

Cluster Knopen en Verbindingen

Eindimpressie

Peter Heerema (Locus, oktober 2008)

1. Inleiding

Dit cluster van het programma Vernieuwend Ruimtegebruik van Habiforum heeft zich gericht op het reflecteren, leren en innoveren van de praktijk van gebiedsontwikkeling in relatie tot de extra betekenis die infrastructuur aan gebiedsontwikkeling toevoegt.

Infrastructuur is het fysieke netwerk van weg, spoor, water en kabel voor het faciliteren van stromen mensen, goederen, water, biodiversiteit en informatie. Op de plek van een knoop komen verschillende stromen samen; verbindingen reguleren de stromen tussen plekken. Het zorgen voor de geschikte infrastructuur alleen al is een majeure civieltechnische opgave. In het cluster wilden we echter nog een stap verder gaan. Wij denken daarbij aan de meerwaarde die infrastructuur kan toevoegen aan regionale (gebieds-)identiteit en ruimtelijke kwaliteit.

Het programma is gestart in november 2003 en afgesloten in maart 2006. Het programma is getrokken door John Weebers (Habiforum/Bouwdienst Rijkswaterstaat) en Peter Heerema (Locus ruimtelijke verkenningen). Het eerste jaar is vooral besteed aan verkenning van het thema en gesprekken met onderzoekers, praktijkmensen en bestuurders. Van deze verkenningsfase is een afzonderlijk verslag verschenen (Locus, september 2005). De periode tot maart 2006 is gebruikt voor meer gesprekken¹ en voor het verkennen van de mogelijkheden om een aantal gebiedsgerichte miniconferenties te gaan organiseren (Estafettesessie Opijnen, Proeftuin IJsselmonde, Proeftuin De Liemers), om een groots evenement als 'Manifestatie van de Verbinding' te organiseren en om een 'community of practice' in het leven te roepen².

In 2006 is het programma beëindigd omdat er onvoldoende response kwam uit de praktijk en er bij Habiforum geen vertrouwen was dat de gekozen aanpak op afzienbare termijn tot resultaat zou leiden. De miniconferenties, de manifestatie en de CoP zijn nooit gerealiseerd. De functie van deze eindimpressie is om de balans op te maken en het programma definitief af te sluiten. Soms echter is de disseminatie van ideeën helder en rechtstreeks, soms via ondoorgrondelijk en via omwegen. In ons geval herkennen we via een omweg de kern van onze gedachtevorming terug in het routeontwerp van snelwegen³.

2. Leidmotief

Het domein van het cluster was infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Leidmotief voor het cluster was de wijze waarop knopen en verbindingen in fysieke netwerken een economische en maatschappelijke katalysator kunnen zijn voor behoud of ontwikkeling van specifieke ruimtelijke kwaliteiten ter plekke en in groter regionaal verband. De infrastructuur faciliteert niet alleen stromen, maar in de wijze waarop dat gebeurt heeft het ook een bepaalde economische, sociale, culturele of ecologische betekenis. Zoals een brug meer is dan alleen een oeververbinding. Vanwege de verbinding zijn namelijk nieuwe ontmoetingen mogelijk (relaties), kan synergie gecreëerd worden (belangen, behoeftes, rendement) en kan de symboolfunctie van de plek worden versterkt (cultureel icoon). Een mooi en geslaagd voorbeeld is de Erasmusbrug in Rotterdam. Die brug is nu drager van individuele en collectieve verhalen en betekenissen, waar mensen en instituties waarde aan hechten. Die brug is onderdeel van de stedelijke cultuur geworden. In vergelijkbare zin kan dit ook gelden voor bepaalde ecologische verbindingen, zoals moerassystemen, die functioneren als *life line* voor soorten (zoals de roerdomp) op Noordwest Europese schaal.

Het idee was dat de specificatie van de 'identiteit' van het gebied als bestaande of nastrevenswaardige attractiefactor hierbij een grote rol zou kunnen spelen. Knopen (zoals stations) zijn in dit perspectief niet alleen een overstappunt, maar zouden zich kunnen ontwikkelen tot betekenisvolle centra; verbindingen (zoals snelwegen, spoorlijnen en waterwegen) zijn in dit perspectief niet alleen gericht op doorstroming van A naar B, maar zouden zich kunnen ontwikkelen tot betekenisvolle routes – dragers van bepaalde gebiedsontwikkelingen. De specifieke meerwaarde die daar en niet elders wordt gecreëerd, zou ertoe kunnen leiden dat betrokkenen (zoals ondernemers, bezoekers, investeerders) hun handelen (vestiging, bezoek of investering) speciaal daarop gaan afstemmen.

Het voorgaande betekende een fundamentele heroriëntatie op het gangbare, verkeerskundige paradigma en civieltechnische primaat bij het ontwikkelen van samenhangende netwerken van infrastructuur⁴. De heroriëntatie richtte zich met name op de *culturele betekenis* van knooppunten en verbindingen. In essentie ging het hierbij om een wezenlijk andere perceptie. Centraal kwam te staan het ontwikkelen van identiteit (het eigene, profiel, imago) en het ontwikkelen van mogelijkheden voor identificatie (binding, synergie, specialisatie). Dat was een kanteling van het gebruikelijke perspectief op knopen en verbindingen, namelijk van knooppunt naar betekenisvol centrum en van functionele verbinding naar betekenisvolle route⁵.

Habiforum – Cluster Knopen en Verbindingen

Voor Habiforum was dat de niche die het cluster kenmerkte ten opzichte van andere activiteiten in ons land die zich focussen op infrastructuur en ruimte. Het was de opgave van dit cluster om op deze vernieuwende wijze naar infrastructuur te kijken uit de overtuiging dat daarmee:

- de maatschappelijke en culturele meerwaarde van investeringen in ruimte en infrastructuur zou kunnen worden vergroot,
- het probleemoplossend vermogen van het infrastructuurbeleid zelf zou kunnen worden versterkt,
- er meer kansen zouden kunnen worden gecreëerd om vraaggericht, doelgericht en gebiedsgericht ruimtelijke kwaliteit te verbeteren.

De focus was er op gericht om infrastructuur niet alleen te zien als oplossing voor verkeersproblemen maar om infrastructuur vooral te zien als kans voor het ontwikkelen van gebieden. Hierdoor kunnen de potenties van netwerken en gebieden beter worden benut. De potentiële spin-off kan velerlei zijn: hoger rendement op investeringen, grotere leefbaarheid en variatie aan activiteiten, groter draagvlak voor vervoersvolume, behoud en versterking van karakteristieke landschappen en dergelijke. Enkele voorbeelden:

- de Rijngouwlijn (=verkeersoplossing) wordt Rijngouwezone (=gebiedsontwikkeling).
- het transferium aan de rand van de stad (=verkeersoplossing) wordt een nieuwe ontwikkellocatie aan de rand van de stad om plek te bieden aan grootschalige voorzieningen die nu verspreid in en buiten het stedelijk gebied terecht (dreigen te) komen (=gebiedsontwikkeling). Vergelijk Avenue 2 Den Bosch.
- de aanpak van de snelweg A12 (=verkeersoplossing) wordt het routeontwerp van de Regenboogroute A12 (=gebiedsontwikkeling).
- de verbreding van de A15 (=verkeersoplossing) wordt een kans om de potenties en karakteristieken van IJsselmonde beter te benutten (=gebiedsontwikkeling).
- Ruimte voor de rivier is niet alleen een technisch vraagstuk van berging en capaciteit (=stroomoplossing), maar ook van versterking van de kwaliteit van het landschap (=gebiedsontwikkeling).

3 Proefprojecten

De praktijk bleek lastig en weerbarstig. Onze analyse was dat de koppeling met ruimtelijke kwaliteit lastig en verstorend is voor de civiele sector, net zoals de oplossingsgerichte focus en projectgerichte vindingrijkheid van de civiele sector even wennen is voor de RO-wereld. Het betekent wederzijds namelijk een verbreding van het domein, het binnenbrengen van andere disciplines en discoursen (taal!) en het openstaan voor onbekende, nieuwe procedures, kansen en partijen. In de praktijk blijken de probleempceptie, de definitie van de situatie, de besluitvormingstrajecten, financiering en het bestuurlijk landschap gedomineerd te worden door segmentatie, fragmentatie en gemiste kansen. Projecten blijven op zichzelf staan en alle actoren hebben een eigen domein, maar geen enkele actor heeft echt volledige aandacht voor het geheel. Bovendien wordt op veel plaatsen de ontwikkeling van het netwerk en de knopen nog vooral gezien als aangelegenheid van de overheid zelf. De katalyserende of ruimtestructurerende werking van de netwerken kan echter alleen maar effectief gestalte krijgen door alle belanghebbende partijen te verbinden.

Belangrijke stap in onze verkenning was de speurtocht naar praktijken van centrumvorming en routeontwerp die vanuit Habiforum ondersteund zouden kunnen worden mits een doorbraak gerealiseerd zou kunnen worden en een aanzienlijke *sense of urgency* bij belanghebbenden aanwezig zou zijn. Idee was om uit deze praktijken leerervaringen te halen over de competenties, vaardigheden en kennis die nodig zijn om de nieuwe visie op knopen en verbindingen te realiseren. Het cluster wilde op dit veld de noodzakelijke competenties, vaardigheden en kennis ontwikkelen op basis van 'leren in proeftuinen', waarbij de praktijk centraal zou staan. De functie van het cluster was vooral om te reflecteren op opbrengsten en resultaten van proeftuinen met het oog op vernieuwende praktijken, aanpakken en competenties. Het cluster zou hier als een spin in het web kunnen zitten. Enerzijds betekende dit het toegankelijk maken van specifieke (wetenschappelijke) kennis en ervaring voor de proeftuinen. Anderzijds betekende dit het ontsluiten en overdraagbaar maken van de werk- en leerervaringen die opgedaan zijn in de proeftuinen. Dat zou kunnen door deze kennis op een hoger niveau te brengen en toepasbaar te maken voor andere gebieden of locaties met behulp van expertbijeenkomsten, workshops, excursies, intervisiebijeenkomsten, presentaties, studiedagen en artikelen.

Gestart is met drie proefprojecten of proeftuinen:

- **IJsselmonde/A15.** De proeftuin 'Toegangspoorten en knooppunten op het eiland IJsselmonde' (trekker: Frans Soeterbroek) was een gezamenlijk initiatief van Rotterdamse deelgemeenten, zelfstandige gemeenten en Stadshavens NV. Zij hadden

elkaar gevonden in hun behoefte om de discussie over de verbreding van de A15 op te schalen tot een gezamenlijke visie en strategie voor het gebied van IJsselmonde. Er was behoefte aan zo'n gedeeld kader en een bundeling van krachten teneinde vanuit het eiland zelf meer greep te krijgen op de vele ontwikkelingen die op hen afkomen.

- **Opijnen/Waal:** in Opijnen (gemeente Neerijnen) lag het voormalig bedrijfsterrein van Bitumarin langs de Waal op een buitendijkse terp. Vanuit de gemeente en de grondeigenaar (Heijmans/Kondor Wessels) bestond behoefte dit terrein te herontwikkelen met een invulling die ook maatschappelijk meerwaarde zou hebben voor de lokale gemeenschap. Het gebied was echter niet aangewezen als project voor rivierverruiming in de PKB ruimte voor de Rivier. Ook kwam het niet voor op de lijst proeflocaties voor het toestaan van buitendijkse ontwikkeling. Rijkswaterstaat wilde om die reden geen actieve rol spelen en de kans bestond dat de nationale kaders rond rivierverruiming de herontwikkeling in de weg stonden. Daarmee werd ook een kans gemist voor verhoging van ruimtelijke kwaliteit, terwijl het belang van rivierverruiming geen geweld zou worden gedaan.

- **De Liemers/A12:** de focus in het proefproject van De Liemers tussen Arnhem en Duitse grens was het gezamenlijk benutten van de kansen die het routeontwerp A12 bood om economische belangen, verkeersbelangen en ruimtelijke belangen in het gebied te koppelen. De vraag was of en op welke wijze er regionale synergie bereikt zou kunnen worden in kwesties van bedrijventerreinplanning, bereikbaarheid en ruimtelijke identiteit. Er was sprake van een combinatie van een weids rivierenlandschap, oprukkende verstedelijking (m.n. bedrijventerreinen) en groeiende verkeersproblemen (files A12, druk op het onderliggende wegennet, doortrekken van de A15 met een aansluiting op de A12 bij Duiven). Ook stonden in het gebied de landschappelijke kwaliteiten onder druk en speelden er kwesties rond waterretentie, reconstructie en het behoud en versterking van de identiteit van kernen.

4. Proeftuin IJsselmonde

In samenwerking met Rijkswaterstaat (RWS) en de proeftuinpartners (de deelgemeenten Hoogvliet, Charlois, IJsselmonde, de gemeenten Albrandswaard., Barendrecht, Ridderkerk, het Havenbedrijf Rotterdam NV, de herontwikkelingsmaatschappij Stadshavens NV, de Stadsregio Rotterdam, de dienst Stedenbouw van de gemeente Rotterdam en Habiforum) werd door Frans Soeterbroek een serie ateliers A15 georganiseerd om te proberen de plannen voor de verbreding van de A15 te beïnvloeden vanuit de ambitie om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De ateliers hadden een bescheiden status. Ze stonden niet in het brandpunt van een onderhandelingsproces tussen gemeenten/regio en RWS over de verbreding van de A15.

Alles in ogenschouw nemend (vergevoerde plannen, geen helder onderhandelingspakket van de proeftuinpartners, bescheiden inzet op herziening landschapsplan) mogen de resultaten van de ateliers als zeer positief worden betiteld. Vanuit de proeftuinpartners zijn diverse uitgangspunten ingebracht voor het maken van een landschapsplan voor de A15, die ook door RWS werden overgenomen. Er is veel gesproken over de architectonische ambities met de snelweg in het algemeen en de dwarsverbindingen in het bijzonder. De poging van de proeftuinpartners om RWS te verleiden tot een spraakmakend routeontwerp zijn in zoverre geslaagd dat RWS architectonische ambities heeft opgenomen in het project. Het Groene Kruisplein op IJsselmonde was in de proeftuin reeds in het vizier als bijzondere plek. Dat werd in de ateliers met Rijkswaterstaat nog eens bevestigd waarbij RWS actief meedacht hoe je op deze plek iets bijzonders kunt doen. Daarbij werden voor het plein concepten zoals 'Toegangspoort naar haven ,stad en landschapspark' en 'Recreatieknoop' vertaald naar een breed gedragen ontwikkelstrategie. In theorie zou het om vijf dingen kunnen gaan waar een relatie ligt tussen de gebiedsstrategie voor het Groene Kruisplein en de verbreding van de A15:

- ruimte maken voor voorzieningen nabij de knoop door de infrastructuur compact aan te leggen;
- ruimte maken op de knoop door de infrastructuur op te tillen, op- en afritten anders te dimensioneren en/of nieuwe dwarsverbindingen te realiseren;
- herbezinning op de ontsluiting van Portland, Waalhaven Zuid en Waalhaven oost via het Groene Kruisplein;
- werk met werk maken: als de A15 op de schop gaat ook het Groene Kruisplein op de schop nemen, maar in principe zijn het gescheiden verantwoordelijkheden.
- een integraal gebiedsprogramma opstellen waarin de gebiedsaanpak en de verbreding van de A15 op die plek integraal worden benaderd en een deel van de gelden voor

Habiforum – Cluster Knopen en Verbindingen

verbreding in een gebiedsfonds worden ingebracht (naar het voorbeeld van de W4 en van Sijtwende)

De ateliers hebben RWS er toe gebracht in hun kijk op de A15 niet alleen een oost-west blik te hanteren maar ook noord-zuid te kijken naar alle kruisingen (dwarsverbindingen) en aanliggende gebieden. De pogingen om de groen- en waterambities van het landschapsplan voor de A15 te verbinden met die voor de omgeving zijn echter maar op bescheiden schaal geslaagd. Belangrijkste oorzaken:

- de noodzaak tot het scheiden van de opvang van vervuild water dat van de snelwegen afkomt van het schone oppervlaktewater in de omgeving;
- de barrièrewerking van Betuweroute aan de ene kant van de A15 en de geluidswallen aan de andere kant;
- verschillen in peilstanden
- ontbreken van een integrale visie op water en groen op het eiland IJsselmonde.

Geleerd is onder meer om meer samenhang en een meer regiospecifieke aanpak in het denken over functies en de architectuur van de dwarsverbindingen aan te brengen (voorbeeld: identificeren ontbrekende schakels in regionale fietsverbindingen). Ook is aandacht geweest voor de mogelijkheden om op knopen van infrastructuur tot een gebiedsgerichte- /annex knooppuntstrategie te komen (voorbeeld: Groene Kruisplein) en om voldoende oog te houden voor de (contrastrijke) identiteit in de omgeving van de snelweg bij het maken van het landschapsplan en routeontwerp (voorbeeld: denken in termen van *landmarks*). De proeftuin heeft onder andere ook zichtbaar gemaakt dat er kansen zijn om werk met werk te maken en om de ambities vanuit de omgeving ‘mee te laten liften’ op de investeringen in de snelweg (voorbeeld: ambitie open waterverbinding onder de A15). Er is bovendien meer druk op de gemeenten langs de snelweg gekomen om een kwaliteitstoets los te laten op hun eigen ruimtelijke plannen nabij de snelweg (voorbeeld: discussie over het baggerdepot Rand van Rhoon).

5. Opijnen en de Waal

In Opijnen (gemeente Neerijnen) ligt het voormalig bedrijfsterrein van Bitumarin op een buitendijkse terp aan de Waal, grenzend aan natuurgebied de Rijswaard. De eigenaar van Bitumarin (Heijmans/Kondor Wessels) wilde dit terrein hoe dan ook herontwikkelen, liefst met een invulling die ook maatschappelijk meerwaarde heeft voor de lokale gemeenschap (50% water en natuur, 50% woningbouw), maar een nieuw bedrijventerrein behoorde ook tot de opties. De proeftuin bood kansen voor de koppeling van verschillende ambities:

- ❑ ruimte bieden aan water
(rivierverruiming, veiligheid, recreatie, ruimte voor educatie)
- ❑ realiseren van meerwaarde
(hoogwaardige woningbouw als nieuwe economische drager, natuurontwikkeling, zuinig ruimtegebruik, bodemsanering, visueel aantrekkelijk)
- ❑ versterken van de landschappelijke kwaliteit
(inpassing in omgeving, versterken van cultuurhistorische elementen, innovatief bouwen in buitendijks gebied, aanhaken aan identiteit van het dorp Opijnen).

De voortgang van het project had zeer te lijden onder de spanning tussen particulier initiatief en overheidsbeleid. In samenwerking met het Waterbouw Innovatie Steunpunt van Rijkswaterstaat, de gemeente Neerijnen, het Waterschap Rivierenland, de provincie Gelderland, Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling, Kondor Wessels Projecten, DTZ Zadelhof en Bitumarin werd door bureau IJzerman en van Spréw een gebiedsvisie voor het gebied opgesteld. Het gebied was echter niet aangewezen als project voor rivierverruiming in de PKB ruimte voor de Rivier. Ook kwam het niet voor op de lijst proeflocaties voor het toestaan van buitendijkse ontwikkeling. Rijkswaterstaat wilde om die reden geen actieve rol spelen. De kans bestond dat de nationale kaders rond rivierverruiming de herontwikkeling in de weg zouden staan. Daarmee zou ook een kans worden gemist voor verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, terwijl het belang van rivierverruiming geen geweld zou worden gedaan. Voor het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit waren in Ruimte voor de Rivier geen aparte budgettaire faciliteiten voorzien. Indien de ontwikkeling in Opijnen aantoonbaar meer kwaliteit en maatschappelijke waarde zou opleveren, dan zou daarvoor dus een ander financieringsarrangement moeten worden ontworpen.

Naast het lokale belang speelde vooral het belang van gebiedskwaliteit op het hogere schaalniveau. Voor die gebiedsgerichte ontwikkeling was niet op voorhand een verantwoordelijke partij aan te wijzen. De provincie kon de rol van ‘gebiedsregisseur’ oppakken, maar zou daarvoor ook die rol moeten leren spelen. RWS werkte aan een visie

Habiforum – Cluster Knopen en Verbindingen

voor het rivierengebied, maar onduidelijk was in hoeverre die visie ruimte zou bieden voor gebiedsontwikkeling in Opijnen.

Als opgave voor de proeftuin werden vijf punten geformuleerd:

- verbinden van gefragmenteerde bestuurlijke visies en particulier initiatief
- verleiden van stakeholders op nationaal niveau (m.n. RWS, VROM)
- aantrekken van investeringen (woningbouw)
- voeren van een gebiedsgerichte regie (water, wonen, natuur, inpassing)
- zorgen voor een snel, efficiënt en maatschappelijk gewenst proces (kennisontwikkeling praktijk).

Er zou een zogenaamde 'estafettesessie' worden georganiseerd ter afronding van het proces tot nu toe. Doel: reflectie, afhechten en evalueren van de opbrengst van werkateliers en workshops die tot dan toe waren gehouden, zoals in juni 2005 (Werkatelier WINN water en wonen – IABR) en in november 2005 (Workshop Bitumarin terrein Opijnen).

De estafettesessie zou Rijkswaterstaat de gelegenheid bieden om in te gaan op de toekomst van het terrein en de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling in relatie tot waterproblematiek. Ook zou helder gemaakt kunnen worden wie nu de verantwoordelijkheid zou nemen voor ontwikkeling van het gebied (stokje over van particulier initiatief naar overheid; regierol, afspraken over traject en samenwerking, maatschappelijk draagvlak).

De estafettesessie is nooit gerealiseerd. Er kon geen doorbraak worden gemaakt. In 2006 trok Habiforum zich terug uit het traject.

6. Proeftuin A12/de Liemers

De A12 zone tussen Arnhem en Duitse grens was onderdeel van het routeontwerp A12 (de Regenboogroute) van Rijkswaterstaat en was een belangrijke gebiedsopgave in het Regionaal Plan van de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Er speelden (en spelen overigens nog steeds) in deze zone o.m. kwesties op het vlak van:

- het verkeersnetwerk en de bereikbaarheid (verbreding A12, inpassing en doortrekking A15, knoop A15/A12, op- en afritten/ontsluiting OWN, Pleijroute, openbaar vervoer en stations)
- de profilering en segmentering van bedrijventerreinen (zichtlocaties, TOP-project EZ, Hengelder II, s'Heerenberg)
- de ruimtelijke kwaliteit en dreigende verrommeling van de zone (open landschap van de Liemers, Poort NL, de beeldkwaliteit van het werklandschap als visitekaartje van de regio).

In de tweede helft van 2006 werd in opdracht van de stadsregio en in samenwerking met Rijkswaterstaat (RWS/DON) gepolst hoe de betrokken gemeenten Arnhem, Rheden, Duiven, Westervoort, Zevenaar en Montferland, provincie Gelderland en het Bedrijfsschap Arnhem-Liemers (BAL) stonden tegenover een gemeenschappelijke regionale aanpak van economie, bereikbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit in deze zone. Uit gesprekken met deze partijen kwam naar voren dat er behoefte was aan een samenhangend kader voor de diverse urgente lokale, regionale en nationale projecten. Ieders intentie voor samenwerking en afstemming leek positief, mits passend binnen de tijdschema's van de verschillende lopende of voorgenomen projecten. De voortgang met de uitvoering van deze projecten was niet gediend met uitstel of tijdverlies. Het risico werd onderkend dat de stapeling van thema's in één samenhangende aanpak vanwege de inhoudelijke complexiteit en de verschillende belangen van betrokken partijen zou kunnen leiden tot vertraging, terwijl op dat moment juist versnelling op de verschillende onderdelen gewenst was.

Vanwege de urgentie ging de voorkeur van de Stadsregio uit naar ontstapeling en ontvlechting van beleidskwesties rond economie, bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Het Regionaal Plan zou volstaan als samenhangend kader. Op dat moment vroeg vooral de verbetering van de bereikbaarheid en ontsluiting van de A12 zone om aandacht. De ernst van de bereikbaarheidsproblematiek bleek uit het feit dat veel verbindingen als knelverbinding konden worden getypeerd. Ook het openbaar vervoer ondervond daar hinder van. De focus in de gebiedsuitwerking zou daarom gericht worden op een samenhangende gebiedsgerichte aanpak van mobiliteit. Daarbij werd voortgebouwd op de mobiliteitsagenda

Habiforum – Cluster Knopen en Verbindingen

en de netwerkanalyse van Rijkswaterstaat uit 2006. Voor de A12 zone wilde de Stadsregio in samenwerking met Rijkswaterstaat het accent leggen op:

- vervoersgroei realiseren door nieuwe stations, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling rond bestaande en nieuwe stations in combinatie met verknoping van weg en spoor
- versnelde realisering van station Zevenaar Oost in combinatie met grootschalige P+R (transferium) en een nieuwe afslag ter verlichting van de congestiedruk op de A12
- inpassing van de toekomstige HSL
- koppeling met de doortrekking van de A15 (project ViA15)

Door deze nadruk op bereikbaarheidskwesties werden andere belangrijk geachte thema's naar de achtergrond gedrukt, zoals de meer ruimtelijke kwesties rond:

a) Transformatie zuidzijde A12

Hier speelde met name de transformatie van de zone tot een hoogwaardig gemengd werklandschap als één integrale ontwerpogave, gecombineerd met de opgave om te komen tot concretisering van de segmentering van bestaande en nieuwe terreinen, herstructurering en eventuele functiemenging en vooral een regionaal investeringsprogramma en exploitatieopzet (inclusief parkmanagement). Vanuit de A12 gezien zou een interessant 21^e eeuws front aan de snelweg kunnen worden ontworpen. Voor de gemeentes aan de A12 zou het een opwaarderingssimpuls en financiële verevening kunnen betekenen.

b) Transformatie noordzijde A12

Hier speelde met name de uitdaging om een open gebied dat dreigt te verrommelen te transformeren tot een zone voor verbrede plattelandseconomie (met ook kennisclusters rond water, energie en milieutechnologie) en een groen vrijetijdsmilieu. Vanuit de A12 gezien zou kunnen worden vormgegeven aan de wijde blik vanaf de A12 (panorama).

c) Inpassing van de A15 tussen Duiven en Zevenaar

Het risico was dat de huidige bufferzone tussen Duiven en Zevenaar heel aantrekkelijk zou blijken te zijn voor de vestiging van bedrijven. De uitdaging was om daarop te anticiperen als gestuurde ontwerpogave en/of door verdiepte ligging van de A15 aldaar om het groene karakter van de bufferzone tussen Duiven en Zevenaar visueel niet aan te tasten.

Verschillende factoren hebben er toe geleid dat de Proeftuin en de betrokkenheid van Habiforum is stop gezet. Op de eerste plaats bleken de overige opgaven, zoals hierboven geschetst, niet voldoende urgent te zijn, dus niet op de politieke agenda's te staan. Hoewel alle partijen zonder uitzondering zich in principe uitspraken als voorstander van een

Habiforum – Cluster Knopen en Verbindingen

regionale aanpak voor de zone A12/de Liemers, bleek de verlangde inzet in de praktijk niet eenduidig aanwezig in het gebied. Er was ook nog geen sprake van een heldere articulatie van waarden of kwaliteitsambities en bovendien leken op dat moment sommige belangen nog tegengesteld (bijvoorbeeld ten aanzien van de inpassing van de A15). Dat was jammer omdat er wel relatief gunstige omstandigheden aanwezig waren om creatief en gezamenlijk te zoeken naar oplossingsrichtingen. De opgave van het routeontwerp A12 'dwong' daar als het ware toe, net zoals het in die tijd geïntroduceerde nieuwe concept van het 'werklandschap' (met mogelijk nieuwe meekoppelende belangen) en de in de regio gevoelde behoefte aan een beter imago. Maar er kon geen heldere intentieafpraak gemaakt worden tussen de betrokken partijen. Partijen bleken niet in staat om gezamenlijk de regionale opgave te formuleren om te komen tot een robuuste (toekomstvaste) Poort van Nederland met een hoogwaardig en functioneel werklandschap, een karakteristieke snelweg en een grote ruimtelijke kwaliteit.

7. Afronding

Er is in het Cluster hard gewerkt aan een inhoudelijke afbakening van het domein van knopen en verbindingen. Het was niet meer dan logisch dat daarbij van bovenaf gewerkt is en dat het idee werd voorgelegd aan specialisten uit praktijk, beleid en wetenschap. Door de nadruk op de culturele betekenis van het knooppunt als centrum en de verbinding als route, kon Habiforum zich in principe een legitieme en waardevolle positie verwerven temidden van overige activiteiten in ons land die zich focussen op het snijvlak van ruimte, mobiliteit en infrastructuur (zoals o.a. het programma Ruimte en Mobiliteit van het KpVV en het Programma de Mobiele Samenleving van het NIROV).

De insteek om vanuit waarden, identiteit en betekenisgeving te reflecteren op praktijken rond knooppunten (centra) en verbindingen (routes) sprak bij de mensen die wij spraken zeer aan. Het was in hun ogen een wenselijke cultuuromslag die te maken had met de vraag hoe gestuurd kan worden op het creëren van ruimtelijke kwaliteit in een sector die bol staat van harde normen. Er was nog alom onzekerheid hoe de ‘zachte waarden’ vervolgens geborgd moesten worden in de praktijk van gebiedsontwikkeling. In het routeontwerp was bijvoorbeeld de strategie van de verleiding geïntroduceerd. Dat betekende dat de rijkspartners door middel van overtuigingskracht de regionale belanghebbenden trachten te motiveren om kwaliteit een belangrijke plek te geven in gebiedsontwikkeling in relatie tot infrastructuur. Niet denkbeeldig was echter dat in de beleidsuitvoering op een gegeven moment de sectorale doelen en belangen weer zouden gaan prevaleren (doorstroming, capaciteit, veiligheid en dergelijke).

De werkwijze van het Cluster Knopen en Verbindingen van Habiforum had vooral een verkennend karakter. Een klein kernteam legde de eerste contacten met mogelijke proeftuinen en deelnemers. In deze gesprekken werden de dilemma's en ambities besproken en werd inzet gevraagd (en geboden!) om van gebaande wegen af te stappen en innovatieve oplossingen te zoeken in de figuur van de proeftuin. Ook werd gesproken met publieke en private partijen over relevante beleidsdossiers (zoals stedelijke netwerken, routeontwerp, ruimte voor de rivier) en met wetenschappers over onderzoeksprogramma's en kennisontwikkeling.

De informatie uit de serie gesprekken en de trage dan wel matige voortgang van de drie proeftuinen heeft Habiforum niet kunnen verleiden om de activiteiten van het cluster te continueren. Dat had gekund in de vorm van het samen met de praktijk organiseren van miniconferenties (wat door Frans Soeterbroek wel voor de A15 op IJsselmonde is gelukt),

Habiforum – Cluster Knopen en Verbindingen

het organiseren van een evenement zoals de 'Manifestatie van de Verbinding' ter verbreding en verdieping van de impuls voor vernieuwing of het oprichten van een CoP. Dat is allemaal niet gelukt. Er is dan ook in dit opzicht geen cumulatie van kennis en inzicht opgetreden, noch is er een leertraject (proeftuinen, CoP) ingericht geweest om te komen tot niet-lineaire kennisontwikkeling in coproductie met praktijkkennis en praktijkervaring, waardoor innovatie had kunnen doordringen en beklijven op maatschappelijk systeemniveau.

In de praktijk zien wij namelijk nog steeds grote scheidingen. Die staan een goede ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ontwikkeling in de weg. De spelers rond infrastructuur spelen elk nog hun eigen spel. De nationale belangen botsen soms met de lokale belangen. De economische belangen botsen vaak met de sociale of ecologische belangen. Wat helpt ons nu om partijen rond de infrastructuur en gebiedsontwikkeling te verbinden, zodat een nieuwe samenwerking ook werkelijk ruimtelijke kwaliteit voortbrengt? Hoe kunnen we in de praktijk verbindingen creëren die prikkelen tot passie, trots en kwaliteit? En: wat hebben we nodig om de incidentele successen rond het cultureel rendement van infrastructuur om te zetten in een structurele benadering van infrastructuur als culturele uitdaging?

De laatste jaren lijkt het routeontwerp daarvoor de beste papieren te hebben⁶. Routeontwerp richt zich specifiek op het organiseren van de ruimtelijke kwaliteit van het snelweglandschap. Routeontwerp agendeert de ruimtelijke kwaliteit van de snelweg en zijn omgeving. Met behulp van routeontwerp kan deze kwaliteit geborgd en ontwikkeld worden wanneer de betrokken partijen zich bekwamen in de 'Kunde van het Verbinden'. De sleutelopgave voor hen is verbinding in drieërlei opzicht: het verbinden van de belangen van mensen en partijen, verbinden van de fasen in het werkproces (verkennen, plannen maken, uitvoeren en beheren) en het verbinden van de schaalniveaus van routeontwerp (route/weg/gebied/plek). Daardoor kunnen de identiteit van en samenhang tussen snelweg en omgeving worden versterkt. Bijvoorbeeld een weg door een indrukwekkende stad of een weg met een weids panorama op het landelijk gebied. Routeontwerp werkt wanneer bij alle wegprojecten de ontwikkelde ideeën worden toegepast in elke fase van het werkproces en met alle relevante partijen wordt samen gewerkt aan gebiedsontwikkeling. Niet op basis van macht, regels of posities, wel op basis van kracht, belangen en principes. Dan kan gezamenlijk gekomen worden tot een gewenste oplossing op de juiste plek, op het juiste moment en voor de juiste prijs. We zullen de komende jaren onze papieren zetten op routeontwerp!

Bijlage 1: tekstkader Startboek ROUTES! (oktober 2008)

Onderstaande tekst vindt zijn oorsprong in het Cluster Knopen en Verbindingen en is opgenomen in het eindproduct van het meerjarige interdepartementale programma over Routeontwerp van Snelwegen.

routeontwerp als cultureel project

Fysieke infrastructuur is de verzamelterm voor weg- en waterbouwkundige constructies voor onder andere het transport van stoffen, goederen, personen, energie en informatie. Over het algemeen wordt de planning, het ontwerp, de uitvoering en het beheer en onderhoud van dergelijke constructies gezien als civieltechnisch en utilitair project. Doel is om een bepaald verkeersprobleem op te lossen, zoals de verbreding van een weg voor een vlotte en veilige doorstroming van verkeer. Techniek (praktische ontwerp- en uitvoeringsoplossingen), budget (middelen, tijd- en kostenbeheersing) en beperking van de hinder van werkzaamheden voor gebruikers (doorstroming, veiligheid) staan meestal centraal. Aanvullend aan dit verkeerskundige paradigma kan de aanleg en aanpassing van fysieke infrastructuur, zoals de snelweg, ook beschouwd worden als cultureel project. Dat vergt een andere manier van kijken.

Op het eerste gezicht is de snelweg gewoon een verbinding tussen A naar B, een brug verbindt oevers en een boogstraal is gewoon de straal die de as van een weg maakt in relatie tot de ontwerpsnelheid van de weg, in formule: $R=v_0^2 / (g \cdot (i+f_z))$. Bij nader inzien kan de snelweg ook iets te maken hebben met esthetiek en vormgeving, zoals een 'mooie, karakteristieke weg'. We spreken dan over ingenieurskunst en de inpassing van de snelweg in het landschap. Na enig nadenken komen we misschien uit op de betekenis van de snelweg als verbinding tussen mensen en als onmisbare schakel voor de uitwisseling van ideeën, diensten en goederen. Dan hebben we het niet langer over louter de civiele techniek, maar over de betekenis van de snelweg in sociologische en economische zin. We spreken dan in termen van sociale cohesie, ontmoeting, publieke ruimte, ontplooiing, waarden, ontwikkelingskansen en marktpotenties.

De route als cultureel project gaat in essentie over de wijze waarop mensen zich tot elkaar verhouden. Dan hebben we het o.m. over waarden en belangen, dus over kwaliteiten. Cultuur in deze brede betekenis is een zich ontwikkelend en voortdurend veranderend referentiekader van maatschappelijk leren, conditioneren en functioneren, dat zich vertaalt in een collectief repertoire van gedeelde waarden, verwachtingen, gewoontes, generalisaties, symbolen, rituelen, leefregels en innovaties. In die zin is samen leven een leven lang socialiseren. Het staat niet stil, is nooit voltooid, is voortdurend in beweging en altijd vormbaar. Het betrekken van ontwerpdisciplines en cultuurhistorie bij de ruimtelijke inrichting van gebieden bijvoorbeeld, is onderdeel van dit domein van cultuur. Ruimtelijke ordening (en infrastructuurplanning als onderdeel daarvan) grijpt rechtstreeks in op dit culturele referentiekader. Op een bepaalde wijze maken wij ons land en landschap voortdurend leefbaar, bewoonbaar, genietbaar, doorkruisbaar, door mensen gecreëerd en alledaags en daarmee tegelijkertijd beladen met culturele waarden van tolerantie, vrijheid, schoonheid en afwisseling. Interventies in de infrastructuur maken onderdeel uit van dit alledaagse en dienen daarom aan te

Habiforum – Cluster Knopen en Verbindingen

sluiten op de betekenisgeving of zingeving door mensen. Deze meerwaarde van kwaliteit wordt bepaald door betrokkenen en de subjectieve manier waarop zij de fysieke infrastructuur percipiëren en hun eigen handelen daarop afstemmen. Kort gezegd: de nieuwe of aangepaste infrastructuur heeft de wijze waarop mensen zich tot elkaar verhouden gewijzigd.

Een goed voorbeeld is de Erasmusbrug in Rotterdam. Oorspronkelijk was deze brug bedoeld als eenvoudige oeververbinding in een stedelijk verkeersnetwerk. Uiteindelijk is de Erasmusbrug uitgegroeid tot icoon van de stad Rotterdam. De brug functioneert als katalysator voor ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling. In die hoedanigheid is de brug een onmisbare conditie voor stedelijke upgrading en maatschappelijk-economische ontwikkeling van Rotterdam Zuid. Zonder oog en gevoel voor identiteit (het eigene) en de mogelijkheden voor identificatie (de binding) is de verstrekkende manifeste betekenis van de Erasmusbrug voor Rotterdam en de adoptie door Rotterdammers niet te doorgronden. Alleen in een culturele context krijgt dat handelen zin, betekent het iets en herkennen wij (als buitenstaanders) de brug als zindragende eenheid. Elke verbinding betekent op deze wijze iets speciaals voor de gebruiker wanneer daar (en niet elders) specifieke sociale relaties manifest worden, ontmoetingen kunnen worden aangegaan en resultaten kunnen worden geboekt – hoe deze ook (in euro's, geluk, gezondheid of anderszins) te waarderen zijn.

Noten

- ¹ In die periode is gesproken met (tussen haakjes de toenmalige werkplek van betrokkene) Jean Luc Beguin (directeur BD RWS), Piet Rietveld (hoogleraar VU), Dominic Schrijer (wethouder stadsdeel Charlois Rotterdam), Laurens Schrijnen (routemanager A12, hoofd beheer DON RWS), Jacques van den Hoven (lid Raad van Bestuur Heijmans), Ellen Lastdrager (TG en projectdirecteur Stedenbaan Zuid-Holland), Marc Coenders (Leerarchitectuur BV), Oswald Lagendijk (RIZA, Ruimte voor de Rivier), Willem Salet (hoogleraar UvA), Frans Soeterbroek (proeftuin IJsselmonde), Jan-Dirk van Duivenbode (BD RWS – WIS), Bas van Spréw (directeur IJzerman en van Spréw), Mels Crouwel (Rijksbouwmeester), Jan Brouwer (Rijksadviseur voor de Infrastructuur), David van Zelm (Hoofd Steunpunt Routeontwerp), Emmy Bolsius (Hoofd Afdeling Ontwerp DG Ruimte), Joep Thönissen (directeur Ruimtelijke Ontwikkeling Provincie Brabant), Luuc Kohsiek (plv. DG Water), Albert Deuss (wethouder gemeente Westervoort), H. Brouwer (wn. afdelingshoofd Bouwdienst RWS), H. Huijbers (projectmanager Bouwdienst), H.P. Laboyrie (idem), F. Hogenkamp (idem), M. Lichtendahl (idem).
- ² in eerste instantie werd gedacht aan een Community of Passion, met mensen zoals Edwin van Uum, Frans Soeterbroek, Jan Brouwer, Jacques van den Hoven, Ronald van Kempen, Annemiek Rijckenberg, Jeroen Saris, Lourens Schrijnen, Cees Anton de Vries, Peter Peters, Jean-Luc Beguin, Marloes van Rooij en Pieter van Ree. Het idee was om een vertrouwde en open ruimte te organiseren voor vernieuwend denken over de rol en betekenis van infrastructuur en om op basis van het delen van kennis en ervaring nieuwe inzichten te genereren om de praktijk te veranderen en ons handelingsrepertoire te vergroten en/of te vernieuwen. De scope van de Community of Passion/Practice zou als volgt zijn:
Domein: de infrastructurele netwerken en de ruimtelijke omgeving daarvan, met alle bestuurlijke complexiteit en belangentegenstelling die daar uit voortvloeit .
Praktijk: ontwikkelen in de nieuwe praktijk van de kunst van het realiseren van routeontwerp en centrumvorming met een hoog maatschappelijk rendement en ruimtelijke kwaliteit, waarbij actoren met vele belangen elkaar zouden ontmoeten.
Gemeenschap: deelnemers zouden komen uit vele geledingen (praktijk, beleid, wetenschap) met mensen die aan zichzelf en met elkaar de opgave zouden stellen om deze nieuwe en betere praktijken van infrastructuur planning te gaan ontwikkelen.
- ³ Het routeontwerp van snelwegen is een meerjarig, interdepartementaal programma gericht op het realiseren van een samenhangende vormgevingskwaliteit va snelwegen in relatie tot de ruimtelijke kwaliteit van de gebieden rondom de snelwegen.
- ⁴ Over het algemeen werd (en wordt nog steeds) de aanleg en aanpassing van infrastructuur niet op deze betekenisgevende wijze beschouwd. Dominant was en is nog steeds de benadering als civieltechnisch project. Techniek, doorstroming en betrouwbaarheid prevaleren. Dat komt onder andere door de taal- en cultuurverschillen tussen hen die bij gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van knopen en verbindingen betrokken zijn. Ruimtelijke kwaliteit is vaak niet meer dan een bijverschijnsel of een randvoorwaarde, geen essentie (hoewel het routeontwerp anno 2008 dat inmiddels wel centraal stelt!).
- ⁵ Kwaliteitsaspecten zoals imago en identiteit zijn in toenemende mate van invloed op het rendement van investeringen op knopen en in de omgeving van verbindingen. De resultaten van de gevoerde gesprekken gaven aan dat de huidige benadering van knopen en verbindingen tot een gebrek aan ruimtelijke kwaliteit leidt. In het beste geval is er sprake van 'inpassing' (vaak een eufemisme voor wegmoffelen). Bij een toenemend aantal ruimteclaims leidt dat niet alleen tot een minder mooi eindresultaat, ook het financiële rendement van investeringen in infrastructuur neemt af of wordt niet ten volle benut. Kansen voor synergie en een hoger rendement op investeringen worden nu vaak gemist. Ook blijkt het lastig om de gewenste uitstraling van een ruimtelijk programma op een knoop te creëren (vgl. stationsomgevingen) en wordt er geworsteld met de spanning tussen infrastructuur en de gebiedsontwikkeling in de omgeving er van (denk aan de dichtslibbing van zones langs snelwegen). Het bestuurlijke landschap wordt vaak gedomineerd worden door 'wij/zij' tegenstellingen. Zonder verbinding tussen ambities en actoren, is de kans op het mislukken van integrale ontwikkeling groot en neemt het risico toe van verdergaande verrommeling, dichtslibbing en verarming van stad en landschap. In ons land kunnen we ons dat niet veroorloven.
- ⁶ Hier is in zekere zin ook sprake van 'haasje-over'. In de gedachtevorming rond routeontwerp

en in het afrondende Startboek ROUTES! (oktober 2008) is vanwege een personele unie een concepttekst gebruikt die voorkomt uit het Cluster Knopen en Verbindingen en die oorspronkelijk bedoeld was als artikel over de culturele betekenis van infrastructuur. Zie bijlage 1 bij dit document, waarin de tekst die opgenomen is in ROUTES! staat weergegeven.