

Lessen voor een krachtiger stationsbeleid

AUTEUR Sander van Lent

FOTOGRAFIE Mizoguchi Coji

Acht van de tien grootste stations in Nederland worden op dit moment verbouwd. Dit gaat gepaard met de herontwikkeling van het stationsgebied die door de complexiteit soms enkele decennia kan duren. Echter, de herontwikkeling van stationslocaties kan efficiënter worden uitgevoerd door het treffen van enkele pragmatische maatregelen.

Ontwikkeling van knoop en plaats

Sinds de jaren negentig is er steeds meer aandacht voor de in de stad gelegen stationsgebieden. Door de ICT revolutie is er een nieuw netwerk ontstaan van aan elkaar gekoppelde beslissings- en kenniscentra en recreatie- en cultuurgebieden. Hierdoor ontstaat er een nieuwe werkelijkheid waarin niet de plek, space of places, maar stromen en netwerken, space of flows, een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Deze space of flows kan zowel fysiek, vervoersinfrastructuur, als non-fysiek, communicatie- en informatienetwerken zijn. Als Nederland zich op de kaart wil zetten en haar internationale concurrentiepositie wil verstevigen, is het essentieel dat de steden deze koppelingen tussen space of places en space of flows goed faciliteren. Binnen deze benadering wordt een stationslocatie als de nieuwe toegangspoort van de stad gezien.

Door het tweeledige karakter van de stationslocaties, als knoop in de space of flows en plaats in de space of places, kan er in de stationsgebieden locatiesynergie ontstaan. Locatiesynergie vindt plaats als er een balans wordt gevonden tussen de knoopwaarde (vervoersfuncties) en de plaatswaarde (verblijfsfuncties) van een stationslocatie. De mogelijkheden tot locatiesynergie kan partijen tot een integrale aanpak bewegen waarbij twee partijen het voortouw nemen. Er is echter een veelheid aan actoren met eigen belangen actief op de Nederlandse stationslocaties. Deze bemoeilijken het ontwikkelproces. Denk hier aan busvervoerders, NS, ProRail,

gemeentelijke overheden, ontwikkelaars, beleggers, particuliere eigenaars en omwonenden. Eveneens zorgen de wet- en regelgeving en inspraakmogelijkheden voor grote complexiteit en vertraging. Daar bovenop zorgt de economische crisis van eind 2008 voor nog meer stagnatie in het gehele ontwikkelproces van de stationsomgeving. De ontwikkeling van de binnenstedelijke stationsgebieden verloopt dan ook meestal niet zoals de gemeente wenst. De rijksoverheid geeft aan dat versterking van de bestaande centra belangrijk is, evenals een betere benutting van het bestaand gebied in samenhang met de infrastructuur en de vervoersknooppunten. Het Rijk erkent ook duidelijk dat de mogelijkheden tot de nieuwe centrumvorming afhankelijk zijn van de ruimtelijke- en marktpotenties van de locatie, van de ruimtelijke context, en van de verkeers- en vervoersinfrastructuur. Zij laat het conditioneren en reguleren tot centrumvorming echter over aan de lokale overheden. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor planvorming en samenwerking tussen de private en publieke sector. Door het lostrekken van de infrastructuur (knoop) en de ruimtelijke ontwikkelingen (plaats), door de ontwikkeling van infrastructuur en de conditionering van de ruimtelijke ordening bij de lokale overheid te leggen, blijft er een continue spanning tussen ruimte en mobiliteit, waarbij de lokale overheid de rol krijgt toebedeeld om tussen diverse belangen en ruimtelijke ontwikkelingen de publieke voorzieningen te creëren. Dit is een lastige kwestie gezien de vele actieve 'private' actoren die diverse belangen hebben en zich focussen op het 'individueel' eindproduct in plaats van het algemeen belang van de stationslocatie. Het Rijk kan op verzoek van de gemeente wel een stimulerende rol vervullen door een financiële bijdrage te leveren aan de noodzakelijke investeringen in de infrastructuur. Een soortgelijke aanpak wordt gevolgd voor de Nieuwe Sleutelprojecten in Amsterdam Zuid, Rotterdam Centraal, Utrecht Centraal, Den Haag Centraal, Breda en Arnhem. Dit zijn integrale stedenbouwkundige projecten op en rond de stations van de hogesnelheidstrein in Nederland. Deze projecten zijn erop gericht hoogwaardige knooppunten te maken die de kern vormen van een vitaal centrumgebied voor kantoren en woningen. Het heeft als doel het (inter)nationaal concurrerend vestigingsmilieu van Nederland te versterken. De Nieuwe Sleutelprojecten zijn echter uitzonderingen op de regel en de ontwikkeling van het stationsgebied van de overige 265 stations in Nederland wordt dan ook voor het merendeel aan de lokale overheid overgelaten. Om de ontwikkelingen van de nieuwe poorten te stimuleren en conflicten te voorkomen, kan de lokale overheid een nieuwe rol aannemen en krachtiger instrumenten inzetten waarbij het belang van de stationsomgeving als geheel boven de 'individuele' belangen van de betrokken actoren komt te staan.

Bonus en verdeling

Een les kan worden getrokken door de ontwikkeling van stationslocaties in Japan te beschouwen. Japan, en dan met name Tokio, kan terugkijken op een lange traditie op het gebied van stationsontwikkelingen. Ondanks het feit dat ruimtelijke ontwikkelingen in Tokio van geheel andere aard zijn dan die in Nederland, liggen de



Stationsontwikkeling in Tokyo

leerpunten niet zozeer in de omvang van het ruimtelijk programma maar juist in de wijze waarop stationsgebieden organisatorisch worden herontwikkeld. Waar in Nederland het programma van het stationsgebied vaak door de lokale overheid wordt bepaald, bepaalt in Tokio veelal de markt de invulling van het ruimtelijke programma. De rol van de lokale overheid is conditionerend van aard en stelt de criteria op waaraan een stationsontwikkeling dient te voldoen. Hiermee geeft zij de markt de ruimte om zélf plannen te ontwikkelen, waar dit in Nederland juist traditioneel een taak van de overheid is. Naast dit fenomeen verleidt de Japanse overheid de private sector tot het doen van investeringen met als "stimulans" de Floor Area Ratio bonus (FAR-Bonus).

In Nederland is onvoldoende publiek-private samenwerking

Een private ontwikkelaar die investeert in publieke voorzieningen als infrastructuur, groen-, en parkeervoorzieningen genaamd de "Unused FAR", ontvangt hiervoor een extra bouwvolume bovenop de bouwvolumes die in de wet zijn voorgeschreven, de "Transferred FAR". Als een projectontwikkelaar bijvoorbeeld investeert in groenvoorzieningen in het stationsgebied, mag deze ontwikkelaar als blijk van waardering extra bouwvolume creëren op zijn eigen locatie binnen het stationsgebied. Het mes snijdt hierbij aan twee kanten: de lokale overheid profiteert omdat die 'gratis' publieke voorzieningen krijgt en de marktpartijen profiteren omdat ze meer kunnen

ontwikkelen, wat hen in staat stelt de onrendabele investering in de publieke voorziening terug te verdienen. Dat deze methode aantrekkelijk is voor de private partijen blijkt uit de cijfers van het zakendistrict 'Marunouchi-Otemachi' waar de wettelijke bouwvolume maar liefst met tweeduizend procent is toegenomen. Dit beloningsprincipe zorgt ervoor dat er middels overheidscondities gestuurd kan worden op ruimtelijke en infrastructurele kwaliteit waarbij infrastructuur de ruggengraat van alle ontwikkelingen vormt en private partijen rekening dienen te houden met de wisselwerking tussen ruimte en mobiliteit. De rijksoverheid kan, door het invoeren van de FAR-bonus, het tweeledige karakter van de stationsomgeving bij de diverse actoren benadrukken en een integrale aanpak bij private partijen afdwingen. Dit alles met als doel locatiesynergie te bereiken en de concurrentiepositie van de stad binnen het landelijk en/of internationale (trein)netwerk te versterken. Daarnaast wordt de 'ontwikkel' druk van de infrastructurele voorzieningen bij de lokale overheid weggenomen en kan zij zich nadrukkelijk richten op het bewaken van het eindresultaat van de gebiedsontwikkeling.

Samenwerking en vertrouwen

Naast de FAR-bonus en de coördinerende rol die de lokale overheid zich kan aanmeten, is het van belang dat er vertrouwen en persoonlijk commitment tussen de samenwerkende partijen ontstaat. Dit kan enkel als diverse partijen goed samenwerken, er transparant wordt gewerkt en elkaars vermogens worden gebundeld. Goed samenwerkende organisaties binnen grootstedelijke vraagstukken hebben tot succesvolle stationsontwikkelingen geleid, waar de Westelijke Spoorzone in 's-Hertogenbosch een goed voorbeeld van is. Alhoewel

dit genoemde voorbeeld een uitzondering is, heeft het wel enkele wijze lessen opgeleverd. In 's-Hertogenbosch heeft de gemeente een organisatie- en besturingsstructuur gecreëerd die geen belemmering vormt voor de realisatie van de stationsomgeving. Om persoonlijk committent en vertrouwen te bewerkstelligen is een team van samenwerkende mensen opgesteld die vanaf het begin bij het ontwikkelproces van de stationsomgeving betrokken waren. Deze mensen vervulden een intermediaire rol tussen ruimte en mobiliteit en dienden goed de balans tussen publiek en privaat te vinden. Dat laatste blijkt in de praktijk lastig. Echter, 's-Hertogenbosch springt er hierin uit. De betrokken actoren zijn er door het interactieproces in geslaagd een formele samenwerkingsovereenkomst te sluiten met als centrale inhoud de gezamenlijke (her)ontwikkeling van het stationsgebied. Deze maatstaf voor succes is van belang nu in het eerste gedeelte van de overeenkomst is geconstateerd dat Publiek-Private Samenwerking (PPS) in Nederland niet voldoende voorkomt. Vaak slagen actoren er niet in om het totstandkomingproces van een PPS effectief te organiseren en te doorlopen. In 's-Hertogenbosch is men daar wel in geslaagd en heeft men voor elk deelgebied een samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private partijen gesloten.

Voor het vormgeven en uitvoeren van een samenhangend beleid op het snijvlak van de beschreven werkgebieden en actoren zijn vakmensen nodig. De organisatie vanuit de (lokale) overheid dient dan ook te bestaan uit tussenpersonen die de belangen van private en publieke partijen kunnen doorgronden, als consultant kunnen fungeren en problemen centraal binnen de organisatie kunnen oplossen. Naast de technocratische kennis is communicatie, overtuigingskracht en interesse naar bedrijfsorganisatorische kennis noodzakelijk. In 2007 is het programma Ruimte & Mobiliteit in het leven geroepen om de overheid te ondersteunen bij het effectief vormgeven en uitvoeren van een samenhangend beleid voor ruimtelijke ordening en mobiliteit. Hiermee is er een stap gezet in de goede richting, alleen heeft het programma geen passend vervolg gekregen. Wellicht de meest belangrijke partijen om zich in te zetten voor het afleveren van geschikte tussenpersonen zijn de onderwijsinstellingen en dan voornamelijk de studies Planologie, Stedenbouw, Bouwkunde, Civiele Techniek en Bouwtechnische Bedrijfskunde. Communicatiecursussen, leiderschapprogramma's en aandacht voor bedrijfskundige aspecten zijn naast de technocratische vakken belangrijke aandachtspunten om te zorgen dat de onderwijsinstellingen de markt en de overheid bedienen met echt capabele en multidisciplinaire individuen.

Vergroten slaagkans

Voor het slagen van een complexe opgave zoals de ontwikkeling van stationslocaties is het noodzakelijk dat diverse actoren (publiek en privaat) vanuit transparantie en met respect voor elkaars belang samenwerken en waarbij het doel van de stationsomgeving boven de belangen van de private partijen staan. Een instrument dat de lokale overheid kan inzetten om de ontwikkeling van nieuwe stationsomgevingen te stimuleren is de FAR-bonus. Hiermee heeft de lokale overheid een wapen in handen waarmee ze de markt kan verleiden tot het plegen van publieke investeringen. Door de markt een beloning

in het vooruitzicht te stellen is de overheid in staat om extra kwaliteit af te dwingen waarvan iedereen profiteert. Indien de overheid in Nederland deze conditionerende rol wil vervullen, vereist dit zowel inhoudelijke als organisatorische veranderingen. Inhoudelijk, omdat met een conditionerende rol een andere taak voor de overheid is weggelegd dan met een regulerende rol. Organisatorisch, omdat er mensen nodig zijn die integraal over de sectoren heen kunnen kijken en ook in staat zijn om deze integrale denkwijze te implementeren binnen hun eigen organisatie. Onderwijsinstellingen zouden, met het aanbieden van enkele cursussen, hierop kunnen anticiperen om geschikte afgestudeerden (arbeidspotentieel) af te leveren. Bovenstaande beleidstechnische en vakinhoudelijke veranderingen zijn in Nederland nodig om een stationsgebied sneller van de grond te krijgen. Door het neoliberale kabinet van Mark Rutte is wellicht een stap gezet naar een meer stimulerende en marktgerichte benadering vanuit de overheid, maar echt ingrijpende veranderingen zijn niet zichtbaar. Ook niet bij de onderwijsinstellingen, die de urgentie van communicatie en leiderschapsvaardigheden benadrukken, maar geen specifieke cursussen aanbieden.

Sander van Lent (sanderlent@hotmail.com) is student Planologie aan de Universiteit Utrecht en afgestuurd Bouwtechnisch Bedrijfskundige aan de Hogeschool van Amsterdam.

Literatuurselectie

- Bertolini, L., en T. Spit (1998), *Cities on rails, the redevelopment of railway station areas*. E. & FN Spon, Londen.
- Bruil, I., F.Hobma, G.J. Peek, G. Wigmans (2004) *Integrale gebiedsontwikkeling; Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*, SUN, Amsterdam
- Castells, M. (1991) *The Informational City: Economic Restructuring and Urban Development*, Wiley-Blackwell,
- Chorus, P. (2008a), *Non-financial compensation instruments in Japan; The case of Tokyo*, in L. Janssen-Jansen, M. Spaans and M. van der Veen (eds.) *New instruments in spatial planning; an international perspective on non-financial compensation* (Amsterdam; IOS Press).
- Chorus, P. (2008b), *Transit-Oriented development in Tokyo; The public sector shapes favourable conditions, the private sector makes it happen*, in C. Curtis, L. Bertolini and J. Renne (eds.) *Transit-oriented development; making it happen* (Surrey; Ashgate)
- Lautenbach, R. (2008), *Spoorzones; Integrale gebiedsontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit*, Amsterdam
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2004), *Nota Mobiliteit*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2009), *Spoorzoneontwikkeling; Een grote kans voor Nederlandse binnensteden*, Den Haag
- Peek, G.J. (2006), *Locatiesynergie, een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties*, Eburon, Delft.
- Wigmans, G, G.J.P. Peek, F. Hobma, I. Bruil, (2004), *Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied van 's-Hertogenbosch*. Sun, Amsterdam.