

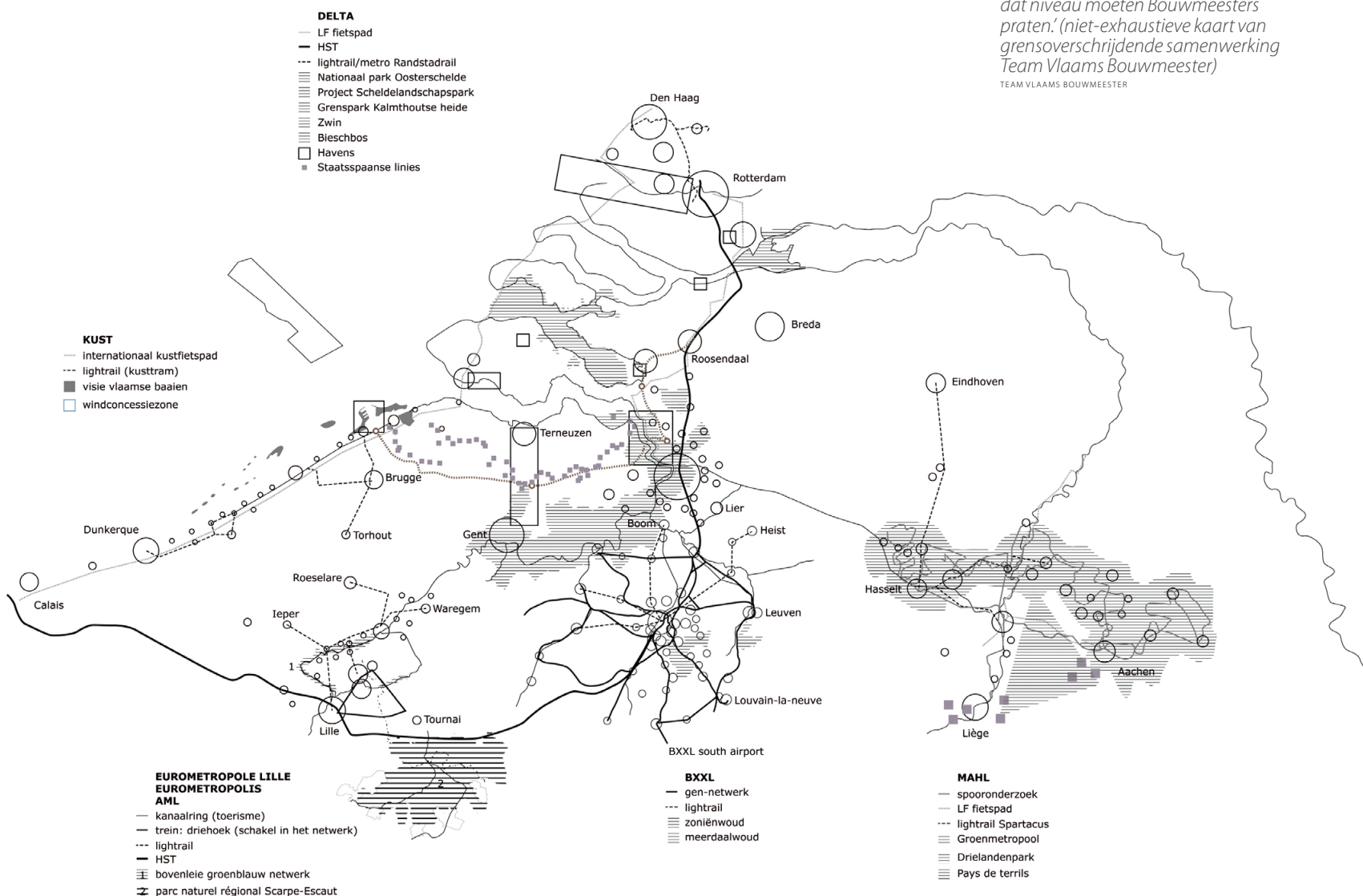
# Infrastructuur creëert economie

Peter Renard

‘Ervaring uitwisselen is een belangrijke vorm van samenwerking.’  
Vlaams Bouwmeester Peter Swinnen en de Nederlandse Rijksadviseur  
Infrastructuur en Stad Rients Dijkstra over infrastructuur en  
samenwerking over de grens heen. In de eerste plaats in de Delta.

*Peter Swinnen | ‘Het potentieel van de Delta is enorm – dat is het enige cruciale project op een wat hoger niveau. Op dat niveau moeten Bouwmeesters praten.’ (niet-exhaustieve kaart van grensoverschrijdende samenwerking Team Vlaams Bouwmeester)*

TEAM VLAAMS BOUWMEESTER



**N**a afloop van het gesprek kijkt Riens Dijkstra door het raam van zijn bureau Maxwan in Rotterdam. In de verte zijn de contouren van Delft zichtbaar. Het gebouw van de afdeling Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft waar Dijkstra zijn opleiding genoot, is na een felle brand in 2008 uit dat stadssilhouet verdwenen. Dijkstra mijmert over de open ruimte tussen Rotterdam en Delft waaraan permanent wordt geknabbeld: de woonwijken en bedrijven van Rotterdam rukken op naar het noorden, die van Delft naar het zuiden. 'Misschien hebben we een veel zwaardere crisis nodig opdat duurzaamheid echt serieus wordt genomen.' Dijkstra is sinds kort Rijksadviseur Infrastructuur en Stad bij de Nederlandse Bouwmeester. Een gesprek met hem en Vlaams Bouwmeester Peter Swinnen over de rol van infrastructuur in ruimtelijke planning, over grensoverschrijdende samenwerking en over de rol van Bouwmeesters.

**RIENTS DIJKSTRA** | In Nederland is er van oudsher een Rijksbouwmeester die zich toelegt op architectuur en de rol van de overheid als eigenaar van een groot aantal gebouwen. In de loop van de tijd groeide het inzicht dat architectuur slechts een beperkt deel van ruimtelijke ordening is. Toen zijn daar infrastructuur, landschap, water en tot slot ook stedenbouw aan toegevoegd. Op het ogenblik wordt gewerkt met een College met Rijksadviseurs: de Rijksbouwmeester, de Rijksadviseur Landschap en Water, en de Rijksadviseur Infrastructuur en Stad.

**PETER SWINNEN** | Op het gebied van infrastructuur staat het team Vlaams Bouwmeester publieke bouwheren bij. Bedoeling is maatschappelijke meerwaarde te creëren. Dat is door mijn voorganger Marcel Smets geïntroduceerd. Vragen die alleen over infrastructuur gaan, krijgen we liever niet. Wij geven de voorkeur aan geïntegreerde vragen. Infrastructuur staat immers altijd in verhouding tot de context. Zelfs een weg 'in the middle of nowhere' bestaat nooit op zich. Maar dat inzicht is nog lang niet overal doorgedrongen. Al te vaak gaat het om niet meer dan het oplossen van een mobiliteitsprobleem. Maar er is wel een positieve evolutie merkbaar, zeker bij grote infrastructuurwerken. De aanbesteding voor de zes 'Missing Links' (ontbrekende schakels in het Vlaamse wegennet, P.R.) is een goed voorbeeld van inbedding van infrastructuur in landschap. Zulke complexe

aanbestedingen bevatten een technische, financiële en ruimtelijke component. Wij hebben er bij de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) - die het project voor de Vlaamse overheid coördineert - op aangedrongen om die aanbesteding als een geheel te bekijken. Dat is de eerste keer dat dit gebeurt in zo'n complex dossier van publiek-private samenwerking (PPS).

**RIENTS DIJKSTRA** | Ik was betrokken bij de selectie van een aannemer voor één van die 'Missing Links', de A11 in Zeebrugge (een 12 km lange verbinding tussen de N31 in Brugge en de N49 in Westkapelle, ter ontsluiting van de haven van Zeebrugge, P.R.). Daar heeft het Team Vlaams Bouwmeester inderdaad de meerwaarde van zorgvuldig ruimtelijk ontwerp – zowel voor de civiele infrastructuur als voor de inpassing van de weg in het landschap – ingang kunnen doen vinden.

Hoe belangrijk is infrastructuur als structurerend element in de ruimtelijke ordening?

**PETER SWINNEN** | Infrastructuur is het bindmiddel tussen het maatschappelijke, het stedelijke en het landschappelijke. Het rijgt die drie elementen aan elkaar tot openbare ruimte. Dat vergt planning, inzicht, een ambitieuze visie en sterke ruimtelijke concepten. Infrastructuur is een van de meest

structurende instrumenten om op grote schaal te gebruiken. Dat betekent meteen ook dat we infrastructuur niet op een te kleinschalig niveau mogen benaderen. Kenmerkend voor die te projectmatige aanpak is dat bruggen en sluizen bij ons vaak kunstwerken worden genoemd. Dat heb ik nooit begrepen omdat op die manier een onderscheid wordt gemaakt tussen waardevolle kunstwerken en de rest van de infrastructuur.

Speelt infrastructuur als structurerend element een andere rol in de stad en in het buitengebied?

**RIENTS DIJKSTRA** | U dwingt me direct de theorie in. Er is infrastructuur die alleen een verbinding tussen plekken maakt. De infrastructuur is de reis tussen die plekken. Het is niet de bedoeling dat er langs die infrastructuur iets wordt gevestigd. Dit soort van infrastructuur verstoort landschap en maakt landschap ook zichtbaar. Een tweede soort infrastructuur is wel bedoeld om er langs te bouwen. Tot slot is er het grensgebied tussen beide: →

'Duurzaamheid zou de leidende factor van het beleid moeten zijn'

## ‘Wij willen gretig leren van Nederland en Nederland van ons’

dat is infrastructuur die is aangelegd zonder de bedoeling er langs te bouwen, maar waar op een gegeven moment toch langs wordt gebouwd. Van die zichtlocaties, dat bouwen langs routes en afslagen, hebben we in Nederland veel last. Zodra die infrastructuur al dan niet zorgvuldig door het landschap is gelegd, groeit de economische druk om toch gebruik van de naburige ruimte te maken. Mensen zoeken de makkelijke weg en ontwikkelen die lege plekken in plaats van al aangesneden plekken beter te benutten. In België en Nederland zijn veel aantrekkelijke plekken in het landschap ook voor woningbouw gebruikt – liefst net op voldoende afstand van de autoweg. Omdat het kon en mocht. En omdat de kostbare hoofdinfrastructuur er al lag. Zo konden projectontwikkelaars voor relatief weinig geld en met betrekkelijk weinig weerstand aan suburbane ontwikkeling doen.

Vreemd, want in Vlaanderen leeft de gedachte dat er in Nederland minder suburbane ontwikkeling is dan in Vlaanderen...

**RIENTS DIJKSTRA** | Jullie denken dat, ongeacht hoe het in Nederland echt toegaat. De werkelijkheid is veel complexer.

**PETER SWINNEN** | Aangezien infrastructuur altijd contextueel is, is er dus in zekere zin een verschil tussen steden en buitengebied. Maar ik betwist de dichotomie tussen stad en wat daar buiten ligt. Vlaanderen heeft immers geen echte steden – Brussel is de enige stad van het land. De rest zijn middelgrote verstedelijkte kernen.

Misschien is er ook geen echt buitengebied meer?

**PETER SWINNEN** | Dat zou jammer zijn, aangezien de rijkdom van een regio precies in de verschillen schuilt. Bij het oprekken van die verschillen kan infrastructuur een belangrijke rol spelen. Dat doen we te weinig. Als ik met de auto naar Nederland rijd, rijd ik voorbij Brussel langs de E19 naast de nieuwe Diabolo-spoorlijn. Onbegrijpelijk hoe die is aangelegd, als het langste tuinhok van Vlaanderen. Ik hoop dat die aanpak goed scoort op het gebied van kostenefficiëntie, maar ruimtelijk gezien is het een gemiste kans. De Diabolo is een voorbeeld van hoe een probleem geïsoleerd wordt opgelost: de luchthaven van de enige grote stad van het land moet beter met Vlaanderen worden verbonden, maar er wordt geen ruimtelijk verhaal bij geschreven. Ten noorden van Antwerpen passeer ik vervolgens een soort Atlantikwall: de betonnen constructie voor de hogesnelheidslijn. En dan zijn er nog die afgezaagde lichtpalen... Het is een hallucinant ruimtelijk

beeld. Er is iets gebeurd, maar we weten niet wat. En er is vooral nooit samenspel geweest. Eenmaal de grens met Nederland overgestoken, kom ik in een coherent gestructureerd infrastructuurlandschap – soms misschien zelfs te coherent. Daar heb je niet het gevoel dat het alleen om mobiliteit gaat, maar ook om energie. Een grens kan niet duidelijker zijn. Nederland is gedwongen geweest om op grootschalige wijze over infrastructuur na te denken en heeft infrastructuur als ruimtelijk structurend instrument gebruikt. Het was weliswaar noodgedwongen, maar de meerwaarde is er, na al die decennia.

**RIENTS DIJKSTRA** | Ook in Nederland zijn er voorbeelden van slechter ingepaste infrastructuurlijnen. Als Rijksadviseur Infrastructuur heb ik direct te maken met de uitvoeringsdienst voor de Nederlandse weg- en vaarweginfrastructuur, de Rijkswaterstaat. De samenwerking met Rijkswaterstaat is behoorlijk goed en nóg is er het verlangen om die te verfijnen. Dat is één van mijn opdrachten. Alle niveaus willen die samenwerking en zijn nieuwsgierig naar wat ruimtelijk ontwerpers kunnen bijdragen. Ons wordt vooral gevraagd: hoe kunnen ontwerpers en ingenieurs maximaal samenwerken? In Vlaanderen constateer ik een enorme afstand tussen de Administratie Wegen en Verkeer (AWV) en de gemeentelijke en regionale organisatie. Die afstand is echt opmerkelijk. De momenten waarop AWV als een soort geïsoleerde, bijna niet benaderbare macht optreedt, hebben mij verrast. Dat zo iets nog bestaat. Maar bij de selectie van een team voor de R11 had ik wel de indruk dat AWV de deur voor uitwisseling had opengezet.

Ziet u op het gebied van ruimtelijke planning en stedenbouw parallellen tussen Vlaanderen en Nederland?

**RIENTS DIJKSTRA** | Er is zeker sprake van toenadering. Vlaanderen bouwt zijn ruimtelijke ordening naar Nederlands recept op, terwijl dat model in Nederland zelf wordt afgebroken. Zo merk ik bij AG Stadsplanning in Antwerpen een elan en een kwaliteit die we in de grote Nederlandse steden eind jaren 1980 kenden. In Nederland wordt die kwaliteit door een opeenvolging van erosiegolven in ijlt tempo ontmanteld. Er is de bezuinigingserosie en de managementerosie – en de samenhang tussen die twee. Het is een waanidee dat meer management altijd tot meer efficiëntie leidt zonder dat aan kwaliteit wordt ingeboet. In Nederland is dat management op zijn zachtst gezegd doorgeschoten. Er zijn nu diensten Ruimtelijke Ordening die nog uit-





sluitend uit management bestaan. Door die outsourcing is er nog maar één persoon nodig die de juiste ontwerpers aantrekt voor exact die opgave en precies dat volume. Dat klinkt allemaal ongelooflijk efficiënt. Het probleem is dat die manager wegens gebrek aan vakkennis de kandidaat-ontwerpers niet kan beoordelen en iemand moet inhuren die verstand heeft van de selectie van architecten. Die ontbeert dan weer kennis van andere onderdelen van het geheel. En zo gaat dat maar door, totdat er onder het mom van efficiëntie riante hoeveelheden tijd en geld zijn verspild.

Terug naar infrastructuur. De VRP pleit er bij de voorbereiding van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen mede voor om ruimtelijke ontwikkeling op te hangen aan de belangrijke openbaarvervoersassen. Daar zal u als voorstander van de ontwikkeling van stationsomgevingen niet tegen zijn?

**RIENTS DIJKSTRA** | Er moet een groter concept op tafel komen. Dat concept heet duurzaamheid: welke fundamenteel duurzame maatregelen zou je nemen als je echt de vrije hand had? In grote lijnen heeft het maken van compacte dorpen en steden grote meerwaarde. Compacte dorpen en steden voorkomen dat landschap wordt opgebruikt voordat de rest van de grond maximaal is benut. Je slaat drie vliegen in één klap: behoud van landschap, versterking van de stad, vergroting van het con-

trast. Compacte weefsels zijn op zich duurzaam: New York staat bekend als de duurzaamste stad van de wereld. Een belangrijke reden daarvoor is dat het aantal autobewegingen minimaal is – auto's zijn nog verre van duurzaam, noch in verbruik noch in productie. Daarnaast zijn er effecten van tweede orde zoals de opbouw van sterke sociaal-culturele systemen, de bijdrage aan de innovatiekracht van de maatschappij en zo kunnen we de hele duurzaamheidstheorie aflopen. Kortom, het benutten van knooppunten van openbaar vervoer levert een grote bijdrage aan de meest fundamentele duurzaamheidsdoelstellingen.

Zonet zei u dat niet langs elke infrastructuur moet worden gebouwd.

**RIENTS DIJKSTRA** | Knooppunten van openbaar vervoer liggen binnen het stedelijk weefsel, in tegenstelling tot veel van de afslagen – knopen – van het snelwegnet.

Wat hebben we nodig opdat Vlaanderen de kracht van infrastructuur als ruimtelijk structurerend instrument benut?

**PETER SWINNEN** | Het gaat niet alleen om infrastructuur. In Vlaanderen wordt de kracht van ruimtelijke planning miskend. Dat is op zich niet verwonderlijk. De regio Vlaanderen is →

*Peter Swinnen | 'Infrastructuur rijgt het maatschappelijke, het stedelijke en het landschap-pelijke aan elkaar tot openbare ruimte. Dat vergt planning, inzicht, een ambitieuze visie en sterke ruimtelijke concepten.'*

## ‘Infrastructuur zal meer en meer over energie gaan’

vrij jong en het was hier gemakkelijk om wegen en later spoorwegen aan te leggen. Precies omdat dit zo gemakkelijk was, ontbrak het aan een masterplan of een overkoepelende gedachte. Daar worstelen we nog mee. Het bevorderen van de samenwerking tussen de verschillende diensten en spelers op het terrein is dan ook cruciaal. Hoe kunnen we die diensten en andere spelers van overheid en privésector samen doen nadenken over de ruimte? Hoe kunnen we Diabolo- en E19-verhalen voorkomen?

In Nederland zijn de diensten Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Waterstaat twee jaar geleden samengevoegd. Is de manier waarop bij ons over de Vlaamse kustlijn wordt nagedacht daar een pragmatische variant van, in de zin van: wij doen het op het terrein, van onderen naar boven?

**PETER SWINNEN** | Voor ons kustverhaal proberen wij heel *licht* te werken. We brengen een aantal partijen rond de tafel. Niet allemaal, dat leidt alleen tot monstercoalities. Op strategische momenten betrekken we er andere partijen bij, die vervolgens een tijd niet en dan weer wel worden geconsulteerd. Later zullen we de gemeenten bij onze studie betrekken. Nu zijn Ruimtelijke Ordening (RWO), Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) en het Team Vlaams Bouwmeester de dragers van het onderzoek. We willen de kust eerst vanuit een helikopter bekijken, als een groot geheel. Is het één groot geheel? Neen, het is geen geheel. We bekijken die geschiedenis in lokaal en Europees perspectief. Vlaanderen was en is een belangrijke regio in Europa en de kust speelt daarin een grote rol, ook in het perspectief van de delta-ontwikkeling. Die samenwerking met RWO en MOW is op zich al geweldig nieuws. Het Team Vlaams Bouwmeester heeft niet de minste ambitie om wat dan ook te claimen. We stellen ons in dienst van de trajecten van de Vlaamse Baaien en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. We willen dat de juiste vragen worden gesteld. In deze fase interesseren de antwoorden ons nog niet. De betrokken diensten moeten geduld leren oefenen en er *goesting* in krijgen. Het Team Vlaams Bouwmeester creëert een soort onderzoeksluwte die overheidsdiensten niet kennen.

Is het een voorbeeld van een experiment dat niet centraal maar op het terrein en voor een kleiner gebied wordt uitgevoerd?

**PETER SWINNEN** | Er is geen reden om Vlaanderen als een geheel aan te pakken. Ruimtelijk bestaat Vlaanderen niet. Het

is een accumulatie van territoria. Toegegeven, de kust wordt als een metaterritorium beschouwd, maar hetzelfde zou voor de andere territoria kunnen gebeuren. Als die territoria ooit worden omschreven, want dat is een politiek heikel verhaal. Maar als die territoria toch worden omschreven, moeten de juiste instrumenten worden ingezet. Met *de* Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) willen we een studie naar energielandschappen maken, meer specifiek naar geothermie. Geothermie kan meer energie opwekken dan wind en geraakt nooit uitgeput. De Antwerpse en Limburgse Kempen komen daarvoor als territorium in aanmerking. Limburg kan opnieuw de kachel van Vlaanderen of de Euregio worden. We willen bekijken hoe die centrales op een ruimtelijk intelligent manier als motor van andere ontwikkelingen kunnen worden gebruikt. Maken we daar iets puur industrieels van, of doen we er veel meer mee en integreren we industriële infrastructuur in een breder geheel? Een ander voorbeeld: ik kan maar niet achterhalen wie bij Infrabel bevoegd is voor de inpassing van de stations van het Gewestelijk Expresnet (GEN) op Vlaams grondgebied – terwijl een aantal van die te bouwen stations toch geen eindpunt vormen, maar een meerwaarde kunnen hebben voor verdere stedelijke ontwikkeling. Infrastructuur creëert economie. Bij De Lijn geraken we wel aan de nodige informatie, maar daar ligt het ruimtelijke ambitieniveau nog te laag. Het blijft nog te veel bij het oplossen van mobiliteitsproblemen. Ik begrijp dat vervoerbedrijven zo zuinig mogelijk willen werken, maar we moeten toch ook onderzoeken wat de ruimtelijke aspecten van een tracé kunnen zijn. Daar is nog werk aan de winkel.

Klimaatverandering, energieomslag, stijgend waterpeil: zijn dat de zaken waarmee ruimtelijk planners bezig moeten zijn?

**PETER SWINNEN** | Bij infrastructuur denken mensen spontaan aan mobiliteit. Maar infrastructuur zal meer en meer over energie gaan. Hoe gaan we om met de ruimtelijke gevolgen van energiebehoefte en –productie? De media hebben het te weinig over de impact van energie op onze ruimtelijke ordening. Tenzij het om negatieve gevolgen gaat. Terwijl de positieve effecten van energie op ruimtelijke ordening toch overduidelijk zijn?

**RIENTS DIJKSTRA** | Fenomenen zoals klimaatverandering, energieomslag en stijgend waterpeil zouden onze omgang met infrastructuur fundamenteel moeten doen veranderen. Zouden moeten. Want dat gebeurt veel te weinig. Ongeacht of





het ons economisch voor de wind gaat dan wel in crisis verkeren, zou duurzaamheid de leidende factor van het beleid moeten zijn. Helaas is duurzaamheid geen populair onderwerp. Dat onze politici er zo weinig visionair mee omgaan, betekent ook dat wij – de kiezers – het thema te weinig serieus nemen.

Hoe verloopt de samenwerking op ruimtelijk gebied tussen Vlaanderen en Nederland?

**PETER SWINNEN** | Ik kan dat concreet en theoretisch benaderen. Concreet gezien zijn de mogelijkheden niet eindeloos. Het potentieel van de Delta is enorm – dat is het enige cruciale project op een wat hoger niveau. Op dat niveau moeten Bouwmeesters praten. We zouden het ook over de grensovergangen kunnen hebben, maar dat is een te laag schaalniveau. Wat de theorie betreft moeten we vooral verworven inzichten uitwisselen. Wij willen gretig leren van Nederland en Nederland van ons.

**RIENTS DIJKSTRA** | Ik ben het eens met wat Peter Swinnen over de delta zegt, als we het dan ook hebben over de samenwerking tussen de zeehavens en de kwaliteit van het daaraan verbonden netwerk. De hogesnelheidslijnen die België en Nederland onderling en met de rest van Europa verbinden, zijn ronduit gezegd zwak. We moeten de hogesnelheidslijn als een binationaal project van grote waarde aanpakken. Dat zo'n potentieel aantrekkelijk dossier zich zo moeizaam ontwikkelt, zegt veel over de lacunes in de huidige visie. Ervaring uitwissel-

len is ook voor ons een belangrijke vorm van samenwerking. We moeten van elkaar inzicht verkrijgen in wat de verschillen en de overeenkomsten zijn, wat tot succes en wat tot mislukking leidt. De kwaliteit van de 'tender' voor de A11 in Zeebrugge gebruik ik, tot verbazing van de opstellers, als een voorbeeld voor Nederland.

Wat wil u na vier jaar als Rijksadviseur Infrastructuur bereikt hebben?

**RIENTS DIJKSTRA** | Esthetisch waardevolle en goed in het landschap ingepaste infrastructuur is nu goed voor - ik doe een gok - tien à vijftien procent van het snelwegennetwerk. Tot voor tien jaar was er veel minder aandacht voor de inpassing. Snelwegen konden destijds ook nog dwars door een stad worden gelegd, in naam van de vooruitgang. De samenwerking tussen overheid en burgers was toen ook veel beperkter. Het zou waardevol zijn, mochten we de zwak ingepaste infrastructuur van toen stelselmatig kunnen omvormen tot hoe we dat nu zouden doen. Dat is een moeilijke opdracht, maar als we duurzaamheid serieus nemen, is dat noodzakelijk. Bij de betere inpassing van de oude infrastructuur is de grootste duurzaamheidswinst te maken. Als we de energie en het geld die we nu aan vernieuwing en verbreding besteden, aan renovatie en verbeterde inpassing zouden uitgeven zou dat de gezondheid en de kwaliteit van het direct omliggende stadsweefsel sterk ten goede komen. ■

*Rients Dijkstra | 'In België en Nederland zijn veel aantrekkelijke plekken in het landschap ook voor woningbouw gebruikt – liefst net op voldoende afstand van de autoweg. Zo konden projectontwikkelaars voor relatief weinig geld en met betrekkelijk weinig weerstand aan suburbane ontwikkeling doen.'*