

KNOOPPUNT ONTWIKKELING

Nederland heeft een groot woningtekort. Onlangs heeft het Rijk geld vrijgemaakt om 900.000 nieuwe woningen te bouwen. Veel van de door het Rijk aangewezen woningbouwlocaties liggen op knooppunten van openbaar vervoer. De uitwerking en vormgeving van de plannen wordt geïnitieerd door coalities van marktpartijen in samenwerking met lokale en regionale overheden.

Door de koppeling van woningbouwopgave aan knooppunten van openbaar vervoer (OV) wordt een nieuwe beleidskoers ingeslagen. Tijdens de periode van de Vierde Nota Extra (1995) en Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) stond het ruimtelijk beleid voor knooppunten primair ten dienste van de economische ontwikkeling. Dit werd vertaald in de bouw van kantoren en overheidsdiensten op intercystations en grotere voorstadstations. Deze plekken zijn gedurende de afgelopen decennia ontwikkeld tot eenzijdige werkomgevingen met een laag percentage woningen en dagelijkse voorzieningen. Stationsgebieden in de middelgrote steden hebben een meer evenwichtige woonwerkbalans, met naast wonen en kantoren ook functies als zorg, onderwijs en detailhandel. De kleinere en perifeer gelegen stations in het buitengebied worden gekenmerkt door een relatief groot percentage bewoners en weinig werkgelegenheid.

In de woningbouwagenda's wordt de nadruk gelegd op het integraal ontwikkelen van gemengde woon- en werkgebieden. Nu de ruimtelijke investeringen niet meer primair ten dienste staan van economische ontwikkeling maar ook de woningbouwopgave faciliteren, is een verbreding van het perspectief op verstedelijking noodzakelijk. Daarbij valt te denken aan het vergroten van de

leefbaarheid en duurzaam ruimtegebruik. Maar ook recente beleidslijnen ten aanzien van de sturende rol van water en bodem in de ruimtelijke ordening krijgen steeds meer invloed op nationale en lokale uitwerkingen van verstedelijkingsbeleid, zoals de locatiekeuze (in de minst kwetsbare gebieden) of de invulling van verstedelijking (met zo min mogelijk bodemafsluiting en zo veel mogelijk wateropvang).

Bredere waarden

De gebiedsontwikkelingen rondom spoorknooppunten worden vormgegeven door marktpartijen in samenwerking met gemeenten en vervoerspartijen. Daarbij ligt de focus op het realiseren van woningbouw, het ontwikkelen van duurzame mobiliteit en de relatie tussen deze twee thema's. Dat is logisch en terecht, maar die blik is eigenlijk te smal. Zo worden bijvoorbeeld waarden als groen, gezondheid, biodiversiteit en sociaalculturele ontwikkeling, niet meegenomen in de plannen. Deze waarden zijn van groot belang voor een duurzame stedelijke en regionale ontwikkeling op de lange termijn.

Knooppuntontwikkeling kan verschillende publieke doelen dienen, juist omdat deze plekken zo centraal gelegen zijn en de

bereikbaarheid van banen, woningen en voorzieningen verzorgen voor grote groepen inwoners. Een passende programmering van het stedelijk milieu is van groot belang voor zowel de stedelijke regio als de locatie zelf. Het onderzoek 'Kansen rondom spoorknoppunten' laat zien dat de gewenste kwaliteiten in programmering en ruimtelijke vormgeving afhankelijk zijn van de context. Het gaat om het vinden van de passende combinaties. Duidelijk is dat de wensen en eisen van bezoekers, passanten en bewoners niet per definitie te verenigen zijn. Planobjectivering helpt overheden om meer grip te krijgen op de opgave, de mogelijke gekoppelde publieke waarden te benoemen en de ruimtelijke aspecten te identificeren die deze waarden kunnen incorporeren in de planvorming. Dat betekent in veel gevallen letterlijk ruimte scheppen en flexibiliteit inbouwen ten behoeve van toekomstig of onvoorzien gebruik.

Een verbreding van het perspectief op verstedelijking is noodzakelijk.

Publieke doelen voor private plannen

Om overheden en andere gebiedsontwikkelaars te helpen deze waarden in het vizier te krijgen en deze ruimtelijk in de plannen te borgen ontwikkelde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de methodiek planobjectivering. Dit is een discussiemethode gericht op het structureren van de dialoog tussen de verschillende ruimtelijke disciplines, zoals bijvoorbeeld geografen, ruimtelijk economen, stedenbouwkundigen en stadssociologen in een vroege fase van planvorming. Doel van de dialoog is het boven water krijgen van ruimtelijke condities waaraan publieke waarden gekoppeld kunnen worden. De methodiek is ontwikkeld om 'zachte' stedelijke waarden in het vizier te krijgen en een plek te geven in de afwegingen van stakeholders, waarbij belangen van verschillende betrokkenen en sectoren worden ingebracht. De uitkomst is een analyse van ruimtelijke kansen en risico's voor het realiseren van publieke waarden binnen de betreffende gebiedsontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan een prettige openbare ruimte, passende functies en voorzieningen en een klimaatbestendige inrichting.

Het PBL heeft planobjectivering toegepast op de knooppuntontwikkeling voor drie verschillende stationsgebieden, te weten Utrecht CS, Rotterdam Feijenoord en Steenwijk. Op deze drie locaties zijn recentelijk verstedelijkingsplannen ontwikkeld door verschillende initiatiefnemers. De planvorming bevond zich ten tijde van de toepassing nog in een vroege fase, namelijk in het stadium van visievorming. De methodiek is toegepast in ateliervorm waaraan verschillende ruimtelijke experts en belanghebbenden deelnamen.

De methodiek bestaat uit een matrix met gespreksitems die de belangrijkste ruimtelijke kenmerken van een stedelijk project systematisch helpen analyseren en de dialoog tussen belanghebbenden en experts structureren. De rijen van de matrix onderscheiden de schaalniveaus die bij stedelijke projecten relevant kunnen zijn: van het regionale niveau (situation: de relatieve geografische ligging) tot het concrete gebied (site: de kenmerken van de plek zelf). Deze hangen samen met het soort publieke doelen waaraan een project moet bijdragen – doelen die (veelal tegelijkertijd) op verschillende bestuurlijke niveaus worden geformuleerd. De kolommen maken onderscheid naar de

benodigde soorten informatie en kennis in de ruimtelijke analyse, die betrekking hebben op de verschillende ruimtelijke aspecten, die kwantitatief en abstract van aard kan zijn, maar ook kwalitatief en concreet. Doordat alle typen informatie in de matrix een plek kunnen krijgen, wordt het gesprek tussen disciplines gefaciliteerd.

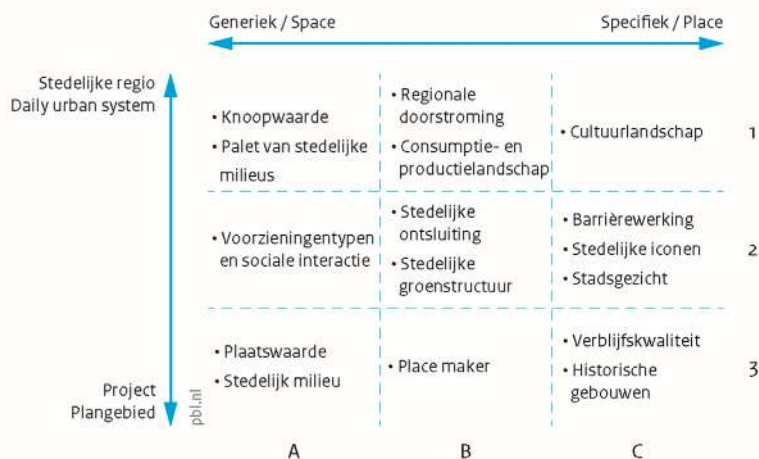
Planobjectivering benoemt ruimtelijke randvoorwaarden

Op het niveau van de knooppuntontwikkeling zelf is het opheffen van de barrièrewerking van het spoor vaak een aanleiding om een stedelijke ingreep voor te stellen. Dat gebeurt door publieke routes over of onder de sporen aan te laten sluiten op bestaande langzaamverkeerverbindingen aan beide zijden van het station. Het is belangrijk dat de publieke ruimte over of onder de sporen openbaar toegankelijk is en niet afgesloten of (deels) privaat is. Deze verbindingen kunnen uitgewerkt worden als een route of een park over de sporen heen of juist als een landschappelijke onderdoorgang. Omdat stations vaak gesitueerd zijn op plekken waar meerdere parallelle infrastructuurbundels naast elkaar liggen (wegen, waterwegen, spoor) is het nuttig om breder te kijken dan de plangrenzen en ook de naast het gebied gelegen barrières op te heffen.

Daarnaast zijn functiemenging en een diversiteit in de programmering belangrijk om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Om de aantrekkelijkheid van een gebied te vergroten zal aandacht moeten zijn voor publiekstrekkers of iconen. Voor een aantrekkelijke woonomgeving zijn juist zaken als buurtfuncties, aantrekkelijke openbare ruimte en speelgelegenheid van belang. Er is mogelijk een discrepantie tussen de wensen en eisen van bewoners (rust en groen) en bezoekers (drukke en actie), die soms lastig verenigbaar zijn. Maar ook binnen de bewonersgroep zijn er vaak verschillen. Bestaande bewoners in de minder stedelijke gebieden zijn vaak gesteld op een rustige leefomgeving, terwijl nieuwe bewoners meer levendigheid en stedelijkheid wensen.

De opnamecapaciteit van de openbare ruimte en infrastructuurnetten voor mobiliteit, energie en dergelijke vormen een (beperkende of faciliterende) voorwaarde om een ontwikkeling voor elkaar te krijgen. In stedelijke gebieden met hoge dichtheid kan een intensivering van programma uitmonden in congestie van de ruimte: een goede doorstroming van fietsers, wandelaars en openbaar vervoer is een voorwaarde voor het slagen van het project. Verdichting kan op deze plekken soms juist voor problemen zorgen in plaats van zaken op te lossen. Daar zou een overmaat aan publieke ruimte in de ontwikkelingen geborgd moeten worden, zodat ruimte wordt vrijgehouden voor uitbouw van (overstap) mobiliteit, een verdere uitbreiding van het spoor of om in te kunnen spelen op onverwachte omstandigheden.

Ruimtelijke condities in planobjectiveringsmatrix



De matrix planobjectivering wordt gebruikt om gesprekken tussen disciplines te faciliteren. Planobjectiveringsmatrix, Bron: PBL, 2013

Daarnaast is het uitzoomen naar het regionale en stedelijke schaalniveau essentieel om de sectoroverstijgende thema's een plek te kunnen geven in de ontwikkeling. Dit kan bijvoorbeeld door de bestaande economische structuur te integreren in de ontwikkeling om zo directe relaties te leggen tussen het bestaande arbeidspotentieel en de economische ontwikkeling van een gebied. Of door groenstructuren die aan beide zijden van het gebied liggen met elkaar te verbinden, om zo een ecologische corridor mogelijk te maken. Op regionaal niveau is het van belang een relatie te leggen met de regionale vervoersstrategie en op het verknopen van verschillende modaliteiten, waaronder ook landschappelijke verbindingen en toeristische fiets- en vaarroutes.

Sturing op publieke waarden gewenst

Voor de initiatiefnemers van de knooppuntontwikkeling is het soms lastig om ruimer te kijken dan de plancontouren. In een gebiedsontwikkeling staan financiële en procesmatige overwegingen de inbreng van mogelijke gekoppelde waarden soms in de weg. Wellicht duidt dit op een dilemma in de huidige beleidsaansturing: de integraliteit die gewenst is op strategisch niveau blijkt in de uitvoeringspraktijk op bezwaren te stuiten, aan zowel de private als de publieke zijde. Voordat verstedelijkingsdeals gesloten worden, zou het goed zijn de gebiedsontwikkelingen in een bredere context te bekijken en kansen en dilemma's voor duurzame stedelijke ontwikkeling te identificeren. Deze input zou richtinggevend moeten zijn in de planvorming.

Voor de initiatiefnemers van de knooppuntontwikkeling is het soms lastig om ruimer te kijken dan de plancontouren.

Vanuit gemeentelijk perspectief is het van belang de ontwikkeling als vliegwiel te zien om de bestaande context te optimaliseren en versterken. Daarbij kunnen de doelstellingen die genoemd worden in de gemeentelijke omgevingsvisies als uitgangspunt dienen, bijvoorbeeld ten aanzien van ecologie, sociale ontwikkeling en lokale economie. Vanuit deze doelstellingen kunnen ruimtelijke randvoorwaarden, aandachtspunten en dilemma's geïdentificeerd worden waaraan de gebiedsontwikkeling zou moeten voldoen om de betreffende aspecten te versterken. Dichtheden en programmatische invullingen zullen enerzijds moeten aansluiten bij de behoeften in de directe omgeving en anderzijds het stedelijk netwerk of de regio als geheel moeten versterken.

Vanuit regionaal en nationaal perspectief is het belangrijk een aansturingmechanisme te ontwikkelen waarbij de publieke meerwaarde van een ingreep op verschillende schaalniveaus benoemd wordt. Daarbij kan het helpen de publieke meerwaarde te koppelen aan een typologie van knooppunten. Op monofunctionele knooppunten met veel kantorenbouw bijvoorbeeld zal de leefomgevingskwaliteit vooral verbeteren door te investeren in de openbare ruimte en het realiseren van voorzieningen of woningen. Knooppunten in de middelgrote en kleine steden kunnen publieke meerwaarde genereren door woonwerkmilieus te ontwikkelen die aansluiten bij de regionale woningvraag en het specifieke economische profiel. Stationsomgevingen in het buitengebied kunnen ontwikkeld worden als een 'poort' naar de recreatiebestemming voor stedelingen.

Van knooppuntontwikkeling naar stedelijke ontwikkeling

Binnen het huidige systeem van ruimtelijke ordening is behoefte aan een systematische en transparante evaluatie van plannen en projecten waarbij ook de discussie over de ontwikkeling van zachte waarden een plek krijgt. De methodiek planobjectivering kan hier uitkomst bieden. Het instrument kan bijdragen aan de verbetering van de analytische ondersteuning van de probleemdefinitie en de ontwikkeling van verschillende planalternatieven of ontwikkelingsscenario's. Daarnaast geeft planobjectivering inzicht in de specifieke planomgeving (contextgevoeligheid) en biedt het tegelijkertijd een analysesystematiek die breed toepasbaar is (reikwijdte, herhaalbaarheid). De methodiek maakt gebruik van heldere overwegingen (transparantie) die voor de uiteenlopende betrokkenen begrijpelijk zijn (communicatie over disciplinegrenzen heen) en toetst de congruentie en consistentie van plannen op verschillende schaalniveaus.

Door de ruimtelijke condities in beeld te brengen en de ruimtelijke logica die ten grondslag ligt aan een project naar voren te brengen, maakt planobjectivering het bovendien mogelijk om al in een vroeg stadium planverbeteringen te bespreken. Vooral als de overheid als stakeholder bij het plan betrokken wil worden en wellicht ook medefinancier is, kan planobjectivering in vroege fases van het planproces voor risicoanalyse benut worden. Inhoudelijke kansen en tegenstrijdigheden voor het realiseren van publieke meerwaarde kunnen aan de oppervlakte gebracht worden. Ook kan het instrument ingezet worden om ruimtelijke randvoorwaarden te benoemen waaraan de knooppuntontwikkeling zou moeten voldoen.

Het zicht dat men heeft op de potentiële publieke baten van ruimtelijke interventies is doorgaans beperkt. De mogelijke kosten die hiermee gemoeid zijn, hoeven echter niet hoog te zijn. Bijvoorbeeld als het een andere spreiding of invulling van het verstedelijkingsprogramma betreft, zoals dimensionering en inrichting van het publieke domein, de (publieke) programmering van de plinten en de typologie van de woningen. De eventuele schade van de 'smalle blik' op de ruimtelijke opgave zou ook een onderdeel moeten zijn van de afweging om publieke middelen in te zetten voor knooppuntontwikkelingen. De verdeling van deze potentiële kosten over de verschillende belanghebbenden en betrokkenen is een vraagstuk dat aandacht behoeft. Het vraagt om nieuwe inzichten in de verdeling van kosten en baten van de knooppuntontwikkeling zodat het kan bijdragen aan duurzame stedelijke ontwikkeling op de lange termijn.

Literatuurselectie

- Like Bijlsma, Hans van Amsterdam, Ed Dammers en Arjan Harbers (2023), Kansen rondom spoorknooppunten, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Miguel Loos en Eric Luiten (2022) Het nieuwe stationskwartier. Utrecht: Atelier Spoorbouwmeester.
- David Hamers, Gerbert Romijn en Gusta Renes (2013) Plannen voor de stad. Den Haag: Centraal Planbureau / Planbureau voor de Leefomgeving.
- David Hamers, Like Bijlsma en Anton van Hoorn (2015), The plan review. A new approach to discussing, assessing and improving urban projects in a changing planning practice, pp.261-281 in: J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (eds.), Place-based evaluation for integrated land-use management. Farnham: Ashgate

Like Bijlsma (like.bijlsma@pbl.nl) is een architect en geograaf. Ze werkt als onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving.