

Ondergrondse oplossingen voor toenemende verstedelijking

Verstedelijking is een wereldwijde trend. De Verenigde Naties voorspellen dat in 2050 bijna twee derde van de wereldbevolking in steden woont. Ook in Nederland neemt de verstedelijking toe, met onder meer een toenemende druk op de Randstad. Ondergrondse oplossingen voor bovengrondse problemen zijn noodzakelijk.

De druk op de ruimte neemt in steden sneller toe dan de bevolkingsgroei. Dit komt onder meer door de groei van kleinere huishoudens, de toenemende rol van steden als leisure- en consumptieplaats, concentratie van economische groei, de extra mobiliteitsvraag, klimaatverandering en de verbetering van de leefbaarheid van steden. Deze toenemende verstedelijking en ruimtedruk leveren grote uitdagingen op voor steden. Slim en effectief gebruikmaken van de bestaande ruimte is dan ook cruciaal voor een duurzame omgang met de toenemende verstedelijking. Hierbij kan het onder de grond brengen van functies helpen. Gebruik van de ondergrond kan waarde aan de bovengrondse ruimte toevoegen door meervoudig ruimtegebruik te faciliteren, door het toevoegen van groene ruimte, door het verbeteren van de milieukwaliteit en door het verbeteren van de bereikbaarheid en betrouwbaarheid van transport.

IN 'T KORT - Ondergronds

Om bevolkingsgroei in steden te faciliteren, zijn ondergrondse oplossingen nodig

Naar verwachting leeft in 2050 twee derde van de wereldbevolking in steden

Gedacht kan worden aan ondergrondse tramtunnels en parkeerplaatsen

Ondergronds moet worden ingebed in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen



Van Heekplein, Enschede na de bouw parkeergarage. (Foto: Henk-Jan van de Klis, Flickr)

Nog onvoldoende in beeld

Onderzoek wijst uit dat de potentie van ondergronds bouwen in veel gevallen niet – of niet volledig – wordt benut: een ondergronds project komt niet van de grond, of er blijven kansen liggen. Om meer inzicht te krijgen in de potentie van ondergronds bouwen, is het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB) een onderzoek gestart naar de waarde van ondergronds bouwen.

In het onderzoek evalueert het COB een tiental praktijkcases: hoe is de besluitvorming voorafgaande aan het project gelopen, en wat is achteraf de maatschappelijke waarde van het project? Met het onderzoek ontwikkelt het COB handvatten om de potentie van ondergronds bouwen een betere plek te geven in stedelijke besluitvormingsprocessen. Hier beschrijven we de eerste inzichten uit dit onderzoek aan de hand van de resultaten van bureauonderzoek en twee voorbeeldprojecten: het Souterrain in Den Haag, en het Van Heekplein in Enschede. Deze inzichten focussen op de besluitvorming, in een vervolgartikel zullen wij ingaan op de maatschappelijke waarden zoals deze in deze projecten zijn opgetreden.

Niet makkelijk van de grond

Uit eerder onderzoek komt een aantal oorzaken voor de moeilijke positie van ondergronds bouwen in besluitvormingsprocessen. Zo zijn ondergrondse projecten veelal unieke projecten met grote technische uitdagingen en inhoudelijke onzekerheden. De investeringskosten zijn relatief hoog en vaak is sprake van grote risico's. Ook blijkt er nog geen goed inzicht te zijn in de langetermijneffecten die ondergronds bouwen kan genereren. Over de gerealiseerde effecten van ondergrondse projecten is weinig bekend. Tevens lijkt er een kloof te gapen tussen experts (techniek, ondergrond) en besluitvormers (gebiedsontwikkelaars, planologen en bestuurders). Hierdoor zijn de technische mogelijkheden en opgaven van een gebied in het eerste stadium van de planvorming te weinig in beeld, evenals de bijbehorende kansen en risico's. Opties zoals ondergronds bouwen komen daardoor laat op tafel en de inhoudelijke aspecten daarvan raken onderbelicht.

Uit eerder onderzoek blijkt ook dat ondergrondse opties veelal pas op tafel komen als (1) er geen andere mogelijkheden meer zijn,

en/of (2) het besluitvormingsproces zodanig is vastgelopen dat alleen een ondergrondse oplossing partijen weer bij elkaar kan brengen.

Souterrain

We beschrijven hier twee projecten waar wel een ondergrondse oplossing is toegepast. Te beginnen met het Souterrain in Den Haag. Het Souterrain bestaat uit een tramtunnel en parkeergarage onder de Grote Marktstraat/Kalvermarkt. De tramtunnel is 1.250 meter lang. Boven de tramtunnel is een ondergrondse parkeergarage met vijfhonderd plaatsen gebouwd. De tramtunnel komt eind jaren zestig in beeld in het kader van het Tramtunnelplan. Pas in 1989, op basis van aanhoudende klachten over de bereikbaarheid van het Haagse centrum en problemen om de tramregeling passend te krijgen, neemt de Haagse gemeenteraad de motie Bianchi aan. Deze draagt het Haagse gemeentebestuur op de mogelijkheid van een tramtunnel, parkeergarage en een ondergrondse expeditiestraat voor winkels te onderzoeken. In 1993 keurt de gemeenteraad het besluit goed om de tunnel en parkeergarage te bouwen. Omdat de omringende winkels niet willen mee-investeren, besluit men de expeditiestraat niet aan te leggen. De tunnel en parkeergarage worden pas haalbaar als minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat een financiële bijdrage toezegt. In 1996 start de bouw, en in 2004 wordt het Souterrain formeel in gebruik genomen. Voor het besluit tot de bouw van de ondergrondse tramtunnel en parkeergarage zijn vier gebeurtenissen cruciaal:



De Haagse tramtunnel, ook wel het Souterrain genoemd. (Foto: Marco Raaphorst, Flickr)

- De verslechterende leefbaarheid en bereikbaarheid van het gebied – dat uiteindelijk leidt tot de motie Bianchi;
- De aanwijzing van het Haagse stationsgebied als Sleutelproject volgend uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening – waardoor de gemeente aanspraak kan maken op extra Rijks gelden;
- Politieke compromissen rondom de bouw van een nieuw Haags stadhuis en het weg blijven van de HSL uit Den Haag;
- Druk van een aantal grote warenhuizen in het gebied om (ook) de parkeergarage ondergronds te bouwen – onder de dreiging van vertrek.

Van Heekplein

Het tweede project betreft het Van Heekplein in Enschede. Om te anticiperen op de groei van Enschede legt de gemeente na de oorlog dwars door het centrum Boulevard 1945 aan. Aan de boulevard kunnen zich winkels, grote kantoren, een nieuw postkantoor en een handelsbeurs vestigen. Echter, eind jaren zestig slaat de textielcrisis toe en de plannen lopen vast. In de tweede helft van de jaren tachtig investeert de gemeente, met financiële bijdrage van het Rijk, flink in de binnenstad. Men komt tot de conclusie dat de boulevard het winkelgebied van de stad in tweeën splitst en daarmee de ontwikkeling van Enschede in de weg staat. Men besluit Boulevard 1945 te splitsen en daarmee één groot (winkel)plein te creëren. Men legt dit in 1993 vast in het Masterplan Centrum Enschede. Hierdoor moet men echter een oplossing vinden voor het parkeren, dat tot dan toe boven op het plein plaatsvindt. Het Masterplan voorziet dan ook in meer winkels in de binnenstad en het autovrij maken van het Van Heekplein door opheffing van de Boulevard en ondergronds parkeren. Eind 1994 besluit de gemeente onder andere dat het parkeren onder het Van Heekplein gaat gebeuren met 700 parkeerplaatsen. In 2000 besluit de gemeente definitief tot de bouw van de parkeergarage. Onder druk van een aantal nieuwe warenhuizen/ketens wordt de voorgenomen capaciteit verdubbeld tot 1.400 plaatsen. De parkeergarage krijgt twee parkeerlagen, in plaats van één. De opbrengst van de grondverkoop aan deze ondernemingen wordt gebruikt voor de dekking van het plein. In 2000 start de bouw van de parkeergarage. In 2002 is de garage aan de westkant klaar en geopend. In 2003 opent ook de oostkant voor het publiek.



Het nieuwe station van Rotterdam, met zijn ondergrondse metrolijnen en fietsenstalling. (Foto: Gemeente Rotterdam/Ossip van Duivenbode)

Voor het besluit tot de bouw van de tweelaagse parkeergarage zijn twee gebeurtenissen cruciaal:

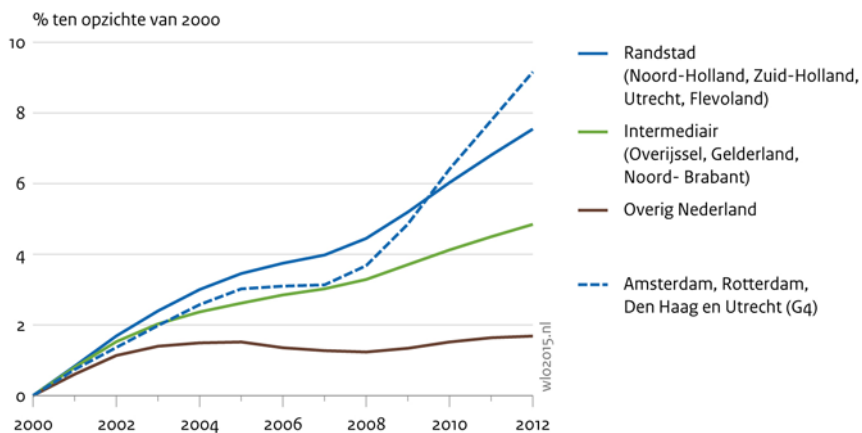
- De vaststelling van het Masterplan Binnenstad Enschede, waarin de autoloze herinrichting van het Van Heekplein is opgenomen, inclusief een ondergrondse parkeergarage.
- De komst van twee grote warenhuizen/ketens naar Enschede. Zij eisten dat zij in 2002 de deuren konden openen en zij wilden beide een deel van de parkeergarage voor eigen beschikking.

Projecten onder de loep

Uit de beschreven projecten valt een aantal zaken op:

- De ondergrondse opties komen vroegtijdig in beeld, maar leiden door hun investeringskosten en risico's tot discussie. Directe potentiële baten worden als argumentatie gebruikt – met name het wegnemen van bovengronds verkeer en parkeren. Andere (indirecte) baten, zoals de verbeterende ruimtelijke kwaliteit – lijken in de discussie slechts beperkt een rol te spelen.
- De ondergrondse ingrepen zijn onderdeel van grootschalige stedenbouwkundige ontwikkelingen en/of ingrepen. Zowel in Den Haag als in Enschede betreft dit de bereikbaarheid en leefbaarheid van het centrum, in Enschede staat revitalisering van het centrum voorop.
- Grote ondernemers – zoals winkelketens – die in het gebied actief zijn, spelen een belangrijke rol in de besluitvorming, maar investeren niet zelf in de ondergrondse infrastructuur.
- Er is steeds sprake van financiering door meerdere partijen, waarbij ook cofinanciering door het Rijk (direct of indirect) een belangrijke rol speelt.

Verandering van bevolkingsomvang ten opzichte van 2000



Bron: CBS

Toename verstedelijking in Nederland. (Bron: www.wlo2015.nl/rapporten-wlo/regionale-ontwikkelingen-en-verstedelijking)

Noodzaak groeit

Ondergronds bouwen helpt bij het duurzaam omgaan met ruimte. Door toenemende verstedelijking en ruimtegebruik zal de noodzaak daartoe steeds groter worden. Echter, de potentie van ondergronds bouwen wordt in veel gevallen onvoldoende benut, onder meer omdat er nog geen goed inzicht is in de langetermijneffecten die ondergronds bouwen kan genereren, en omdat specialistische expertise moeilijk zijn weg vindt in de wereld van de ruimtelijke ordening en besluitvormers. Ondergrondse opties lijken pas serieus op tafel te komen als er geen andere mogelijkheden haalbaar lijken, en/of het besluitvormingsproces vastloopt. De besluitvorming over de ondergrondse opties is daarbij onderdeel van

het – veelal irrationele – politieke besluitvormingsproces. In beide onderzochte projecten versterkt de ondergrondse oplossing de ontwikkeling van bovengrondse waarden, zoals leefbaarheid en economische vitaliteit, en de waarde van het vastgoed. Het ontwikkelen en realiseren van een ondergrondse oplossing staat in de onderzochte projecten niet op zichzelf, maar is ingebed in een grotere stedenbouwkundige opgave. Hierin hebben de ondergrondse opties een positieve vliegwielwerking voor het gebied.

In beide projecten investeren meerdere partijen in de ondergrondse optie om deze ontwikkeling mogelijk te maken. Dit zijn steeds publieke partijen.

Voor het beter benutten van ondergrondse oplossingen betekent dit dat ondergrondse opties ingebed moeten worden in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen. Daartoe dienen zij vroegtijdig in afwegingsprocessen in beeld te zijn en meegenomen te worden. Het gebruik van lange termijn maatschappelijke waarden als gevolg van ondergronds bouwen moet daarin een plek krijgen. Het verkrijgen van beter inzicht in deze waarden is daarvoor van belang. Hierbij moet ook geanticipeerd worden op het irrationele, politieke karakter van het besluitvormingsproces. Dit kan onder meer door het signaleren en gebruiken van zogenaamde 'windows of opportunity's' en slimme koppelingen van besluiten aan andere stakeholders en dossiers.

Geert Roovers werkt bij Saxion hogeschool en de Antea Group, Olaf Koops werkt bij NEO Observatory en Lidwien Besselink bij Centrum voor Ondergronds Bouwen, gemeente Amsterdam. De auteurs vormen het team dat leiding geeft aan het COB-onderzoek naar de waarden van ondergronds bouwen.



Verstedelijking neemt overal ter wereld toe. Zie hier Brussel. (Bron: www.wtnschp.be)