van het project wordt mede veroorzaakt door het ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit. Bij een hoog ambitieniveau wordt geprobeerd een hoge kwaliteit te realiseren door projecten in samenhang te ontwikkelen. Bij een lager ambitieniveau wordt alleen geprobeerd functies goed met elkaar in te passen. Met het creëren van synergie en het afstemmen van ruimtelijke ontwikkelingen en wegen, wordt voldaan aan de vraag voor een toenemend niveau van ruimtelijke kwaliteit bij de planning van wegen (zie hoofdstuk 2.3.2). De gebiedsgerichte benadering van de cases heeft hier in meer of

minder mate een positieve invloed op gehad, omdat de projecten in samenhang zijn ontwikkeld.

Het lijkt erop dat bij geen van de projecten de gebiedsgerichte aanpak wordt toegepast om een eerlijke afweging van de belangen van ruimtelijke kwaliteit te maken. Bij beide cases is geconstateerd dat het ecologisch belang een ondergeschikte rol heeft, zoals bij veel andere projecten. Het ontwerpen van zichtlocaties is een manier om de weg en omgeving in samenhang te ontwikkelen, maar zorgt niet voor een gelijkwaardige belangenafweging bij projecten. Deze zichtlocaties dienen bij projecten vooral het economische belang en zijn minder gericht op het sociaal/culturele en ecologische belang. Vooral het creëren van een meerwaarde bij het ecologisch belang lijkt moeilijk. Bij het project van Sneek zijn met de wijk Waterstad en de houten bruggen goede voorbeelden gegeven van het creëren van meerwaarde voor het sociaal/culturele belang. Ook de tunnelbak bij het project van Leiderdorp lijkt gunstig voor het sociaal/culturele belang, ondanks dat de weg van de omgeving wordt afgescheiden. Het scheiden van weg en omgeving kan daarom in sommige gevallen juist positief zijn. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor een tunnel onder een natuurgebied, in plaats van er dwars door heen. Soms zijn functies moeilijk te combineren, waardoor scheiden een betere oplossing lijkt.

Ondanks de beperkte ontwikkelingen bij het project van Sneek wordt er als gevolg van de gebiedsgerichte aanpak meer aandacht aan ruimtelijke kwaliteit besteedt dan bij toepassing van de traditionele benadering. Als de sectorale aanpak wordt toegepast wordt er vooral voldaan aan de wettelijk verplichte eisen. Daarnaast lijkt een hoge ambitie voor ruimtelijke kwaliteit een logische optie, maar lijken de kosten van het creëren van een meerwaarde hoger te zijn. Deze uitgaven zouden een mogelijk nadeel kunnen zijn van het verbeteren van het ontwerp en het beter inpassen van de weg. De kosten van het creëren van ruimtelijke kwaliteit zijn echter niet onderzocht. Een voorbeeld van een duurder project als gevolg van een betere inpassing van de weg in de omgeving is de verdiepte aanleg van de infrastructuur in Leiderdorp. Het lijkt daarom niet mogelijk om voor alle projecten het hoogste ambitieniveau na te streven, omdat dit kan leiden toe extra uitgaven. Bij veel projecten zal er niet de mogelijkheid zijn om veel geld te besteden aan het creëren van een meerwaarde op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Een lager ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit bij de gebiedsgerichte aanpak kan ten opzichte van de traditionele benadering van infrastructuur ook tot een positief resultaat leiden. Ondanks het lage ambitieniveau wordt er dan meer aandacht besteed aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, dan bij de traditionele benadering, die vooral op eigen sectorale belangen gericht is.

Planningsproces

De processen van beide projecten zijn erg verschillend, omdat de complexiteit van het probleem bij Leiderdorp groter is. De druk op de ruimte, de hoeveelheid mensen die in de omgeving van de weg wonen en het aantal auto's dat iedere dag over de A4 gaat is vele malen groter dan bij Sneek. Daardoor is er meer kans op botsende belangen bij het project. Er zijn verschillen en overeenkomsten tussen het planningsproces van het inhoudelijke type (type 1) en het procesgerichte type (type 2), vast te stellen op basis van de cases. Bij type 2 wordt meer aandacht aan het proces besteed, waardoor private partijen, zoals burgers en marktpartijen meer zijn betrokken. Bij beide projecten was de aanleiding om de gebiedsgerichte aanpak toe te passen een vastgelopen proces tussen verschillende overheden. Dit vastgelopen proces werd in beide gevallen omgezet naar een samenwerkingsverband. Sinds de nieuwe samenwerking door de gebiedsgerichte aanpak, is er bij de projecten geen

vertraging meer opgelopen als gevolg van conflicten tussen publieke partijen. Daarom kan er geconcludeerd worden dat de gebiedsgerichte aanpak hier mogelijk een positieve invloed op heeft gehad.

Bij de aanpassing van de weg in Leiderdorp zijn private partijen weinig betrokken bij de planvorming. Het betrekken van deze partijen had voor een vermindering van weerstand bij zowel burgers, marktpartijen als milieuorganisaties kunnen zorgen. De medefinanciering van andere partijen is bij beide projecten een gevolg van de samenwerking. Bij Sneek is het de keuze van de provincie geweest om te betalen voor het aquaduct, omdat zij dit belangrijk vond. Bij Leiderdorp werd meebetalen als voorwaarde gesteld door het rijk, omdat de gemeenten een verdiepte aanleg van de weg wilden. Dit heeft de gemeente Leiderdorp uiteindelijk veel problemen opgeleverd, omdat zij moeite had om voldoende geld te verkrijgen. Hierdoor ontstond een conflict met het Rijk, omdat zij de gemaakte afspraken over de betaling aanvankelijk niet na wilde komen. De samenwerking en afspraken die als gevolg van de gebiedsgerichte aanpak gemaakt worden, kunnen daarom ook leiden tot conflicten. Dit is een mogelijk nadeel van deze benadering. Er ontstaan meer vrijheden en mogelijkheden voor verschillende partijen die op een verkeerde manier gebruikt kunnen worden en daardoor kunnen zorgen voor conflicten.

Door verschillende prioriteiten kan het type, proces of de ruimtelijke kwaliteit, dat het beste is voor projecten verschillen. Iedere situatie vraagt om andere kwaliteiten, waardoor er per project een afweging moeten worden gemaakt over de invulling van deze onderdelen. De twee cases die onderzocht zijn, geven hier een goed voorbeeld van. Naast veel overeenkomsten, zoals de ligging van de wegen in stedelijk gebied, zorgen een verschillende cultuur en locatie voor verschillende behoeften op het gebied van kwaliteit. De gebiedsgerichte aanpak is een brede benadering die aangepast kan worden per project. Ook voor projecten, waarbij bijna geen mogelijkheden zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen, zou een verbeterde samenwerking voor een meerwaarde kunnen zorgen. De aanpak is daarom op veel projecten toepasbaar.

8.3. Reflectie op problemen en aanbevelingen

In de aanleiding van dit onderzoek zijn twee problemen beschreven, namelijk een probleem over de stroef verlopende planning van infrastructuur en een ruimtelijk probleem over de verrommeling vanwege de aanwezigheid van infrastructuur. In het volgende deel wordt besproken welk effect de gebiedsgerichte aanpak op deze problemen kan hebben en welke oplossingen hiervoor aanbevolen kunnen worden.

Stroef verlopende infrastructuurplanning

Bij beide projecten had de gebiedsgerichte aanpak een positieve invloed op het proces van infrastructuurplanning. De conflicten die waren ontstaan tussen verschillende overheden zijn beslecht, door gezamenlijk naar oplossingen voor problemen te zoeken. Met de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak is het makkelijker om creatieve oplossingen te zoeken, omdat het proces flexibeler is ten opzichte van de meer traditionele benadering. Door de snelweg en omgeving in samenhang te plannen kunnen problemen met geluid en lucht worden weggenomen, omdat ruimtelijke ontwikkelingen en de weg op elkaar kunnen worden afgestemd. Daardoor kunnen in een samenwerkingsverband problemen in het proces makkelijker opgelost worden, omdat er als het goed gaat overeenstemming wordt bereikt over de inhoud. Hierop kunnen ook lagere overheden invloed uitoefenen, waardoor deze mogelijk

minder snel, tegen plannen in zullen ingaan, zoals bij de getoetste projecten gebeurd is. Hierna worden een aantal aanbevelingen op basis van het planningsproces gegeven, die een positieve invloed op het oplossen van het probleem van de stroef verlopende infrastructuurplanning kunnen hebben.

Aanbevelingen

- Er is in beide projecten aangetoond dat een samenwerking tussen publieke partijen een positieve invloed kan hebben op het planningsproces. Het lijkt daarom verstandig dat overheden bij de planning van infrastructuur meer gaan samenwerken, waardoor problemen in samenhang kunnen worden aangepakt, zoals bij de gebiedsgerichte aanpak wordt voorgesteld.
- Er kan worden aanbevolen om al in een vroeg stadium van het project de samenwerking tussen de overheden te starten. Bij de projecten is aangetoond, dat er conflicten kunnen ontstaan, als de partijen het niet eens zijn over beslissingen die al genomen zijn, waardoor er vertragingen kunnen ontstaan. Als er bij de start van het proces begonnen wordt met de samenwerking zijn er nog geen besluiten genomen, waardoor alle opties nog open zijn.
- Het is aan te bevelen om ook private partijen te betrekken bij de planvorming in plaats van deze alleen te informeren. Dit kunnen zowel burgers, particuliere bedrijven of andere partijen zijn, zoals organisaties die opkomen voor milieubelangen. Bij Sneek heeft dit een positief effect gehad op het proces. Bij Leiderdorp ontstond daarentegen vooral veel weerstand, omdat de mensen niet werden betrokken.
- Ook is het aan te bevelen dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de overeengekomen plannen. Het project bij Leiderdorp heeft aangetoond dat er zonder duidelijke afspraken later in het proces nog conflicten kunnen ontstaan. Deze zouden voor vertraging kunnen zorgen.

Verrommeling langs wegen

De gebiedsgerichte aanpak zou een positief effect kunnen hebben op het tegengaan van verrommeling. De aanpak leidt tot meer aandacht voor het ontwerp langs de snelweg, zoals dat bij beide projecten is aangetoond. Aan de andere kant wordt er bij beide projecten als gevolg van de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak veel gebouwd in de snelwegomgeving, ook op open locaties. Dit komt doordat economische belangen vaak zwaar wegen bij grote projecten, terwijl er aan andere belangen minder aandacht wordt besteed. Er zijn vooral kansen om het behoud van open landelijke gebieden te verbeteren. In het volgende deel worden een aantal aanbevelingen gedaan om het probleem van verrommeling tegen te gaan en voor de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving.

Aanbevelingen

- Een eerste aanbeveling is om rekening te houden met de specifieke eigenschappen van de snelwegomgeving. De aanwezigheid van de weg werkt als een soort katalysator voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het is daarom van belang dat deze ruimtelijke ontwikkelingen gecontroleerd plaatsvinden. Een voorbeeld van het beperken van stedelijke uitbreiding is het beleid van de provincie Zuid Holland, waarbij eerst geprobeerd wordt bestaande bebouwing te herstructureren.

- Ook is het aan te bevelen om bij de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak rekening te houden met het bestaande ruimtegebruik langs de weg. Door de ruimtelijke ontwikkelingen aan te passen op het bestaande ruimtegebruik kunnen deze beter gecontroleerd worden en kan het verschil tussen stedelijk en landelijk gebied behouden blijven. Naast het beschermen van landelijk gebied is het ook bij stedelijk gebied belangrijk om rekening te houden met de omgeving, door bijvoorbeeld de weg en de bebouwing goed op elkaar te laten aansluiten. Routeontwerp en de bescherming van snelwegpanorama's zijn voorbeelden van initiatieven die een positieve bijdrage kunnen leveren aan een betere afstemming van de weg met de omgeving. Deze initiatieven blijven echter beperkt tot een klein gebied en zijn slechts gericht op een deel van de ruimtelijke kwaliteit, omdat het economisch belang en de gebruikswaarde voor het grootste deel buiten beschouwing worden gelaten.

- Het is ook aan te bevelen dat er richtlijnen komen voor de inrichting van de snelwegomgeving. Hierdoor moet duidelijkheid ontstaan in hoeverre open gebieden langs de weg bebouwd mogen worden en welke ruimtelijke ontwikkelingen hier plaats mogen vinden. De rijksoverheid zal de verantwoordelijkheid moeten nemen om regels hiervoor op te stellen. Zonder richtlijnen kan de belangenafweging bij de gebiedsgerichte aanpak ongelijk zijn. Bij afwegingen om te bouwen langs snelwegen door lagere overheden wordt er soms aan zwakkere belangen, zoals ecologie minder aandacht besteed, omdat de economische belangen vaak groot zijn. Hierdoor zijn de ongecontroleerde ontwikkelingen langs wegen, zonder regels vanuit het rijk waarschijnlijk moeilijk te beheersen. De richtlijnen voor de inrichting van de snelwegomgeving zullen niet te strikt moeten zijn, zodat er mogelijkheden blijven voor lagere overheden om eigen afwegingen te maken. Als lagere overheden geen eigen afwegingen kunnen maken zou de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak weinig effect hebben, omdat het beleid net als bij de traditionele benadering door het rijk wordt opgelegd.

- Het is aan te bevelen om de weg en de ruimtelijke projecten in samenhang te ontwikkelen, omdat deze vooral in stedelijk gebied beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Hierdoor wordt er een hoger ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit nagestreefd, dan bij een gescheiden ontwikkeling. Het voordeel van een integrale benadering is dat er meer synergie tussen het ontwerp van de weg en de omliggende bebouwing ontstaat. Met bestaande of afzonderlijke ruimtelijke projecten blijft de gebiedsgerichte aanpak vooral beperkt tot een verbeterde samenwerking, omdat de weg en omgeving nog steeds afzonderlijk en sectoraal ontwikkeld worden. Ook kan er door een integrale benadering samen naar oplossingen worden gezocht bij problemen van de aanpassing van infrastructuur. Bij de traditionele benadering wordt er vaak voor gekozen de weg en omgeving te scheiden, maar er zijn ook mogelijkheden om beide op elkaar af te stemmen.

8.4. Beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen voor nieuw onderzoek

Door de focus van het onderzoek is ervoor gekozen om weinig cases uit te werken, waardoor het onderzoek vooral als verkennend moet worden gezien. Er zullen daarom nog een aantal effecten zijn van de gebiedsgerichte aanpak die niet zijn vastgesteld. Ook zal de gebiedsgerichte benadering zich de komende jaren verder ontwikkelen, omdat er tot nu toe weinig ervaring is met deze aanpak. De projecten uit dit onderzoek hebben ervoor gezorgd dat er enige ervaring is opgedaan die in de toekomst gebruikt kan worden. Een minder sterke kant van dit onderzoek is dat er slechts één interview is gehouden. Dit was een gesprek met een betrokkene vanuit de gemeente Sneek over de inhoud en het planningsproces van het project. Hierdoor is de opinie van omwonenden en bestuurders van overheden niet verwerkt is. Daarnaast zijn beide projecten nog niet afgerond, waardoor ze alleen konden worden

beoordeeld op planvorming. Hierdoor waren onderdelen als groei van bedrijvigheid en het verlies van natuur moeilijk te bepalen, waardoor er veel aannames moesten worden gedaan. Een ander deel dat ontbreekt in dit onderzoek zijn de kosten van de gebiedsgerichte aanpak. Het is mogelijk dat het creëren van meerwaarde voor ruimtelijke kwaliteit en het beter inpassen van de weg tot hogere kosten leidt. Het onderzoek had een andere focus, waardoor het niet mogelijk was deze onderdelen hierin op te nemen. De toetsing van ruimtelijke kwaliteit bij Sneek was lastig, omdat dit project vooral op het proces gericht is en er weinig ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Hierdoor was het moeilijk om bij dit project effecten op de ruimtelijke kwaliteit vast te stellen.

Er zijn nog veel mogelijkheden om vervolgonderzoek te doen naar de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak. Doordat er op dit moment weinig ervaring is met de toepassing van de aanpak, is het nuttig om over een aantal jaar te onderzoeken wat de inhoudelijke en procesmatige effecten zijn van de aanpak. Als de gebiedsgerichte aanpak zich verder heeft ontwikkeld en er meer projecten zijn uitgevoerd met deze aanpak, is het aan te bevelen een vervolgonderzoek te doen. Om effecten goed te kunnen bepalen is het verstandig om een dieper onderzoek te doen, met een groter aantal cases. Dit onderzoek mist enige verdieping en moet vooral als verkennend worden gezien. Voorbeelden van mogelijke verdieping zijn het houden van interviews met omwonenden en bestuurders om de procesmatige kant verder te onderzoeken. Een andere mogelijkheid is een uitgebreidere beoordeling op ruimtelijke kwaliteit. Dit kan door ruimtelijke kwaliteit verder te operationaliseren naar meer criteria en door betere informatie over het economische en ecologische belang te verkrijgen. Daarnaast is er een mogelijkheid om de kosten en opbrengsten van de gebiedsgerichte aanpak te onderzoeken, door bijvoorbeeld het uitvoeren van een kosten-baten analyse.

8.5. Tot slot

Ook in de toekomst zal het bij de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak moeilijk worden om oplossingen te vinden voor beide beschreven problemen. Aan de ene kant is het belangrijk dat wegen zorgvuldiger gepland worden, waardoor meer aandacht wordt besteed aan ruimtelijke kwaliteit. Aan de andere kant wil men graag een snelle en goedkope oplossing van de aanleg wegen. Het economisch belang weegt vaak zwaar in beslissingen om wegen uit te breiden en om open gebieden op te offeren voor ruimtelijke ontwikkelingen. Voor een maatschappelijk verantwoorde planning van zowel wegen als de omgeving dient er daarom een evenwichtige afweging te worden gemaakt van belangen. Daarbij is zowel de kwaliteit van het proces als een goed afgewogen inhoud (Economisch, ecologisch en sociaal/cultureel) belangrijk. Het is de taak van de rijksoverheid om deze problemen en ontwikkelingen op een juiste manier aan te pakken.

Bronnenlijst

Literatuur

Adviescommissie gebiedsontwikkeling. (2005), *Ontwikkel kracht, Eindrapport van de commissie gebiedsontwikkeling*, Lysias Consulting Group B.V., Amersfoort.

Adviescommissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten. (2008), *Sneller en beter*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Arts, J. Lamoen, F. van (2005), *Before EIA; defining the scope of infrastructure projects in the Netherlands*, niet gepubliceerd.

Arts, J. (2007), *Nieuwe wegen, Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Groningen.

Buunk, W. Linssen, R. Ravesteyn. M. van (2007), *Expedities in mobiliteitsgericht gebiedsontwikkeling, Lessen uit vernieuwde projecten van ruimtelijke ontwikkeling op en rond infrastructuur*, Nirov, Den Haag.

Cammen, H. van der, Eijk, O. van (2006) *Gebiedsontwikkeling, Kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*, Nirov, Den Haag.

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

Dil, E. Rooy, P. van, Luin, A. van (2006), *Nederland boven water, Praktijkboek gebiedsontwikkeling*, Habiforum, Gouda.

Driessen, P. (2005), *Sturen op kwaliteit, Over veranderende ambities en strategieën in het omgevingsbeleid*, Universiteit Utrecht, Utrecht.

Europese commissie. (2002), *De kaderrichtlijn water, in ieders belang*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg.

Gemeente Leiderdorp. (2006), *Toekomstvisie*, Gemeente Leiderdorp, Leiderdorp.

Gemeente Sneek. (2002), *Ontwikkelingsvisie 2002, De koers voor Sneek*, Gemeente Sneek, Sneek.

Gemeente Sneek, Gemeente Wymbritseradiel. (2005), *Structuurvisie 2020*, Buro Vijn, Oentsjerk.

Heerema, P. (2002), *De ruimtelijke kwaliteit van Verkeer en Waterstaat*, Locus ruimtelijke verkenningen, Leiden.

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

- Hooimeijer, P. Kroon, H. Luttik, J. (2001), *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Habiforum, Gouda.
- Houben, F. Calabrese, L.M. (2003), *Mobility: A room with a view*, NAI Publishers, Rotterdam.
- Mitchell, B. (2002), *Resource and environmental management*, Tweede druk, Pearson Education, Edingburgh.
- Overbeek, G. Kroon, S. Leneman, H. Somers, N. (2006), *Landeigenaren in nationale landschappen*, LEI Wageningen UR, Wageningen.
- Priemus, H. (2004), 'From a Layers Approach towards a Network Approach: A Dutch contribution to spatial planning methodology', *Planning practice & research*, Vol.19/No.3, pp267-283. In: Arts, E.J.M. Karstkarel, N. Environmental planning. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.
- Provincie Fryslan. (2002), *Met de A van Alstubleift, Voorstel voor de Aanpassing van de A7 bij Sneek*, Provincie Fryslan, Leeuwarden.
- Provincie Fryslan. (2007), *Streekplan Fryslan 2007*, Provincie Fryslan, Leeuwarden.
- Provincie Zuid-Holland (2003), *Streekplan Zuid-Holland West*, Provincie Zuid-Holland, Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat. (1998), *Ambities bundelen, Advies over de inpassing van infrastructuur*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Rijkswaterstaat. (2007), *Gebiedsgericht benutten plus duurzaam veilig*, Rijkswaterstaat, Rotterdam.
- Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo*, derde druk, SDU Uitgevers, Den Haag.
- Roo, G. de Voogd, H. (2004), *Methodologie van planning, Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, tweede druk, Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Royal Haskoning. (2003), *Waterstad Sneek, Haalbaarheidsstudie herstructurering A7*, Royal Haskoning, Utrecht.
- Ruimtelijk Planbureau. (2006), *Bloeiende bermen, Verstedelijking langs de snelweg*, Nai Uitgevers, Rotterdam.
- Snelders, W. Doorn, A. van, Hullu, R. de (2003), *Inspiratieboek ruimtelijke kwaliteit*, Habiforum, Gouda.
- Steenssens, K. Regenmortel, T. van (2007), *Empowerment barometer, Procesevaluatie van empowerment in buurtgebonden activeringsprojecten*, Katholieke universiteit Leuven, Leuven.

Stuurgroep W4 (2001), *Ontwerp masterplan, De verbeterde inpassing van de verbrede A4 door de Leidse regio*, Bohemen bv, Leidschendam.

Verkeer en Waterstaat. (2004^A), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Verkeer en Waterstaat. (2004^B), *Tracébesluit Rijksweg 7 Sneek*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Verkeer en Waterstaat. (2006), *Handleiding voor de Tracé/m.e.r procedure 2006*, De Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat, Delft.

Verkeer en Waterstaat. (2006), *Nota mobiliteit, Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Verkeer en Waterstaat. (2007), *MIRT projectenboek 2008*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Verkeer en Waterstaat. (2009), *Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden, gedeelte Leiderdorp-Leiden*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008), *Spelregels van het Meerjarenprogramma, Infrastructuur, Ruimte en Transport*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (1988), *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*, Ministerie van VROM, Den Haag.

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001), *Ontwerp planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid*, Ministerie van VROM, Den Haag.

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (2004), *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*, Ministerie van VROM, Den Haag.

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (2005), *Meer dan een stap vooruit, Ervaringen uit 25 projecten Stad & Milieu*, Ministerie van VROM, Den Haag.

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (2008), *Zicht op mooi Nederland, Structuurvisie voor de snelwegomgeving*, Ministerie van VROM, Den Haag.

VROM-raad. (1999), *Mobiliteit met beleid*, VROM-raad, Den Haag.

VROM-raad (2009), *Grond voor kwaliteit, Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling*, VROM-raad, Den Haag.

Werksma, H. (2002), *Kwaliteit(s)lagen*, TNO afdeling ruimtelijke ontwikkeling, Delft

Van Zelm van Eldik, D. (2003), *De koers voor het routeontwerp A12*, Steunpunt Routeontwerp, Den Haag.

Artikelen

Arnstein, Sh.R. (1969), A ladder of citizen participation, Journal of the American Institute of planners, uitgave: juli, p. 216-224.

Counsell, D. Allmendinger, P. Haughton, G. Vigar, G. (2006), *Integrated spatial planning, Is it living up to expectations?* Town and country planning, uitgave: september

Friesch dagblad, (2003), *Water omsluit A7 Sneek*. Friesch dagblad, uitgave: 24-11.

Heerema, P. Vries, I. de. (2003), *De ruimtelijke kwaliteit van Verkeer en Waterstaat*, Nova Terra, uitgave: 3(1), p13-18.

Projectbureau A7 Sneek, (2004), *Waterstad A7 komt steeds dichterbij*, Met de A van A7 nieuwsbrief, uitgave: 4, p 2.

Witte weekblad, (2008), *Bijdrage tunnelbak blijft staan*, Witte weekblad, uitgave: 10-09

Websites

www.a7sneek.nl

www.rijkswaterstaat.nl

www.w4leiderdorp.nl

www.leiderdorp.nl

www.leiden.nl

www.w4.nl

www.milieudedefensie.nl

www.groene-hart.nl

www.synoniem.nl

www.oranjewoud.nl

www.meerstadgroningen.nl

www.ruimte-mobiliteit.nl

www.verkeerenwaterstaat.nl

www.sneek.nl

Interview

Age Joustra, gemeente Sneek, 16-09-2008

Voor het onderzoek heeft in het informatiecentrum van A7 in Sneek een gesprek plaatsgevonden wat hieronder schriftelijk is uitgewerkt. Age Joustra zit namens de gemeente Sneek in de projectorganisatie van het nieuwe plan.

Uit welke onderdelen bestaat het hele project?

Allereerst is er de aanpassing van de weg door Sneek heen. Alle gelijkvloerse kruisingen verdwijnen en worden vervangen door een aantal op- en afritten. De brug wordt vervangen door een aquaduct en de spoorwegovergang wordt vervangen door een viaduct. Verder wordt de weg voor een deel omgelegd, zodat de scherpe bochten verdwijnen. Ook worden één of twee viaducten over de weg gebouwd als houten bruggen, er wordt later in het proces beslist of beide bruggen gerealiseerd gaan worden.

Aan de westzijde van Sneek wordt het industrieterrein de Hemmen uitgebreid met twee delen. Dit is een industrieterrein voor niet al te zware industrie, van bedrijven die vooral in de regio actief zijn. De ruimte op het bedrijventerrein is voor een groot deel verkocht, terwijl het bij het oude terrein jaren heeft geduurd. Woudvaart is een bestaand industrieterrein in het midden van het gebied, vlak onder het centrum. Dit terrein krijgt een kleine uitbreiding voor een fabriek voor paaltjes, plus een nieuw kantoor voor TNT. Waterstad is de nieuwe wijk in het midden van Sneek, deze zorgt ervoor dat de snelweg voor een deel aan het water komt te liggen. Er komen een paar kantoren die zichtbaar zijn vanaf de snelweg. Daarnaast worden er een aantal koop- en huurwoningen gebouwd door de woningbouwvereniging. Ook wordt er een verzorgingsflat gebouwd. De nieuwe woonwijk aan de oostzijde hoort officieel niet tot het plan. Het plan is ongeveer in dezelfde tijd aanbesteed en staat daarom op veel tekeningen erbij. Ook zou het zand uit het meer gebruikt worden voor de aanleg van de weg, later is besloten om dat zand te verkopen en er ander zand voor te gebruiken.

Zijn er private partijen die mee hebben betaald aan het plan?

Er zijn weinig private partijen die hebben meebetaald aan het plan, alleen een klein deel van de weg bij het industrieterrein Woudvaart is betaald door de fabriek die daar kan uitbreiden. De financiering van de weg gebeurt door het rijk, dit geld komt pas in 2011 waardoor de provincie het voorfinanciert. De ruimtelijke projecten zoals het industrieterrein en de woonwijk Waterstad worden door de gemeente betaald.

In hoeverre hebben burgers invloed gehad op het project?

De burgers hebben alleen op kleine punten mee kunnen beslissen in het plan. Er is door middel van informatieavonden contact geweest met de bewoners. Hier konden zij hun ideeën en mening over de plannen uiten.

Heeft er natuur moeten wijken voor dit plan en hoe wordt deze gecompenseerd?

Langs de weg zijn een aantal bomen gekapt, deze worden op een ander manier gecompenseerd. Daarnaast heeft een deel van de natuur uit het stadspark moeten wijken, zodat de weg beter kon worden aangelegd. Compensatie voor de verdwenen natuur gebeurt in eerste instantie zo dicht mogelijk bij het originele gebied. In het gebied wordt een ander soort natuur ontwikkeld dan in de beginsituatie. Aangezien er in dit deel van Friesland niet heel

veel bos is, wordt een compensatie gedaan die meer past bij het bestaande landschap, zoals een waterrijk gebied.

Welke bebouwing heeft er moeten wijken voor het nieuwe plan?

De wijk die voor Waterstad is afgebroken is een deel van de Lemmerweg. Hier stonden vooral sociale huurwoningen, die bijna aan vervangen toe waren. Alle mensen hebben de kans gehad om een woning in de nieuwe wijk te krijgen. De mensen zijn allemaal vrijwillig vertrokken uit de gesloopte woningen naar vervangende panden.

Wat is er gedaan om de weg in te passen in het gebied?

Waterstad is vooral bedoeld om de weg in de stedelijke omgeving in te passen, je ziet water vanaf de snelweg, omdat er geen geluidsschermen nodig zijn. Dit komt door zeer zacht asfalt en de lage snelheid van 80 km/h. De gevels die richting de weg liggen, worden allemaal geluidsdicht, dat betekent dat ze geen open ramen krijgen aan die zijde.

Is er ook rekening gehouden met de belevingswaarde/uitzicht vanaf de snelweg

Bij de Hemmen geprobeerd om het uitzicht vanaf de weg goed te houden door water tussen de snelweg en het terrein aan te leggen. In het middengedeelte van het plan is door de inpassing met de wijk Waterstad ook een uitzicht op water gecreëerd. Door de lage snelheid en het zachte asfalt zijn nergens langs de weg geluidsschermen nodig.

Hoe zijn over het algemeen de reacties op het project?

De reacties zijn over het algemeen positief geweest. Waarschijnlijk komt dit mede doordat het project al vele jaren loopt en het lang geduurd heeft voordat deze oplossing er was. Er is slechts één officieel beroep geweest tegen de plannen. Doordat het plan en de communicatie in het begin van het proces slecht was verlopen, waren er kansen voor de provincie en gemeente dit beter te doen.

Waarom is er gekozen voor de locatie van het industrieterrein?

De locatie van het nieuwe industrieterrein is gekozen, omdat daar ruimte is en het nieuwe terrein daar goed te combineren is met de aanpassing van de weg. Er is ook ruimte aan de andere kant van de weg voor verdere uitbreiding, dit zou wel ten koste gaan van het uitzicht over het weiland vanaf de weg.

In hoeverre is de capaciteit van de weg toereikend voor de komende jaren?

Congestie was er vooral bij de spoorbrug en de brug over het water. Deze onderdelen zijn er nu uitgehaald, zodat er een betere doorstroming is. De capaciteit is zo berekend dat deze tot 2020 voldoende moet zijn.