

University of Groningen

Towards area-oriented approaches in infrastructure planning

Heeres, Niels

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Heeres, N. (2017). *Towards area-oriented approaches in infrastructure planning: Development of national highway networks in a local spatial context*. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Nederlandse samenvatting

Dit onderzoek gaat over het raakvlak tussen snelwegen en andere ruimtelijke functies, zoals huisvesting, bedrijven, natuur of recreatie. Snelwegen zijn onderdeel van grootschalige netwerken, terwijl andere ruimtelijke functies eerder een lokaal of regionaal karakter hebben. Dat leidt tot spanningen op het raakvlak van snelweg en omliggende gebieden en dus tot uitdagingen die vragen om vernieuwing van het perspectief op snelwegenplanning.

Uitdagingen op het raakvlak van infrastructuur en ruimte

Snelwegen zijn onderdeel van grote nationale of internationale transportnetwerken. Het belangrijkste doel van deze netwerken is efficiënt transport: snelwegen hebben een grote capaciteit en zijn geschikt voor hoge snelheden en vervoer over lange afstanden. Naast de rol die snelwegen vervullen in nationale en internationale transportnetwerken zijn snelwegen ook onderdeel van andere netwerken. Op de lokale schaal zijn snelwegen een van de onderdelen van het ruimtelijk systeem van een gebied. Samen met andere functies, zoals huisvesting, recreatie, bedrijven, landbouw en lokale transportvoorzieningen, bepalen snelwegen de structuur van deze gebieden. Op het regionale schaalniveau zijn snelwegen onderdeel van zogenaamde ‘daily urban systems’. Daarmee wordt bedoeld het samenhangende gebied van stad en omgeving waarbinnen dagelijkse bezigheden (wonen, werken, onderwijs etc.) zich afspelen. Als onderdeel van meerdere ruimtelijke netwerken, op meerdere schaalniveaus zijn snelwegen in sterke mate verweven met hun omgeving. Dit leidt tot negatieve invloeden, zoals milieueffecten op gevoelige functies, maar ook tot positieve effecten, zoals de verbetering van bereikbaarheid en mogelijkheden voor sociaaleconomische ontwikkeling.

De verwevenheid van snelweg en omliggende functies is zowel van functionele als ruimtelijke aard. Functioneel omdat snelweg en omgeving van invloed zijn op elkaars kwaliteit en functioneren. Naast de negatieve milieueffecten van snelwegen, kan hierbij gedacht worden aan de uitwisseling van verkeer tussen snelweg en onderliggende wegen. Een ander voorbeeld is de barrièrewerking van snelwegen. Die ontstaat wanneer snelwegen de oorspronkelijke structuren (natuur, landschap, plaatsen) van een gebied onderbreken. De ruimtelijke verwevenheid komt voort uit de fysieke nabijheid van ruimtelijke functies. Bepaalde typen ruimtegebruik verdragen elkaars aanwezigheid niet of doen zelfs een claim op dezelfde ruimte. Geluidsschermen die huizen afschermen van het geluid van het snelwegverkeer zijn een voorbeeld van deze conflicterende fysieke nabijheid.

In de huidige planningscontext in westerse landen is de verwevenheid tussen snelweg en omgeving bijzonder sterk. Zo sterk zelfs dat planningsconflicten tussen snelweg en omliggende functies uiteindelijk kunnen uitmonden in ‘loose-loose’ situaties of ‘lock ins’ – het voortduren van een bestaande, vaak ongewenste situatie, in plaats van aan te passen aan veranderde omstandigheden. Er zijn veel voorbeelden te vinden van snelwegprojecten die, als gevolg van een conflict tussen infrastructuur en omgeving, uitlopen qua tijd, het beschikbare budget overschrijden, niet voldoen aan de verwachtingen van belanghebbenden, en kampen met een gebrek aan kwaliteit.

Infrastructuur en ruimtelijke ordening zijn dus onderling afhankelijk. Het gevolg hiervan is dat beleidsmakers en planners moeten samenwerken met anderen om een integrale aanpak op te zetten (co-productie). Voor infrastructuurplanning betekent dit dat, wanneer de verwevenheid van ruimtelijke functies bijzonder sterk is, het (ten dele) afhankelijk is van de steun, toestemming of financiële bijdragen van andere belanghebbenden. Dit leidt ertoe dat samenwerking met andere actoren met een ruimtelijk belang in het gebied rondom de weg een noodzakelijke voorwaarde is bij het plannen van snelwegprojecten.

Doel van het onderzoek

Om goed onderbouwde keuzes te maken over wanneer en op welke manier een gebiedsgerichte benadering effectief toegepast kan worden is behoefte aan meer inzicht in de verwevenheid van ruimtelijke functies en in de interactie tussen belanghebbenden in snelwegprojecten. Daartoe is onderzoek gedaan naar de toepassing van een gebiedsgerichte aanpak bij de planning van snelwegen. De doelstelling van dat onderzoek is als volgt.

Het formuleren van lessen voor de toepassing van een gebiedsgerichte benadering bij de planning van snelwegen door middel van het verkennen van mogelijke voor- en nadelen van integrale planning van snelwegen en omliggende gebieden en door te onderzoeken hoe door integratie toegevoegde waarde kan worden gecreëerd, beoordeeld en benut.

Deze doelstelling bevat twee aspecten. Ten eerste, het onderzoek beoogt om het begrip te vergroten van of en waarom een gebiedsgerichte benadering zou moeten worden toegepast. Daartoe wordt in hoofdstuk 2 en 3 van dit onderzoek verkend onder welke condities een integrale gebiedsgerichte benadering een effectief en efficiënt alternatief zou kunnen zijn voor meer conventionele benaderingen voor de planning van snelwegen. Ten tweede, het onderzoek streeft naar het formuleren van aanwijzingen voor effectieve toepassing van een gebiedsgerichte benadering. Daartoe wordt in de hoofdstukken 4, 5 en 6 gezocht naar kritische factoren en mogelijke optimalisaties voor het creëren, beoordelen en benutten van toegevoegde waarde op het raakvlak van snelwegen en de andere ruimtelijke functies in de omgeving.

Dit onderzoek onderzoekt deze aspecten aan de hand van een kwalitatieve benadering. Negen projecten in Nederland zijn diepgaand onderzocht. De Nederlandse snelwegenplanning is een interessante case voor onderzoek naar de toepassing van gebiedsgerichte strategieën. Als gevolg van de hoge mate verwevenheid tussen verschillende ruimtelijke belangen waar de planning van snelwegen in Nederland mee te maken heeft is er veel interesse in integratie. Er wordt veel geëxperimenteerd met dit soort benaderingen. Tegelijkertijd, vanuit institutioneel perspectief bezien is de planning op het raakvlak van snelwegen en overige ruimtelijke functies sterk gefragmenteerd. Dat maakt co-productie van plannen op dit raakvlak bijzonder uitdagend, ondanks de Nederlandse, op consensus gerichte planningstraditie.

Het idee dat de uitdagingen op het raakvlak van nationale snelwegennetwerken en overige ruimtelijke belangen op lokale en regionale schaal vragen om een aangepaste benadering is breder dan alleen Nederland. Een toenemende interesse in het vormen van

partnerschappen en bredere sturingsstrategieën kan bijvoorbeeld ook herkend worden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Dit betekent dat de uitkomsten van dit onderzoek niet alleen relevant zijn voor Nederland, maar ook voor de planning van snelwegen in andere westerse landen die kampen met vergelijkbare opgaven.

De noodzaak van een verandering van perspectief

Een hoge mate van functionele en ruimtelijke verwevenheid en de onderlinge afhankelijkheid van belanghebbenden beïnvloeden de balans tussen de ruimtelijke functies die een rol spelen in snelwegprojecten. Deze context vraagt om een ander planningsperspectief. Om met deze context om te gaan lijkt de planning van snelwegen in westerse samenlevingen erkend te hebben dat een meer integrale aanpak gewenst is. Dit gebeurt ook in Nederland, waar van oudsher veel aandacht wordt besteed aan integrale planning en ook aan de effecten van snelwegen op hun omgeving. In het Nederlandse systeem van snelwegenplanning zijn veel voorbeelden van integratie van snelweg en omgeving te vinden.

Integrale planning heeft als doel om de effectiviteit van planning te vergroten door het versterken van de coördinatie tussen verschillende sectorale onderdelen van een plan. Integrale infrastructuurplanning kan worden geïnterpreteerd als een planningsstrategie voor infrastructurele projecten met als doel om de belangen van actoren op het raakvlak van infrastructuur en de omgeving te verbeteren. Dit soort integrale strategieën staat in contrast met de naar binnen gerichte focus van conventionele, sectorale benaderingen van infrastructuurplanning. Gedreven door een sterke technische rationaliteit, benaderen sectorale strategieën de ontwikkeling van snelwegen als een geïsoleerde technische opgave. Om daaraan tegemoet te komen ontwikkelde de planning van snelwegen zich in Nederland, maar ook elders, tot een zelfstandige beleidssector met specifiek beleid, regelgeving, organisaties en budgetten. Deze gefragmenteerde benadering past tegelijkertijd minder goed bij de sterke functionele verwevenheid. Dat kan onder meer geconcludeerd worden uit de vele problemen met kosten, tijd en draagvlak waar de planning van snelwegen mee te maken heeft.

In Nederland is de omslag van sectorale planning naar een meer integrale aanpak op het raakvlak van infrastructuur en ruimte begonnen als een langzame "beleidsrevolutie". Deze beleidsomslag is nog altijd gaande. Voorbeelden van relevante ontwikkelingen in het kader van dit onderzoek zijn, onder meer: het samenvoegen van de nationale uitvoeringsprogramma's voor infrastructuur en ruimtelijke ordening in 2007; het samenvoegen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu in 2010; en in 2012 het ontstaan van een samenhangende nationale ruimtelijke structuurvisie (SVIR) door het samenvoegen van de strategische beleidsambities op het vlak van infrastructuur en ruimtelijke ordening. Aansluitend op deze ontwikkelingen zal Nederland haar nationale wet- en regelgeving op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ordening in de nabije toekomst herzien. De bestaande wet- en regelgeving wordt samengevoegd in de nieuwe omgevingswet, onder meer om de samenvoegingen in beleid, uitvoering en organisatie efficiënter te ondersteunen. In de praktijk van de planning van snelwegen is deze beleidsrevolutie te herkennen in de toepassing van steeds meer gebiedsgerichte strategieën. In andere landen is een

vergelijkbare interesse te zien. Voorbeelden daarvan zijn het ontstaan van 'context-sensitive' en 'place-based' strategieën in de VS en het Verenigd Koninkrijk.

De onderliggende verwachting is dat eerder en meer diepgaande integratie van verschillende ruimtelijke belangen in een gebied de kwaliteit van plannen en ontwerpen versterkt. Kwaliteit is echter een zeer lastig te definiëren concept. Doorgaans wordt kwaliteit in ruimtelijke planning gedefinieerd in de politieke keuzes en doelstellingen. Omdat iedere organisatie zijn eigen belangen heeft, betekent dit dat percepties van kwaliteit verschillend zijn voor iedere organisatie. De werkzaamheden die planners uitvoeren zijn gericht op het verbeteren van de belangen van hun organisaties. De gemaakte keuzes en het behalen van doelstellingen vormen daarbij het uitgangspunt. Kwaliteitsverbeteringen moeten derhalve gezien worden als een verbetering die waardevol is voor deze actoren: kwaliteitsverbeteringen vertegenwoordigen een bepaalde waarde voor hen bij het nastreven van hun doelstellingen. Een integraal planproces streeft naar vroegtijdige en meer diepgaande afstemming van de ruimtelijke belangen van verschillende organisaties. De extra kwaliteiten in de uitkomsten van een integraal planproces kunnen derhalve gezien worden als toegevoegde waarde van integrale planning ten opzichte van sectorale planning. Het creëren, beoordelen en benutten van deze toegevoegde waarde staan centraal in integrale planning en vormen belangrijke invalshoeken voor dit onderzoek.

Een uitdagende institutionele context

Een gevolg van het ontstaan van gescheiden beleidssectoren, is dat beleidsvorming, planning en realisatie in sterke mate gefragmenteerd zijn. In Nederland, bijvoorbeeld, is de beleidsvorming met betrekking tot snelwegen lang de verantwoordelijkheid geweest van een specifiek ministerie – het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De uitvoering van het beleid is vervolgens in handen van een specifiek op infrastructuur gerichte uitvoeringsorganisatie onder dit ministerie, zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. De hoofdtaak van deze organisaties is te zorgen voor optimale verkeersprestaties op wegen die zij in beheer hebben. Oftewel vlot en veilig verkeer over weg en water, zoals Rijkswaterstaat dat omschrijft in haar missie. In het geval van Rijkswaterstaat zijn dat dus de snelwegen op nationaal niveau. Beleidsvorming en planning op de regionale en lokale schaal is in de handen van provincies en gemeenten. Net zoals op het nationale niveau hebben deze organisaties hun eigen politieke en uitvoerende lagen. Het politieke deel stuurt het deel van de organisatie aan dat verantwoordelijk is voor de implementatie van maatregelen, voor uitvoering van projecten en voor management en onderhoud.

De effecten van de hierboven beschreven 'institutionele fragmentatie' worden versterkt door de aanwezigheid van uiteenlopende referentiekaders (zogenaamde 'referential frames'). Deze frames kunnen worden omschreven als het denkkader dat groepen of organisaties (bewust of onbewust) gebruiken om problemen te interpreteren en om oplossingsrichtingen te definiëren. De referentiekaders van organisaties kunnen sterk met elkaar contrasteren. Binnen een meer technisch referentiekader worden snelwegen hoofdzakelijk beschouwd als een onderdeel van een transportnetwerk op een hoog schaalniveau. De focus voor het oplossen van problemen ligt binnen dit kader op het implementeren van transportoplossingen. In tegenstelling tot deze technische

referentiekaders benadrukt een relationeel referentiekader dat snelwegen en de ruimtelijke functies in hun omgeving samen een gebied vormen. Binnen dit kader ligt de nadruk op een brede, integrale probleemdefinitie bij het zoeken naar oplossingen.

Het gevolg van deze situatie is dat de toepassing van een gebiedsgerichte aanpak om met de uitdagingen van de verwevenheid van functies en belangen om te gaan niet eenvoudig is. Om de doelen van hun organisaties te bereiken en om hun eigen belangen te versterken zullen de belanghebbenden binnen een gebied moeten samenwerken. Wanneer de verwevenheid van snelweginfrastructuur en omgeving toeneemt, neemt de noodzaak om samen te werken ook toe. Dit betekent dat publiek-publieke samenwerking in de huidige context van de planning van snelwegen in Nederland een essentiële voorwaarde is geworden bij het zoeken naar en implementeren van oplossingen voor transportopgaven.

Onderzoeksbevindingen

Hoofdstuk 2 verkent de transformatie van lijn- naar gebiedsgerichte planning. Een historische analyse van beleidsdocumenten laat zien dat deze transformatie getypeerd kan worden aan de hand van drie parameters:

- De functionele scope van planning;
- De ruimtelijke scope van planning;
- De betrokkenheid van belanghebbenden bij het planproces.

Ten eerste, met betrekking tot de functionele scope van planning (ofwel de mate van integratie tussen infrastructuur en omgevingsfuncties) kan onderscheid kan gemaakt worden tussen interne en externe integratie. Interne integratie betreft de coördinatie in beleidsvorming en planning van verschillende onderdelen van de transportsector; externe integratie gaat over de afstemming tussen snelwegen en andere ruimtelijke functies. Ten tweede, de ruimtelijke scope van planning kan variëren van een nauwe bandbreedte rondom de weg tot een focus op de bredere regio waarin de weg zich bevindt. Tenslotte, betreffende de betrokkenheid van publieke actoren in het planproces zijn er ook verschillende opties. De samenwerking tussen publieke actoren kan variëren van een eenzijdig proces met een dominante rol voor de organisatie die verantwoordelijk is voor het snelwegennetwerk tot een interactief proces waarin lokale en regionale actoren worden betrokken bij planning en besluitvorming.

Op basis van deze parameters kan onderscheid gemaakt worden tussen twee typische planningsbenaderingen: een lijngerichte en een gebiedsgerichte benadering. Deze benaderingen moeten beschouwd worden als de extremen van een spectrum van strategieën om om te gaan met de uitdagingen op het raakvlak van snelweg en omgeving. Dit spectrum omvat ook andere, tussenliggende vormen zoals routing, netwerkbenaderingen en 'context-sensitive design'.

Conventioneel legt de planning van snelwegen sterk de nadruk op het verkeersbelang. De realisatie van nieuwe infrastructuur is het belangrijkste doel van een lijngerichte benadering. Typerend voor deze benaderingen is dat de ruimtelijke en functionele scope van planning zo smal mogelijk wordt gehouden. De inspanningen met betrekking tot andere ruimtelijke functies, naast de infrastructuur, zijn beperkt tot het mitigeren en

compenseren voor negatieve omgevingseffecten. De doelstelling van een dergelijke benadering is een doelgericht planproces dat op een soepele en kosteneffectieve manier zorgt voor implementatie van (infrastructurele) oplossingen voor een transportprobleem.

Een meer integrale benadering stelt lokale en regionale ruimtelijke belangen gelijk aan het infrastructuurele belang. Deze alternatieve zienswijze leidt tot een uitbreiding van de scope van snelwegprojecten: andere ruimtelijke belangen worden op deze manier onderdeel van het hoofddoel van projecten. Gebiedsgerichte snelwegprojecten met zo'n tweeledige doelstelling streven naar win-win situaties: verbeteringen aan het infrastructuurnetwerk worden gecombineerd met verbeteringen voor de belangen op lokale schaal (bijvoorbeeld woningen, bedrijven en recreatie) en regionale schaal (bijvoorbeeld regionaal economische ontwikkeling, landbouw, natuurgebieden). Dit aangepaste perspectief moet gezien worden als een uitbreiding van het lijngerichte perspectief: gebiedsgerichte planning plaatst het streven naar win-win situaties naast de bescherming tegen de negatieve omgevingseffecten van snelwegen. De toevoeging van gebiedsgerichte planning is dat er binnen bereikbaarheids- of snelwegprojecten expliciet aandacht wordt besteed aan de verbetering van de lokale gebiedskwaliteit. Naast gebiedsgerichte planning kan er nog een andere vorm van integratie worden onderscheiden: gebiedsontwikkeling. Bij gebiedsontwikkeling is er eigenlijk geen sprake meer van een bereikbaarheidsproject met verbrede doelstelling, maar is er sprake van één integraal gebiedsproject. Bereikbaarheid is binnen dit soort projecten één van de opgaven. Samen met andere ruimtelijke opgaven is de verbetering van bereikbaarheid bepalend voor het succes van de gebiedsontwikkeling.

Waar hoofdstuk 2 lijn- en gebiedsgerichte strategieën met elkaar contrasteert, gaat *hoofdstuk 3* specifiek over de toepassing van gebiedsgerichte planning. Dit hoofdstuk conceptualiseert en analyseert onder welke omstandigheden en op welke manier integrale strategieën effectief kunnen worden toegepast gedurende de verschillende fases van het planproces, zoals verkenningen naar mogelijke oplossingsrichtingen en meer gedetailleerde planstudies ten behoeve van de uitwerking van een gekozen oplossing. Twee casestudies illustreren dat integratie wordt toegepast voor zowel strategische als operationele redenen. De casestudies laten bovendien zien dat deze motivaties kunnen veranderen gedurende het planproces. Effectieve toepassing van een integrale aanpak is derhalve adaptief: de focus van de aanpak past zich aan de voorliggende opgave aan. Planning richt zich afwisselend op het versterken van het sociaal-economische perspectief voor een bredere regio op de lange termijn of op de afstemming tussen verschillende typen ruimtegebruik met een ruimteclaim in of op hetzelfde kleine gebied.

Intensieve samenwerking tussen gefragmenteerde actoren is noodzakelijk om op een succesvolle manier met de verwevenheid van ruimtelijke belangen om te gaan in de planning van snelwegen in Nederland. Voor dit 'co-producen' van plannen en ontwerpen zijn twee eigenschappen van belang: leren en onderhandelen. De casestudies laten zien dat strategische en operationele integratie de nadruk met betrekking tot deze aspecten anders leggen. Bij strategisch gemotiveerde integratie gaat het vooral om leren over wederzijdse belangen en de verwevenheid van deze belangen. Bij integratie ten behoeve van meer operationele redenen ligt de nadruk juist meer op het onderhandelen over het fysieke stedelijk en landschappelijk ontwerp voor een gebied.

Uiteindelijk laten de cases in hoofdstuk 3 zien dat gebiedsgerichte planning behoefte heeft aan institutionele mechanismen om de afwisseling tussen strategische en operationele integratie te sturen. Voorbeelden van dergelijke mechanismen die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen zijn afspraken over samenwerking tussen overheidsorganisaties, integrale contracten met private partijen, het betrekken van het publiek vanaf een vroeg moment, en condities die het leren over elkaars referentiekaders stimuleren.

Vanaf *hoofdstuk 4* richt dit onderzoek zich op lessen voor de toepassing van een gebiedsgerichte benadering. Het thema van dit hoofdstuk is het creëren van meerwaarde op het raakvlak van snelweg en omgevingsfuncties. Het uitgangspunt is dat, ook binnen een gebiedsgerichte benadering, samenwerking op dit raakvlak een moeilijke taak blijft ten gevolge van een hoge mate van fragmentatie tussen betrokken actoren. In toenemende mate is er interesse in de toepassing van integraal ruimtelijk ontwerp als een mogelijke strategie om beter met deze fragmentatie mee om te gaan. Hoofdstuk 4 onderzoekt de ervaringen met toepassing van integraal ruimtelijk ontwerp in gebiedsgerichte snelwegprojecten.

Een verkenning van literatuur op de thema's ruimtelijk ontwerp, planning en geografie benadrukt de verschillen tussen de inhoud van ontwerp (wat er wordt ontworpen) en het ontwerpproces (hoe er wordt ontworpen en door wie). Uiteindelijk worden vier ontwerptypen geïdentificeerd. Van deze vier lijken de typen 'technisch ontwerp' en 'relationeel ontwerp' – en de tegenstelling tussen deze typen – het meest relevant voor het debat over gebiedsgerichte planning. Waar technisch ontwerp hoofdzakelijk geïnteresseerd is in het functioneren en de esthetiek van de snelweginfrastructuur zelf, daar beziet relationeel ontwerp de infrastructuur vanuit een breder perspectief. Relationeel ontwerp benadert het ontwerp in snelwegopgaven vanuit de verwevenheid met andere ruimtelijke belangen en functies in het gebied. Op basis van de literatuur kan gesteld worden dat een relationele benadering goed kan worden toegepast voor het stimuleren van de communicatieve modus die nodig is voor dialoog tussen belanghebbenden, het aanboren van creativiteit en het, uiteindelijk, gezamenlijk formuleren van een inclusief verhaal over de toekomst van een gebied.

Om dit beeld te verifiëren zijn interviews gehouden met ruimtelijk ontwerpers die veel ervaring hebben in een dergelijke planprocessen. Aanvullend is onderzoek gedaan naar twee projecten die gezien worden als voorbeelden van effectieve toepassing van ruimtelijk ontwerp in grote infrastructuurprojecten. Een belangrijke bevinding is dat de sterkten en zwakten van technische en relationele ontwerpbenaderingen elkaar lijken aan te vullen. De combinatie van technisch en relationeel ontwerp kan effectief zijn om een groep gefragmenteerde actoren tot een gedeelde gebiedsvisie en -ontwerp te laten komen en integrale keuzes over snelwegprojecten te laten maken, passende binnen het bredere gebiedsperspectief. Het borgen van een effectieve wisselwerking tussen technisch en relationeel ontwerp vraagt om een coördinerende rol voor een breed georiënteerde ontwerper, maar ook om de juiste houding onder betrokkenen. Onder deze voorwaarden kan het toepassen van een ontwerpbenadering effectief bijdragen aan de gewenste samenwerking tussen actoren op het raakvlak van snelwegen en overige ruimtelijke belangen in een gebied.

Het onderzoek in hoofdstuk 4 benadrukt ook enkele van de randvoorwaarden voor de toepassing van ontwerpbenadering. Een eerste randvoorwaarde betreft de rol van ruimtelijk ontwerpers in de coördinatie van ontwerpprocessen. Het invullen van deze rol vraagt om uitgebreide inhoudelijke kennis, begrip voor sectoraal en technisch detail, gevoel voor de verwevenheid van ruimtelijke functies, politiek-bestuurlijke sensibiliteit, en een interactief perspectief op planning. Verwacht mag worden dat de combinatie van inhoudelijke en procesmatige capaciteiten bij een ontwerper effectiever is dan de inzet van een alwetend, visionair ontwerper of een procesgerichte mediator. Een tweede voorwaarde is de noodzaak van een gedeelde urgentie. Zo'n gevoel voor urgentie kan ontstaan ten gevolge van, bijvoorbeeld, een crisis tussen de betrokkenen in het planproces of door middel van een collectieve publieke opdracht.

Hoofdstuk 5 richt zich op het beoordelen en inschatten van toegevoegde waarde. Het doel van dit hoofdstuk is om te leren van recente innovaties in beslissingsondersteuning ten behoeve van het omgaan met de uitdagingen waar integrale infrastructuurplanning voor staat. Het onderzoek in dit hoofdstuk begint met het opzetten van een conceptueel raamwerk over de scope van analyse en beoordeling van projecten en het gebruik van informatie daarbij. Drie belangrijke functies van beslissingsondersteuning zijn het verzamelen en toegankelijk maken van beslisinformatie, het genereren van alternatieven, en het kiezen van een voorkeuralternatief. Daarna verkent het hoofdstuk de ontwikkeling van instrumenten om duurzaamheid al in het begin van het planproces in analyse en beoordeling te betrekken.

De empirische onderbouwing in dit hoofdstuk volgt uit betrokkenheid bij de ontwikkeling van een nieuw instrument in Nederland, de Omgevingswijzer. Het praktijkonderzoek is aangevuld met documentanalyse en met interviews met praktijkexperts. Het blijkt dat dit type instrumenten wezenlijk anders zijn dan conventionele instrumenten – zoals kosten-batenanalyse (KBA) en milieueffectrapportage (MER) – met betrekking tot de drie functies van beslissingsondersteuning. De casestudies laten zien dat de Omgevingswijzer zich onderscheidt van meer conventionele instrumenten door middel van een meer inclusieve scope en gelijke waardering van primaire en bijkomende effecten. Met betrekking tot het planproces maken de proactieve toepassing, een transparant proces, lagere kosten voor de analyse en beoordeling, en sterke communicatieve capaciteiten het instrument zeer geschikt om om te gaan met institutionele fragmentatie.

Hoofdstuk 5 stelt uiteindelijk vast dat het toepassen van instrumenten zoals de Omgevingswijzer van nut is in gebiedsgerichte planprocessen, vanwege:

- Het op een bruikbare manier bundelen van brede informatie over de waarde van alternatieven;
- Het faciliteren van het genereren van alternatieven door proactief gebruik van deze informatie;
- Het omgaan met institutionele fragmentatie door te leren over elkaars referentiekaders;
- Het plaatsen van de 'harde' (kwantitatieve) uitkomsten van conventionele instrumenten in een context/wereldbeeld.

Ondanks deze capaciteiten, moet het gebruik van dit soort instrumenten voor het vroegtijdig betrekken van duurzaamheid in planvorming niet als een vervanging van conventionele beoordelingsinstrumenten worden gezien. Op basis van het onderzoek in dit hoofdstuk wordt geconcludeerd dat beide soorten instrumenten eerder als complementair gezien moeten worden in gebiedsgerichte projecten.

Hoofdstuk 6 gaat over het benutten van meerwaarde. Vanuit het perspectief van de verevening van waarde, biedt integratie kansen om weginfrastructuur en andere ruimtelijke functies op een financiële manier aan elkaar te verbinden. In aanvulling daarop draagt verevening mogelijk bij aan de samenwerking tussen belanghebbenden. Dit hoofdstuk onderzoekt de relatie tussen de toepassing van verschillende typen verevening en samenwerking tussen belanghebbenden op het raakvlak van snelwegen en de andere belangen binnen een gebied. Hoofdstuk 6 vergelijkt drie verschillende typen verevening: (1) 'verplichte verevening', (2) 'verevening op basis van onderhandeling' en (3) 'vrijwillige verevening'. Deze typen verschillen met elkaar wat betreft de manier waarop toepassing wordt afgedwongen en met betrekking tot de gronden (argumenten) waarop verevening plaatsvindt.

Ten behoeve van de analyse zijn drie gebiedsgerichte infrastructuurprojecten onderzocht. Ten eerste bevestigen de casestudies de financiële waarde van verevening. Verevening maakt het mogelijk om 'onverdiende' waardestijging – stijging van eigendoms waarde die volgt uit verbetering van bereikbaarheid en verhoogde gebiedskwaliteit ten gevolge van overheidsprojecten – terug te halen en opnieuw te investeren. De casestudies laten zien dat de synergie tussen toegankelijkheid en gebiedskwaliteit kan leiden tot waardestijging van private grond en bebouwing. Die waarde kan door toepassing van vereveninginstrumenten deels terugverdiend worden. Ten tweede toont het onderzoek aan dat de toepassing van mechanismen voor verevening de samenwerking tussen belanghebbenden kan verbeteren voorafgaande aan en nadat er afspraken zijn gemaakt over de toepassing van verevening. Afspraken over verevening van waardestijgingen, dan wel de mogelijkheid hiertoe, expliciteert de toegevoegde waarde van een integrale aanpak. Daarmee wordt het aantrekkelijk voor betrokkenen om proactief te participeren in integrale gebiedscoalities.

De positieve invloed van verevening op de coproductie van plannen en projecten is vooral waarneembaar in het geval dat toepassing van vereveningsmechanismen gebaseerd is op partnerschap (bv. onderhandelde of vrijwillige verevening). Het blijkt dat in de fases die voorafgaan aan de daadwerkelijke verevening (of afspraken hierover), factoren zoals bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheid, begrip voor wederzijdse belangen en persoonlijke inspanning van belang zijn om de mogelijkheid voor toepassing van verevening te realiseren. In latere fases, als afspraken zijn gemaakt en waarden worden verevend, helpen een vastgelegd, gedeeld verdienmodel en officiële overeenkomsten om de juiste omstandigheden voor samenwerking te handhaven. Dit doordat verevening wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken organisaties expliciteert en institutionaliseert.

Lessen voor het planproces

De studie bevestigt de veronderstelde toegevoegde waarde van een gebiedsgerichte aanpak. In het geval van sterke functionele verwevenheid en grote afhankelijkheid tussen betrokken organisaties en belanghebbenden blijkt integratie meerwaarde te hebben ten opzichte van lijngerichte planning. Uit de casestudies blijkt ook dat het omgaan met de verwevenheid tussen infrastructuur en andere ruimtelijke belangen in een gebied met veel verschillende belanghebbenden vraagt om een zorgvuldig proces van creëren, inschatten en benutten van toegevoegde waarde. Bovendien tonen de casestudies aan dat de verwevenheid van ruimtelijke functies niet stabiel is, maar zich ontwikkelt van een strategische opgave tot een meer operationele opgave. Daarom is een effectief gebiedsgericht planningsproces in de eerste plaats vooral een adaptief proces. De focus van integratie zou zich moeten ontwikkelen in samenhang met de aard (strategisch of operationeel) van de verwevenheid. Daartoe itereert het proces van creëren, inschatten en benutten van toegevoegde waarde van strategische naar operationele planningsfasen. Zes stappen blijken centraal te staan in het iteratieve proces van gebiedsgerichte planning van snelwegen.

1. Beoordelen van noodzaak en reikwijdte van integratie

Het bepalen of en in welke mate een gebiedsgerichte benadering nodig is en kan leiden tot toegevoegde waarde, vraagt een beoordeling van de verwevenheid van ruimtelijke functies. Idealiter wordt een dergelijke beoordeling gemaakt of bijgesteld aan het begin van iedere nieuwe fase van het planningsproces. Beoordelingsinstrumenten kunnen hierbij proactief worden gebruikt om vast te stellen wat de noodzaak is voor integratie en welke reikwijdte passend is.

2. Oprichten van een coalitie

Om de meerwaarde van gebiedsgerichte planning en een verbrede doelstelling te kunnen benutten, is het van belang om integrale samenwerkingsprocessen te organiseren als coproductie. In een context van functionele verwevenheid en institutionele fragmentatie vraagt het organiseren van dit soort processen om het formeren en formaliseren van een coalitie. Formalisatie kan bijvoorbeeld door het afsluiten convenant of andere vorm van overeenkomst met afspraken over de samenwerking tussen de verschillende actoren op het raakvlak van snelweg en gebied.

3. Creëren: coproductie en win-winsituaties

Het doel van coproductie van gebiedsgerichte plannen en ontwerpen is het verkennen en vinden van relevante combinaties van weginfrastructuur en andere ruimtelijke functies. Dit proces vraagt om een balans tussen leren en onderhandelen. Aan de ene kant is leren gericht op het verkennen van de potentiële synergie op het raakvlak van de verschillende ruimtelijke functies. Leerprocessen vragen om een proactief perspectief op het verkennen en benutten van de complementariteit van ruimtelijke functies. Dit perspectief komt in plaats van een meer afwachterende houding die gericht is op het voorkomen van mogelijke conflicten tussen ruimtelijke belangen. Onderhandelen, aan de andere kant, is gericht op optimalisatie van de belangen van de betrokken partijen. Daarom is onderhandelen een onmisbaar onderdeel om win-win-situaties mogelijk te maken: onderhandeling zorgt

ervoor dat plannen en projecten de kwaliteit van verschillende ruimtelijke belangen in een gebied verbetert.

4. Beoordelen van het plan of ontwerp: vergelijkings- en beslissingsondersteuning

Om de verwevenheid van belangen aan te kunnen pakken en om de volle breedte van integrale plannen en ontwerpen te beoordelen, maakt de beoordeling van plannen of ontwerpen gebruik van een combinatie van lichte kwalitatieve instrumenten en meer gedetailleerde kwantitatieve instrumenten. Ter aanvulling op de gedetailleerde, maar smalle en absolute perspectieven die de traditionele beoordelingsmethoden (zoals KBA en MER) bieden, blijken lichtere kwalitatieve instrumenten zeer geschikt te zijn voor het plaatsen van de gevonden effecten in een context ('een wereldbeeld'). Dit biedt beslissers meer inzicht in de gevolgen van maatregelen.

5. Benutten van voordelen bij besluitvorming

De besluitvormingsfase is het moment om de voordelen van een verbeterde bereikbaarheid te benutten. Deze voordelen – bijvoorbeeld bij een collectief verdienmodel dat aandacht schenkt aan zowel infrastructurele verbetering, als aan de verwevenheid met lokale en regionale ruimtelijke functies – kunnen een aantrekkelijk vooruitzicht bieden op verbeteringen voor de infrastructuur en de kwaliteit van het omliggende gebied. Dit onderzoek laat zien dat vooral het benutten van deze meerwaarde aan de hand van op partnerschap gebaseerde vereveningsmechanismen de coproductie van plannen en ontwerpen stimuleert.

6. Vervolg: behoud integratie en monitoren

Gebiedsgerichte planning omvat zowel strategische als operationele overwegingen aangaande de verwevenheid van snelwegen en andere ruimtelijke belangen. Het is daarom het essentieel om na besluitvorming, tijdens de opvolgende planningsfases, een nieuw niveau van integratie, dat past bij de opgave die voor handen is, te vinden. Invulling geven aan deze adaptieve werkwijze vraagt om reflectie over de noodzaak en focus van integratie in de nieuwe planningsfase.

8 concrete praktijklessen

Het beschreven proces voor het toepassen van een gebiedsgerichte aanpak bij de planning van snelwegen kan worden aangevuld met acht concrete praktijklessen. Deze praktijklessen dienen ter operationalisering van de bovengenoemde zes stappen.

1. Proactief gebruik van beoordelingsinstrumenten

Om vast te stellen of integratie noodzakelijk is en welke type integratie wenselijk is kunnen – aan het begin van iedere nieuwe planfase – beoordelingsinstrumenten ingezet worden.

2. Vastleggen van betrokkenheid bij het integrale proces

Om de complementariteit van actoren te benutten is het belangrijk dat de betrokkenheid van actoren niet te vrijblijvend is. Betrokkenheid en samenwerking in coalities kunnen bijvoorbeeld geformaliseerd worden met een bestuursovereenkomst.

3. Creëer ruimte en kansen om te leren, maar ook voor onderhandeling

Win-win situaties vragen om een combinatie van leren en onderhandelen. Leren over wederzijdse belangen is een voorwaarde om gezamenlijk plannen te ontwikkelen; onderhandeling is noodzakelijk om actoren te stimuleren om wel vanuit de verbetering van hun eigen belang te redeneren.

4. Wees flexibel in invulling door interne en externe belangen te integreren

Gebiedsgerichte planning legt vaak de nadruk op afstemming van snelweg en andere ruimtelijke belangen in een klein gebied rondom de weg. Toekomstvast en duurzame oplossingen vragen echter om ook het oplossend vermogen van oplossingen binnen het transportsysteem – interne integratie – mee te nemen in het ontwerp- en keuzeprocess.

5. Faciliteer een diepgaande inhoudelijke discussie

Ondanks de tegenstellingen tussen het technische als het relationele frame zijn beiden noodzakelijk in gebiedsgerichte processen. Door middel van een gezamenlijke ontwerpbenadering, met ruimte voor rekenen en tekenen, kan een diepgaande inhoudelijke discussie op gang worden gebracht waarin beide een plek hebben.

6. Bepaal de toegevoegde waarde van gebiedsgerichte oplossingen

Ten behoeve van het keuzeprocess en besluitvorming is het van belang dat er zo veel mogelijk inzicht is in de (additionele) effecten van gebiedsgerichte plannen. Het benodigde inzicht omvat zowel de transportwaarde als de gebiedswaarde van gebiedsgerichte plannen.

7. Organiseer een gezamenlijk verdienmodel om de balans tussen alle ruimtelijke schalen te herstellen

Een van de uitgangspunten van gebiedsgerichte planning van snelwegen is dat er niet alleen verbeteringen voor het wegennet worden nagestreefd, maar juist ook op het lagere schaalniveau van het gebied. Het verdienmodel van integrale projecten kan zo opgezet worden dat verhoogde eigendoms waarde door verbeterde bereikbaarheid wordt aangewend ten behoeve van de verbetering van lokale gebiedskwaliteit.

8. Organiseer een adaptieve benadering van het gebiedsgerichte proces

Door veranderingen in scope, opgave en organisatie zijn verwevenheid en afhankelijkheid niet stabiel gedurende verschillende fasen van het planproces. Om daarop in te spelen dient een gebiedsgerichte benadering adaptief te zijn en bij iedere faseovergang opnieuw de noodzaak en diepgang van integratie tussen ruimtelijke belangen te bepalen.

Naar een gebiedsgerichte benadering bij de planning van snelwegen

Dit onderzoek toont aan dat effectieve toepassing van een gebiedsgerichte aanpak veel aandacht vraagt voor raakvlakken van snelwegen met andere ruimtelijke belangen, maar ook voor de raakvlakken infrastructuurnetwerken op lokaal en regionaal niveau en met andere vervoersmodaliteiten. Een eenzijdige blik op integratie met andere ruimtelijke belangen in het gebied is onvoldoende om de verwevenheid op het raakvlak van snelweg en gebied voldoende recht te kunnen doen. Aandacht voor beter gebruik van de bestaande transportnetwerken en voor verschillende vervoersmodaliteiten is eveneens

noodzakelijk. Een dergelijk perspectief zorgt niet alleen voor verbetering van de robuustheid van transportnetwerken op lokaal (bijvoorbeeld binnenstedelijk), regionaal (daily urban system) of nationaal niveau, maar biedt ook kansen voor sociaaleconomische ontwikkeling op het niveau van de stad en stedelijke regio. Het benutten van de synergie tussen snelwegnetwerken (op hoger schaalniveau) en het omliggende regionale en lokale gebied vraagt daarom om een adaptieve benadering. In een dergelijke benadering ligt de focus zowel op integratie binnen de infrastructuur en transportsector als op integratie met overige ruimtelijke belangen op verschillende schaalniveaus.

