

Infra als hefboom voor brede welvaart: zo kan het lukken in Rotterdam

Daamen, T.A.

Publication date

2021

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Daamen, T. A. (null). (2021). Infra als hefboom voor brede welvaart: zo kan het lukken in Rotterdam., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/infra-als-hefboom-voor-brede-welvaart-zo-kan-het-lukken-in-rotterdam/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or 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 such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Infra als hefboom voor brede welvaart: zo kan het lukken in Rotterdam



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft

19 november 2021

Onderzoek **Grote ingrepen aan stedelijke infrastructuur vragen gezien de vragen voor klimaat, energie en woningbouw om méér dan alleen maar asfalt. Maar hoe doe je dat? Daarvoor analyseerden onderzoekers van Leerstoel Gebiedsontwikkeling en de Vereniging Deltametropool studies en werkzaamheden aan de verkeersruit Rotterdam. Zij zien drie mogelijkheden, maar die vereisen wel visie en daadkracht.**

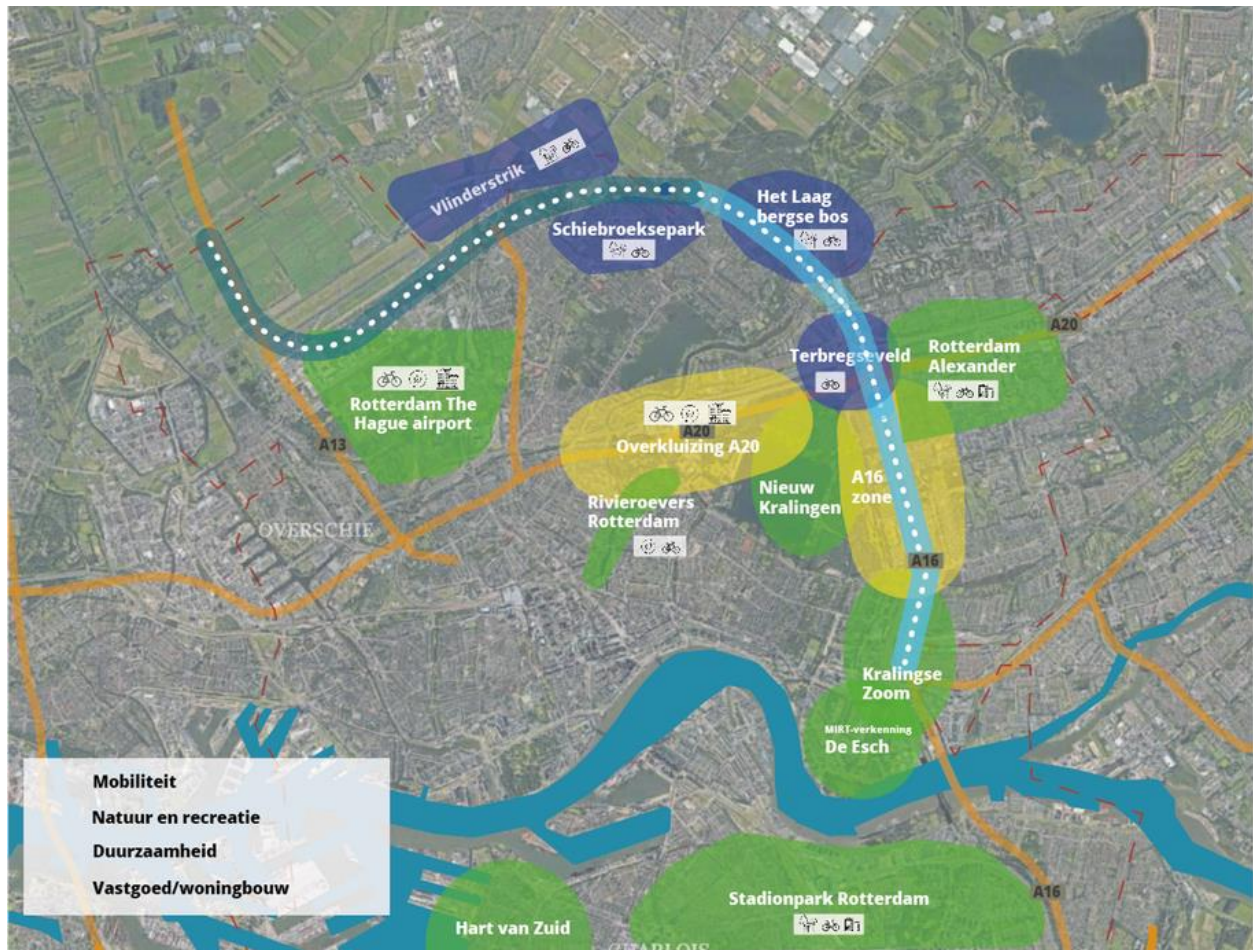
Het werk aan de Rotterdamse verkeersruit (A20/A16/A15/A4) staat voor een situatie die in toenemende mate rond grote infrastructuur in steden voorkomt: een rijksweg die aan renovatie en herontwikkeling toe is wordt omgeven door forse andere opgaven - denk aan klimaat, energie en mobiliteit - en een sterke woningbouwbehoefte.

Meer waarde creëren

In Rotterdam voelen betrokken overheden de noodzaak om door sectorale grenzen en bestuurslagen heen samen te gaan werken, met name aan het noordelijke deel van de ring waar een nieuwe boog wordt aangelegd (zie figuur 1).

Het doel: niet alleen een infrastructurele renovatie van de oude snelweg, maar met hetzelfde budget meer kwaliteit en maatschappelijke waarde creëren door opgaven te koppelen. Dat willen

zij doen in nauw overleg met investeerders en ontwikkelaars en door de omgeving te betrekken bij het verkennen van ruimtelijke oplossingen. Moet kunnen toch?



‘Ontwikkelingen en plannen rondom Ring Rotterdam/A16’ door Ineke Lammers (bron: [Rapport 'Startmotor en katalysator' van Leerstoel Gebiedsontwikkeling & Vereniging Deltametropool](#))

Helaas wordt de stap van de huidige (veelal sectorale) manier van werken naar een integrale, meer toekomstbestendige aanpak niet zonder slag of stoot gemaakt. ‘We’ moeten in het ruimtelijk domein klaarblijkelijk door een taaie fase van vernieuwing en hervorming, en dat is niet gemakkelijk.

Tegelijkertijd zijn partijen ervan overtuigd dat doorgaan op de bestaande, sectorale toer ontoereikend is en maatschappelijk zelfs schadelijk kan zijn. De vraag is dus niet *of*, maar *hoe* we zowel in de wetenschap als praktijk overstag gaan en een (meer) integrale aanpak rond grootschalige infrastructuur in en rond steden vormgeven.

Quadruple helix

De titel van onze rapportage ‘Startmotor en katalysator’ ([download de pdf](#)) speelt in op deze vraag. In het rapport pleiten wij ervoor om het werk aan de Rotterdamse verkeersruit een pilot te laten zijn voor een bredere verandering van samenwerken tussen overheden onderling en tussen overheid, marktpartijen en de omgeving van projecten. Ook kennisinstituten als TU Delft en de Vereniging Deltametropool hebben hierin een rol te vervullen.

Bij nieuwe manieren van (samen)werken worden altijd fouten gemaakt en kunnen zich conflicten voordoen

Internationaal blijken deze *quadruple helix*-verbanden belangrijk om voor complexe stedelijke opgaven tot slimme combinaties van innovatie, draagvlak en haalbaarheid te komen. Samen met een team van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (MinIenW) en Rijkswaterstaat werd daarom de vraag verkend of en hoe een integrale aanpak in Rotterdam zou kunnen werken. Naast dat we de bestaande werkwijze en aanwezige expertise in kaart brachten, spraken we de huidige aanpak door met vertegenwoordigers van marktpartijen, woningcorporaties en overheden.

| Overleg | MtZR Mobiliteitstafel Zuidelijke Randstad | MoVe-RDH Mobiliteit en Verstedelijking Rotterdam-Den Haag | LAB RUIT Rotterdamse snelwegruit | MIRT-verkenning Oeververbindingen Regio Rotterdam | Projectgroep A-Z Alexanderknoop-Zuid |
|--------------|---|--|--|---|--|
| Wat | Oprichtingsoverleg dat toewerkt naar een uitvoeringsorganisatie (Bereikbaar Zuid-Holland) | Samenwerkingsverband gericht op goede bereikbaarheid van banen en woningen | Samenwerking t.b.v. ontwerp onderzoek naar de toekomst van de Ruit van Rotterdam | Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport gericht op investeringen in ruimtelijke programma's en projecten | Ambtelijke samenwerking gekoppeld aan MIRT verkenning |
| Betrokkenen | MRDH, Provincie Z-H, vGemeenten Den Haag en Rotterdam | Ministeries IenW en BZK, Provincie Z-H, MRDH en Gemeenten Den Haag en Rotterdam | BVR, Gemeente Rotterdam | MinIenW, Provincie ZH, MRDH | Gemeente Rotterdam |
| Schaalniveau | Bovenregionaal (Zuidelijke Randstad) | Bovenregionaal, maar gebiedsgericht (langs de 'oude lijn' tussen Leiden en Dordrecht) | Regio Rotterdam | Regionaal (met zes lokale ruimtelijke interventies) | Regionaal en lokaal |
| Aanpak | Focus op mobiliteit en uitvoering: zoeken naar model van verkeers-onderneming | Gebiedsopgaven koppelen aan mobiliteit (OV, nieuwe gebieds- en knooppunt-ontwikkeling) en toewerken naar lightrai-systeem | Onderzoek op vier schaalniveaus en met drie invalshoeken: de Ruit als mobiliteitssysteem, stedelijk vestigingsklimaat, emotionele waarde | Sectoraal, focus op oplossen van knelpunten uit de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) | Integraal versterken samenhang mobiliteit en verstedelijking door plannen te verbinden en (nieuwe) gebiedsopgaven te agenderen |
| Structuur | <ul style="list-style-type: none"> • Informatiedeling • Voorbereiden besluitvorming | <ul style="list-style-type: none"> • Informatiedeling • Advisering over agendering en besluitvorming in programmaraad en BO MIRT | <ul style="list-style-type: none"> • Informeel overleg • Kennisontwikkeling en -overdracht. | <ul style="list-style-type: none"> • Formele onderzoeksprocedure • Voorbereiding besluitvorming BO MIRT | <ul style="list-style-type: none"> • Informatiedeling |

‘Bestaande overlegstructuren rond Rotterdamse snelwegruit’ door Volta (bron: [Rapport 'Startmotor en katalysator' van Leerstoel Gebiedsontwikkeling & Vereniging Nederlandse Deltametropool](#))

Drie mogelijkheden

Zowel vanuit de praktijk als de wetenschap weten we dat nieuwe manieren van (samen)werken eerst uitgeprobeerd moeten worden, maar dat daarbij altijd fouten worden gemaakt en zich conflicten kunnen voordoen. Met enig doorzettingsvermogen ontstaat desondanks, via evaluatie en reflectie, langzaam maar zeker een nieuwe werkwijze. In plaats van grote reorganisaties of

volledig nieuwe structuren worden daarbij regelmatig experimenten, pilots en *taskforces* ingezet die de verandering moeten begeleiden. Het roer kan meestal niet in één keer om.

Wat zijn de mogelijkheden voor die gewenste integrale en toekomstbestendige inrichting van rijkinfrastructuur? En welke sturingsaanpak hoort daarbij? Onze verkenning van de planvorming rond de A20 Noord levert drie mogelijkheden op. Die stroken niet alleen met internationale wetenschappelijke inzichten, maar werden ook (impliciet of expliciet) genoemd in gesprekken met betrokkenen uit de Rotterdamse praktijk:

1. Accepteren en inpassen (de huidige systematiek blijven volgen)
2. Uitzonderen en gaandeweg aanpassen (pilots aanwijzen)
3. Doorbreken en hervormen (systematiek veranderen)

We lichten deze opties toe door te beargumenteren waarom ze alle drie reëel zijn en - in het licht van de huidige opgave - ook wenselijk. We schetsen per optie daarbij kort de opzet, werkwijze, organisatievorm en financiering.

1. Accepteren en inpassen

De verleiding is groot om binnen het Rijk de bestaande opzet ongemoeid te laten. Het past bij de huidige ‘van binnen naar buiten’-manier van regie voeren (sturing vanuit de overheid richting de maatschappij; [zie pagina 39 van de pdf-rapportage](#)). Het hele bestaande systeem van gebiedsontwikkeling - van fondsvorming tot uitvoering, en alle stappen daartussen - is hier zorgvuldig op ingericht. In deze optie blijft het uitgangspunt gericht op het oplossen van knelpunten in het mobiliteitsnetwerk. De integratie van verschillende ruimtelijke claims en opgaven wordt gezocht in de acceptatie van de beperkingen in het systeem en een zo zorgvuldig mogelijke inpassing in het stedelijk weefsel.

Een veelgehoorde wens van overheden en marktpartijen is voor een meer waarde-gerichte vorm van regie

Integratie tussen sectoren wordt vooral geregisseerd via financiële prikkels voor en prestatieafspraken met marktpartijen en lagere overheden. De systematiek blijft bestaande modellen en meetmethoden gebruiken (zoals de NMCA, de nationale markt- en capaciteitsanalyse voor het vaststellen van vastlopers op de rijkswegen) met mogelijk enkele aanvullingen. Financiering vindt plaats uit sectoraal gealloceerde fondsen en budgetten, die hier en daar ad hoc gekoppeld worden.

Ontwerpend onderzoek wordt in dit geval gebruikt in de voorverkenningfase van de MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport). Hieruit volgen criteria voor uitvragen en contractvorming.

2. Uitzonderen en gaandeweg aanpassen

Uit onze verkenning blijkt dat in de praktijk draagvlak ontstaat voor het aanwijzen van pilotgebieden om een meer integrale, ‘resultaatgerichte’ aanpak mogelijk te maken

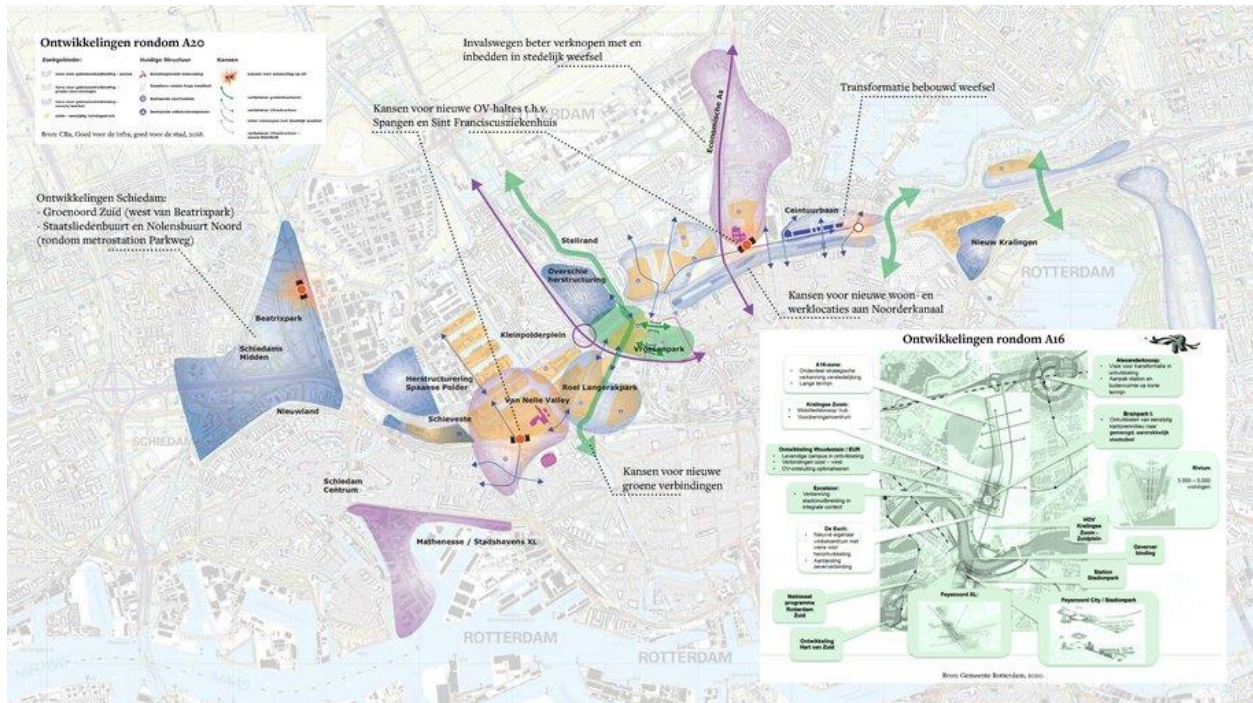
(vergelijkbaar met NOVI-gebieden, waarin woningbouw en andere lastige ruimtelijke opgaven [op elkaar betrokken en afgewogen moeten worden](#)).

Deze tweede mogelijkheid speelt in op de brede ruimtelijke agenda's die rond een aantal van de metropoolregio's zijn ontstaan. Deze verbinden op hoofdlijnen sectorale doelstellingen en opgaven en bieden daarmee een kader voor de doorvertaling naar een meer integrale aanpak op gebiedsniveau. Daarbij is de bestuurlijke bereidheid al aanwezig om de opgave anders in te richten en de middelen daarvoor bij elkaar te leggen. De financiering wordt samengesteld uit sectorale fondsen en budgetten (onder meer uit het MIRT) die afkomstig zijn van Rijk, provincie, regio en gemeente.

Interdepartementaal bestuurlijk overleg geeft ambtenaren in deze optie meer mandaat om door sectoren en overheidslagen heen tot (meer) gebiedsgerichte afstemming van procedures en budgetten te komen. Er worden rond de pilotgebieden publiek-publieke uitvoeringsorganisaties ingericht. Hieruit volgen langetermijnafspraken voor 30 tot 50 jaar met marktpartijen. Interactie met de omgeving wordt ook georganiseerd, onder andere voor ontwerpstudies die ondersteund worden door lokale kennisinstituten.

3. Doorbreken en hervormen

Een veelgehoorde wens van zowel overheden als marktpartijen is dat er een meer waardegerichte vorm van regie ontstaat. Het begrip 'waarde' valt in deze opvatting uiteen in sociaal-maatschappelijke en economische waarde. De aanname is dat een gezonde, vitale en veerkrachtige gebouwde omgeving ook private (financieel-economische) baten of beperking van publieke kosten met zich meebrengt. Het nastreven van deze belofte vraagt echter wel om het doorbreken van dominante werkwijzen en het verbreden van economisch-maatschappelijke waarderingsgrondslagen, zoals brede welvaart in plaats van enkel financieel meetbare kosten en baten.



‘Ontwikkelingen rondom A20 en A16’ door Vereniging Deltametropool (bron: [Rapport 'Startmotor en katalysator' van Leerstoel Gebiedsontwikkeling & Vereniging Deltametropool](#))

Publieke regie wordt in deze derde optie vervangen door sturing vanuit publiek-private en privaatmaatschappelijke coalities en organen. Overheden stellen in deze mogelijkheid strenge doch generieke inhoudelijke eisen, en publieke organen houden ‘slechts’ toezicht op deze eisen en de naleving van procesregels. Ontwerpstudies maken vast onderdeel uit van het te volgen proces, maar zijn ook noodzakelijk om de oplossingen te vinden die aan de gestelde integrale eisen voldoen. Als die oplossingen niet gevonden worden, blijft publieke co-financiering uit. Dit levert vertraging op, maar zorgt er ook voor dat nieuwe partijen zich zullen melden en nieuwe coalities (zoals met kennisinstellingen) vorm kunnen krijgen. Zo ontstaan via marktwerking en maatschappelijk debat steeds betere voorstellen en worden plannen steeds robuuster.

Deze derde, ambitieuze aanpak vergt wel dat inzicht in het ‘waarom’ van de hervorming en de verantwoordelijkheid daarvoor maatschappelijk breed wordt gedeeld en gedragen. Bestuurlijk moet er een open proces ontstaan met mogelijkheden tot ‘omwisselbesluiten’. Hierbij worden beschikbare budgetten anders besteed dan voorzien, maar wordt het beoogde resultaat toch (en beter) behaald. Dit vraagt om een inhoudelijk competente en goed samenwerkende overheid, die voorstellen op hun maatschappelijke meerwaarde (bijvoorbeeld door een verbreding en verbetering van maatschappelijke kosten-batenanalyses, MKBA) kan beoordelen.

Conclusie: realiteitszin nodig

Als onderzoekers duiden we drie mogelijkheden om stedelijke (rijks)infrastructuur integraal aan te pakken als een continuüm waarlangs de Nederlandse praktijk zich beweegt. Op dit moment lijkt de praktijk zich ergens tussen optie 1 en 2 te bevinden. Daarbij liggen al snel schijnbare

tegenstellingen op de loer: partijen in Rotterdam pleiten zowel voor resultaat- als voor waardegericht investeren. Er moet topdown worden gestuurd, maar het Rijk moet óók partnerschap in lokale maatschappelijke coalities nastreven. De realiteit is waarschijnlijk dat het niet gaat om of/of, maar het vinden van de juiste en/en-balans.

Deze analyse doet sterk denken aan historische ervaringen met de (her)ontwikkeling van rijksinfrastructuur. Ambitieuze infraprojecten vragen namelijk altijd om een uitlijning van doelen tussen bestuursniveaus en een heldere visie op het effect van die projecten voor de Nederlandse economie.

Voor het werk aan de A20 Noord in Rotterdam is het essentieel om met elkaar - overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere betrokkenen - de historische visie op infrastructuur te (her)definiëren en oog te hebben voor bredere maatschappelijke effecten dan alleen de economische. De grote opgaven waar we als maatschappij voor staan vereisen deze omkering van denken. Infrastructuur blijkt dan niet alleen een economische drager. Grootse ingrepen worden dan in dienst gesteld van de meervoudige opgave waar we voor staan. Infra kan dan een hefboom worden van de brede welvaart waar we naar streven.

Cover: 'A20 Rotterdam' door Frans Blok (bron: shutterstock.com)

Verder lezen:

[20 jul 2021 Ring Rotterdam als lab voor een integrale aanpak](#)

[22 mei 2020 Welke bewoners vangen het meeste geluid op?](#)

[16 apr 2021 Eerste ronde Nationaal Groeifonds: ruim 2,5 miljard naar infrastructuur](#)

[17 nov 2020 “Niemand is gelukkig met de huidige systematiek om infrastructuur-miljarden te verdelen”](#)

[8 feb 2021 'Nederland, kijk naar Denemarken voor financiering infrastructuur'](#)

[1 dec 2021 Brede welvaart belangrijk bij grote integrale projecten Uitgelicht](#)

Auteur



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft