



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Stedelijke ontwikkeling en mobiliteit: 8 handvatten voor de ontwikkeling van spoorzones tot knooppunten

Kuijpers, C.; Noy, M.; Buck, P.; Ongering, L.; Bertolini, L.; Tordoir, P.; van Velsen, K.; Verroen, E.; Venhoeven, T.

Publication date

2010

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Kuijpers, C., Noy, M., Buck, P., Ongering, L., Bertolini, L., Tordoir, P., van Velsen, K., Verroen, E., & Venhoeven, T. (2010). *Stedelijke ontwikkeling en mobiliteit: 8 handvatten voor de ontwikkeling van spoorzones tot knooppunten*. Ministerie van VROM, Ministerie van V&W, NS, ProRail. <http://publicaties.minienm.nl/download-bijlage/22984/2e168.pdf>

General rights

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), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Stedelijke ontwikkeling

8 handvatten voor de ontwikkeling van spoorzones tot knooppunten
en mobiliteit



Stedelijke ontwikkeling

8 handvatten voor de ontwikkeling van spoorzones tot knooppunten

en mobiliteit



DE RIJTLIJNEN
LINDEN

VEEL
BAU

Inhoudsopgave

Voorwoord: De oogst van twee jaar samenwerking	04
Column: Get connected!	06
Een stap verder: van spoorzoneontwikkeling naar knooppuntontwikkeling	09
Twee jaar spoorzoneontwikkeling: een terugblik	13
Aanleiding	13
Opzet: samenwerking en voorbeeldprojecten	13
Vijf voorbeeldprojecten: visie en financiële haalbaarheid	14
Wat hebben andere spoorzones eraan?	15
De wereld is veranderd	15
Acht handvatten voor knooppuntontwikkeling	19
HANDVAT 1 – Analyseer het mobiliteitssysteem op lokale en regionale schaal voor een unieke knoop	19
HANDVAT 2 – Gebruik de multimodale bereikbaarheid om bedrijven en marktpartijen aan te trekken	20
HANDVAT 3 – Verken breed, maak bestuurlijke keuzes en leg deze vast in een gebiedsvisie/masterplan	21
HANDVAT 4 – Gebruik de gebiedsvisie/het masterplan om te prioriteren en faseren	23
HANDVAT 5 – Zorg dat er op korte termijn wat gebeurt en houdt ruimte voor toekomstige ontwikkelingen	24
HANDVAT 6 – Betrek de juiste partijen op het juiste moment	27
HANDVAT 7 – Betrek marktpartijen en investeerders in een vroeg stadium	27
HANDVAT 8 – Gebruik de experimenteerruimte	28
Knooppuntontwikkeling heeft de toekomst	31
Colofon	

Voorwoord

De oogst van twee jaar samenwerking

In 2008 zijn wij het programma Spoorzoneontwikkeling gestart. Met dit programma wilden ProRail, de Nederlandse Spoorwegen (NS Poort) en de ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de herontwikkeling van binnenstedelijke spoorzones stimuleren en meer inzicht verkrijgen in de belemmeringen waarmee gemeenten te maken krijgen als zij deze spoorzones willen herontwikkelen.

In juni 2010 hebben wij samen met het door ons opgerichte expertteam spoorzoneontwikkeling de belangrijkste ervaringen uit twee jaar werken aan spoorzones benoemd. Ook hebben we gekeken naar de bereikte resultaten en opgedane lessen uit de vijf voorbeeldprojecten – Amersfoort, Groningen, Nijmegen, Roosendaal en Zwolle. Uit die ervaringen, resultaten en lessen zijn in totaal acht praktische handvatten geformuleerd voor iedereen die aan de slag wil met spoorzoneontwikkeling. Deze handvatten hebben wij voor u in dit boek op een rij gezet.

De wereld staat echter niet stil. De gevolgen van de economische crisis zijn merkbaar, de woningbouwopgave wordt vooral kwalitatief en thema's als krimp, verloedering van bedrijventerreinen en leegstand van kantoren vergroten de druk op binnenstedelijke (her)ontwikkeling. Investeren in het versterken en vergroten van de dynamiek van het stedelijk gebied is nodig om Nederland een duurzame toekomst te bieden. Wij zijn van mening dat het verbinden van het mobiliteitssysteem aan ruimtelijke ontwikkeling hiervoor een randvoorwaarde is.

Spoorzones met hun binnenstedelijke ligging zijn naar onze mening aantrekkelijke locaties voor (her)ontwikkeling. Het gaat daarbij niet enkel om de spoorzone zelf, maar juist om het functioneren van de knoop als geheel. Om die knoop optimaal te laten functioneren, moeten we zoals gezegd stedelijke ontwikkeling en mobiliteit met elkaar verbinden. Dit leidt naar ons idee tot een levendig stedelijk gebied, meer reizigers en een gewenste economische dynamiek.

Dit boek begint met een column en een visie op de toekomst van spoorzoneontwikkeling. Waarom we naar knooppuntontwikkeling toe moeten en

welke kansen dit biedt. De handvatten voor spoorzoneontwikkeling, die daarna volgen, zijn ook toepasbaar voor knooppuntontwikkeling. Het laatste deel gaat over de richting die wij kiezen voor de toekomst en het zal u niet verbazen welke dat is.

Ook willen we nog een woord van dank uitspreken aan de leden van de Adviesraadcommissie: Luca Bertolini, Pieter Tordoir, Koen van Velsen, Eric Verroen en Ton Venhoeven.

Wij hopen dat u in dit boek praktische handvatten vindt en dat het u net zoals ons inspireert om van spoorzones levendige knooppunten te maken die passen binnen de sociaaleconomische dynamiek van uw stad.

De stuurgroep spoorzoneontwikkeling:

Chris Kuijpers (voorzitter, directeur-generaal ruimte, ministerie van VROM)

Michiel Noy (directeur NS Poort)

Patrick Buck (directeur projecten ProRail)

Lidewijde Ongering (directeur-generaal mobiliteit, ministerie van Verkeer en Waterstaat)

Station Centraal

Een uitgebreide omschrijving van het belang van spoorzoneontwikkeling is te vinden in het boek "Station Centraal, Over het samenbinden van station en stad" van de rijksadviseur voor de Infrastructuur Ton Venhoeven en spoorbouwmeester Koen van Velsen. Een visionair boek over spoorzoneontwikkeling met (inter)nationale voorbeelden.

Deze uitgave is afkomstig van het Atelier Rijksbouwmeester en bureau Spoorbouwmeester. ISBN: 978-90-73525-47-4

Column

Get connected!

De eerste tien jaar van deze eeuw kenmerken zich door het toenemende belang van netwerken. Dat is sterk zichtbaar in de opkomst van sociale netwerken. Verbonden zijn met je vrienden, collega's en familie door sociale netwerken zoals LinkedIn of Facebook is de 'must-have' van deze tijd. Die netwerkgedachte vertaalt zich ook steeds meer in ons gedrag. Locatiegebonden zijn is een taboe. We willen bewegen, flexibel zijn en doen wat we willen op elk moment van de dag. Werktijden vervagen en werk en privé lopen steeds meer in elkaar over.

Dit zorgt ervoor dat we moeten nadenken of ons huidig netwerk van verbindingen wel is meegegroeid. Zijn de faciliteiten in Nederland ingericht op de gewenste flexibiliteit van mensen? Nee, ons netwerk is te statisch, waardoor we kansen missen. Het is nodig om onze blik te verbreden en te investeren in hoogwaardige, flexibele verbindingen. Zowel digitaal als fysiek.

Dit boek gaat over spoorzone- en knooppuntontwikkeling. Want knooppunten zijn een belangrijk onderdeel in mobiliteitsnetwerk en essentieel om ons totale fysieke netwerk te optimaliseren. En rond een dergelijk knooppunt is ruimte en potentieel om functies en modaliteiten te combineren. Door beide te ontwikkelen bereiken we die gewenste flexibiliteit en een netwerk van unieke knooppunten. Wonen, werken, ontspannen. Het kan er allemaal. Want flexibel zijn, betekent ook ter plekke keuzes kunnen maken. Ga ik naar de film, moet ik werken of wil ik winkelen?

In de komende jaren worden knooppunten alleen maar belangrijker. De digitalisering van de samenleving gaat een nieuw stadium in. Steeds meer informatie kan op elk gewenst moment en op elke gewenste plek worden gehaald. In de toekomst zal de reiziger op zijn telefoon bepalen wanneer en wat hij doet. Hoe laat komt de trein, is dit de beste aansluiting, zal ik hier of straks boodschappen doen of bereid ik nu de vergadering voor? Deze ontwikkeling kan prima worden gefaciliteerd door goede knooppunten te realiseren waarbinnen multifunctioneel kan worden gekozen tussen ontspannen, reizen of werken.

Knooppuntontwikkeling staat echter nog in de kinderschoenen. Grote knopen zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht worden al aangepakt. Deze knopen worden aangepakt binnen het Rijksprogramma Nieuwe Sleutelprojecten¹, want ze zijn de sleutel tot het nationale en regionale OV-netwerk en de sleutel tot de stad. Middelgrote knooppunten hebben hun eigen kansen en potentieel. Soms moeten we kijken hoe we de auto, fiets, voetgangers en de trein beter kunnen verbinden door P+R-faciliteiten of wandel- en fietsroutes. Andere knopen bieden kansen voor bedrijven om elkaar te ontmoeten, te netwerken of transacties te sluiten. En altijd moet de flexibiliteit van de knoop voorop blijven staan.

Het mooiste is: al deze knopen zijn nu al met elkaar verbonden. Maar de potenties kunnen beter worden benut. Op deze manier maken we van een snoer van knopen, een snoer van parels. Hoe dat kan, laat dit boek u zien.

Zjef Budé (programmamanager spoorzoneontwikkeling, ministerie van VROM)

¹ Daarnaast worden binnen dit rijksprogramma de stations Breda en Arnhem aangepakt



Een stap verder:

van spoorzoneontwikkeling naar knooppuntontwikkeling

door Ton Venhoeven (rijksadviseur voor de infrastructuur)
en Koen van Velsen (spoorbouwmeester)

Spoorzones hebben enorme potenties: door hun centrale ligging en goede bereikbaarheid zouden het gewilde locaties in de stad moeten zijn. Toch liggen veel spoorzones of grote delen daarvan nog altijd braak. Hoe kan dat? Om de ontwikkelpotentie goed te zien moeten we voorbij huidige voorkeuren kijken, naar trends en ontwikkelingen die maken dat ons leven er in 2040 anders uit ziet.

Sinds de introductie van het ABC-locatiebeleid in 1988, zijn in Nederland twee met elkaar concurrerende mobiliteitsnetwerken ontstaan. Elk netwerk bedient haar eigen gebruikers. Het openbaar vervoernetwerk is stedelijk van aard, bedient vooral binnensteden en veel overheidsgerelateerde kantoren bij stations. Het autonetwerk sluit juist veel woon- en werklocaties in uitleggebieden langs de snelweg op elkaar aan. Beide netwerken functioneren naast elkaar en hebben specifieke voordelen. Maar ze zijn over het algemeen onderling slecht verbonden. Zo laat het parkeren bij stations vaak te wensen over en worden locaties langs de snelweg zelden goed ontsloten door het openbaar vervoer.

Het beter koppelen van beide netwerken kan over en weer tot flinke voordelen leiden, onder meer ten aanzien van de betrouwbaarheid, de doorstroming, de bereikbaarheid en de voorspelbaarheid van reistijd en comfort. Daarom wordt er sinds enige jaren hard aan die betere verbinding

gewerkt. Er komen steeds meer transferia en P+R-voorzieningen en het rijk gebruikt 'Nieuwe Sleutel Projecten' om van HSL stations hoogwaardige stedelijke gebieden te maken. Hiermee is een eerste stap gezet in het verbinden van ruimte en mobiliteit en het stimuleren van 'knooppuntontwikkeling'. Het verknopen van verschillende netwerken, oftewel 'modal merge', vergroot de capaciteit en de robuustheid van het totale infrastructurele systeem en zorgt er tegelijk voor dat reizigers telkens kunnen kiezen hoe te reizen: met de auto, het openbaar vervoer, de fiets, lopend of met een combinatie. Het uiteindelijke doel is dat alle woningen en bedrijven in 2040 multimodaal bereikbaar zijn.

Een optimale aansluiting tussen de vervoersmodaliteiten kan bij uitstek worden gemaakt in spoorzones en stationsgebieden. Het openbaar vervoer kan daar in veel gevallen ook een aantrekkelijke aanvulling of zelfs een uitstekend alternatief voor de auto worden. Tal van zaken kunnen hier een goede bijdrage aan leveren, zoals hoogfrequent openbaar vervoer, de beschikbaarheid van mobiel internet, goede P+R-voorzieningen met een goede aansluiting op het hoofdwegennet en beter voor- en natransport, bijvoorbeeld door de OV-fiets. Belangrijk is ook de kwaliteit van de leefomgeving: aantrekkelijke fiets- en voetgangersroutes, mooie stedelijke ruimtes, bijzondere architectuur en goede voorzieningen op en rond het station.

Terwijl nu – in 2010 – nog grote delen van spoorzones braak liggen en de gebiedsontwikkeling vaak nog gezien wordt als een lastige opgave, zouden deze verkeersknopen binnenkort wel eens de sleutel kunnen bieden tot de ontwikkeling van vitale en duurzame stedelijke regio's. Slimme investeringen spelen hier optimaal op in, zeker nu de economische vooruitzichten ons dwingen tot strategische keuzes. We willen liefst op zo veel mogelijk terreinen profiteren van geld dat we maar één keer uitgeven. Dat kan bij uitstek bij het investeren in knooppunten. In 2040 vraagt echt niemand meer waarom je spoorzones en knooppunten zou willen ontwikkelen. Meer dan nu zijn stationsgebieden knooppunten voor (inter)nationaal vervoer waar stromen mensen elkaar ontmoeten. De spoorzone is in 2040 een volwaardig onderdeel van de stad; een publiek en levendig brandpunt van duurzame stedelijke cultuur en vitale economische ontwikkeling. Daarbij spelen megatrends als globalisering, vergrijzing en klimaatverandering een belangrijke rol.

Toenemende mobiliteit is een van de belangrijkste drijvende krachten achter globalisering. Goederen die we kopen bijvoorbeeld, komen tegenwoordig uit de hele wereld. Maar ook het dagelijks leven van veel mensen omvat een steeds grotere verscheidenheid aan activiteiten op steeds meer locaties. In deze context hebben plekken die goed met de wereld zijn verbonden meer te bieden dan afgelegen locaties. Zelfs de opkomst van digitale communicatiesystemen veroorzaakt eerder meer dan minder mobiliteit omdat de wens en noodzaak om elkaar ook fysiek te ontmoeten alleen maar blijkt toe te nemen. Gebieden die goed bereikbaar zijn, hebben steeds grotere concurrentievoordelen ten

opzichte van regio's in de periferie. Dit voordeel vertaalt zich in grote culturele en sociale dynamiek, veel commerciële activiteit en hoge vastgoedwaarden. Dergelijke zaken worden nog extra versterkt door het doorgaans hoge voorzieningenniveau van stedelijke regio's. Daardoor zijn stedelijke regio's met goede en mooie knooppunten ook aantrekkelijke woon- en werklocaties.

In Europa zal vergrijzing dit effect nog verder versterken: waar we nu nog drie 'werkenden' per vijftigplusser hebben, zijn dat er straks 1,75. De meeste van hen zullen zich in stedelijke regio's en in de nabijheid van knooppunten vestigen. Hier zijn de meeste voorzieningen en hier kun je verschillende activiteiten met het minste tijdsverlies combineren. Dit proces versterkt zichzelf. In de achtergebleven gebieden betekent het vertrek van jonge mensen vaak ook het vertrek van de voorzieningen, de aantasting van leefkwaliteit en dalende huizenprijzen. Door goede verbindingen kunnen deze gebieden echter meeprofiteren van de economische activiteit en het (zorg-)voorzieningenniveau van stedelijke concentraties.

Goed verknoopte spoorzones spelen ook een belangrijke rol bij het duurzaam en energiezuinig functioneren van steden. Stationsgebieden bestrijken namelijk grote terreinen, die zeer geschikt zijn voor vestiging van bedrijven, woningen en stedelijke voorzieningen. Hoge dichtheid draagt hier bij aan een grote diversiteit van activiteiten in het hart van de steden, op korte afstand van elkaar. Dit zorgt ervoor dat per transactie minder transport nodig is omdat de afstand tussen werk, wonen en ontspanning kleiner wordt, wat het langzaam verkeer, de sfeer op straat en de

stedelijke economie ten goede komt. Het toch al energiezuinige openbaar vervoer wordt tegelijk beter betaalbaar en kan misschien frequenter rijden. Hogere bebouwingsdichtheid rond knopen maakt ook de implementatie van duurzame technologieën rendabel. Er ontstaan kansen voor de toepassing van Cradle2Cradle principes. Afvalstromen en warmte kunnen worden hergebruikt, smartgrids maken de uitruil van energie mogelijk. Alles bij elkaar levert dit grote besparingen op in energie, reiskilometers en ruimtegebruik waar de natuur, het landschap en de mensen van profiteren.

Het ontwikkelen van spoorzones en knooppunten is dus een aantrekkelijke uitdaging. Dit roept de vraag op hoe we onze spoorzones kunnen transformeren tot die multimodale knooppunten met bruisende economische dynamiek, tot die goed bereikbare, duurzame en vitale centra waar de wijde omgeving van kan profiteren. Dit boek geeft hierop een aantal antwoorden. Een ding willen wij wel hier al zeggen: we zullen verder moeten kijken dan de stationslocaties alleen. Er liggen immers ook grote kansen in de ontwikkeling van nieuwe regionale strategieën. Als we slim zijn gaan gebieden elkaar niet beconcurreren maar vullen ze elkaar aan. Door de koppeling van krimpregio's aan bruisende stedelijke knooppunten worden beide attractiever. Spoorzones zijn dan in 2040 inderdaad de bruisende centra van duurzame stedelijke regio's. Stukken stad waar mensen graag wonen, werken en ontspannen, mede dankzij een optimale mobiliteit en een groot en gemengd voorzieningenaanbod.



Groningen: ondertekening intentieovereenkomst

De gemeente Groningen en de provincie Groningen willen het Groningse stationsgebied oppakken. Daarvoor gaan ze met de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat, ProRail en NS Poort samenwerken. Hiervoor ondertekenden de partijen in oktober 2009 een intentieovereenkomst.

De gemeente wil de spoorzone ontwikkelen tot een levendig en aantrekkelijk gebied met woningbouw, cultuur, publieke voorzieningen en bedrijvigheid. Ook wordt de aanlooproute vanaf het station naar de binnenstad aantrekkelijker gemaakt. Er is een uitgebreide analyse gemaakt van de toekomstige verkeerssituatie in en om het station als gevolg van de verwachte grote groei in openbaar vervoergebruik. Deze analyse vormt de basis voor de stedenbouwkundige en infrastructurele plannen van de gemeente.

Twee jaar spoorzone-ontwikkeling:

een terugblik

Het programma spoorzoneontwikkeling loopt nu twee jaar. Programmapartners zijn bij elkaar gebracht, een expertteam is opgericht en vijf voorbeeldprojecten zijn geselecteerd. Wat is de status anno 2010?

Aanleiding

Het programma spoorzoneontwikkeling is ontstaan door het beeld dat in de Nederlandse binnensteden vele hectares aan extensief gebruikte terreinen langs het spoor liggen. Deze zouden hun functie voor het spoornet in de loop der tijd verloren hebben of gaan verliezen. Een eerste schatting ging uit van een areaal van ongeveer 1.600 hectare. Voor de spoorsector onrendabele gronden die kansen bieden voor herontwikkeling met onroerend goed.

Voor het rijk zijn deze spoorzones vanwege hun veelal strategische plek – bij verschillende vervoersstromen en in het centrum van het stedelijk gebied – bij uitstek geschikt voor binnenstedelijke vernieuwing. Herontwikkeling van deze gronden naar een combinatie van wonen, werken en recreëren, kan bijdragen aan de versterking van de stedelijke structuur. Dit sluit goed aan bij de binnenstedelijke ambities uit de Nota Ruimte, maar biedt ook kansen voor het realiseren van de openbaar vervoersambities uit de Mobiliteitsaanpak.

Het feit dat gemeenten nog niet actief aan de slag waren met spoorzoneontwikkeling was voor het rijk en de spoorsector een duidelijk signaal. Bekend was dat milieube-

lemmeringen, externe veiligheidsproblemen, de hoge kosten van uitplaatsing van emplacementen en een slechte aansluiting op de directe omgeving vanwege de barrièrewerking van het spoor, de grootste belemmeringen veroorzaakten om met deze gronden aan de slag te gaan.

Dit alles is reden geweest voor het rijk en de spoorsector om in 2008 de handen ineen te slaan en aan de slag te gaan met spoorzoneontwikkeling. Door kansen en belemmeringen in kaart te brengen alsook door spoorzoneontwikkeling te stimuleren, ontstond er een gezamenlijk belang.

Opzet: samenwerking en voorbeeldprojecten

ProRail, NS Poort en de ministeries van VenW en VROM werken sinds de oprichting van het programma spoorzoneontwikkeling op structurele basis met elkaar samen. Er is een programmateam en een stuurgroep opgericht, die regelmatig bijeenkomen om de voortgang te bespreken.

Samenwerking is er ook op projectniveau. Er zijn vijf voorbeeldprojecten geselecteerd – Amersfoort, Groningen, Nijmegen, Roosendaal en Zwolle – om op basis van de praktijk inzicht te krijgen in de kansen en bedreigingen van spoorzoneontwikkeling. Deze locaties zijn gekozen omdat ze zich goed lenen voor stedelijke ontwikkeling en de gemeente ambities had om met de spoorzone aan de slag te gaan. Maar ondanks de aanwezige potentie was de voortgang in deze projecten matig door

eerder genoemde redenen zoals externe veiligheid. Ondersteuning vanuit het programma kon hierbij hulp bieden. Voor ieder voorbeeldproject heeft de betrokken gemeente een van de programmapartijen (ProRail, NS Poort, het ministerie van VenW of het ministerie van VROM) als aanspreekpunt. Door de selectie als voorbeeldproject zijn de projecten ook bestuurlijk op de agenda gezet. In een aantal van deze projecten hebben de partijen hun intentie om samen tot herontwikkeling van de spoorzone te komen vastgelegd, zoals in het voorbeeldproject Groningen.

Ter ondersteuning van iedere gemeente van de vijf voorbeeldprojecten heeft het programma een expertteam² spoorzoneontwikkeling opgericht. De taak van het expertteam was om de gemeente van onafhankelijk advies te voorzien op onderwerpen als organisatie, ruimtelijke visie, economische potenties en stedenbouwkundige aspecten. Door haar advisering hield het expertteam de betreffende gemeente een spiegel voor waar het gaat om het realisme, mogelijkheden en fasering in de aanpak van hun eigen spoorzone. Een van de terugkerende aspecten daarbij was het in beeld brengen van de mobiliteitspotenties van het gebied en het afstemmen van de ruimtelijke ontwikkelingen daarop.

² Het expertteam spoorzoneontwikkeling bestaat uit: Ton Venhoeven (rijksadviseur voor de infrastructuur), Koen van Velsen, (spoorbouwmeester), Pieter Tordoir (hoogleraar economische geografie en planologie Universiteit van Amsterdam), Luca Bertolini (hoogleraar planologie Universiteit van Amsterdam) en Erik Verroen (vervoersplanoloog en verkeerskundige, partner bij Twynstra Gudde).

In elk voorbeeldproject heeft de gemeente samen met de programmapartijen als onderdeel van de haalbaarheidsfase (gebied)visies opgesteld en de financiële haalbaarheid bekeken. Sommige gemeenten werken al aan een vertaling van de gebiedsvisie in een stedenbouwkundig plan. In dit proces hebben de programmapartijen kennis ingebracht over gebiedsontwikkeling, ruimtelijke kaders, het mobiliteitssysteem, marktkansen, ontwikkelstrategieën, wettelijke mogelijkheden, reizigerswensen en de randvoorwaarden voor het spoor. Ook zijn er deelonderzoeken gefinancierd. Procesmatig hebben gemeenten en programmapartijen samengewerkt bij het komen tot haalbare plannen. Hiervoor hebben de programmapartijen actief geparticipeerd in de projectteams.

Op een aantal van de belemmerende factoren voor spoorzoneontwikkeling hebben de programmapartijen gaandeweg het programma steeds meer grip gekregen. Belemmeringen op het gebied van externe veiligheid worden grotendeels weggenomen door het Basisnet Spoor. Hierin zijn tussen het rijk, gemeenten, provincies en bedrijfsleven afspraken gemaakt over hoeveel gevaarlijke stoffen via het spoor vervoerd mogen worden en tot waar er gebouwd mag worden rondom het spoor. De Crisis- en herstelwet biedt verder kansen voor gemeenten om te experimenteren met procedures rondom (milieu)wetgeving. Daarnaast hebben de spoorsector en het rijk elkaar gevonden bij een betere coördinatie van infrastructurele ingrepen. Dialoog en inbreng van kennis hebben geleid tot creatieve en verrassende oplossingen voor moeilijke problemen. Hierdoor is een versnelling aangebracht in al lopende processen.

Inmiddels heeft bijna elke gemeente voor haar voorbeeldproject duidelijk welke mogelijkheden en bedreigingen er zijn voor herontwikkeling. Ook is er zicht ontstaan op de (financiële) haalbaarheid. Nu deze haalbaarheidsfase is afgerond bekijkt elke gemeente wie nodig is in de vervolgfase van het project en op welke manier die betrokkenheid ingevuld moet worden.

Wat hebben andere spoorzones eraan?

Naast het werken met voorbeeldprojecten, heeft het programma gewerkt aan kennisdeling en –verspreiding, en het uitdragen van de ervaringen uit de voorbeeldprojecten. Zo is geprobeerd om ook andere gemeenten en marktpartijen te inspireren en handvatten te bieden om met spoorzoneontwikkeling aan de slag te gaan.

De kennis en ervaringen uit de voorbeeldprojecten (over externe veiligheid, kansen en bedreigingen van spoorzones, samenwerking, infrastructuur en vormen van gebiedsontwikkeling) is breed onder de aandacht gebracht tijdens een jaarlijks symposium, door het uitgeven van het ‘Spoorzone magazine’ en door activiteiten in het kader van het kennis- en leertraject van het programma Mooi Nederland.

De lessen uit de voorbeeldprojecten, de adviezen van het expertteam en de publicaties over spoorzoneontwikkeling bieden samen praktische handvatten voor gemeenten, projectontwikkelaars en marktpartijen om de potenties van spoorzoneontwikkeling te zien. In het volgende hoofdstuk zijn die handvatten samengevat als praktische leidraad voor gemeenten die aan de slag willen met spoorzoneontwikkeling.

De wereld is veranderd

In de afgelopen twee jaar zijn de randvoorwaarden voor spoorzoneontwikkeling veranderd. Zo waren de bouw- en financiële sector bij de aanvang van het programma Spoorzoneontwikkeling op hun toppunt. Bedrijven maakten winst en de verkoop van kantoren en woningen liep soepel. Inmiddels is onder invloed van de economische crisis de marktvraag naar woningen en kantoren afgezwakt en is bij ruimtelijke ontwikkelingen sprake van een schaalverkleining. De woningbouwopgave verschuift naar een kwalitatieve opgave en thema’s als krimp, verloedering van bedrijventerreinen en leegstand van kantoren veranderen de wijze van gebiedsontwikkeling. De financiële sector is door de bankencrisis minder enthousiast geworden om lagere rendementen en hogere risico’s te accepteren en de overheidsfinanciën vragen om een selectievere rijksinzet. De financiering van (integrale) gebiedsontwikkelingen zoals spoorzones wordt daardoor moeilijker.

Ondanks de moeilijkere financiering, pleiten diverse wetenschappelijke raden juist nu voor ontwikkeling van spoorzones, als kans om de sociaaleconomische dynamiek in het stedelijk gebied te verbeteren en te vergroten. Dit past bij de gewenste kwalitatieve marktvraag op de woning- en kantorenmarkt, die bij uitstek in het stedelijke gebied kan worden opgevangen. De VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat pleiten voor het verschuiven van de focus naar knooppuntontwikkeling, waarin ruimte en mobiliteit samenkomen.



Roosendaal: realisme in de plannen

Al rond het jaar 2000 had de gemeente Roosendaal plannen voor de herontwikkeling van de spoorzone. De ambities waren torenhoog. Het emplacement zou worden uitgeplaatst, bestaande bedrijven zouden worden verplaatst en er zou grootschalige ontwikkeling in het vrijkomende gebied van in totaal ruim 70 ha, plaatsvinden. Externe veiligheid belemmerde echter de voortgang van de ontwikkelingen.

In samenwerking met de programmapartijen zijn de plannen opnieuw bekeken. Het emplacement uitplaatzen bleek financieel niet haalbaar, maar ook niet nodig om de doelstellingen van de gemeente te kunnen bereiken. Op dit moment worden er plannen uitgewerkt die recht doen aan het spoorse verleden en de spoorse functies, de marktvraag en de ambities van de stad.

In het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat 'Van modal shift naar modal merge'³ pleitte de VenW-raad al in 2001 voor het inzetten op een mobiliteitssysteem dat draait om een goede aansluiting van verschillende modaliteiten en schakels op verschillende schaalniveaus. Het advies van de VROM-raad 'Acupunctuur in de hoofdstructuur'⁴ sluit daarop aan door te pleiten voor een koppeling tussen mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling, net zoals de Uitvoeringsalliantie Centrum- en Knooppuntontwikkeling⁵ die stelt dat de potentie van knooppunten nog lang niet is benut.

Door de veranderde marktvraag voor woningen en thema's als krimp en leegstand, neemt het belang van investeringen in het stedelijke gebied toe. De potentiële economische effecten van knooppunten daarbinnen bieden kansen die niet verloren mogen gaan.

³ Raad voor Verkeer en Waterstaat, Van modal shift naar modal merge; advies over de toekomst van het regionaal verkeer en vervoer, Den Haag, maart 2001

⁴ VROMraad, Acupunctuur in de hoofdstructuur; naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit, advies 071, Den Haag, 2009

⁵ Centrum- en knooppuntontwikkeling ontrafeld - Aanbevelingen van de UitvoeringsAlliantie Centrum- en knooppuntontwikkeling, 2010



Nijmegen: mobiliteitsanalyse als onderlegger van stedenbouwkundige ontwikkeling

In haar advies over Spoorzone West Nijmegen wees het expertteam spoorzoneontwikkeling op het ontbreken van een groter vervoerskundig kader en op het belang om dit wel te hebben. Het station Nijmegen Centraal is het belangrijkste vervoersknooppunt binnen de stad en dat bepaalt voor een belangrijk deel de mogelijke toekomstige functies en het programma in het gebied. Op grond van dit advies heeft de gemeente Nijmegen besloten om de eerste prioriteit te geven aan het laten ontwikkelen van een mobiliteitsvisie in relatie tot de stad. Deze mobiliteitsvisie zal als onderlegger gaan dienen voor de stedenbouwkundige ontwikkeling van Spoorzone West Nijmegen.

Acht handvatten

voor knooppuntontwikkeling

Twee jaar werken aan spoorzoneontwikkeling heeft geresulteerd in 8 handvatten. Handvatten voor iedereen die aan de slag wil met een spoorzone in het perspectief van knooppuntontwikkeling. Ze zijn ondergebracht in vier categorieën: multimodale bereikbaarheid, visie, samenwerking, financiën en regelgeving.

Multimodale bereikbaarheid: het “hart” van knooppuntontwikkeling

De mogelijkheden voor herontwikkeling naar een combinatie van wonen, werken en recreëren op de vaak extensief gebruikte gronden langs het spoor geeft spoorzones een grote potentie. Uit de ervaringen in de vijf voorbeeldprojecten blijkt dat de kracht van de spoorzone niet alleen zit in de mogelijkheden voor herontwikkeling. Juist de multimodale bereikbaarheid in combinatie met die mogelijkheden tot herontwikkeling van de spoorzone of eigenlijk het knooppunt, maakt dat er een (markt)vraag naar nieuwe ontwikkelingen en een intentie om te investeren ontstaat. Hier volgen twee handvatten om die potentie op de juiste manier te benutten.

HANDVAT 1 – Analyseer het mobiliteitsstelsel op lokale en regionale schaal voor een unieke knoop

Om de potentie van een spoorzone of knoop te onderzoeken en inzichtelijk te maken, is het belangrijk dat gemeenten een analyse van het mobiliteitsstelsel maken, zowel lokaal als regionaal. Op basis van deze analyse kunnen gemeenten beter besluiten welke ruimtelijke ontwikkeling past bij het mobiliteitsstelsel om het knooppunt op regionale schaal uniek te maken.

Op lokale schaal bestaat het mobiliteitsstelsel uit het geheel van vervoersstromen van openbaar vervoer, voetgangers, fietsers en autoverkeer. Door deze verschillende mobiliteitsstromen inzichtelijk te maken en over elkaar te leggen, ontstaat een totaalbeeld van het lokale mobiliteitsstelsel. Met dit totaalbeeld kan worden bekeken welke vervoersstromen beter kunnen, conflicteren of juist kansen bieden.

Uit de analyse van het mobiliteitsstelsel in het voorbeeldproject Nijmegen blijkt bijvoorbeeld dat de autobereikbaarheid van de knoop matig is. Voor grote zakelijke kantoren, welke nu veelal om de mobiliteitsknoop in Nijmegen zijn gelegen, is autobereikbaarheid wel essentieel. Het verder ruimtelijk ontwikkelen van de stationsomgeving in Nijmegen zal zonder verbetering van de autobereikbaarheid dan ook niet leiden tot aantrekkelijker vastgoed voor zakelijke dienstverlening.

Naast het bekijken van de multimodale bereikbaarheid op lokale schaal is het ook nodig om te analyseren welke positie de spoorzone of het knooppunt binnen het regionale netwerk van knooppunten heeft. Zo heeft bijvoorbeeld een plek als de Zuidas een internationale (kennis en expertise) netwerkfunctie binnen de totale metropoolregio Amsterdam. Op regionale schaal kan het station een overstapplaats zijn van (regionaal) autoverkeer naar openbaar vervoer (zoals het station in Zwolle richting de Randstad), of kan het een regionale hoofdbestemming zijn voor treinreizigers vanwege de goede treindiensten zoals het station in Groningen. Deze toegankelijk-

heid voor bezoekers van buiten het eigen stedelijke gebied maakt een spoorzone of knooppunt ook een bijzonder aantrekkelijke vestigingslocatie voor bedrijvigheid.

Een spoorzone of knoop is daarom geen solitaire ontwikkellocatie maar een knooppunt in een groter netwerk. Gemeenten moeten het netwerk en de relatie tussen de knopen inzichtelijk maken en hierin – samen met de andere gemeenten in de regio en de provincie – een hiërarchie aanbrengen op regionale schaal. Zo kunnen gemeenten ontwikkelingen en bijbehorende programma's beter afstemmen op de potentie van de knoop. Ook kan concurrentie tussen verschillende locaties binnen de gemeente en op regionale schaal worden voorkomen. Op deze manier wordt elke knoop in het netwerk uniek en het netwerk als geheel duurzaam.

HANDVAT 2 – Gebruik de multimodale bereikbaarheid om bedrijven en marktpartijen aan te trekken

De multimodale bereikbaarheid en vaak centrale ligging van een spoorzone of knooppunt maakt dat deze een streep voor heeft op andere locaties als vestigingsplaats voor bedrijven. Zoals al uit handvat 1 blijkt is het nodig om te analyseren welke vervoersstromen er in een knooppunt samenkomen. Een goed functionerend knooppunt met mooie openbare ruimtes en goede voorzieningen is een levendige plek waar de vervoersstromen op elkaar aansluiten en mensen voor kortere of langere tijd elkaar ontmoeten of verblijven. Dit maakt het ook een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven.

Bedrijven zoeken naar vestigingslocaties die zowel met de auto als het openbaar vervoer en de fiets te bereiken zijn voor hun

werknemers en klanten. Spoorzones en knooppunten hebben dat bij uitstek in zich door hun centrale locatie in de stad, waardoor er vele verschillende vervoersstromen samenkomen en kruisen. Daarbij is ook van belang dat ze goed ontsloten zijn met andere belangrijke gebieden in de stad en de regio. Daarbij kan gedacht worden aan het stadscentrum, nationale vervoersassen (autosnelwegen), werklocaties, uitgaansgebieden, concentraties van onderwijs en wetenschap.

Naast een goede bereikbaarheid moet ook worden ingezet op de verblijfskwaliteit van de plek. Een aantrekkelijke openbare ruimte met een gevarieerd aanbod van functies zorgt voor een stedelijk karakter, een levendige publieke ruimte en een gevoel van sociale veiligheid. Dit zijn randvoorwaarden om bezoekers naar het knooppunt te trekken. Levendige publieke ruimtes ontstaan met name waar goede langzaamverkeersverbindingen zijn tussen verschillende gebieden in de stad. Langs belangrijke verbindingroutes ontstaan aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor kleinschalige bedrijvigheid en stedelijke functies. Het is dus noodzakelijk dat gemeenten sturen op logische loop- en fietsroutes tussen die locaties en het knooppunt.

Ook is voor multimodale knooppunten een goede autobereikbaarheid noodzakelijk. Het blijft een belangrijke vestigingsvoorwaarde voor het aantrekken van bedrijvigheid, maar ook geeft het de knoop de juiste positie binnen het regionale netwerk van knopen. Toch is te merken dat autobereikbaarheid van knooppunten vaak achterloopt. Dit komt vooral omdat stedelijke structuren nog stammen uit een autoloos tijdperk en er niet genoeg ruimte is om de auto te accommoderen. Met de transforma-

tie van stationsgebieden kan de noodzakelijke ruimte voor de auto worden geboden.

Dit is te zien in Zwolle. Het voorbeeldproject in Zwolle is een knooppunt dat zijn positie als overstapplaats naar de Randstad kan versterken. Door files op autosnelwegen in en naar de Randstad kunnen reizigers veel tijd verliezen, terwijl ze per openbaar vervoer vaker sneller zijn. Door een goede autobereikbaarheid van het knooppunt rondom het station in Zwolle kunnen reizigers die stap maken door eerst met de auto tot Zwolle te reizen en dan over te stappen op de trein. Om die autobereikbaarheid ook te faciliteren moeten spoorsector en gemeente samen zorgen voor voldoende parkeerfaciliteiten.

Daarnaast is ook te zien dat door die “poortfunctie” van Zwolle, het knooppunt ook een aantrekkende werking heeft op bedrijven die zich in Zwolle concentreren. Zo concentreert ook de Rijksoverheid hier kantoren voor verschillende departementen zodat rijksambtenaren uit Den Haag en collega's van uitvoeringsdiensten in het noorden en oosten hier elkaar kunnen ontmoeten.

Het verbeteren van de mix aan modaliteiten is dus van belang voor bedrijven en overheden. Het versterkt niet enkel het regionale en nationale vervoersnetwerk maar het zorgt ook voor een aantrekkelijke plaats voor bedrijven om zich te vestigen. Zo neemt met het versterken van elke knoop de waarde van het gecombineerde mobiliteitsnetwerk verder toe. Het stationsgebied wordt dan meer en meer een knooppunt in een netwerk van bedrijvigheid.

Visie: de “sleutel” voor sturing en prioritering

Een haalbaarheidsfase bestaat uit verschillende onderdelen – gebiedsvisie, businesscase en soms een stedenbouwkundig plan – als fundament voor de gebiedsontwikkeling. In de praktijk blijkt echter dat het instrument gebiedsvisie, waarin de relatie met omliggende gebieden wordt beschreven, te weinig wordt ingezet. Vaak wordt direct een stedenbouwkundig plan voor de locatie gemaakt, zonder de samenhang met ontwikkelingen op lokale en regionale schaal inzichtelijk te maken.

HANDVAT 3 – Verken breed, maak bestuurlijke keuzes en leg deze vast in een gebiedsvisie/masterplan

Het is van belang dat gemeenten goed in beeld brengen wat de positie en de potentie van een spoorzone of knooppunt is, voordat er stedenbouwkundige plannen gemaakt worden. Een stedenbouwkundig plan moet namelijk een uitwerking zijn van de gewenste ontwikkelrichting van de spoorzone of het knooppunt. Om dat te kunnen doen moet er, naast een mobiliteitsanalyse, ook gekeken worden naar de betekenis van de spoorzone of knooppunt binnen het economisch, ruimtelijk en maatschappelijke systeem op lokale en regionale schaal. Dit moet landen in een gebiedsvisie als startpunt voor een planvormingsproces.

De stedelijke ambities van de gemeenten zijn vaak al vastgelegd in gemeentelijke structuurplannen of stadsvisies. Het is daarom logisch om gebruik te maken van die analyse. Het is dan de kunst om de algemene ontwikkelrichtingen van het stedelijk gebied als geheel, te vertalen naar het deelgebied waarbinnen de spoorzone of het knooppunt is gelegen en te koppelen

Amersfoort: verbreding van de scope

Het programma heeft er in Amersfoort voor gezorgd dat de scope van het spoorproject “vrije kruising westzijde emplacement Amersfoort” verbreed is. De scope van het spoorproject is verbreed door ook het belang van de gebiedsontwikkeling te betrekken in de afwegingen tussen de verschillende uitvoeringsvarianten van de vrije kruising. Als gevolg van de bredere afweging is gekozen voor een dive-under van de sporen vanuit Amsterdam in plaats van een fly-over. De hoger geraamde kosten van de dive-under, in vergelijking tot de fly-over, zijn op grond van milieutechnische (geluid) en stedenbouwkundige (visuele hinder, planuitwerking) verantwoord. De dive-under als vrije kruising levert hier voor de gebiedsontwikkeling de minste beperkingen op.



aan de uitkomsten van de analyse van het mobiliteitssysteem. Zo ontstaat een integraal beeld op de positionering op regionaal en lokaal niveau van de spoorzone of knoop en wordt de samenhang tussen ruimte en mobiliteit ook op gebiedsniveau ingevuld en geborgd. In gevallen waarbij er al een duidelijke visie ligt met een deuluitwerking voor het gebied waarbinnen de spoorzone of het knooppunt is gelegen, kan ook volstaan worden met een masterplan. In dat masterplan moeten dan wel de belangrijkste elementen uit de (deel)visie gecombineerd worden met de analyse van het mobiliteitssysteem als kapstok voor de verdere uitwerking. Daarnaast moeten programmatische trends en kansen hierin een plaats krijgen. Als betrokken partijen (overheden, grondeigenaren en exploitanten) zelf een visie ontwikkelen op de functionaliteit en marktkansen van een gebied, helpt dit om in een vroeg stadium investeerders aan te trekken.

Vorkomen moet worden dat er gelijktijdig op meerdere plekken – zowel binnen de gemeente als op regionale schaal – (grootschalige) gelijkwaardige ontwikkelingen lopen of worden gestart, waardoor concurrentie optreedt tussen de verschillende locaties en exploitaties moeilijk financieel sluitend zijn af te ronden. Aansluiting op de vastgestelde ontwikkelrichting op regionaal niveau – zoals benoemd in de gebiedsagenda's van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) – kan daarbij helpen. Op die manier kan de spoorzone- en knooppuntontwikkeling ook zijn plaats vinden binnen andere ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen op (inter) regionale schaal. In de gebiedsagenda Oost is bijvoorbeeld de spoorzone Zwolle als een van de majeure opgaven opgenomen.

Bij de start van het komen tot een gebiedsvisie, is het praktisch om gebruik te maken van de werkwijze zoals beschreven door de commissie Elverding⁶. Hier zitten praktische handvatten in die ook gelden voor spoorzone- en knooppuntontwikkeling. Het starten met een brede verkenning naar de mogelijkheden en het trechteren gedurende de analyse tot een voorkeursproject past ook goed bij spoorzone- of knooppuntontwikkeling. Niet alleen zijn daarmee ook alle mogelijkheden in kaart gebracht, door de juiste partijen te betrekken (zie handvat 6) kunnen alle wensen bekeken en afgewogen worden. Dit maakt het wederom ook aantrekkelijker voor marktpartijen om te investeren. Het proces in het voorbeeldproject in Roosendaal loopt via deze aanpak.

De gebiedsvisie of het masterplan moet ook bestuurlijk vastgesteld worden. Dit zorgt ervoor dat de keuzes ook op bestuurlijk niveau gedragen worden. Bestuurders kunnen dan met deze visie burgers, marktpartijen, medeoverheden en potentiële investeerders mobiliseren, committeren en samenbinden. De gebiedsvisie wordt dan gebruikt om te komen tot een gezamenlijk project waaraan prioriteit wordt gegeven. Door die bestuurlijke vaststelling kunnen alle betrokken partijen gezamenlijk ontwikkelingen in gang zetten en ontstaat de benodigde urgentie en draagvlak die nodig is om deze complexe projecten van de grond te krijgen.

⁶ Adviescommissie versnelling en verbetering besluitvorming infrastructuur

HANDVAT 4 – Gebruik de gebiedsvisie/het masterplan om te prioriteren en faseren

De gebiedsvisie of het masterplan is input om een stedenbouwkundige uitwerking te maken. Het is echter vaak financieel, organisatorisch en markttechnisch niet praktisch om de ontwikkeling direct volledig uit te voeren. Gemeenten moeten daarom keuzes maken; er moet gefaseerd en geprioriteerd worden. De gebiedsvisie of het masterplan is hiervoor een bruikbaar instrument.

Gebiedsvisies of masterplannen kennen een algemene ontwikkelrichting waaraan diverse deelprojecten zijn gekoppeld. In een stedenbouwkundig plan worden die verder uitgewerkt. Vanuit daar moet bekeken worden welke volgorde van ontwikkeling het meest logische is en het meest financieel gunstig. Er zijn ontwikkelingen die in een bepaalde volgorde moeten. Het is evident dat de bodem eerst gesaneerd moet worden voordat er woningen of kantoren gebouwd kunnen worden. Het is echter niet evident dat woningbouw en kantoren gelijktijdig gebouwd moeten worden. Op basis van de gebiedsvisie of het masterplan, waarin dus ook op lokale en regionale schaal andere ontwikkelingen worden benoemd, kan gekozen worden om de ene ontwikkeling te faseren en een andere te prioriteren. Als bijvoorbeeld blijkt dat op regionale schaal er een tekort is aan kantoren en de woningmarkt op korte termijn relatief ontspannen is, is het dus beter om de woningen te faseren en de kantoren te ontwikkelen. Andersom zou leiden tot een groter tekort en een meer ontspannen woningmarkt.

Bij prioriteren en faseren moet een gemeente naast de gebiedsvisie of het masterplan, ook in overleg gaan met

potentiële bedrijven en marktpartijen, om te bepalen op welke programmatische ontwikkelingen wordt ingezet, waar massa gemaakt kan worden en wat die ontwikkelingen bijdragen aan het wenselijke toekomstbeeld voor het gebied. De basis hiervan moet een realistische analyse zijn van de markt voor de verschillende beoogde functies rond het station en op andere locaties. Op basis van deze analyse en programmatische kansen kan aan bepaalde ontwikkelingen voorrang worden gegeven. Ook moet worden gekeken welke investeringen door andere partijen op korte termijn gepland staan. Het investeren in de spoorzone of knoop aansluitend bij geplande investeringen door derden (zoals ROC's, andere overheden of projectontwikkelaars) zorgt ervoor dat er massa gemaakt kan worden en een impuls wordt gegeven aan andere investeerders.

In het voorbeeldproject Roosendaal komt bijvoorbeeld naar voren dat op de korte termijn de ontwikkeling van de passerelle prioriteit heeft. Dit heeft prioriteit omdat de gemeente plannen heeft om een nieuw stadskantoor te gaan bouwen. Dit gebeurt op een locatie die van het stadscentrum gescheiden wordt door het spoor, dus de passerelle is voor de bereikbaarheid van het stadskantoor een voorwaarde. Hierdoor is in Roosendaal het herontwikkelen van andere delen van het plan dus pas later aan de orde.

HANDVAT 5 – Zorg dat er op korte termijn wat gebeurt en houdt ruimte voor toekomstige ontwikkelingen

Spoorzone- en knooppuntontwikkelingen zijn complexe en langlopende projecten. Het duurt dikwijls meer dan tien jaar voordat een dergelijke ontwikkeling voltooid is. De belangrijkste knooppunten

zijn zelfs permanent aan verandering onderhevig. Marktpartijen en projectontwikkelaars streven naar rendement op de korte termijn (5 jaar) en zijn vaak niet te binden aan een dergelijk lange termijn proces. Uitzonderingen hierop zijn gebiedsontwikkelingen waarbij er een redelijk stabiele cashflow (inkomstestroom) is.

Als partijen op elkaar blijven wachten totdat de condities optimaal zijn, worden gebieden lange tijd extensief gebruikt of blijven verwaarloosd. Een belangrijke voorwaarde voor marktpartijen en projectontwikkelaars om te gaan investeren is dat, naast bestuurlijk commitment en prioriteit (zie handvat 3), gemeenten laten zien in daden dat men het serieus meent. Zorgen dat er continu, maar zeker ook op korte termijn, wat gebeurt in de spoorzone of knooppunt is dus essentieel. Het gaat daarbij om het scheppen van de juiste ontwikkelcondities (bijvoorbeeld een goede ontsluiting en een kwalitatieve openbare ruimte), tijdelijke (voorbeeld-)functies en kleine investeringen. Hiermee kan het ontwikkelproces worden aangezwengeld.

Een voorbeeld hiervan is spoorzone Amersfoort: In een zeer vroeg stadium van de ontwikkeling van het gebied hebben een aantal bedrijven zich al gevestigd in de monumentale panden. Zij brengen levendigheid en zorgen ervoor dat ook andere bedrijven vestiging in het gebied gaan overwegen.

Door samenhang aan te brengen in korte termijn investeringen in het gebied en de relatie met de gebiedsvisie of het masterplan helder te maken, wordt het gebied aantrekkelijk voor investeerders en toekomstige gebruikers. Gemeenten zullen hier een regierol moeten nemen, wat

overigens niet hoeft te betekenen dat zij ook risicodragend participeren in de ontwikkeling. Met deze regie kunnen gemeenten ervoor zorgen dat de investeringen in het project stap voor stap binnen de bestuurlijk gedragen gebiedsvisie plaatsvinden.

Zoals in het vorige handvat al benoemd, wordt in Roosendaal geïnvesteerd door diverse partijen. Door de gemeente Roosendaal is actief gestuurd op de realisatie van een passerelle om zo de eigen investering in een nieuw gemeentekantoor ook mogelijk te maken. Dit heeft ook het ROC in Roosendaal verleid tot investeren in uitbreidingsplannen. Als straks helder is dat hier gewerkt gaat worden, maakt dit de omliggende delen van de spoorzoneontwikkeling ook interessanter. Ook in het voorbeeldproject Zwolle zien we dat door het investeren van ProRail in de verbetering van de voetgangerstunnel en het investeren door de gemeente in een nieuw busstation, de Rijksgebouwendienst kansen ziet om te investeren in de spoorzone.

Het is logisch dat alle investeringen wel moeten passen binnen de gebiedsvisie of het masterplan en dat de fasering en prioritering hier ook logischerwijs bij past. De rol van de gemeente is om, op basis van die gebiedsvisie of dat masterplan, te sturen op het gewenste toekomstbeeld. Korte termijn ontwikkelingen horen hier onderdeel van uit te maken. Dit voorkomt dat ingrepen worden gedaan die in de toekomst belemmerend kunnen werken (toekomstvastheid). Flexibiliteit (door bijvoorbeeld ruimtelijke reserveringen) in de plannen helpt om een meerjarige ontwikkeling in delen tot stand te laten komen zonder dat de plannen vooraf helemaal dichtgeregeld zijn.

Zwolle: flexibiliteit in de plannen

Flexibiliteit in de plannen vraagt ook iets van de betrokken partijen. In Zwolle loopt de planning van de verkorting en verbreden van de tunnel vooruit op de rest van de planvorming. Daarom houdt ProRail rekening met verschillende lengtes van de tunnel, voor een optimale aansluiting op de zuidzijde van het station, waarvoor momenteel nog meerdere varianten van een nieuw busstation bestaan. ProRail heeft daartoe, in samenwerking met de andere partners, een ontwerp van de nieuwe tunnel gemaakt, waarbij de ruwbouw aan de zuidzijde zodanig is doorgetrokken, dat op alle kansrijke busvarianten kan worden aangesloten. Zo blijven er diverse mogelijkheden open voor herontwikkeling van het stationsgebied.



Samenwerking: wie wanneer?

Een spoorzone- of knooppuntontwikkeling is een project onder regie van de gemeente. Onder die regie kan samen met de betrokken partners de ontwikkeling ter hand worden genomen.

Samen kunnen zij het missiewerk verrichten dat nodig is, de knelpunten verhelpen en op basis van ieders belangen helder krijgen waar de grootste potenties liggen. Hiervoor is het nodig dat alle betrokken partijen voor elkaar en voor het project kiezen.

HANDVAT 6 – Betrek de juiste partijen op het juiste moment

Zoals al eerder aangehaald biedt de werkwijze van trechtering, zoals beschreven door de commissie Elverding, praktische handvatten die ook gelden voor spoorzone- en knooppuntontwikkeling. Een ander onderdeel van de aanpak is het betrekken van de juiste partijen op het juiste moment. In de beginfase, bij het analyseren van het mobiliteitssysteem en de potenties van een gebied, is het van belang om naast marktpartijen en medeoverheden met een breed maatschappelijk veld te praten. Direct omwonenden van een spoorzone of knooppunt kunnen helpen bij het in kaart brengen van mogelijke overlast die speelt en die met de ontwikkeling opgelost kan worden. Marktpartijen kunnen helpen bij het in kaart brengen van de mogelijke kansen, de programmatistische invulling van het gebied, en participatie in het ontwikkelproces. Medeoverheden, zoals provincies of de Rijksoverheid, hebben expertise op het gebied van financiën of gebiedsontwikkeling. Daarnaast kunnen medeoverheden bijvoorbeeld ook andere voorbeelden koppelen aan de problematiek waar in de spoorzone- of knooppuntontwikkeling tegenaan wordt gelopen.

Het is van belang dat gemeenten een duidelijk onderscheid maken tussen de verschillende fasen van een project. Het is daarbij niet noodzakelijk om elke partij in elke fase aan tafel te hebben. Door in de opstartfase te zorgen voor een goed afgebakende, integrale en brede verkenning die afgesloten wordt met een politiek gedragen besluit, worden nut en noodzaak van het project vastgelegd en wordt duidelijk welke rol en betrokkenheid de verschillende partijen hebben in de planuitwerking en uitvoering van het project.

Zo is in het voorbeeldproject Amersfoort een burgerplatform opgestart toen gemeente en rijk begonnen met nadenken over de plannen voor de spoorzone. Dit burgerplatform heeft niet alleen actief met de plannen meegekeken, maar heeft er ook voor gezorgd dat de scope van het project verbreed is. Deze verbreding heeft er voor gezorgd dat met de spoorzoneontwikkeling ook de groenstructuur in het gebied hersteld wordt.

HANDVAT 7 – Betrek marktpartijen en investeerders in een vroeg stadium

Het is van belang dat gemeenten marktpartijen en investeerders vroeg in het proces betrekken. Als zij de mogelijkheid krijgen om mee te denken bij het opstellen van de gebiedsvisie of het masterplan, kan deze ook zo gemaakt worden dat zij hierin willen investeren. Dit zorgt ervoor dat de aantrekkelijkheid van de knoop voor de markt wordt vergroot en dat marktpartijen en investeerders kunnen worden verleid tot mede-investeringen.

Gemeenten kunnen er voor zorgen dat de ontwikkelkansen voor marktpartijen en investeerders aanwezig zijn. Daarvoor is het

nodig om de specifieke marktkennis die marktpartijen en zeker projectontwikkelaars hebben te gebruiken. Zij zoeken naar investeringen die renderen en een goede kwalitatieve uitstraling hebben. Marktpartijen en investeerders willen opereren in een markt waarin hun onroerend goed snel afgezet kan worden. Daarnaast moet hen de nodige zekerheid worden geboden om de ontwikkeling van de grond te kunnen trekken. Er moet dus voldoende prioriteit aan het gebied gegeven worden om zo concurrentie te voorkomen. Betrokkenheid bij de prioritering en fasering uit handvat 4, en de korte termijn ontwikkelingen uit handvat 5 kunnen hieraan bijdragen.

Betrek marktpartijen, investeerders en bedrijven ook bij het verder ontwikkelen van de knoop. Door in te spelen op de wensen in de visievormende fase, zoals bepaalde volumes kantoren, parkeermogelijkheden maar ook de verhouding tussen wonen en werken, wordt de aantrekkelijkheid vergroot. Marktpartijen, investeerders en projectontwikkelaars willen namelijk ontwikkelen op locaties waar er voldoende ruimte is voor uitbreiding, maar ook waar de beperkingen ten aanzien van geluid, fijnstof of stank niet te belemmerend zijn. Door ze te betrekken bij de planvorming is in een vroeg stadium al inzichtelijk welke wensen en marktkansen er liggen en kan daar op ingespeeld worden. In het voorbeeldproject Roosendaal vindt deze samenwerking met marktpartijen plaats door bijeenkomsten te organiseren samen met de Brabantse en Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW). Andere gemeenten kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van de Kamer van Koophandel of andere regionale ontwikkelmaatschappijen (ROM's).

Financiën & wetgeving: op zoek naar innovatie oplossingen

Spoorzones en knooppunten zijn locaties waarvan de potenties niet ter discussie staan. Het herontwikkelen van deze locaties is zoals al gezegd een langdurig proces. Daarnaast zijn wet- en regelgeving en financiering thema's die elke ontwikkeling parten spelen.

HANDVAT 8 – Gebruik de experimenteerruimte

Onder invloed van de economische crisis is de marktvaart afgenomen, is er niet altijd zicht op publieke middelen en worden de projecten gedwongen tot het zoeken naar kleinschalige oplossingen. Ook is in de afgelopen decennia een veelvoud aan nationale (sectorale) wet- en regelgeving ontstaan in het ruimtelijke domein die uitvoering op regionale en lokale schaal bemoeilijkt. In de afgelopen periode heeft het rijk gewerkt aan mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe constructies die wel zorgen voor het bereiken van het doel, maar de ontwikkeling meer vrijheid geven. Gebruik die experimenteerruimte om de eigen spoorzone- of knooppuntontwikkeling van de grond te krijgen.

Experimenteerruimte op het gebied van wet- en regelgeving wordt geboden door de Crisis- en herstelwet⁷. De Crisis- en herstelwet bevat een aantal tijdelijke en permanente maatregelen. Dankzij deze maatregelen kunnen procedures sneller en eenvoudiger verlopen en wordt er ruimte gecreëerd voor ontwikkelingen. Zo worden vergunningprocedures vereenvoudigd, zijn er meer mogelijkheden om de beschikbare milieuruimte optimaal te benutten en

⁷ Meer informatie via www.vrom.nl

worden beslistermijnen voor de rechter ingekort. Behoud van de werkgelegenheid op korte termijn is een hoofddoel. Daarom bevat de wet prikkels voor ruimtelijke ontwikkeling op korte termijn en is een aantal maatregelen van tijdelijke aard (tot 1 januari 2014). Als de uitvoering voor die datum begint, dan blijft de Crisis- en herstelwet tot het eind van het project van toepassing.

De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van milieunormen, bijvoorbeeld wanneer een hinder veroorzakend bedrijf binnen afzienbare tijd gaat verhuizen. De aangrenzende woningbouw kan dan al eerder gerealiseerd worden. Aan het eind van de planperiode moet wel weer aan alle normen zijn voldaan.

De financiële analyses van de voorbeeldprojecten laten zien dat het erg moeilijk is om een sluitende businesscase op te stellen. Projecten vragen vaak een grote publieke voorinvestering. Benodigde saneringen in combinatie met het vernieuwen of uitbreiden van infrastructuur worden in de meeste gevallen geheel door (semi-) overheidspartijen gedragen. Op het gebied van financiële constructies is het dus zaak dat overheden met de betrokken partijen de ontbrekende kennis op dit gebied ontsluiten en nieuwe mogelijkheden onderzoeken. Dit kan door te onderzoeken hoe het financieel instrumentarium kan worden vernieuwd. Instrumenten als een gezamenlijk fonds, een aparte ontwikkelmaatschappij voor grootschalige spoorzone- of knooppuntontwikkelingen of andere vormen van financiële samenwerking tussen overheid en markt (publiekprivate samenwerking) kunnen daarbij bekeken worden. In de toekomst zal meer moeten worden gekeken naar constructies waarin

marktpartijen en ontwikkelaars samen met overheden op projectbasis samenwerken, om risico's te delen en voorfinanciering gunstig te regelen.



Knooppuntontwikkeling

heeft de toekomst

Het programma spoorzoneontwikkeling is succesvol gebleken. Kansen en bedreigingen zijn geanalyseerd en uitgediept, kennis is gedeeld en projecten ondersteund. Hoe gaat het verder?

Zoals gezegd, de wereld is veranderd. Dat heeft ook consequenties voor de richting die spoorzoneontwikkeling opgaat. Het bredere perspectief van knooppuntontwikkeling wordt door alle vier de partijen gedeeld, omdat zij zien dat de koppeling tussen mobiliteit en stedelijke ontwikkeling zowel het regionale en lokale mobiliteitssysteem alsook het stedelijk gebied verbetert. Het is van nationaal belang om stedelijkheid rondom knooppunten van openbaar vervoer te concentreren om zo bij te dragen aan de verduurzaming en economische versterking van ons stedelijk gebied.

Maar partijen zien ook dat de financiële randvoorwaarden verslechteren door selectiviteit van zowel de financiële sector als de Rijksoverheid. Ook gebiedsontwikkelingen zoals spoorzoneontwikkeling of knooppuntontwikkeling zullen door een veranderende marktvraag naar woningen en thema's als krimp, verloedering van bedrijventerreinen en leegstand van kantoren steeds meer binnenstedelijk plaatsvinden en van opzet en schaal veranderen. Stedelijke vernieuwing door verdichting, herstructurering en transformatie zijn de sleutels naar de toekomst. In die stedelijke gebieden zijn echter de belemmeringen voor herontwikkeling complexer dan op nieuwe uitleglocaties. Regionale afstemming en selectiviteit van

locaties is noodzakelijk om onderlinge concurrentie te voorkomen en gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken.

De relatie tussen mobiliteit en stedelijke ontwikkeling is de reden waarom de programmapartijen doorgaan. Om die relatie vorm te geven moet knooppuntontwikkeling onderdeel worden van de (her)ontwikkeling van het stedelijke gebied. Binnen een nieuw en integraal ruimtelijk perspectief op Nederland, moet een nationale visie op de relatie tussen ruimte en openbaar vervoer – en specifiek knooppuntontwikkeling – een nadrukkelijke plaats krijgen. Er zijn voldoende internationale praktijkvoorbeelden die laten zien hoe het kan werken op grotere schaal. Het inzetten op een regionale uitvoering van die knooppuntontwikkeling, is daarbij logisch vanwege de regionaal specifieke afwegingen.

In de tussentijd moet gezocht worden naar ruimtelijke kansen bij geplande investeringen in het spoor en kan de opgedane kennis worden ingezet. Zo heeft het kabinet Balkenende IV in juni 2010 besloten om ongeveer € 4,4 miljard te investeren in spoorvervoer met het uitvoeren van het Programma Hoogfrequent Spoor. Dit programma zorgt ervoor dat op de belangrijkste verbindingen in Nederland zes intercity's en zes sprinters per uur reizen. Ook zijn er diverse regionale initiatieven voor hoogwaardige openbaar vervoernetwerken ontwikkeld. Stedenbaan, RandstadRail en Randstadspoor zijn daar goede voorbeelden van.

Hier ligt nadrukkelijk de nieuwe rol voor het rijk en de spoorsector. Gezamenlijk moeten zij: kansen benoemen bij al lopende investeringen in spoorvervoer, zoals het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS); actief communiceren over hoe stedelijke ontwikkeling kan profiteren van sterke knooppunten; analyseren hoe regio's hun rol hierbij kunnen oppakken; en zoeken naar alternatieve financieringsconstructies. Gemeenten moeten overtuigd worden van de kansen die er liggen en bereid zijn hun beleid hierop te richten.

In 2040 moeten spoorzones met een knooppunt in hun hart bruisende centra van duurzame stedelijke regio's zijn. Delen van de stad waar mensen graag wonen, werken en ontspannen, met het comfort van een optimale mobiliteit en een groot en gemengd aanbod van voorzieningen. Realisatie van knooppuntontwikkeling in Nederland is een opgave die ons allemaal aangaat!

Colofon

Deze publicatie is samengesteld door het programma spoorzoneontwikkeling als onderdeel van het programma Mooi Nederland.

In het programma spoorzoneontwikkeling werken de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Verkeer en Waterstaat (VenW) samen met NS en ProRail aan de ontwikkeling van spoorzones.

Voor meer informatie:

www.kennispleinmooinederland.nl.
Deze publicatie is te bestellen en te downloaden via www.vrom.nl of via de Postbus 51 Infolijn, telefoon: 0800 8051 onder vermelding van VROM 0248

Deze brochure is een uitgave van:



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



ProRail