

Gemeentelijk locatiebeleid in stationsgebieden

Passend beleid op de juiste plek



Wouter Haver

September 2010

Master thesis Environmental & Infrastructure Planning

Gemeentelijk locatiebeleid in stationsgebieden

Passend beleid op de juiste plek

Masterthesis Environmental and Infrastructure Planning, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen,
Rijksuniversiteit Groningen

Email Auteur: wouterhaver@gmail.com

Fotocollage omslag vlnr: Moskou (foto auteur), Cölbe (foto M. Spaargaren), Ilanskaya (foto A.P. Dol), Amersfoort (foto M.G. Blikman)

Voorwoord

Het schrijven van een afstudeerscriptie is voor velen een beproeving. Maar je kunt het overdrijven. De lange tijd die het kostte om deze scriptie af te ronden, maakt het feit dat het stuk nu voor u ligt des te mooier. Het lange proces naar de afronding is moeilijk te verklaren, maar een poging wil ik wel wagen: mijn ambitie en het verlangen het grondig en uitgebreid aan te pakken, een vaak onbewuste focus op zijsporen in plaats van op de hoofdvraag en tot slot het lange tijd ontbreken van het besef dat elke ingeleverde tekst, hoe onaf ook, tot opbouwend commentaar en dus voortgang zou leiden. Ik heb echt veel geleerd en ik heb nu, mede dankzij de scriptie, voor mijn gevoel een goede basis om echt professioneel aan de slag te gaan en werkenderwijs veel te leren, iets waar ik veel zin in heb.

Vanuit mijn interesse, van jongs af aan, voor treinen en treinverkeer zocht ik een scriptie-onderwerp dat hierop aansloot. De scriptie zou aanvankelijk gaan over de managementstrategieën die bepalend zijn voor de ontwikkeling van stationslocaties. Het was mij en vele anderen natuurlijk opgevallen dat veel stationslocaties deels bestaan uit ongebruikte terreinen, die ondanks vele plannen maar niet bebouwd lijken te worden. Dit onderwerp speelde tijdens de stage op de afdeling Ruimte, bij Tauw in Deventer.

Toen ik zelf ook tot het besef was gekomen dat ik vastliep op de complexiteit van managementstrategieën werd op advies van Femke, mijn begeleider van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, een nieuw en haalbaar scriptieonderwerp gekozen: het gemeentelijke locatiebeleid voor stationsgebieden. Inmiddels was mijn eigen locatiebeleid aan behoorlijke veranderingen onderhevig. Ik kon halve weken aan de slag in Voorburg, bij de Besturenraad, waardoor ik mijn studie kon blijven bekostigen.

Maar uiteindelijk is het eindstation bereikt. Veel hulp op allerlei tussenstations kreeg ik van Femke, van vrienden, mijn ouders, familie, collega's en mijn lieve Aleid. Samen hebben ze me er doorheen getrokken. Mijn dank gaat uit naar iedereen die me gesteund heeft in het scriptieproces, met onvermoeibare aanmoedigingen, kritisch commentaar, talloze schrijftips, persoonlijke wekkerservices en met veel liefde.

Veel leesplezier gewenst!

Wouter

Januari 2011

Samenvatting

Aanleiding

Dit onderzoek richt zich op het locatiebeleid in Nederlandse stationsgebieden. Locatiebeleid is overheidssturing gericht op wederzijdse afstemming van de vervoersbehoefte van organisaties en bereikbaarheidskarakteristieken van locaties. Met het publiceren van de Nota Ruimte in 2006 heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor locatiebeleid overgedragen aan provincies en gemeenten. Het ABC-locatiebeleid, dat in de 10 jaar ervoor beleid was, is daarmee afgeschaft. De lagere overheden moeten nu zelf bepalen welke nieuwe bedrijven en voorzieningen op een plek terecht kunnen komen, afhankelijk van de hoeveelheid bezoekers, werknemers of goederen. Locatiebeleid is erop gericht nieuwe ontwikkelingen zodanig te verdelen over de ruimte, dat de groei van het autoverkeer zo klein mogelijk wordt. De Nota Ruimte bevat de opdracht voor lagere overheden dat “aan nieuwe en zo mogelijk ook aan bestaande bedrijven en voorzieningen met arbeids- en/of bezoekersintensieve functies ruimte wordt geboden op locaties bij voorkeur in de nabijheid van openbaar vervoersknooppunten”.

Stationsgebieden spelen een centrale rol in het locatiebeleid. In het ABC-locatiebeleid waren de stationsgebieden aangewezen als A-locaties, waar functies met relatief veel bezoekers, studenten of werkenden, zoals kantoren en scholen, gevestigd zouden moeten worden. Juist sinds het verdwijnen van het ABC-locatiebeleid zijn veel stationsgebieden in ontwikkeling. In 2004 vonden rond 24 van de 33 grootste stations grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen plaats (Peek, 2004).

Problematiek

De vele ontwikkelingen rond stations zijn mogelijk omdat veel binnenstedelijke terreinen rond stations hun oorspronkelijke functie verloren hebben, zoals fabrieken, werkplaatsen en rangeerterreinen. Veel van deze terreinen hebben echter lang braak gelegen doordat ruimtelijke ontwikkeling moeilijk op gang komt, bijvoorbeeld door regelgeving op het gebied van bodemvervuiling, luchtkwaliteit en geluidsoverlast. Verder bepalen financiële en economische ontwikkelingen veelal de voortgang.

Gemeenten staan door de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor locatiebeleid meer dan voorheen voor de opgave, om locatiebeleid succesvol te sturen. Juist in stationsgebieden lijken hierbij kansen te liggen.

Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het analyseren van de uitwerking van het locatiebeleid dat gevoerd wordt door gemeenten. Hierbij wordt ingegaan op het locatiebeleid dat op verschillende overheidsniveaus ontwikkeld is, wat ermee gebeurt in de praktijk en wat de effecten van het beleid zijn voor stationsgebieden in middelgrote steden in Nederland.

In het onderzoek wordt locatiebeleid beschouwd als middel om vermijdbare personenautomobiliteit terug te dringen. Met vermijdbare automobiliteit wordt hier bedoeld: personenverkeer dat per auto plaatsvindt maar dat gelet op het doel van de verplaatsing beter met andere modaliteiten, bijvoorbeeld met openbaar vervoer, de fiets of te voet, zou kunnen worden afgewikkeld.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Welke rol speelt gemeentelijk locatiebeleid, gericht op het verminderen van de automobiliteit, bij de herontwikkeling in middelgrote stationsgebieden?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een stapsgewijze benadering gekozen. Eerst komt aan de orde hoe ruimtelijk beleid in binnenstedelijke gebieden kan zorgen voor beïnvloeding van mobiliteit. Aan de hand van de cases wordt vervolgens bekeken hoe middelgrote gemeenten in Nederland in de praktijk invulling geven aan locatiebeleid en hoe dit beleid terugkomt in planvorming in de stationsgebieden. Tot slot volgt er een analyse in hoeverre de ontwikkelingen op de stations voldoen aan de doelstellingen van het locatiebeleid en welke factoren mogelijk nog meer een rol spelen.

Methode

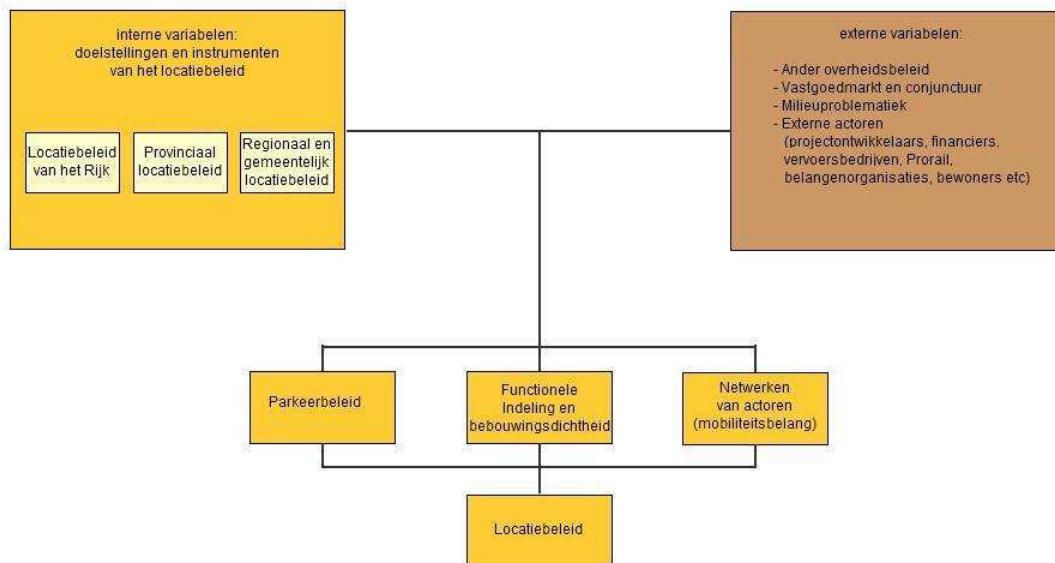
De analyse van de invloed van ruimtelijk beleid op mobiliteitsontwikkelingen heeft plaatsgevonden op basis van literatuuronderzoek. Ook de analyse van stationsontwikkelingen in Nederland is gedaan aan de hand van literatuuronderzoek. Vervolgens zijn drie middelgrote gemeenten geselecteerd waar het locatiebeleid in de praktijk bestudeerd is. De keuze voor deze gemeenten is gemaakt omdat juist in middelgrote steden in Nederland de stationsgebieden nog veel ontwikkelingspotentieel hebben en er veel plannen bestaan voor deze gebieden. De selectiecriteria voor de cases zijn concreet een inwonertal tussen de 50.000 en 250.000 inwoners en de aanwezigheid van één of meerdere herontwikkelingsplannen voor het centrale stationsgebied. Op grond hiervan is gekozen voor de gemeenten Apeldoorn, Heerlen en Amersfoort. Voor de analyse van locatiebeleid en de effecten ervan zijn beleidsstukken geanalyseerd en ter verdieping zijn interviews gehouden met de betrokken actoren van de cases.

Om locatiebeleid in de casegemeenten te kunnen onderzoeken en de rol ervan te kunnen bepalen is een aantal indicatoren opgesteld. De indicatoren voor locatiebeleid zijn in dit onderzoek:

- regionaal en gemeentelijk locatiebeleid;
- functionele indeling en bebouwingsdichtheden;
- parkeerbeleid;
- actornetwerken gericht op mobiliteitssturing.

Om beleid te kunnen beschouwen werd eerst bekeken wat de doelen van het beleid zijn. De doelen zijn vastgelegd in het regionale en gemeentelijke locatiebeleid (beïnvloed door ander beleid zoals dat van het Rijk en de provincie). Daarna is gekeken wat er met het beleid gebeurt en wat er in de praktijk in stationsgebieden gerealiseerd wordt. Deze analyse is gemaakt met behulp van indicatoren die betrekking hebben op functionele indeling en bebouwingsdichtheden, parkeerbeleid en actorennetwerken gericht op mobiliteitssturing.

In onderstaand schema is te zien hoe de indicatoren locatiebeleid beïnvloeden:



Resultaten

Hoe kan mobiliteit beïnvloed worden?

De belangrijkste factoren van ruimtelijke inrichting, die van invloed zijn op mobiliteit, zijn volgens Van Wee en Dijkstra (2002) de ligging van locaties van wonen, werken, voorzieningen etc. ten opzichte van infrastructuurnetwerken en daarnaast dichtheden (b.v. in bewoners per hectare of bedrijfsvloeroppervlak per hectare). Verder hebben de mate van functiemenging en de verdeling van activiteiten over de ruimte en de inrichting van de ruimte op straat- en buurtniveau invloed op mobiliteitskeuzes.

Wat gebeurt er in de praktijk?

Het ruimtelijke beleid voor stationsgebieden wordt bepaald door de provincie en de gemeente of regio. Alle provincies hebben wel een vorm van locatiebeleid, maar de uitwerking en de wisselwerking met regio's en gemeenten verschilt. De doorwerking van het provinciale locatiebeleid in het regionale en gemeentelijke beleid is niet eenduidig. Sommige beleidsdoelstellingen van de provincie zijn in gemeentelijk of regionaal beleid niet meer terug te vinden.

Het locatiebeleid van veel gemeenten komt tot stand op regionaal niveau, omdat stations een regionale functie hebben en gemeenten concurrentie op het binnenhalen van werkgelegenheid tussen nabijgelegen gemeenten willen voorkomen. In regio's zoals Parkstad Limburg en de Stedendriehoek is het gemeentelijke beleid in feite regionaal beleid.

De gemeenten Heerlen en Amersfoort geven in parkeerbeleidsnota's (beide uit 2009) aan dat zij de normen voor knooppuntlocaties (A-locaties) versoepeld hebben ten opzichte van de normen uit het ABC-locatiebeleid.

De gemeenten willen graag hoge bebouwingsdichtheden realiseren in de stationsgebieden, vergelijkbaar met de dichtheden in de centrumgebieden. Soms maakt het stationsgebied deel uit van de binnenstad. Ook zetten alle gemeenten in op functiemenging (met kantoren, onderwijs, winkels, woningen).

Actorennetwerken gericht op mobiliteitsmanagement zijn in opkomst in Nederland. Zo zijn er in veel regio's convenanten gesloten door (grote) werkgevers om gezamenlijk de groei van het autoverkeer door middel van mobiliteitsmanagement terug te dringen. De ontwikkelingen in stationsgebieden blijken nauwelijks beïnvloed te worden door het mobiliteitsmanagement van bedrijven en gemeenten.

Vestigingsplaatsmotieven zoals autobereikbaarheid, kosten, leefbaarheid en imago lijken bij de meeste ruimtezoekende bedrijven en instellingen een veel grotere rol te spelen.

Wat zijn de conclusies?

Het oude locatiebeleid werkt nog steeds door in het gemeentelijke en regionale beleid. Nog altijd wordt vaak gewerkt volgens het principe 'het juiste bedrijf op de juiste plaats'. Knooppuntlocaties zijn (nog altijd) voorkeurslocaties voor het concentreren van functies met relatief veel werknemers, studenten of bezoekers.

De ruimtelijke herontwikkeling in stationsgebieden blijkt in de praktijk echter moeizaam van de grond te komen. De grond is relatief duur en het bouwen is complex vanwege bodemvervuiling en milieuvoorwaarden. Onder invloed van economische factoren daalt de vraag naar ruimte voor werken en voorzieningen. De complexiteit en de hoge kosten leiden ertoe dat aan andere locaties de voorkeur gegeven wordt. Ook het thematische locatiebeleid, dikwijls gericht op het inrichten van excentrisch gelegen werklocaties, werkt concurrerend. Vestigingsplaatsvoorkeuren van bedrijven en instellingen liggen ook vaak buiten de knooppuntlocaties. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de autobereikbaarheid van stations soms relatief slecht is. De ontwikkeling van het locatiebeleid in stationsgebieden wordt positief gesteund door het knooppuntenbeleid van het Rijk. Dit beleid werkt katalyserend en verlaagt financiële drempels.

Sinds 2000 is er, ondanks de complexiteit van het planproces, behoorlijke voortgang geboekt in de ontwikkeling van stationsgebieden. Veel van deze ontwikkelingen stagneerden in de jaren '90. De oorzaak voor het moeizaam op gang komen van stationsontwikkelingen lag mede in de regelgeving van het ABC-beleid zelf, zoals de relatief strenge parkeernormen voor stationslocaties. Met de decentralisatie van het locatiebeleid hebben gemeenten de ruimte gekregen om zelf parkeernormen vast te stellen. De concurrerende werking van andere ontwikkellocaties in gemeenten is nog steeds een bedreiging voor doelstellingen die regio's en gemeenten zichzelf stellen voor stationsgebieden. Zeker in tijden van laagconjunctuur met een geringe vraag naar nieuwbouw (bijvoorbeeld van kantoren) zal het aanbod op verschillende locaties in een regio al snel de vraag overtreffen. Stationslocaties hebben hierbij een comparatief nadeel, omdat de ontwikkeling vaak ingewikkelder en kostbaarder is dan op andere locaties. Locatiebeleid, waarbij de focus op de knooppunten gericht is, is dus juist nodig als gemeenten graag de beschikbare ruimte in stationsgebieden willen benutten.

Aanbeveling voor beleid

In een regio worden vaak meerdere locaties tegelijk aangeboden voor de ontwikkeling van arbeids -en/of bezoekersintensieve functies. Als er weinig vraag is naar ruimte, bijvoorbeeld vanuit de kantorenmarkt, zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om de ontwikkeling op perifere locaties te ontmoedigen. Dit kan bijvoorbeeld via het bestemmingsplan. Ook hierbij geldt dat regionale afstemming noodzakelijk is, om onderlinge concurrentie te voorkomen.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	5
1 Inleiding	7
1.1 Herontwikkeling en locatiebeleid in stationsgebieden	7
1.2 Probleemstelling- –en doelstelling.....	7
1.3 Onderzoeksvragen	8
1.4 Onderzoeksopzet en methodologie.....	9
1.5 Leeswijzer	12
2 Achtergrond en afbakening - Herontwikkeling in stationsgebieden.....	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Typologie van stationsgebieden	13
2.3 Planprocessen in stationsgebieden in historisch perspectief	15
2.4 Analyse van actuele ontwikkelingen in stationsgebieden	16
2.5 Conclusies.....	21
3 Theoretisch kader en beleidskader.....	23
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Van 'blauwdruk' naar participatieve planning.....	23
3.3 De theorie achter locatiebeleid: op het grensvlak van ruimtelijke ordening en mobiliteit.....	25
3.4 Beleidskader: van Rijkslocatiebeleid naar decentralisatie	28
3.5 Conceptueel kader	33
3.6 Conclusies.....	37
4 Amersfoort	38
4.1 Het stationsgebiedBeschrijving case Amersfoort.....	38
4.2 Regionaal en gemeentelijk Locatiebeleid	41
4.3 Parkeerbeleid	43
4.4 Functionele indeling	44
4.5 Netwerken van actoren	45
4.6 Conclusies: Locatiebeleid.....	47
4.7 Literatuur	48
5 Apeldoorn	49
5.1 Beschrijving Case Apeldoorn.	49
5.2 Regionaal en gemeentelijk Locatiebeleid	53
5.3 Parkeerbeleid	59
5.4 Functionele indeling	60
5.5 Netwerken van actoren	64
5.6 Conclusies: Locatiebeleid.....	66
5.7 Literatuur	68
6 Heerlen	69
6.1 Beschrijving Case Heerlen	69
6.2 Regionaal en gemeentelijk Locatiebeleid	72

6.3 Parkeerbeleid	76
6.4 Functionele indeling	77
6.5 Netwerken van actoren	79
6.6 Conclusies: Locatiebeleid.....	80
6.7 Literatuur	81
7 Conclusies	82
7.1 Stedelijke verdichting en functiemenging in stationsgebieden.....	82
7.2 De rol van locatiebeleid in stationsgebieden	83
7.3 Aanbevelingen.....	88
7.4 Discussie/Validiteit.....	89
7.5 Vervolgonderzoek	89

1 Inleiding

1.1 Herontwikkeling en locatiebeleid in stationsgebieden

Waar de eerste stations in de negentiende eeuw aan de rand van de stad gelegen waren, zijn de huidige stationsgebieden een integraal onderdeel geworden van de stad. De stationsgebieden zijn waardevol in de schaarse ruimte die beschikbaar is in de stad, door de ligging in de relatieve nabijheid van stadscentra en de uitstekende bereikbaarheid per openbaar vervoer. Gemeentes onderkennen de waarde gezien de vele, veelal ambitieuze plannen, die de laatste jaren zijn gemaakt voor verschillende stations in Nederland. De grootste investeringen worden gedaan in de grote steden bij stations die door het Rijk zijn aangewezen als zogenaamde Nieuwe Sleutelprojecten (NSP). Daarnaast is er een groot aantal steden waar herontwikkelingen plaatsvinden of waar vergevorderde plannen bestaan voor een vernieuwd stationsgebied. Een reden voor het ontstaan van de veelheid aan plannen is dat de functionele inrichting van stationsgebieden vaak sterk verouderd is, bijvoorbeeld door het overbodig worden van (spoor)werkplaatsen en rangeerterreinen. Ook is er steeds meer aandacht voor duurzame mobiliteit, waarbij de spoorwegen een steeds belangrijker rol toebedeeld krijgen. Dit effect wordt nog versterkt door de autonome groei van het aantal reizigers (CBS, 2008).

In 1988 wordt in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening het ABC-locatiebeleid van het Rijk gepresenteerd (VROM, 1988). Dit beleid is erop gericht om 'vermijdbare automobiliteit terug te dringen door de wederzijdse afstemming van de vervoersbehoefte van bedrijven en bereikbaarheidskarakteristieken van locaties' (Jansen et al. 1997). De Nota Ruimte (2006) heeft een soortgelijke, maar meer gespecificeerde doelstelling: 'Essentieel is verder dat het locatiebeleid ten minste regels en criteria bevatten die waarborgen dat aan nieuwe en zo mogelijk ook aan bestaande bedrijven en voorzieningen met arbeids- en/of bezoekersintensieve functies ruimte wordt geboden op locaties bij voorkeur in de nabijheid van openbaar vervoersknooppunten en met een goede aansluiting op (bestaande) verkeers- en vervoersverbindingen.' Sinds de Nota Ruimte (2006) is het locatiebeleid wettelijk gedecentraliseerd van Rijk naar lokale overheden. Voor stationsgebieden (in het oude ABC-locatiebeleid A-locaties genoemd), betekent dit dat gemeentes en provincies (en de stadsregio's) verantwoordelijk zijn voor een functionele indeling die past bij een A-locatie. Zo passen er bijvoorbeeld geen functies met een relatief groot ruimtebeslag en een relatief kleine vervoersbehoefte in stationsgebieden. De mogelijkheid tot beïnvloeding van het locatiegebruik in stationsgebieden is het grootst in de herontwikkelingsprojecten, aangezien hierbij ruimte komt voor nieuwe functies in deze gebieden. De VROM-raad onderstreept dit in het rapport 'Acupunctuur in de hoofdstructuur' (2009): "De raad adviseert om keuzen voor stedelijke (her)ontwikkelingslocaties slimmer af te stemmen op beschikbare capaciteit van mobiliteitsnetwerken. De raad ziet daarbij multimodale knooppunten en hun directe omgeving als essentiële kristallisatiepunten voor verstedelijking. Op dit moment worden die multimodale knooppunten onvoldoende benut". De vraag is of gemeentelijke overheden erin slagen om invloed uit te oefenen op het soort functies, omdat bij de afwegingen in herontwikkelingsprojecten andere belangen zoals draagvlak, werkgelegenheid, economisch rendement en grondposities een rol kunnen spelen.

1.2 Probleemstelling- en doelstelling

Probleemstelling

In de Nota Ruimte (2006) stelt het Rijk dat 'door het decentraliseren van het integrale locatiebeleid (...) regionaal maatwerk kan worden geleverd'. Deze verschuiving van de verantwoordelijkheid voor uitvoering van locatiebeleid, gericht op het tegengaan van vermijdbaar autogebruik, stelt de gemeenten, meer dan voorheen, voor de opgave om locatiebeleid succesvol te sturen. Om beleid te voeren ten aanzien van mobiliteit en ruimtelijke ordening hebben gemeenten verschillende instrumenten, waaronder financiële instrumenten en juridische instrumenten. Planvorming in stationsgebieden is complex door de vele betrokken actoren en bijbehorende belangen en locatiebeleid is slechts één van de vele beleidsterreinen die in stationsgebieden een rol kunnen spelen. De vraag is hoe gemeenten invulling geven aan locatiebeleid, gericht op mobiliteit, in stationsgebieden.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de rol van het gemeentelijke locatiebeleid in middelgrote stationsgebieden in Nederland. In dit onderzoek wordt locatiebeleid beschouwd als beleid waarmee vermijdbare personenautomobiliteit kan worden teruggedrongen. Met vermijdbare automobiliteit wordt hier bedoeld: personenverkeer dat per auto plaatsvindt maar dat gelet op het doel van de verplaatsing beter met andere modaliteiten, bijvoorbeeld met openbaar vervoer, de fiets of te voet, zou kunnen worden afgewikkeld. De focus ligt op middelgrote stations, in gemeenten met tussen de 50.000 en 250.000 inwoners. Op het moment van schrijven zijn er veel middelgrote stationsgebieden in Nederland in ontwikkeling, variërend van vergevorderde planvorming tot aan recentelijk volledig uitgevoerde gebiedsontwikkelingen, zoals Almere-Oostvaarders (2004), Amsterdam Bijlmer-Arena (2007) en Apeldoorn (2008). Een andere reden om te kiezen voor middelgrote stations is dat de grotere stationslocaties (railports) al veelvuldig onderzocht zijn. Zie bijvoorbeeld de vele evaluatierapporten over de stationsontwikkelingen die behoren tot de Nieuwe Sleutelprojecten (o.a. VROM, 2006). Verondersteld mag worden dat locatiebeleid bij de ontwikkeling van de Nieuwe Sleutelprojecten sterk gestuurd wordt vanuit het Rijk, alleen al vanwege de grote financiële bijdrage vanuit het Rijk. In middelgrote stationsprojecten zou de uitvoering van locatiebeleid, zoals beoogd in de Nota Ruimte (2006), uiteindelijk opgepakt moeten worden door de gemeenten. Het onderzoek kan niet alleen nuttige inzichten opleveren voor stationsgebieden, maar ook voor de herontwikkeling in andere stedelijke gebieden.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt vooral in de veronderstelling dat het maatschappelijk gezien beter is om openbaar vervoer te stimuleren dan het individuele autogebruik. Openbaar vervoer veroorzaakt relatief minder schadelijke neveneffecten zoals luchtvervuiling en verkeersonveiligheid, mits de benutting van de aangeboden diensten voldoende is. Een betere benutting van het spoorwegnet hangt samen met de ruimtelijke inrichting rondom de knooppunten, immers hoe dichter mensen bij een station wonen hoe hoger het gemiddelde aandeel van de trein in de modal split zal zijn. Bij de herontwikkeling van stationsgebieden worden inrichtingskeuzes gemaakt, zoals keuzes over functionele inrichting, bebouwingsdichtheden en ontsluitingsstructuur. Die keuzes kunnen gedurende decennia invloed hebben op de mobiliteit. De koppeling tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit is al veelvuldig onderzocht (zie Van Wee

en Dijkstra 2002). Dit onderzoek dient daar een bescheiden bijdrage aan te leveren, waarbij de focus ligt op de middelgrote stationsgebieden.

1.3 Onderzoeksvragen

Leidt gemeentelijk locatiebeleid ertoe dat mobiliteit een rol van betekenis speelt in de functionele indeling van herontwikkelde stationsgebieden? Deze kwestie zal in dit onderzoek beantwoord worden aan de hand van de volgende hoofd- en deelvragen:

Hoofdvraag:

Wat is de rol van gemeentelijk locatiebeleid, gericht op het verminderen van de automobiliteit, bij herontwikkeling in middelgrote stationsgebieden?

Deelvragen:

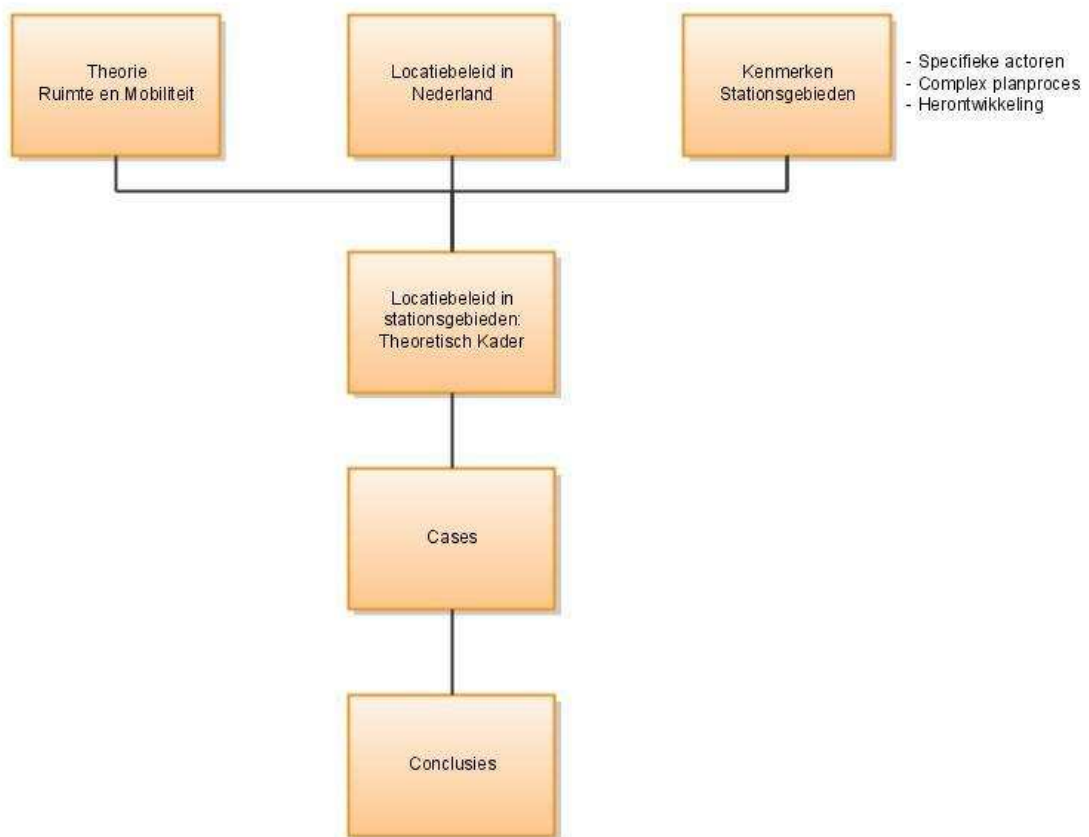
1. Hoe kan ruimtelijk beleid in binnenstedelijke gebieden zorgen voor beïnvloeding van mobiliteit?
2. Hoe geven middelgrote gemeenten in Nederland invulling aan locatiebeleid?
3. Op welke wijze komt locatiebeleid terug in planvorming in middelgrote stationsgebieden?
4. Wat is de functionele indeling van herontwikkelde stationsgebieden en in hoeverre passen deze functies in het gemeentelijke locatiebeleid?

Deelvraag 2,3 en 4 zullen in dit onderzoek worden beantwoord door middel van het onderzoeken van drie cases, namelijk de middelgrote stationsgebieden van Amersfoort, Apeldoorn en Heerlen. Er wordt een inschatting gegeven van de validiteit van deze cases ten opzichte van andere middelgrote stationsgebieden. Dit gebeurt door middel van het identificeren van bepalende factoren voor de effectiviteit van locatiebeleid.

De belangrijkste hypothese in dit onderzoek is dat locatiebeleid van invloed is op de functionele inrichting van stationsgebieden. De afhankelijke variabele vormt hierbij de functionele inrichting in herontwikkelingsplannen voor een stationsgebied. Onafhankelijke variabelen zijn onder andere de mate van complexiteit in het planproces, de aanwezigheid van netwerken en de invloed van gemeenten hierin, botsende belangen binnen gemeentelijk beleid, beschikbare middelen, de mate van consensus tussen de stakeholders onderling en het planningsdiscours.

1.4 Onderzoekopzet en methodologie

In deze paragraaf wordt de structuur beschreven waarmee de onderzoeksvraag en de deelvragen beantwoord worden en hoe de verschillende onderdelen van het onderzoek met elkaar samenhangen. Om praktische redenen is ervoor gekozen om het onderzoek in te delen in een aantal blokken. Verder wordt er ingegaan op de afbakening van het onderzoek en de gebruikte onderzoeksmethodes.



Figuur 1.1 Schema Structuur Onderzoek

De onderzoeksopzet is hierboven schematisch weergegeven. In de onderstaande paragrafen een toelichting op de blokken in het schema.

Blok A (Hoofdstuk 3) Theorie Ruimtelijke Ordening en Mobiliteitsbeleid

In dit blok wordt een overzicht gegeven van theorieën over de koppeling tussen ruimtelijk ordeningsbeleid en mobiliteitsbeleid. De belangrijkste onderdelen zijn:

- Korte beschrijving van de ontwikkeling van de planologie, met aandacht voor (ruimtelijk) mobiliteitsbeleid, de ontwikkeling van gebiedsgericht beleid voor stationsgebieden en participatieve planning.
- Theorie over koppeling tussen ruimtelijk ordeningsbeleid en mobiliteitsbeleid.
- Theorie over de onderdelen van verkeer- en vervoersbeleid waar sturing aan kan worden gegeven, met de lagenbenadering van Schoemaker.

Blok B (Hoofdstuk 3) Locatiebeleid in Nederland

In dit blok wordt een beschrijving gegeven van het locatiebeleid en wordt ingegaan op de rol die Rijk, provincies en gemeenten (kunnen) spelen bij de ontwikkeling van locatiebeleid. Er volgt een korte analyse van gemeentelijk locatiebeleid, gericht op mobiliteit. Ook wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden voor gemeenten om locatiebeleid te sturen (Jansen et al. 1997; van Wee, 1993).

Blok C (Hoofdstuk 2) Kenmerken stationsgebieden

In hoofdstuk 2 is een beschrijving opgenomen van de historie van stationsgebieden. Dit is van belang om te begrijpen waarom stationsgebieden hun huidige functiemix hebben. In dit blok een nadere definiëring van

het begrip stationsgebied. Wat is eigenlijk een stationsgebied? Hoeveel stationsgebieden zijn in ontwikkeling? Welke partijen spelen een rol? Welke problematiek doet zich voor? (Peek, 2006; Bertolini, 1998).

Blok D (Hoofdstuk 3) Locatiebeleid in Stationsgebieden

Met de unieke kenmerken van stationsgebieden die in de voorgaande blokken zijn uitgewerkt kunnen factoren worden onderscheiden die van invloed zijn op planprocessen in deze gebieden. Vervolgens kan locatiebeleid gekoppeld worden aan al deze factoren. Als bepaalde factoren (zoals actoren, budget, tijdsdruk) van belang zijn in stationsgebieden, mag verondersteld worden dat deze factoren ook invloed hebben op locatiebeleid. In brede zin is gebiedsontwikkeling van stations een vorm van locatiebeleid. In dit blok wordt deze koppeling toegelicht. Er worden in het conceptuele kader criteria onderscheiden waarmee locatiebeleid van een gemeente kan worden onderzocht. Hiermee kan in de cases een analyse gemaakt worden.

Blok E (Hoofdstuk 4 t/m 6) Analyse cases

In dit blok wordt per case een beschrijving gegeven van het planproces in de centrale stationsgebieden van Amersfoort, Apeldoorn en Heerlen. Er wordt een tijdspad geschetst van ontwikkelingen uit het verleden en geplande ontwikkelingen in de toekomst. Daarna volgt een inhoudelijke beschrijving van de problematiek, hierbij terugkoppelend op de theorie uit de hierboven beschreven blokken. Vervolgens wordt een analyse gegeven van het planproces en de invloed van locatiebeleid met behulp van een beleidsanalyse. De vraag staat centraal welke factoren voor implementatie van locatiebeleid in het planproces hebben gezorgd. Terugkoppelend op de criteria uit blok D wordt de rol van locatiebeleid in het planproces van elke case bepaald.

Blok F (Hoofdstuk 7) Conclusies en aanbevelingen

In dit blok wordt het gemeentelijke locatiebeleid in de cases vergeleken (hoofdstuk 7). Welke factoren zorgen voor succesvolle implementatie van het locatiebeleid? Zo mogelijk worden conclusies gegeneraliseerd. De vraag staat centraal welke rol het locatiebeleid in de verschillende planprocessen speelt. Verder worden aanbevelingen gedaan op basis van de casestudies, die van toepassing zijn op locatiebeleid in andere gemeenten.

Afbakening

De afbakening van stationsgebieden en de specifieke kenmerken van planprocessen die op deze gebieden gericht zijn, zal plaatsvinden op basis van een literatuuronderzoek. Om de rol van gemeentelijk locatiebeleid in Nederland te onderzoeken zullen allereerst factoren van locatiebeleid beschreven worden. Dit gebeurt op basis van beschikbare literatuur over ruimtelijk ordeningsbeleid waarmee sturing kan worden gegeven aan mobiliteit. Aan de hand van interviews en beleids- en visiestukken van betrokken actoren wordt vervolgens onderzocht wat er voorhanden is aan locatiebeleid. Dit gebeurt globaal op rijks- en provinciaal niveau en gedetailleerd voor de cases op lokaal niveau. Bij de cases wordt ervoor gekozen om doorwerking van het locatiebeleid vooral in de stationsprojecten (A-locaties, zie paragraaf 3.4) te toetsen. Er wordt geen uitgebreide studie gemaakt naar de doorwerking van het locatiebeleid voor een gemeente. Daarvoor zou een breder ruimtelijk perspectief nodig zijn. Stationsgebieden alleen bieden een te smal ruimtelijk kader.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om middelgrote centrale stations te analyseren (zie paragraaf 2.2). Er is al veel onderzoek gedaan naar ontwikkeling van de belangrijkste stationslocaties in Nederland, de 'railports' o.a. Bertolini (1998), Oosten (2000), Peek (2006). Om deze reden zal in dit onderzoek niet nog specifiek op deze stations worden ingegaan, al zijn de resultaten uit de uitgevoerde onderzoeken natuurlijk een vruchtbare bodem voor dit onderzoek. In middelgrote stationsprojecten is de rol van lokaal beleid waarschijnlijk groter, afgaande op de relatief grotere rijksbijdragen voor de sleutelprojecten (centrale stations van o.a. Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag). Middelgrote stations bieden ook een ideale kans om locatiebeleid te onderzoeken gezien het grote aantal gebiedsgerichte plannen dat ontwikkeld is (zie paragraaf 2.4). Ook is er vaak nog veel ruimte door de geringe functionaliteit van grote gebieden in deze binnenstedelijke locaties (zoals braak, parkeren op maaiveld, ongebruikte bedrijfsgebouwen). Voorbeelden anno 2010 zijn stationsgebieden van Amersfoort (Noordzijde), Groningen (zuidzijde), Almelo (noordzijde), Hoorn (noordzijde) en Roosendaal.

Casestudies

Om planprocessen in stationsgebieden in de praktijk te analyseren worden drie cases uitgediept (Amersfoort, Apeldoorn en Heerlen). De analyse gebeurt volgens de methodiek van de casestudy, zoals beschreven door Yin c.s. (2003) (zie ook Segers, 2002; Swanborn, 1996). Dit onderzoek gaat over de globale functionele inrichting van stationsgebieden. Constaterende dat elk planproces in een stationsgebied uniek is (Peek 2006) lijkt een casestudie een geschikte methode. Volgens Yin c.s. (2003) moet informatie uit cases 'betekenisvolle gebeurtenissen' reflecteren. In dit onderzoek is de term 'betekenisvol' zowel van toepassing op locatiebeleid als op het planproces in stationsgebieden. Belangrijke bron van informatie, naast de algemene projectinformatie, zijn interviews. De interviews worden gehouden met projectleiders en beleidsmedewerkers van gemeentes. De interviews zijn gefocust op elementen van locatiebeleid in het planproces.

1.5 Leeswijzer

In dit onderzoek is een analyse gemaakt van locatiebeleid in stationsgebieden. De opbouw en de aanpak van dit onderzoek staat beschreven in het bovenstaande hoofdstuk 1. Hoofdstuk 2 is een analyse van planprocessen in stationsgebieden in Nederland. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader, gerelateerd aan ruimtelijk ordeningsbeleid en mobiliteitsbeleid, uitgewerkt (deelvraag 1). Ook zal hierin de rol van de verschillende overheidslagen in Nederland beschreven worden (deelvraag 2), afgesloten met een conceptueel kader waarmee de koppeling gelegd wordt tussen theorie en het eigenlijke onderzoek. In hoofdstuk 4 t/m 6 volgt een beschrijving van de drie cases (deelvraag 2, 3 en 4). Ten slotte volgt in hoofdstuk 7 de synthese en worden aanbevelingen voor toepassing en nader onderzoek gedaan.

2 Achtergrond en afbakening - Herontwikkeling in stationsgebieden

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een algemene beschrijving van stationsgebieden in Nederland. In het eerste deel (paragraaf 2.2) van dit hoofdstuk zal een definitie van het begrip stationsgebied plaatsvinden. Wat wordt bedoeld met de term stationsgebied in dit onderzoek? Zijn er natuurlijke grenzen? Er wordt een aantal typologieën van stationsgebieden gegeven om het begrip middelgroot stationsgebied af te bakenen. De typologieën kunnen gebruikt worden om de conclusies (hoofdstuk 7) te structureren.

Het tweede deel van het hoofdstuk beschrijft ontwikkelingen in stationsgebieden. De historische beschrijving gaat in op de vraag waarom stationsgebieden hun huidige functiemix en specifieke problematiek hebben. Daarna volgt een globaal overzicht van de ontwikkelingen en planningstrends in Nederlandse stationsgebieden anno 2010. Waarom staat de aanpak van stationsgebieden (ook) in Nederland op de maatschappelijke en politieke agenda? Hoeveel stationsgebieden zijn in ontwikkeling en wat houdt de ontwikkeling in? Welke partijen spelen een rol en welke functies zien zij graag in stationsgebieden? Welke problemen doen zich vaak voor? Hoe lang duurt de tijd van initiatief tot uitvoering? Een belangrijk doel is om op basis van deze vragen de ruimtelijke-functionele potentie van een stationsgebied te achterhalen. Dit is van belang om te kunnen bepalen wat de rol van locatiebeleid op deze vroegere A-locaties (zie hoofdstuk 3) kán zijn. Zo kan er een koppeling worden gelegd tussen de ontwikkeling van het locatiebeleid in Nederland en de ontwikkelingen in de stationsgebieden. Ook biedt dit hoofdstuk een basis zodat de herontwikkeling in de stationsgebieden van de cases Amersfoort, Apeldoorn en Heerlen in een nationale context geplaatst kan worden.

2.2 Typologie van stationsgebieden

Het stationsgebied als plangebied

Het stationsgebied als plangebied is niet vanzelfsprekend. Toch lijkt er, gelet op de diverse plannen die er voor stationsgebieden bestaan, een toenemende aandacht te zijn voor de specifieke problematiek rond stations. Er is door deze afbakening van het plangebied bijna automatisch sprake van een verschuiving van meer sectoraal gericht beleid naar gebiedsgericht beleid. De omvang van het plangebied rond een station verschilt per geval, maar bevat in ieder geval gebieden die het meest geschikt zijn voor transformatie (zoals braak, maaiveldparkeren, bedrijven die niet in centrumfunctie passen). Meestal wordt voor het invloedsgebied van een station de loopafstand genomen, in het onderzoek van Peek (2004) wordt gebruik gemaakt van concentrische cirkels van 300, 500 en 1000 meter. In onderzoek naar stedelijke gebieden van het PBL (Ritsema van Eck et al. 2009) wordt voor IC-stations een maximum van 700 meter als loopafstand gekozen.

Railports, middelgrote stations en kleine stations

Stationsgebieden bestaan in verschillende soorten en maten. In dit onderzoek worden alleen gebieden rond spoorwegstations beschreven, al is het niet uitgesloten dat uitkomsten ook van toepassing zijn op bijvoorbeeld metro -en grote busstations. De grootte van stations varieert van kleine haltes aan lokale spoorlijnen tot zogenaamde railports met diverse (inter)nationale verbindingen. Het Nederlandse spoorwegnet is een zogenaamd schaalloos netwerk, er zijn een paar grote stations en vele kleine stations (vergelijk Barabási 2002). Onderstaand schema van NS Commercie geeft een globale indeling van stations.

Bedieningsstatus	Plaats		
	Centrum	Stadsrand	Buiten
HST / intercity, sneltrain, stoptrein	Type 1 Zeer groot station in centrum grote stad	-	-
Intercity, sneltrain, stoptrein	Type 2 Groot station in centrum middelgrote stad	Type 3 Voorstadstation met knooppunt	-
Sneltrain, stoptrein	Type 4 Station bij centrum kleine stad / dorp	Type 5 Voorstadstation zonder knooppunt	Type 6 Station in buitengebied bij kleine stad/dorp

Figuur 2.1 Topologie Stations NS Commercie 2002 (bewerkt Vaessens 2004)

In hoofdstuk 1 is toegelicht dat in dit onderzoek middelgrote stations centraal staan. Dit zijn stations in het centrum van middelgrote steden met een relatief grote knooppunt (type 2). Middelgrote steden hebben volgens een CBS-indeling tussen de 50.000 en 200.000 inwoners (Vliegen et al. 2006). Er zijn veel en frequente (intercity)-verbindingen en de reizigersaantallen zijn relatief hoog. De resultaten zouden ook van toepassing kunnen zijn op de voorstadsstations (type 3) omdat de stedelijke dichtheid (plaatswaarde) en de vervoerswaarde (knoopwaarde) bij veel van deze stations vergelijkbaar zijn.

Met een 'middelgroot stationsgebied' wordt in dit onderzoek een gebied bedoeld:

- Binnen loopafstand (minder dan ca. 700m) van een intercitystation;
- in een gemeente met 50.000 – 250.000 inwoners;
- zijnde het centrale station van deze gemeente.

Volgens deze afbakening zijn er in Nederland 36 middelgrote stations. De definitie van het CBS voor een grote stad is iets aangepast met een ondergrens van 250.000 inwoners, omdat op deze manier de vier écht grote stations eruit 'gefilterd' worden. Onderstaand de drie stationscategorieën met bijbehorende inwoneraantallen en de afgeronde onder- en bovengrenzen van de bijbehorende reizigersaantallen (aantal in- en uitstappers op een gemiddelde werkdag in 2006; Monitor Spoorgebruik Prorail). Er is alleen rekening gehouden met de centrale stations.

	Aantal reizigers (in/uitstappers) op gemiddelde werkdag (2006)	Inwonertal gemeente
Grote stations	75.000+	250.000+
Middelgrote stations	6.000-60.000	50.000-250.000
Kleine stations	<12.500	<50.000

Figuur 2.2 Definiëring van kleine, middelgrote en grote stations in dit onderzoek

2.3 Planprocessen in stationsgebieden in historisch perspectief

Ontwikkeling 1839-1945

Met de opkomst van de spoorwegen in Nederland vanaf 1839 ontstonden ook de eerste stationsgebieden. De eerste stations kwamen aan de rand van de stadswallen te liggen, zoals in Amsterdam, Leiden en Delft. Soms werd het station binnen de vestingwerken gebouwd, zoals in Haarlem (Romers, 2000). In de tweede helft van de negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw kwamen in de grote steden de stations door stadsuitleg midden in het stedelijke gebied te liggen (Peek, 2006). Het stationsgebied werd integraal onderdeel van de stad met het stationsgebouw zelf, het stationsplein, de emplacementen, werkplaatsen en diverse spoorgebouwen. Ondertussen werden in het gebied rond het stations ook steeds meer functies gevestigd die in meer of mindere mate afhankelijk waren van het station en de verschillende spooransluitingen, zoals fabrieken en werkplaatsen.

Ontwikkelingen jaren '50-'60-'70-'80

In de oorlogsjaren 1939-1945 werd een aantal stations gebombardeerd. Ook werden veel stations in de tijd van de wederopbouw gesloopt om plaats te maken voor nieuwbouw. Een andere ingrijpende wijziging in de structuur van veel stationsgebieden werd veroorzaakt door de opkomst van het autoverkeer vanaf de jaren '60. In veel steden kwamen stadsrondwegen door het stationsgebied heen (Peek, 2006). Hierdoor werd de bereikbaarheid van het station per auto beter. Er ontstond in veel gevallen wel een barrière tussen het station en het historische centrum. Door de grootschalige uitbreiding van de steden in de tweede helft van de twintigste eeuw kwamen veel nieuwe stadswijken relatief ver van het centraal station af te liggen (Peek, 2006). Grootschalige naoorlogse uitbreidingswijken langs het spoor kregen wel eigen decentrale stations.

In de stationsgebieden vonden in de loop der tijd vele functieveranderingen plaats. Fabrieken verdwenen langzamerhand uit de stationsgebieden. Door andere technieken, zoals de overgang van stoomtreinen op diesel- en elektrische treinen, hadden spoorwegfuncties steeds minder ruimte nodig (Romers, 2000). Ook de

teruggang in het goederenvervoer per spoor maakte grote delen van de fysieke infrastructuur in stationsgebieden overbodig. In 1997 verdween het postvervoer per trein (Hoogesteege, 1998) en raakten ook de hiervoor benodigde faciliteiten in onbruik. Door de opkomst van de dienstsector kwamen er ook in stationsgebieden steeds meer kantoren.

De jaren '90 en '00: 's Hertogenbosch en verder

Ondanks de gunstige centrale ligging van veel stations in de stad hebben de functieveranderingen rond stations geleid tot verloedering, met als exponenten verlaten rangeerterreinen en bedrijventerreinen met een hoge leegstand en veel laagwaardige bedrijvigheid. De ontwikkeling in binnenstedelijke gebieden is sinds de jaren '90 weer toegenomen en op veel vrijwel ongebruikte locaties in stationsgebieden werden herontwikkelingen gestart tot functioneel gebied met woningen, kantoren en voorzieningen. In zijn proefschrift 'Locatiesynergie' constateert Peek in 2004 dat er voor 24 van de 33 grootste stations in Nederland herontwikkelplannen zijn. De ontwikkeling is in veel gevallen anno 2010 nog steeds gaande. De grote HSL-stations van onder andere Rotterdam, Amsterdam Zuid en Breda worden in het kader van de Nieuwe Sleutelprojecten aangepakt. Grootschalige herontwikkeling van het centrale stationsgebied is in een vergevorderd stadium in steden als Almere, Apeldoorn, Leiden en Amersfoort. De planvorming van grootschalige herontwikkelingen is gaande in bijvoorbeeld Groningen, Heerlen, Nijmegen en Roosendaal. In figuur 2.4 is de ontwikkeling van stationsgebieden in Nederland schematisch weergegeven. De herontwikkeling van het stationsgebied van 's Hertogenbosch wordt gezien als één van de succesvolle voorlopers van deze trend (Hobma, 2004).

2.4 Analyse van actuele ontwikkelingen in stationsgebieden

2.4.1 Huidige functies en non-functies in middelgrote stationsgebieden

Grote en middelgrote stations hebben vaak een centrumfunctie, wat zich uit in de aanwezigheid van hogere orde voorzieningen als grootstedelijke winkelcentra, congresvoorzieningen en restaurants. Woningen en kantoren zijn bij een aantal stations in relatief hoge dichtheden aanwezig. Het gebied rond intercitystations is vrijwel geheel stedelijk en centrum -en woonmilieus met hoge dichtheden zijn sterk vertegenwoordigd, zo blijkt uit een analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (Ritsema van Eck et al. 2009). In een aantal stationsgebieden is een functiemix aanwezig die vergelijkbaar is met het aantal en type functies dat zich in binnensteden bevindt.

Rond stations zijn naast de centrumstedelijke functies ook nog vaak extensieve en laagwaardige functies te vinden (Peek, 2006). In onbruik geraakte emplacementen, werkplaatsen, laagwaardige bedrijvigheid en braakliggende terreinen zijn nog op diverse plaatsen in Nederland te vinden. Vaak gaat het om de zogenaamde 'achterkant' van het station, de zijde aan de andere kant van het stadscentrum. Grote terreinen liggen vanwege stagnerende herontwikkelingsplannen al jarenlang braak, zoals bijvoorbeeld in Arnhem, Breda, Zutphen. In Amersfoort, op een steenworp afstand van de binnenstad, liggen delen van het noordelijke stationsgebied al 15 jaar braak.

De stations zelf hebben vaak een mix aan functies, soms naadloos overlopend in het omringende stedelijke gebied, zoals op het centraal station van Utrecht. Er zijn verschillende transferfuncties tussen dezelfde of verschillende modaliteiten, er zijn verblijfsfuncties (zoals stationshallen), er is op reizigers gerichte retail (food en non-food), recreatie (bijvoorbeeld in parken) en diverse vormen van horeca. De omvang van de functies op het station is vaak te relateren aan de omvang van de stad en de omvang van de reizigersstromen.

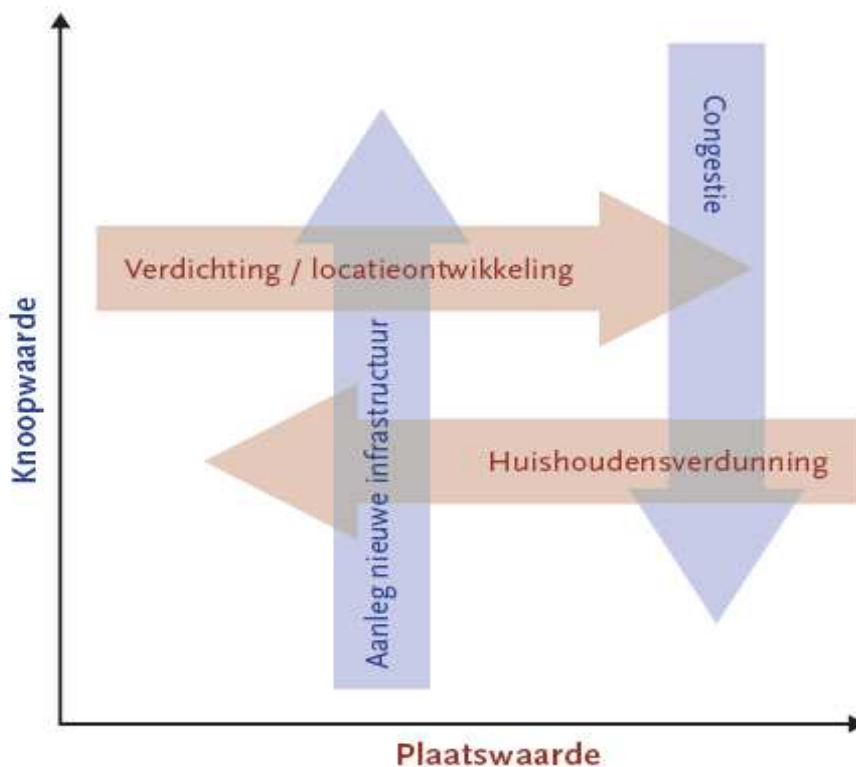
Verkeersfuncties zijn een belangrijke factor in stationsgebieden. Naast de spoorinfrastructuur zijn er omvangrijke oppervlaktes in gebruik voor wegverkeer en parkeerfuncties. In veel stations loopt er een hoofdwegontsluiting van het stadscentrum door het stationsgebied, bijvoorbeeld in Groningen, Leiden en Den Haag. Ook bussen, taxi's en fietsverkeer nemen ruimte in rond stations. Meervoudig ruimtegebruik komt veel voor, zo zijn bijvoorbeeld parkeerfaciliteiten vaak gestapeld of ondergronds.

2.4.2 Het belang van een middelgroot stationsgebied; potentieanalyse

Functie als centrumgebied

Bertolini en Spit beschrijven in *Cities on Rails* (1998) stationsgebieden als gebieden met zowel een knoofunctie als een plaatsfunctie. Dit model is afgeleid van een concept van M.Castells uit 'The rise of the network society' (1996) waarin betoogd wordt dat gebieden een combinatie zijn van 'places' en 'flows'. De knoofunctie wordt gevormd door de bereikbaarheid van een locatie, uitgedrukt in het aantal verbindingen dat de knoop in het vervoersnetwerk heeft. De plaatsfunctie wordt gevormd door het aantal activiteiten in een gebied. Stations met een sterke plaatsfunctie zijn bijvoorbeeld stations die gelegen zijn in centrumgebieden. Stations met een sterke knoofunctie zijn stations met veel verbindingen en veel overstapmogelijkheden. Middelgrote stations hebben vaak goede en frequente verbindingen met regionale bestemmingen. Hierdoor hebben de gebieden rond deze stations de potentie om regionale functies te vervullen. Deze functies zoals bijvoorbeeld schouwburgen, onderwijsinstellingen, regiokantoren van overheidsdiensten hebben vaak een relatief hoge bezoekersintensiteit, gemeten naar de oppervlakte die ze innemen. Dit biedt mogelijkheden voor locatiebeleid.

Volgens Bertolini en Spit (1998) is één van de belangrijkste problemen bij het ontwikkelen van stations het ongelijk lopen van ontwikkelingen in plaats en knoop en de onzekerheden die hiermee samenhangen. De ontwikkeling van de plaatswaarde is vooral afhankelijk van de situatie op de vastgoedmarkt. De ontwikkeling van de knoopwaarde verloopt via andere partijen en is afhankelijk van het beleid van verschillende overheidslagen en (op de langere termijn) de dynamiek in het vervoernetwerk, bijvoorbeeld door congestievorming. De VROM-raad heeft in het rapport 'Acupunctuur in de hoofdstructuur' (2009) de mogelijkheden voor verandering van knoop -en plaatswaarden samengevat, zie onderstaande figuur.



Figuur 2.3 Mogelijkheden voor verandering van knoop -en plaatswaarde (VROM-raad 2009)

Poort tot de stad

Stations hebben altijd een poortfunctie, veel reizigers komen via het station de stad binnen of gaan er juist uit. Hoe de poortfunctie van het station fysiek tot haar recht komt is vaak historisch bepaald. De poortfunctie is soms geaccentueerd in de ruimtelijke indeling van het stationsgebied. Zo werden er in de 19^e eeuw doorbraken gemaakt in de oorspronkelijke stadsstructuur om het station met het centrum van de stad te verbinden. Een mooi voorbeeld is de Noord-Franse stad Lille, waar een aantal huizenblokken werd doorgebroken om een rechtstreekse verbinding van station Flandres naar het centrum te verkrijgen. In veel Nederlandse steden is ook een dergelijke verbinding tussen hoofdstation en centrum aanwezig, vaak heet deze de 'Stationsweg' (Peek, 2006). Aan de voorzijde en soms ook aan de achterzijde van het station is vaak een plein aanwezig, waardoor nog een extra accent ontstaat doordat het station 'los' komt van de omgeving. Accentuering van de poortfunctie is vaak ook aanwezig door het stationsgebouw zelf. Het centraal station van Amsterdam uit 1889 is gebaseerd op een stadspoor. Andere stations zijn geheel geïntegreerd in hun omgeving, zoals station Schiphol waar het stationsgebied samenvalt met de luchthaven zelf.

De poortfunctie van het station kan een aandachtspunt zijn in het langetermijnbeleid voor stations. Veel gemeentes zien het station als een poort tot de stad en vaak wordt het station beeldend beschreven als 'visitekaartje' van de stad. Hiermee wordt vaak niet alleen het stationsgebouw bedoeld maar ook de ruimte eromheen.

2.4.3 Herontwikkeling van stationsgebieden

Verbart (2004) bespeurt in de literatuur over herontwikkeling van stationsgebieden een discours:

“Stationsgebieden worden als een bijzonder soort gebieden beschouwd. Zij vormen zowel een ‘plek’ in de stad als een knoop in een vervoernetwerk” (zie ook Bertolini & Spit 1998). Deze discours lijkt in de jaren '90 op gang gekomen, al was de ontwikkeling van Hoog Catharijne in Utrecht in de jaren '60 en '70 haar tijd ver vooruit, hier was al sprake van een duidelijke wisselwerking tussen knoop en plaats (Bertolini, 1996). Ook de ontwikkeling van Den Haag Centraal in de jaren '70 is hiervan een voorbeeld. De huidige stationsplannen, zoals weergegeven in figuur 2.1, bevatten bijna allemaal combinaties van de aanpak van stationsfuncties én het omliggende stedelijke gebied. De constatering uit bovenstaande paragraaf (2.4.2) dat stationsgebieden een samenspel van knoop en plaats zijn is dus niet alleen theoretisch, het beleid bij de verschillende herontwikkelingen gaat integraal in op deze beide elementen. Plannen voor de ruimtelijke inrichting gaan bijvoorbeeld meestal samen met aanpassingen in het transferfunctie tussen de verschillende modaliteiten op stations. Hierbij zijn niet alleen de verkeerssystemen sturend bij de inrichting van stations en stationsgebieden maar ook de omgeving met al haar activiteiten. Volgens Verbart (2004) komen de volgende drie kwaliteitsdimensies steeds terug in onderzoeken naar de herontwikkeling van stationsgebieden in Europa:

- Vervoerwaarde: Hierbij gaat het om de algemene bereikbaarheid van het station en de transferwaarde.
- Omgevingskwaliteit: Trefwoorden zijn leefbaarheid, sociale veiligheid, identiteit en barrières.
- Economische vitaliteit: Zowel op rijks- als op lokaal niveau kan het stationsgebied als centrumgebied een belangrijke bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling.

Naast deze kwaliteitsdimensies is er ook een aantal procesfactoren kenmerkend voor stationsgebieden. Bertolini en Spit (1998) onderscheiden financiële aspecten (“financial dilemma’s”, zoals de financiële samenwerkingsvorm in een PPS) en momentum (“temporal dilemma’s”, zoals de afhankelijkheid van enerzijds de vastgoedmarkt en anderzijds investeringen in infrastructuur door derden). Bertolini en Spit (1998) zien het ‘temporal dilemma’ als mogelijk belangrijkste factor voor het slagen van herontwikkelingsplannen voor stationsgebieden. De investeringen in vastgoed en de investeringen in infrastructuur kennen allebei hun eigen onzekerheden. De looptijd van de verschillende investeringen verschilt, net als de actoren die erbij betrokken zijn.

De bovenstaande elementen van stationsontwikkeling zijn in meer of mindere mate ook van belang bij herontwikkeling van andere binnenstedelijke gebieden dan stationsgebieden. Specifieke problematieken die onderscheidend zijn voor herontwikkelingen in stationsgebieden zijn barrièrewerking, grondposities, leefbaarheid en spoorgerelateerde milieuproblematiek. Ook de mix van decentrale sturing in combinatie met rijksinvesteringen is kenmerkend voor veel herontwikkelingen in stationsgebieden. Onderstaand worden deze onderwerpen kort uitgewerkt als algemene achtergrond voor de beschrijving van de cases verderop in dit onderzoek.

Barrièrewerking

Stationsgebieden vormen een fysieke barrière wat inherent is aan de omvang van de gebieden en de locatie midden in de stad. Het aantal verbindingen tussen voor- en achterkant van stationsgebieden is vaak beperkt. Verschillende vervoersstromen hebben niet alleen het stationsgebied als begin- of eindpunt maar doorkruisen het gebied ook. Barrièrewerking is niet alleen fysiek bepaald maar ook sociaal, tunnels geven bijvoorbeeld veel mensen een onveilig gevoel. De 'achterkant' van stations, aan de gene zijde van het centrum, is soms sociaal in verval en ook dit kan, vanwege (virtuele) sociale onveiligheid op bepaalde verbindingen, barrièrewerking versterken.

Leefbaarheid

Leefbaarheid is een belangrijk thema bij veel stationsprojecten. Door de ligging van veel stations in de centra van steden en de vele openbare ruimtes zijn stations van oudsher plekken waar daklozen, prostitutie en drugshandel te vinden zijn, al ontbreekt de problematiek op sommige stations geheel, bijvoorbeeld als gevolg van gericht beleid. Het gevoel van onveiligheid op een aantal stations wordt versterkt door tunnels, ondergrondse ruimtes, slechte verlichting en slecht onderhoud. Ook de lage functionaliteit van een aantal terreinen in stationsgebieden speelt hierin een rol. De ontwikkeling van een stationsgebied kan als gevolg hiervan, bijvoorbeeld door een slecht imago, belemmerd worden.

Milieuproblematiek: bodem, lucht en veiligheid

Door de vele fabrieken en werkplaatsen die in de loop der tijd rond stations gevestigd zijn geweest (zie paragraaf 2.3) is er sprake van omvangrijke bodemverontreiniging in bijna alle stationsgebieden. In de jaren '80 en '90 was bodemverontreiniging een belangrijke factor bij de herontwikkeling van stationsgebieden. Veel ontwikkelingen kwamen niet van de grond omdat de kosten van sanering simpelweg te hoog waren. De wetgeving over bodemsanering werd vanaf de jaren '70 steeds uitgebreider en strenger en er waren nog minder saneringstechnieken dan tegenwoordig. In de jaren '90 is de wetgeving veranderd: kort door de bocht geformuleerd hoefde de bodem nu niet meer geheel schoongemaakt te worden tot op grote diepte, maar kon in een aantal gevallen voldaan worden aan de milieueisen door de vervuiling slechts deels te saneren en vervolgens af te dekken.

In stationsgebieden is veel verkeer aanwezig, waardoor de geluidsbelasting relatief hoog is. Hierdoor is ook de luchtkwaliteit vaak relatief slecht. In de stedenbouwkundige planning moet hiermee rekening worden gehouden en gebouwen in het stationsgebied moeten aan strengere eisen voldoen.

Ten slotte is externe veiligheid een element waar veel ontwikkelingen in stationsgebieden door beïnvloed worden. Door het vervoer van gevaarlijke stoffen per trein en het rangeren met deze treinen ontstaan potentiële veiligheidsrisico's in de buurt van spoorwegen en stations. Vaak is ontwikkeling wel mogelijk maar moeten inrichting, functies en gebouwen aan speciale eisen voldoen. Op sommige plekken mag daarom, bijvoorbeeld door overschrijding van het aantal aanwezige personen in een risicozone, niet gebouwd worden.

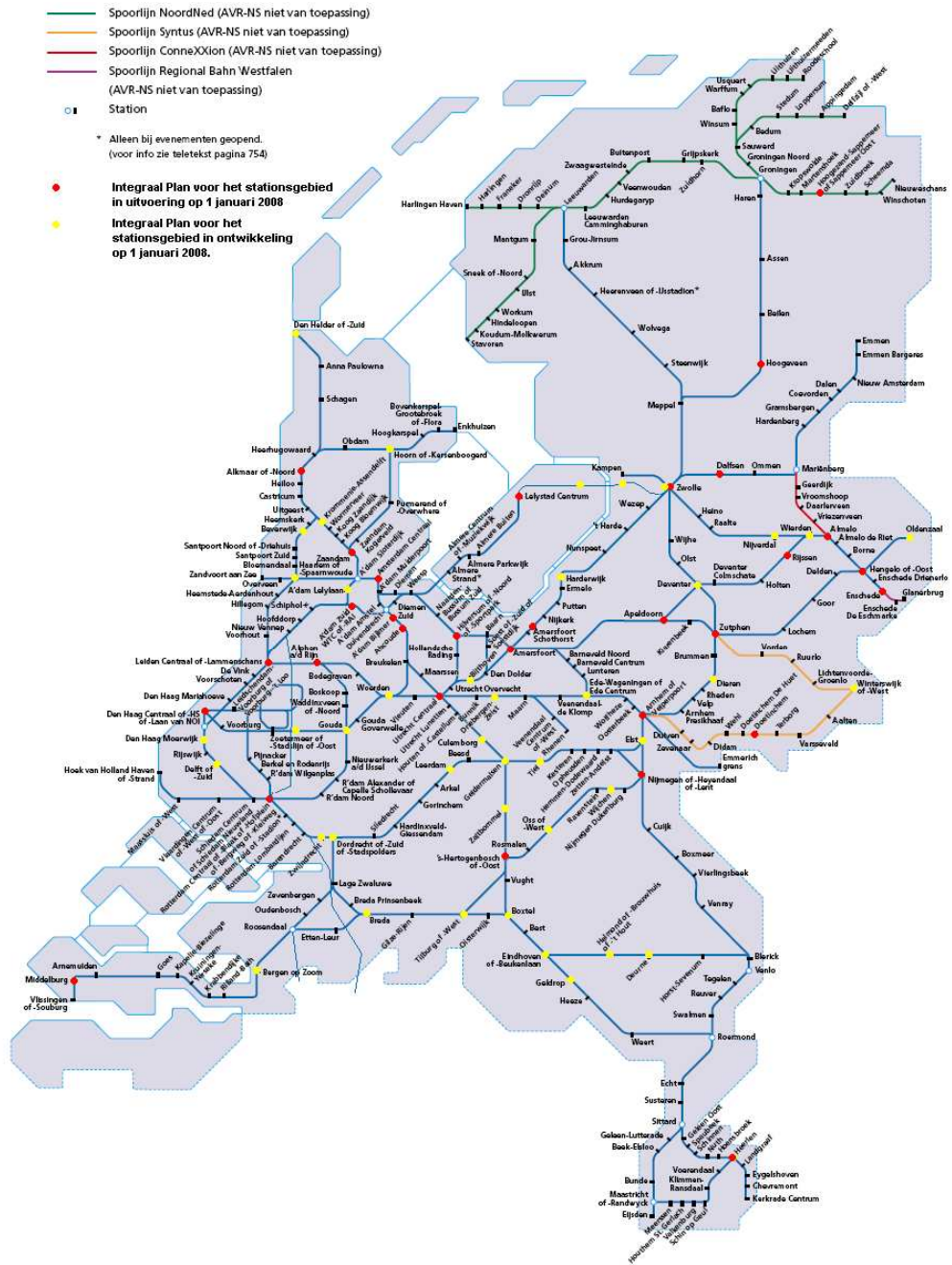
Grondposities

Stationsgebieden onderscheiden in Nederland zich van veel andere stedelijke gebieden door de bijzonderheid dat een groot deel van de grondposities vaak in handen is van één eigenaar: NS Poort. Dit heeft met het gegeven te maken dat de spoorwegen de omgevingen van stations van oudsher nodig hadden voor spoorfuncties. Ook na de verzelfstandiging van het rijksbedrijf N.S. in 1995 en het opsplitsen van NS in een aantal bedrijfsonderdelen zijn grote gebieden rondom stations in handen van N.S. gebleven (voorbeelden zijn Gouda en Amersfoort). In deze gebieden treedt N.S. Poort dan ook vaak als ontwikkelaar op, niet alleen van stations maar ook van andere functies zoals woningen, kantoren en voorzieningen. NS Poort was bijvoorbeeld ontwikkelaar van grote R.O.C.'s in Zutphen en Nijmegen.

Decentrale sturing

Decentrale sturing is een trend die zich in meerdere beleidssectoren voordoet. Sinds de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen (N.S.) heeft het Rijk de rechtstreekse sturing op het reizigersvervoer op het *hoofdrailnet* overgedragen aan de N.S. Het netbeheer, het reizigers- en goederenvervoer en het vastgoedbeheer zijn van elkaar losgekoppeld. Hiermee is het Rijk ook een deel van de directe sturing op ontwikkelingen op het spoor (en op stations) kwijtgeraakt. De decentrale lijnen, voornamelijk in het noorden en oosten van Nederland, worden door middel van aanbestedingen gegund aan de vervoerder die wat betreft prijs en kwaliteit het beste past bij de eisen van de regionale overheid. Hier is dus duidelijk sprake van decentralisatie. Hierbij moet worden aangetekend dat op de spoorlijnen die door regionale overheden worden aanbesteed slechts een klein gedeelte van de reizigerskilometers per trein wordt afgelegd. Dezelfde situatie als voor het decentrale spoorvervoer geldt voor het busvervoer, met uitzondering van de grote steden.

De opkomst van Publiek-Private Samenwerking (PPS) heeft de lokale overheid ook meer mogelijkheden gegeven, doordat bijvoorbeeld gemeenten hun budgetten voor grote projecten kunnen 'aanvullen' met privaat geld. Ook investeert het Rijk, ondanks dat het locatiebeleid gedecentraliseerd is, veel in stationsgebieden. Onder impuls van de hogesnelheidslijn Amsterdam-Antwerpen en de opwaardering van de verbinding Amsterdam-Frankfurt krijgt een aantal grote stationsontwikkelingen forse subsidies, onder de noemer van de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP's). Vanuit het rijksinvesteringsprogramma MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport) worden diverse projecten in stationsgebieden ondersteund.



Figuur 2.4 Integrale plannen voor stationsgebied in uitvoering (rood) of in voorbereiding (geel), stand juni 2008

2.5 Conclusies

De ontwikkeling van stationslocaties in Nederland heeft een enorme vlucht genomen sinds de jaren '90. Voor ruim driekwart van de middelgrote stationsgebieden zijn uitgebreide gebiedsplannen gemaakt. Voor het merendeel van de grote en middelgrote stations zijn de herontwikkelingsplannen in uitvoering of in ontwikkeling, een klein gedeelte is anno 2010 gerealiseerd. De ontwikkelingen hebben vaak een lange looptijd en het planproces is complex door de veelheid aan actoren en ambitieuze doelstellingen. De complexiteit heeft een tweeledige oorzaak: de vele functionele veranderingen in stationsgebieden in de afgelopen decennia en de verschuiving naar een communicatief-procesmatig planningsysteem. De laatstgenoemde verschuiving wordt besproken in paragraaf 3.1.

Dit onderzoek gaat in op middelgrote stations. Juist voor dit type stationsgebieden zijn de laatste twee decennia veel plannen gemaakt. Voor middelgrote gemeenten behoren de centrale stationsprojecten vaak tot de meest complexe, langstdurende en kostbaarste projecten in de gemeente. Het is ook in veel gevallen nog de enige grote herontwikkelingsmogelijkheid die aan het stadscentrum grenst.

De historie van wisseling van functies in stationsgebieden biedt zowel kansen als belemmeringen. Stationsgebieden kennen een historie die teruggaat tot het einde van de 19e eeuw. In de loop der tijd hebben zich vele functies rond het station gevestigd. Vooral door het vrijkomen van verouderde spoor- en bedrijventerreinen is veel ruimte beschikbaar voor stedelijke herontwikkeling, in combinatie met de centrale ligging van stationsgebieden biedt dit een grote potentie. Tegelijkertijd zorgt de historische ontwikkeling voor belemmeringen voor ontwikkeling, vooral door milieuproblemen zoals bodemverontreiniging.

Gericht locatiebeleid kan ervoor zorgen dat juist functies die goed passen bij de centrale stationsomgeving hier terecht komen. Het gaat om functies met een hoge arbeids- en/of bezoekersintensiteit, regionale uitstraling en een binding met het station. Hiermee kan een gemeente de poortfunctie van het station verstevigen. Voorwaarde is echter wel dat een aantal cruciale factoren voor ontwikkeling aanwezig is, zoals het fysiek en conform de regels oplossen van milieuproblematiek, een acceptabel leefbaarheidsniveau, vertrouwen en commitment van de betrokken actoren en een goede bereikbaarheid, zonder barrièrewerking. Dit zijn de onafhankelijke variabelen die het effect van gemeentelijk locatiebeleid beïnvloeden, zoals in de casestudies in dit onderzoek zal worden toegelicht.

3 Theoretisch kader en beleidskader

3.1 Inleiding

Locatiebeleid is een relatief nieuw begrip. Het wordt in het kader van dit onderzoek beschouwd als een beleidsbegrip dat uitgaat van het principe van sturing vanuit de overheid op de mobiliteitsontwikkeling. Mobiliteitsbeïnvloeding vanuit de overheid bestaat al veel langer, bijvoorbeeld om de beschikbare capaciteit op een infrastructuurverbinding te verdelen of om de verkeersveiligheid te verbeteren. Locatiebeleid onderscheidt zich door de koppeling van de mobiliteitsbeïnvloeding aan locaties en de mobiliteitsbehoefte van (toekomstige) gebruikers. Het concept achter locatiebeleid is ontstaan vanuit de toegenomen aandacht voor de nadelige effecten van automobilititeit vanaf de jaren '70 van de 20e eeuw. Onder andere door ruimtelijke ordening aan te passen aan mobiliteitskenmerken wordt met locatiebeleid geprobeerd de automobilititeit te beperken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de koppeling tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening en mobiliteit. Het spanningsveld tussen de twee velden speelt nadrukkelijk bij de herontwikkeling van stationsgebieden. Hier heeft de ruimtelijke planning directe invloed op verschillende mobiliteitskeuzes.

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de relevante theorie over de relatie tussen ruimtelijke planning en mobiliteitsbeleid. Dit dient als basis voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het hoofdstuk begint met planningstheorieën, gaat hierna in op specifiekere theorie over locatiebeleid in stationsgebieden en wordt afgesloten met een conceptueel kader. In het conceptuele kader staat de structuur aan de hand waarvan de cases in hoofdstuk 4 tot en met 6 geanalyseerd worden. Op alle theorie die in dit hoofdstuk beschreven staat wordt expliciet of impliciet teruggekoppeld in de conclusies in hoofdstuk 7.

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van relevante theorieën. Hiermee worden de onderwerpen uit de blokken A, B en D, zoals beschreven in paragraaf 1.4, behandeld. De belangrijkste onderdelen van dit theoretische en beleidsgeoriënteerde hoofdstuk zijn:

- Een beschrijving van theorieën over gecombineerd ruimtelijk ordeningsbeleid en mobiliteitsbeleid.
- Een beschrijving van gecombineerd ruimtelijk ordenings- en mobiliteitsbeleid in Nederland, met aandacht voor ABC-locatiebeleid.
- Een beschouwing van locatiebeleid in stationsontwikkelingen.
- Een conceptueel kader waarin de wijze waarop de onderzoeksvragen beantwoord worden staat beschreven, als basis voor de casestudies.

De theorie in dit hoofdstuk gaat in op de sturingsmogelijkheden vanuit ruimtelijke ordeningsbeleid op mobiliteit. Deze theoretische basis dient als analysekader voor de plannen en ontwikkelingen in een aantal stationsgebieden in Nederland. Hieruit kan vervolgens worden afgeleid wat de (on)mogelijkheden van gemeentelijk locatiebeleid zijn en op welke manier mobiliteitsgedrag vanuit locatiebeleid beïnvloed kan worden.

3.2 Van 'blauwdruk' naar participatieve planning

Historische ontwikkeling van ruimtelijke processen in stationsgebieden

Ruimtelijke planning in Nederland heeft zich in de loop van de twintigste eeuw ontwikkeld van centraal gestuurde, technisch-rationele planning naar een meer communicatief-rationele planning. In de jaren '30 van de twintigste eeuw werden nog blauwdrukplannen voor complete uitbreidingswijken gemaakt (inclusief bouwkundige details), zoals de uitbreidingsplannen voor Amsterdam van Berlage. Technische-rationele oplossingen waren een belangrijk element in het overheidsdenken over ruimtelijke planning in de twintigste eeuw. Vanaf de jaren '80 kwam er een beweging op gang naar een meer communicatief-procesmatige gerichte aanpak van planning. De eerste PPS-constructies in de jaren '80 zijn hier een goed voorbeeld van, hiermee werden actoren vanuit de private sector direct betrokken bij de uitvoering van ruimtelijke plannen. Ook bij de recente herontwikkelingsplannen in stationsgebieden zoekt men naar geschikte vormen van publiek-private samenwerking (Peek, 2006).

Een concept dat goed past bij het beschouwen van een communicatief-participatieve planningsomgeving is 'governance capacity'. Dit concept is beschreven door González en Healey (2005). Zij beschrijven governance capacity in een stedelijke context als het vermogen van de institutionele systemen om als collectieve actor op te treden. Hierbij is het institutionele systeem ingebed in het geheel van actoren, stakeholders én shareholders, waarbij niet zozeer de vraag centraal staat welke actor het initiatief neemt, maar meer het vermogen om een initiatief tot gebiedsgericht beleid om te zetten in een collectieve inspanning. Governance capacity bepaalt de mogelijkheden (van bijvoorbeeld de gemeentelijke overheid) om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, direct ofwel indirect via (markt)partijen of via netwerken van shareholders. Deze netwerken zijn ook in stationsgebieden in de loop der tijd steeds belangrijker geworden. De overheid is in veel gevallen niet de eigenaar van de grond waar het over gaat en het oude staatsspoorbedrijf is in de jaren '90 opgesplitst in diverse organisaties (o.a. NS en ProRail) met verschillende belangen bij de stationsontwikkeling. Ook neemt het belang van de medewerking van actoren toe door de hoge investeringskosten, de complexiteit van het planproces en het groeiend aantal gebruikers van de ruimte in stationsgebieden.

Niet alleen op het gebied van de samenwerking tussen actoren is er in de loop der tijd veel veranderd, ook inhoudelijk heeft overheidssturing in ruimtevraagstukken een ander karakter gekregen. Zo is er in het ruimtelijk milieubeleid minder sprake van generieke normstelling, maar wordt nu meer 'maatwerk' geleverd en hangt normering af van gebiedsspecifieke kenmerken. Generiek beleid geldt voor het hele land of voor een hele sector, gebiedsgericht beleid echter is toegespitst op één gebied of regio. Er is in de Nederlandse planningstraditie een trend zichtbaar naar meer gebiedsgerichte, integrale planvorming (de Roo, 2001).

Het oude ABC-locatiebeleid van het Rijk is te beschouwen als een soort tussenvorm tussen gebiedsgericht en generiek, er werd wel gekozen voor locaties met specifieke locatiekenmerken, maar het was niet puur gebiedsgericht. De normen per locatietype waren generiek, want ook al waren er voor een aantal typen locaties verschillende normen, de normen waren voor het hele land hetzelfde (zie paragraaf 3.4). De Vierde nota over de ruimtelijke ordening uit 1988, waarin het ABC-locatiebeleid is opgenomen, laat wel een

verschuiving zien naar concretisering van rijksbeleid voor lagere schaalniveaus. Dit concludeert van Wee (1993) op basis van een analyse van mobiliteitsbeleid in de opeenvolgende rijksnota's over ruimtelijke ordening.

De trend van een meer gebiedsgerichte planning is ook duidelijk in stationsgebieden waarneembaar. Steeds meer plannen zijn specifiek gericht op het stedelijke gebied rond het station (zie paragraaf 2.2). Door de gebiedsgerichtheid worden de plannen vaak ook integraler aangepakt, zo worden bijvoorbeeld expliciete koppelingen gemaakt tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit. Peek (2006) beschrijft het verbinden van doelen en belangen vanuit verschillende actoren en beleidsvelden als 'synergie'. In "Geschichte der Zukunft des Verkehrs" beschrijven Dienel en Trischler (1995) de hernieuwde coördinatie tussen de beleidsvelden openbaar vervoer en stadsplanning en plaatsen dit in een historische context: "Eine uralte Forderung gewinnt neue Aktualität: die Verzahnung von Verkehrsplanung und Stadtentwicklungsplanung". De stationsfunctie met haar verschillende verkeersstromen is allang niet meer de enige focus van de plannen. In de vele gemeentelijke masterplannen gaat het ook om economische structuurversterking, duurzaamheid en leefbaarheid.

Samenvatting

De manier waarop ruimtelijke planningsprocessen verlopen heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld langs een aantal lijnen. Dit is ook te zien in de ontwikkeling van stationsgebieden. Er is een verschuiving zichtbaar in het karakter van het planproces, van:

- technisch-rationeel → communicatief-rationeel
- geregisseerde sturing → governance capacity
- generiek normstellend → gebiedsgericht

De beschreven verandering van het planproces is van belang voor het beleid van overheden. De betekenis van de kenmerken van het planproces voor de rol van gemeentelijk locatiebeleid komt later in dit onderzoek aan bod.

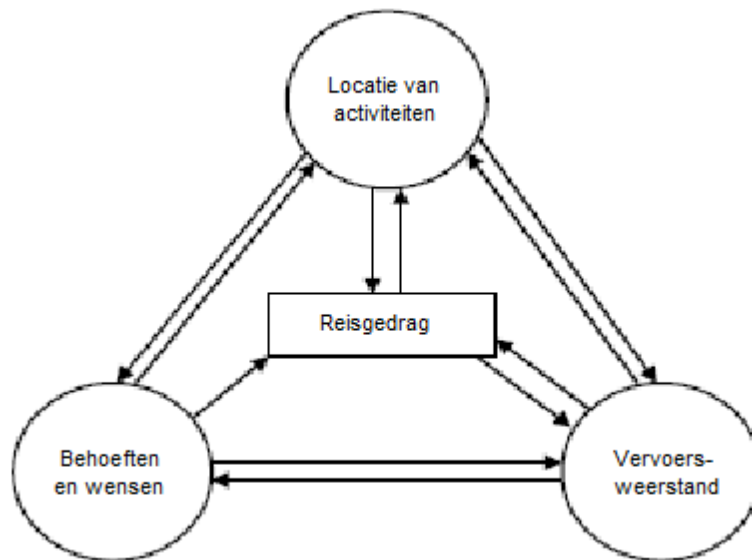
3.3 De theorie achter locatiebeleid: op het grensvlak van ruimtelijke ordening en mobiliteit

Ruimtelijke ordeningsbeleid en mobiliteitsbeleid

Vanuit planologisch oogpunt is overheidsbeleid een complex van handelingen (uitgevoerd door de overheid) ten aanzien van een probleem of doelgroep. Planning is de systematische voorbereiding van ruimtelijke beleidsactiviteiten. Ruimtelijk beleid is onderdeel van een planningsproces: "Een ruimtelijk planningsproces is te omschrijven als het geheel van activiteiten met betrekking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van beleid" (Voogd, 2004).

Herontwikkelingsprojecten in stationsgebieden zijn projecten waarbij de beleidsgebieden ruimtelijke ordening en mobiliteit een grote verwevenheid met elkaar hebben. Ruimtelijke inrichting heeft een directe invloed op

verkeer en vervoer (en andersom). Dit effect is in stationsgebieden duidelijk: Hoe dichter werklocaties bij een station liggen, hoe groter het aandeel van de trein is ten opzichte van de auto, in het aantal verplaatsingen (van Wee 2000). Ook onderzoek naar de invloed van ruimtelijke ordening op mobiliteit in Nederland wijst in deze richting: zo wordt in een onderzoek van TNO-INRO geconcludeerd dat 'het autogebruik relatief laag is op locaties in de nabijheid van (het centrum van) een stadsgewest en nabij stations' (Hilbers et al, 1999).



Figuur 3.1: Factoren van reisgedrag (van Wee et al. 1997, bewerkt)

De locatie waarop functies zich bevinden is van belang voor het reisgedrag van gebruikers van de functies. Naast de locatie (van zowel vertrekpunt als bestemming) zijn ook de behoeften en wensen van gebruikers van invloed evenals de zogenaamde vervoersweerstand, simpeler verwoord de moeite die het kost om van A naar B te komen. Deze factoren, die van invloed zijn op reisgedrag (c.q. Mobiliteit), zijn weergegeven in figuur 3.1 (Van Wee et al. 1997). Er is een wederzijdse beïnvloeding tussen reisgedrag en de locatie van activiteiten. Wederzijdse beïnvloeding vindt ook plaats tussen de locatie van activiteiten en behoeften en wensen van mensen.

In 'Verkeer en vervoer in hoofdlijnen' hebben Van Wee en Dijkstra (2002) op basis van literatuuronderzoek een analyse gemaakt van de relatie tussen concepten van ruimtelijke inrichting en de invloed op mobiliteit. De belangrijkste factoren van ruimtelijke inrichting die volgens hen van invloed zijn op mobiliteit zijn:

- Ligging locaties van wonen, werken, voorzieningen etc. ten opzichte van infrastructuurnetwerken
- Dichtheden (b.v. in bewoners per hectare of bedrijfsvloeroppervlak per hectare)

Andere invloedsfactoren die veel genoemd worden in onderzoeken over de invloed van ruimtelijke inrichting op mobiliteit, maar die volgens van Wee en Dijkstra (2002) over het algemeen een minder grote invloed hebben dan de bovenstaande:

- Mate van functiemenging en de verdeling van activiteiten over de ruimte.
- Inrichting op straat en buurtniveau

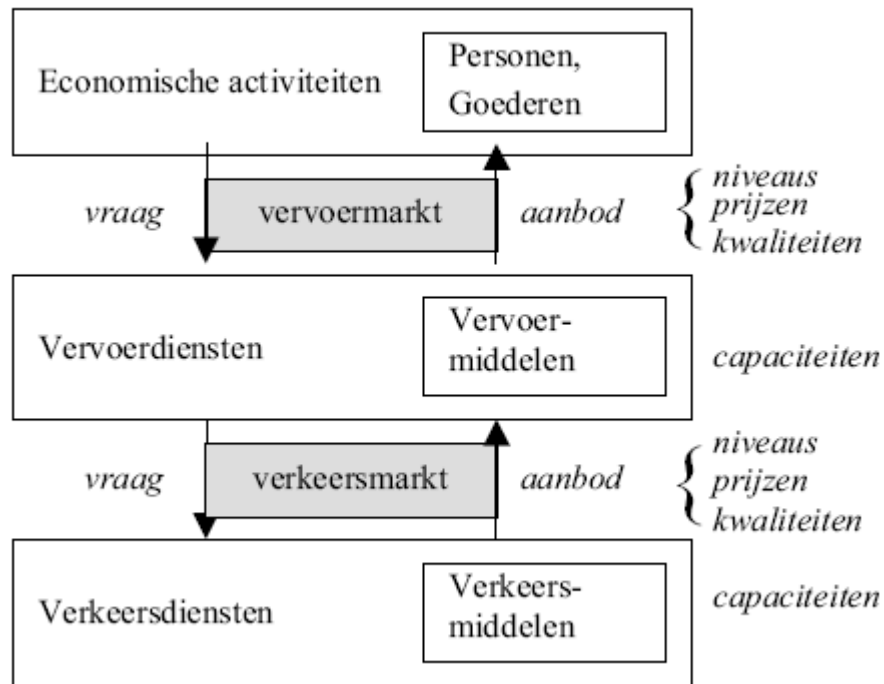
De effecten van de verschillende factoren staan niet los van elkaar, maar er is sprake van synergie. Als meerdere factoren tegelijkertijd een rol spelen is het effect groter dan wanneer de effecten van losstaande factoren bij elkaar worden opgeteld. Dit komt naar voren uit verschillende modelstudies die uitgevoerd zijn om de relatie tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit te onderzoeken. Het is echter moeilijk te zeggen hoe groot het synergieëffect kan zijn (AVV, 2002).

In de publicatie 'Openbaar vervoer, ruimtelijke structuur en flankerend beleid' van het Planbureau voor de Leefomgeving beschouwen Hilbers, van de Coevering en van Hoorn (2009) de invloed van ruimtelijke inrichting op mobiliteit vanuit een beleidsmatig perspectief. Zij concluderen op basis van scenario's met ruimtelijke verdichting rond stations, meer openbaar vervoeraanbod en flankerend prijsbeleid dat vooral prijsbeleid invloed heeft op het remmen van de (groei van) de automobiliteit. Ruimtelijke verdichting heeft een kleine invloed op de totale mobiliteit, omdat nieuwbouw maar een klein deel uitmaakt van de totale voorraad woningen en kantoorruimtes en ruimtes voor voorzieningen. Concentratie van de werkgelegenheid in de steden kan zelfs contraproductief zijn, wanneer nieuwe woningen gespreid worden gebouwd, omdat de woon-werkafstanden op die manier langer worden (Hilbers et al. 2009)

Locatiebeleid: een voorbeeld van ruimtelijk mobiliteitsbeleid

Mobiliteitssturend locatiebeleid is een middel om mobiliteit te beïnvloeden, door middel van een ruimtelijk-functionele indeling die mobiliteitskeuzes optimaliseert. Dat gebeurt door de karakteristieken en de vestigingsvoorwaarden van de functie of het bedrijf af te stemmen op de bereikbaarheidseigenschappen van de locatie. Locatiebeleid gaat over de beïnvloeding van gebruiksfuncties zoals wonen, werken en voorzieningen. Het gaat niet over de ruimtelijke planning van infrastructuur zoals bijvoorbeeld de planning van nieuwe wegverbindingen, waarmee het zich onderscheidt van ander ruimtelijk mobiliteitsbeleid. In dit onderzoek wordt dus voor een enge definitie van locatiebeleid gekozen: het gaat hier alleen om locatiebeleid gericht op de vermindering van de automobiliteit.

Mobiliteit bestaat uit verplaatsingen (ten behoeve van economische activiteiten), vervoerdiensten (door middel van vervoermiddelen zoals auto of trein) en verkeersdiensten (door middel van capaciteit weginfrastructuur en spoorinfrastructuur). Deze drie lagen van mobiliteit worden beschreven door Schoemaker et al. (1998, zie figuur 3.3). Schoemaker beschouwt de wisselwerking tussen de drie lagen als een economisch proces. Er worden twee markten onderscheiden: de vervoermarkt en de verkeersmarkt. In de vervoermarkt gaat het om vraag en aanbod van voertuigen en in de verkeersmarkt om vraag en aanbod van infrastructuur en het regelen en gebruik daarvan. De lagenbenadering met de twee markten biedt een geschikt kader om de complexe verzameling factoren die samen een effectief locatiebeleid vormen te structureren. Locatiebeleid is een combinatie van ingrijpen in zowel de vervoer- als de verkeersmarkt. Door het variëren in locatie worden groepen mensen met bepaalde vervoersbehoeften letterlijk bij de (meest) geschikte verkeersmarkt gelocaliseerd. Niet voor niets was het motto van het locatiebeleid van het Rijk in de jaren '90 "Het juiste bedrijf op de juiste plaats".



Figuur 3.2: Lagbenadering verkeer en vervoer (Schoemaker et al. 1998)

Al doet de naam misschien anders vermoeden, locatiebeleid heeft niet alleen met de localisering van functies ten opzichte van infrastructuurnetwerken (verkeersmarkt, zie figuur 3.3) te maken, maar ook met mobiliteitsbeleid zoals parkeerbeleid en gedragsveranderingsbeleid. Zo kan parkeerbeleid per locatie verschillen waardoor de vervoermarkt beïnvloed kan worden (minder autogebruik) of kan op bepaalde locaties een netwerk aanwezig zijn (bijvoorbeeld een mobiliteitsplatform), gericht op gedragsverandering op het vlak van mobiliteit (vervoermarkt). In het conceptuele kader (paragraaf 3.5) wordt de relatie tussen de mobiliteitslagen en verschillende factoren van locatiebeleid nader toegelicht.

3.4 Beleidskader: van Rijkslocatiebeleid naar decentralisatie

Rijksbeleid voor Ruimtelijke ordening en mobiliteit

In 1960 werd de 'Eerste nota over de ruimtelijke ordening' door het Rijk opgesteld. Hierin was nog geen aandacht voor het beïnvloeden van mobiliteit door middel van ruimtelijke ordening (van Wee, 1993). Ook de Tweede nota was vooral gericht op het faciliteren van de mobiliteit, al werd het belang van de relatie tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit wel erkend. In de verschillende delen die samen de Derde Nota vormen werd wel ingezet op het afremmen van de groei van de automobiliteit. Het concept van de compacte stad is één van de manieren om de behoefte naar automobiliteit te reduceren. Arbeids -en bezoekersintensieve bedrijven of voorzieningen moeten volgens de nota bij voorkeur gerealiseerd worden in de stadscentra of bij

andere knooppunten van openbaar vervoer. Hiermee levert de Derde Nota duidelijke aanzetten voor het ABC-locatiebeleid uit de Vierde Nota.

Het ABC-locatiebeleid van het Rijk

Locatiebeleid wordt in 1988 onderdeel van het rijksbeleid met de introductie van het ABC-locatiebeleid. Hierin worden stationsgebieden expliciet genoemd als ontwikkelingslocaties. Met het ABC-locatiebeleid wilde het Rijk mobiliteit sturen en moesten activiteiten met een hoge attractiewaarde op vervoersgebied gestimuleerd worden op stationslocaties. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 1993) is dit beleid wettelijk verankerd (Teisman, 2001). De Rijksoverheid zette dit beleid kracht bij met de vestiging van een aantal rijksdiensten in stationsgebieden.

Het locatiebeleid ging uit van het principe 'het juiste bedrijf op de juiste plaats' (VROM e.a 1990). Bedrijven moesten zodanig gevestigd worden dat het autogebruik door werknemers en bezoekers zoveel mogelijk beperkt en het openbaar vervoer en fietsgebruik bevorderd zou worden. Kenmerken van bedrijven en locaties zouden hiervoor op elkaar moeten worden afgestemd. Locaties werden op basis van het bereikbaarheidsprofiel in drie typen verdeeld: A, B en C-locaties (VROM e.a. 1990, van Wee, 1993):

A-locaties:

- Optimale OV-ontsluiting, nabij een OV-knooppunt met verbindingen op regionaal of nationaal niveau.
- Stringent parkeerbeleid, maximaal 10-20 parkeerplaatsen per 100 werknemers.

B-locaties:

- Goede OV-bereikbaarheid, gelegen op OV-knooppunt met verbindingen op stadsgewestelijk niveau.
- Redelijke autobereikbaarheid, gelegen aan stedelijke hoofdweg of afslag van een autosnelweg.
- Maximaal 20-40 parkeerplaatsen per 100 werknemers

C-locaties:

- Optimaal ontsloten over de weg, in directe nabijheid van een snelwegafslag.
- Geen eisen over OV-ontsluiting, geen parkeernormering, voldoende parkeergelegenheid aanwezig.

Effecten van het ABC-locatiebeleid

Het beperken van de automobiliteit vanuit de gedachte van het verschuiven van werk- en bezoekersintensieve functies is volgens Hilbers et al. (2009) conceptueel effectief gebleken: "Op A-locaties is het openbaarvervoergebruik bijna vier keer zo groot als op C-locaties en het autogebruik minder dan de helft. Een verschuiving van de werkgelegenheid richting A-locaties is daarmee een effectief instrument om het autogebruik te beperken en het openbaarvervoergebruik te bevorderen."

De constatering dat het theoretische principe achter het ABC-locatiebeleid juist is staat in schril contrast met de uiteindelijke effecten die optraden terwijl het beleid van kracht was:

“Het ABC-beleid heeft niet kunnen voorkomen dat de afgelopen tien jaar de werkgelegenheid juist op C-locaties het sterkst is gegroeid (22%). Op B-locaties was de groei nog 21%, op de A-locaties slechts 13%. Op zich is dat niet verwonderlijk. Het openbaar vervoer is het best op de binnenstedelijke centraal station-locaties. Daar is de ruimte schaars en duur. Groei verder van de stad en bij de snelweg is gemakkelijker te realiseren. “ (Hilbers et al, 2009)

Parkeernormen waren een belangrijk onderdeel van het ABC-locatiebeleid. De normen waren bedoeld om automobiliteit in stationsgebieden te reduceren door relatief weinig parkeerplaatsen toe te staan. Dit stringente parkeerbeleid hield een norm in van maximaal 10 tot 20 parkeerplaatsen per 100 werknemers (van Wee, 1993). Dit zou de ontwikkeling van functies met veel automobiliteit op deze plaatsen moeten tegengaan. Jansen et al. (1997) concludeert dat in een aantal gevallen problemen zijn ontstaan bij het operationaliseren van de parkeernormen in gemeentes. Het effect van deze maatregel zou in dit opzicht zelfs negatief geweest kunnen zijn voor de ontwikkelingen in stationslocaties, zo betoogt bijvoorbeeld Hagens (2004). Hij legt hierbij een verband tussen de rigide rijksnormen voor parkeerbeleid in stationsgebieden en de hieraan tegengestelde vestigingsvoorwaarden van bedrijven.

Locatiebeleid in de Nota Ruimte (2006)

De doorwerking van het ABC-beleid was gering, zoals Jansen et al. (1997) en Hilbers et al. (2009) concluderen in studies naar de uiteindelijke uitvoering van het strategische locatiebeleid. Het ABC-locatiebeleid is dan ook niet meer terug te vinden in de Nota Ruimte (2006), waarmee een einde kwam aan expliciet rijkslocatiebeleid ten aanzien van stationsgebieden. De afschaffing van de normstellende wetgeving, zoals bijvoorbeeld in de Nota Ruimte, is in lijn met de trend tot decentralisatie van beleid naar lagere overheden (Teisman, 2001).

Het nieuwe locatiebeleid uit de Nota Ruimte (2006), waarin ook het beleid voor Grootchalige en Perifere Detailhandel (GDV/PDV) is opgenomen, heeft drie doelen:

- economische ontwikkelingsmogelijkheden creëren;
- bereikbaarheid door optimale benutting vervoersmogelijkheden;
- leefbaarheid

Provincies en de WGRplus-regios moeten bepalen waar geschikte vestigingsplaatsen zijn voor bepaalde functies. Samen met de gemeenten zijn ze volgens de Nota Ruimte (2006) verantwoordelijk voor voldoende aanbod voor bedrijven en voorzieningen. De Nota schrijft voor dat in het regionale locatiebeleid 'aan nieuwe en zo mogelijk ook aan bestaande bedrijven en voorzieningen met arbeids- en/of bezoekersintensieve functies ruimte wordt geboden op locaties bij voorkeur in de nabijheid van openbaar vervoersknooppunten en met een goede aansluiting op (bestaande) verkeers- en vervoersverbindingen'.

Het verder of opnieuw ontwikkelen van functies in bestaand stedelijk gebied wordt vanuit het locatiebeleid in de Nota Ruimte gestimuleerd met de aanbeveling van het principe van de SER-ladder (VROM, 2003):

1. Aandacht besteden aan een optimaal gebruik van de beschikbare (of door herstructurering beschikbaar te maken) ruimte.
2. Aandacht besteden aan de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen.
3. Uitbreiding van het ruimtegebruik.

Locatiebeleid in de Nota Mobiliteit

In de Nota Mobiliteit (2006) wordt het ruimtelijke verkeer- en vervoersbeleid uit de Nota Ruimte (2006) uitgewerkt. Het integrale locatiebeleid wordt in de nota genoemd met een verwijzing naar de Nota Ruimte. Als aanvulling op het locatiebeleid wordt in de Nota Mobiliteit ingezet op mobiliteitssturing, gericht op het verminderen van automobiliteit: "Overheden op regionaal en lokaal niveau maken afspraken met het bedrijfsleven, die ertoe leiden dat ook zij hun bijdrage leveren aan het verbeteren van de bereikbaarheid. Hierbij gebruiken decentrale overheden het juridisch instrumentarium, bijvoorbeeld vergunningverlening, dat hen ter beschikking staat om eisen te stellen aan mobiliteitsmaatregelen van het bedrijfsleven."

Locatiebeleid over andere sporen

Het ABC-locatiebeleid is verleden tijd, maar de investeringen van het Rijk in de zogenaamde A-locaties zijn aanzienlijk. De relatief grootschalige investeringen van het Rijk zijn een vorm van impliciet locatiebeleid. Het meest in het oog springend zijn de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP). Dit zijn stationsgebieden die door het Rijk zijn aangewezen als economische ontwikkelgebieden van nationaal belang, mede ingegeven door de aansluiting van de stations op het Europese hogesnelheidslijnnennet. Het gaat om de centrale stations van Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Breda en Arnhem en de Amsterdamse Zuidas. De NSP's beogen een grootschalige herstructurering van de stations zelf en de omgeving, waarbij ruimte gecreëerd wordt voor transfervoorzieningen, (fiets)parkeren, kantoren, voorzieningen en woningen.

Naast deze Rijksstimulering voor de ontwikkeling van de grote HSL-stations zijn er ook vele andere subsidiebijdragen vanuit het Rijk voor stationsgebieden. Het Rijk heeft zich ten doel gesteld om 25% - 40% van de nieuwe ontwikkelingen (site ministerie VROM, 2010) in bestaand stedelijk gebied plaats te laten vinden. Vanuit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) werden en worden veel stationsprojecten financieel ondersteund. Het MIRT komt voort uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Hier is een ruimtelijke component aan toegevoegd omdat het kabinet in 2007 de ambitie uitsprak om "ruimtelijke projecten in samenhang met infrastructuur en (openbaar) vervoer aan te pakken." (VROM, 2009) Onder het MIRT vallen onder andere de programma's 'Spoorse doorsnijdingen', gericht op het opheffen van barrièrewerking van het spoor, het herstructureringsprogramma 'Spoorzones' en het 'Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit'. Een argument van het Rijk om juist stationsgebieden en spoorzones aan te pakken is dat het hier vaak om moeilijk te ontwikkelen locaties gaat vanwege bijvoorbeeld externe veiligheid, bodemverontreiniging of geluidsoverlast. Het Rijk financiert vanuit het MIRT vooral infrastructuur zoals (langzaam) verkeerstunnels, transferpunten en voorzieningen om de toegankelijkheid te verbeteren. De investeringen van het Rijk zijn directe stimulansen voor locatiebeleid in verschillende stationsgebieden. De financiële ondersteuning maakt de realisatie van infrastructuur mogelijk die in veel gevallen noodzakelijk is voor ruimtelijke herstructurering van een gebied.

Ook rijksdiensten zoals de Rijksgebouwendienst en bijvoorbeeld het ministerie van Onderwijs (OCW), verantwoordelijk voor de huisvesting van ROC's, hebben een stimulerende rol bij een aantal stationsontwikkelingen. De investeringen van deze diensten kunnen een vliegwiel zijn voor de ontwikkelingen in een stationsgebied: zo was in het Paleiskwartierproject in 's Hertogenbosch de nieuwbouw van het Paleis van Justitie een belangrijke basis voor de ontwikkeling van het gebied.

Rijksbeleid anno 2010: Adviesnota Acupunctuur in de hoofdstructuur

In de adviesnota 'Acupunctuur in de hoofdstructuur' (2009) doet de VROM-raad aanbevelingen voor het rijksbeleid op het vlak van verstedelijking en mobiliteit. Volgens de VROM-raad is met het afschaffen van het rijkslocatiebeleid een aantal goede elementen uit dit beleid verdwenen. De bestaande infrastructuur kan met de ontwikkeling van de ruimte rond infrastructuurknoten beter benut worden. De VROM-raad concludeert op basis van een landelijke analyse dat er voldoende mogelijkheden zijn voor (verdere) verstedelijking op multimodale knooppunten. Aanbevelingen die de VROM-raad doet zijn:

- Selecteer nieuwe kristallisatiepunten voor verstedelijking op basis van hun positie in het vervoersnetwerk.
- Een initiërende en selecterende inzet van de rijksoverheid is noodzakelijk bij multimodale knopen op het hoogste niveau (IC-stations in nabijheid van rijkswegen) in stedelijke netwerken.
- Verplicht de aanleg van voldoende parkeergelegenheid, waarbij de mogelijkheid bestaat om via een gemeenschappelijke regeling aan de verplichting te voldoen. Reken de extra infrastructuurkosten verbonden aan vestiging buiten de voorkeursknooppunten toe aan de gebruiker.
- Verbeter en formaliseer de samenwerkingsverbanden tussen de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.

De VROM-raad ziet locatieontwikkeling als belangrijke stimulans voor de verbetering van bereikbaarheid van arbeidsplaatsen en woningen. Locaties moeten hierbij complementair zijn, knooppuntlocaties in de buurt van elkaar met verschillend karakter (b.v. een woonknoop dichtbij een werkknoop) zijn het meest effectief. Een voorbeeld is het beleid van Amsterdam, waar rond de verschillende stations verschillende functies te vinden zijn. Volgens de raad is de plaatswaarde van knooppuntlocaties een goede indicator voor het effect van locatiebeleid.

Reflectie op rijkslocatiebeleid

Het locatiebeleid uit de Nota Ruimte (2006) bevat geen normen meer zoals bijvoorbeeld de vroegere locatieafhankelijke parkeernormen. Ook de invulling van de beleidsdoelen wordt aan de lagere overheden overgelaten. Toch lijkt het Rijk met de Nota Acupunctuur in de hoofdstructuur weer terug op weg naar beleid waarbij knooppuntontwikkeling en gebiedsontwikkeling in samenhang beschouwd worden. Rijkssturing op A-locaties wordt wel op een andere manier zichtbaar met de aanwijzing van zes grote stations als Nieuwe Sleutelprojecten (NSP). De aangewezen stations zijn aangesloten op het Europese hogesnelheidstreinennet en met de herontwikkeling van de stations moet, in lijn met de Nota Ruimte (2006), de internationale concurrentiepositie van Nederland verbeterd worden. Naast deze projecten, waarbij het Rijk direct betrokken is, zijn er financiële prikkels gekomen. Voorbeelden hiervan zijn de brede doeluitkeringen (BDU's), die ook werden ingezet voor stationsgebieden, het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) en de subsidies

Spoorse Doorsnijdingen, onderdeel van het MIRT (TK, 2006). Hiermee voert het Rijk impliciet locatiebeleid in stationsgebieden door het extra stimuleren van ontwikkelingen op deze vroegere A-locaties.

Provinciaal locatiebeleid

Het provinciaal beleid voor stationsgebieden wordt onder meer vastgelegd in provinciale structuurschema's en in provinciale verkeer -en vervoersplannen (PVVP). Met het onderverdelen van het spoorwegnet in een kernnet en 'regionale lijnen' is er voor provincies meer ruimte ontstaan om eigen strategisch openbaar vervoerbeleid te maken. Hiermee is de transferfunctie in het stationsgebied en het stimuleren van openbaar vervoer belangrijker geworden voor provincies. Na 2000 zijn er, in lijn met de landelijke trend, dan ook steeds meer provinciale plannen (PVVP's, Coalitieakkoorden) verschenen waarin aandacht is voor stationsgebieden, zoals in Overijssel en Gelderland.

Gemeentelijk locatiebeleid

Gemeenten hebben vanuit de historie een rol gehad in stationsgebieden, zoals reeds in hoofdstuk twee naar voren is gekomen. Sinds het einde van de twintigste eeuw zijn hier ook de stadsregio's bijgekomen, met in een aantal gevallen hun eigen vervoersautoriteit (Van Kann, 2006). Tot aan de opsplitsing van het nationale spoorwegbedrijf N.S. in een aantal aparte bedrijfsonderdelen was stationsontwikkeling vooral een zaak van de N.S. zelf. De gemeente speelde hierin wel een rol, maar er waren niet veel plannen waarin het stationsgebied als apart plangebied gezien werd. Sinds de jaren '90 van de twintigste eeuw maken veel gemeentes waarin zich een station bevindt gebiedsgerichte ontwikkelingsplannen (veelal in de vorm van een Masterplan) voor het stationsgebied. In de in paragraaf 2.4 opgenomen kaart (figuur 2.1) wordt een indicatie gegeven van het aantal Nederlandse stationsgebieden waar een integraal plan voor het stationsgebied in uitvoering is en waar er uitgewerkte plannen voor het stationsgebied bestaan. De paradox doet zich voor dat hoewel het ABC-locatiebeleid van het Rijk verdwenen is, de locatiesturing in stationsgebieden vanuit de gemeentes in heel Nederland een grote vlucht heeft genomen. Alleen al het feit dat stationsgebieden als apart plangebied beschouwd worden, waarin integrale planontwikkeling plaats dient te vinden, is hiervoor illustratief. Dit gebiedsgerichte beleid is in lijn met de trend dat planningsbeleid minder sectoraal geregeld wordt en meer generiek (zie paragraaf 3.2).

Dit 'beleid voor de stationslocatie' betekent echter niet dat er ook automatisch sprake is van wat in dit onderzoek 'locatiebeleid' genoemd wordt, gericht op het tegengaan van vermijdbare automobiliteit. Gemeentelijk locatiebeleid kan ook terug te vinden zijn in structuurvisies, economisch beleid, mobiliteitsbeleid, detailhandelsbeleid, parkeernota's, kantorennota's etc. en in bestemmingsplannen. Wat in dit onderzoek onder gemeentelijk locatiebeleid in stationsontwikkelingen verstaan wordt komt in de volgende paragraaf naar voren aan de hand van een aantal indicatoren.

3.5 Conceptueel kader

Inleiding

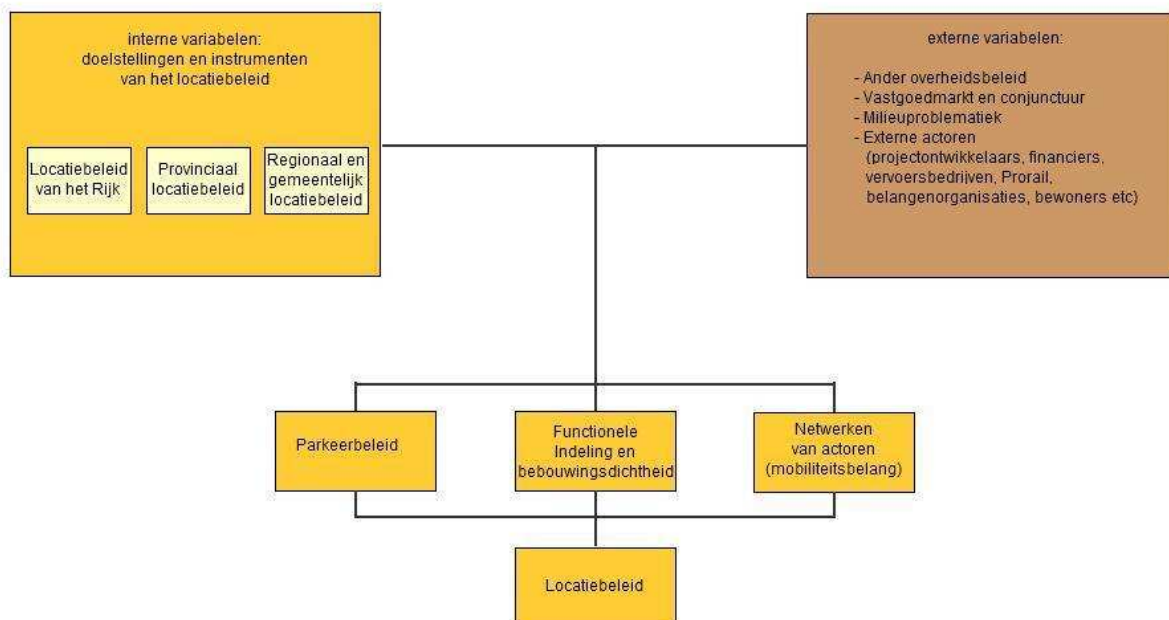
In deze paragraaf wordt de koppeling tussen de theorie en de analyse van de cases gemaakt door middel van een conceptueel kader. In dit conceptuele kader staat de structuur beschreven waarmee de casestudies

onderzocht worden. De analyse van de cases vindt plaats op basis van een aantal indicatoren. De indicatoren zijn bepaalde kenmerken van locatiebeleid, die onderscheiden kunnen worden in de cases. Met de analyse van de indicatoren in de cases worden vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord in het hoofdstuk 7: Conclusies.

Locatiebeleid is gebaseerd op de idee dat mobiliteit kan worden beïnvloed door ruimtelijke ordening aan te passen op mobiliteitskenmerken van de (geplande) functies. Zoals in de voorgaande paragrafen is beschreven kan locatiebeleid op verschillende bestuursniveaus voorkomen. In dit onderzoek wordt gekeken naar het gemeentelijke niveau. De casestudies zijn een beschrijving van drie verschillende gemeenten waar stationsontwikkeling plaatsvindt. De gebiedsontwikkeling van de stations in deze gemeentes en het locatiebeleid van de gemeentes worden geanalyseerd aan de hand van vier indicatoren. Een indicator geeft antwoord op de vraag of er überhaupt locatiebeleid aanwezig is en op welk niveau (interne variabelen) en wat de effecten in de praktijk zijn op verschijnselen waar het locatiebeleid sturing in poogt aan te brengen, De effecten in de praktijk kunnen zowel veroorzaakt worden door interne variabelen (het locatiebeleid van de verschillende overheidsniveaus) als door externe variabelen (overige, mogelijk onbedoelde, effecten zoals ander beleid, het handelen van andere actoren dan de overheid en marktwerking).

De indicatoren voor locatiebeleid zijn in dit onderzoek:

- regionaal en gemeentelijk locatiebeleid;
- functionele indeling en bebouwingdichtheden;
- parkeerbeleid;
- actornetwerken gericht op mobiliteitssturing.



Figuur 3.3: Schematische weergave van locatiebeleid

Gemeentelijk locatiebeleid in middelgrote stationsgebieden staat centraal in dit onderzoek. Hierbij wordt zowel gekeken naar het algemene locatiebeleid in de casegemeentes als naar het specifieke locatiebeleid in gebiedsontwikkelingen rond het station. Het algemene gemeentelijk locatiebeleid vormt de eerste indicator. Een specifieke afgeleide van gemeentelijk locatiebeleid is parkeerbeleid, wat ook een indicator is voor locatiebeleid omdat het per locatie kan verschillen. Verder zal de functionele indeling in herontwikkelingsplannen in stationsgebieden bekeken worden. De vierde indicator zijn netwerken van actoren, gericht op mobiliteitsbeïnvloeding in stationsgebieden. Hoe de indicatoren worden gedefinieerd en hoe ze gebruikt worden in de casestudies zal hieronder uitgewerkt worden.

Regionaal en gemeentelijk locatiebeleid

Gemeentelijk locatiebeleid is een verzameling van beleidsuitgangspunten waarin een koppeling gemaakt is tussen ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid. Het gemeentelijke locatiebeleid in middelgrote steden is vaak regionaal afgestemd, doordat veel middelgrote Nederlandse gemeenten onderdeel zijn van een regionaal samenwerkingsverband, zoals de wgr-plusregio's. Ook het provinciale beleid heeft haar uitwerking op het gemeentelijke beleid.

In gemeentelijke en regionale beleidsstukken kan locatiebeleid expliciet of impliciet verwoord zijn. Zo kan een structuurvisie bijvoorbeeld een paragraaf locatiebeleid bevatten. Op basis van deze structuurvisies kunnen in een bestemmingsplan (voor een stationsgebied) typen functies of bedrijvigheid met een bepaald mobiliteitsprofiel verboden worden. De keuze van een gemeente of regio voor het al dan niet ontwikkelen van gebieden in de buurt van een station kan een indicatie zijn voor het belang dat een gemeente hecht aan verdichting van wonen of werken op stationslocaties. Ook kan in gebiedsplannen zoals een Masterplan bepaalde bedrijvigheid gestimuleerd worden. Als in de gebiedsspecifieke plannen gestuurd wordt op mobiliteitsprofielen dan is dit een duidelijke indicatie voor locatiebeleid.

Ook mobiliteitsplannen vanuit de gemeente die een ruimtelijke component hebben zijn een indicator voor locatiebeleid. Dit is bijvoorbeeld het geval als mobiliteitsplannen gericht zijn op vermindering van automobiliteit door bepaalde locaties te bevoordelen ten opzichte van andere. Dit kan bijvoorbeeld door fiscalisering of door andere financiële impulsen. Mobiliteitsplannen kunnen in samenwerking met marktpartijen opgesteld zijn, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten met het bedrijfsleven.

Het gemeentelijk locatiebeleid staat beschreven in nota's over mobiliteit en ruimtelijke ordening. De gemeente kan het locatiebeleid sturen door middel van de vorming en continuering van samenwerkingsverbanden waarmee mobiliteitskeuzes gestuurd kunnen worden. Het succes van locatiebeleid hangt af van de mobiliteitskeuzes van de uiteindelijke gebruikers van een gebied.

Parkeerbeleid

Parkeerbeleid in de vorm van generieke normen was onderdeel van het ABC-locatiebeleid, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Het parkeerbeleid in een stationsgebied staat niet op zichzelf maar is relatief: zolang er op andere plekken in een gemeente of in een regio andere parkeernormen gelden dan in het stationsgebied kan een groter effect verwacht worden dan als de normen vergelijkbaar zijn. Een afwijking van de parkeernorm in stationsgebieden is hiermee een indicator voor locatiebeleid in

stationsgebieden. De parkeernormen worden onderzocht op basis van gemeentelijke nota's, zoals een gemeentelijke parkeernota.

Functionele indeling en bebouwingsdichtheden

De keuze voor bepaalde functies en dichtheden in een gebied bepaalt mede het mobiliteitsprofiel van een locatie (zie paragraaf 3.3). Hiermee is de functionele indeling in herontwikkelingsprojecten in stationsgebieden een indicator voor locatiebeleid. Functionele indeling is een breed begrip, het gaat zowel over fysieke kenmerken als over het gebruik van binnen- en buitenruimtes. In dit onderzoek wordt vooral ingegaan op de kenmerken van functionele indelingen die van invloed zijn op de uitkomst van locatiebeleid, zoals functiedichtheid en functiemenging, beschreven door Van Wee en Dijkstra (zie paragraaf 3.3). De functionele indeling kan worden afgeleid uit de (gerealiseerde) plannen voor stationsgebieden. Hieruit blijken ten eerste de ambities van de shareholders met betrekking tot het stationsgebied. Er wordt in beschreven of men de mobiliteit die een functie genereert van belang vindt, bijvoorbeeld in relatie tot de arbeidsintensiteit en de bezoekersintensiteit. Vaak bevatten deze plannen aanwijzingen hoe tegen de mobiliteit in het gebied wordt aangekeken. Zo kunnen bijvoorbeeld bepaalde functies om redenen van mobiliteitsbeheersing juist in een stationsgebied gesitueerd worden.

Dichtheden en (in mindere mate) functiemenging kunnen de gegenereerde automobilititeit van een locatie beïnvloeden. De VROM-raad ziet plaatswaarde van knooppuntlocaties, waarbij dichtheid een belangrijke factor is, als een goede indicator voor het effect van locatiebeleid (zie paragraaf 3.4). De toekomstige of gerealiseerde dichtheid en de mate van functiemenging op knooppuntlocaties kunnen worden afgeleid uit de plannen voor deze locaties. In dit onderzoek wordt dichtheid niet getalsmatig gemeten maar relatief beoordeeld, vanwege het subjectieve karakter van de begrenzing van stationsgebieden en de verschillen per stad. Zo duidt een ambitie om een stationsgebied een centrumgebied te laten worden meer op gericht locatiebeleid dan een ambitie om het stationsgebied in te richten als 'normale' woonwijk.

Documenten die gebruikt worden om functionele indelingen en dichtheden te onderscheiden:

- Gebiedsplannen voor het stationsgebied (bijvoorbeeld Masterplannen)
- Structuurvisies van provincies, regiobesturen en gemeenten (met uitspraken over stationsgebieden)
- Gemeentelijke parkeernota's
- Andere nota's waarin locatiebeleid in het stationsgebied een rol speelt (b.v. bestemmingsplannen)

Netwerken van actoren

Veel actoren in herontwikkelingsprocessen in stationsgebieden hebben belang bij een goede bereikbaarheid. Actoren kunnen om dit doel te verwezenlijken netwerken vormen of bestaande netwerken gebruiken. Het belang van de samenwerking tussen actoren op het gebied van mobiliteitsmanagement wordt ook genoemd in de Nota Mobiliteit (2006). Netwerkvorming kan plaatsvinden in zowel de planvormingsfase, de ontwikkelfase en de gebruiksfase. Een voorbeeld hiervan zijn afspraken over mobiliteitsinspanningen tussen de actoren die verantwoordelijk zijn voor een Masterplan. Zo kunnen in gebiedsgerichte plannen al

onderdelen van een mobiliteitsplan of een parkmanagementmodel verwerkt zijn. Onderstaand schema vat de mogelijkheden voor mobiliteitssturing op verschillende invloedsniveaus samen.

Om mobiliteitssturing gerelateerd aan locatiebeleid in netwerken te onderscheiden zal per case een actoranalyse gehouden worden. Hiermee worden de belangen van de actoren, de macht, de invloed en de relatie met andere actoren globaal onderzocht, met een sterke focus op mobiliteitsvraagstukken. De actoranalyse wordt gestructureerd op basis van de aanwezige actorennetwerken die het planproces in het stationsgebied beïnvloeden. Per actornetwerk worden de volgende kenmerken globaal uitgewerkt:

- De doelstelling van het actornetwerk.
- De invloed van het actornetwerk op het gebied van mobiliteit en ruimtelijke ordening.
- De bekendheid van de actoren met (elementen van) het gemeentelijk locatiebeleid.

Langetermijnbeleid voor stationsgebieden wordt vastgelegd in nota's zoals gemeentelijke structuurvisies. Een toetsmoment voor de effectiviteit van langetermijn mobiliteitsbeleid in stationsgebieden is 'governance capacity', zie 3.2 de mogelijkheid (van bijvoorbeeld de gemeentelijke overheid) om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, direct ofwel indirect via (markt)partijen of via netwerken van shareholders. Zo doet de Nota Mobiliteit (2006), zoals beschreven in paragraaf 3.5, de aanbeveling om via juridische instrumenten (bijvoorbeeld vergunningverlening) bedrijven aan te zetten tot het actief voeren van mobiliteitsbeleid. Vanuit het perspectief van de gemeentelijke overheid is een criterium voor dit vermogen de doorwerking van het langetermijnbeleid.

Factoren van locatiebeleid

In onderstaand schema is de relatie van de hierboven geïdentificeerde factoren van locatiebeleid met de mobiliteitsmarkten uit de lagenbenadering van Schoemaker (1998) beschreven. Er is niet voor gekozen om de lagen zelf als uitgangspunten te nemen maar de denkbeeldige markten ertussen, omdat locatiebeleid gericht is op het veranderen van de vraag- en aanbodverhouding in de mobiliteitsmarkt. Bijvoorbeeld: de activiteitenpatronen die de basis vormen van de vraag naar verkeer en vervoer worden niet veranderd door middel van locatiebeleid, maar de vraag naar bepaalde vervoermiddelen kan wel beïnvloed worden door een andere locatie van de activiteiten.

	Invloedsgebied	Indicator	Laag van Schoemaker
Gemeentelijk en regionaal locatiebeleid	Werklocaties en bezoekerslocaties ten opzicht van infrastructuurknopen	Gericht op beperken automobilititeit?	Verkeersmarkt en vervoermarkt
Parkeerbeleid	Modaliteitskeuze in gebied en relatieve aantrekkingskracht ten opzichte van overige gebieden	Gericht op beperken of faciliteren automobilititeit?	Vervoermarkt
Functionele indeling	Indeling en dichtheden van functies met een bepaald mobiliteitsprofiel	(Bewust) Effect op mobiliteitseffecten?	Verkeersmarkt en vervoermarkt
Netwerken	Modaliteitskeuze van gebruikers	Gericht op stimuleren andere modaliteiten dan auto?	Vervoermarkt

3.6 Conclusies

Locatiebeleid gaat uit van sturing van mobiliteit door middel van ruimtelijke ordening en flankerende maatregelen. In theorie zijn hiervoor vele concepten denkbaar, maar in de (Nederlandse) praktijk moet ook rekening worden gehouden met de institutionele kaders. Het Nederlandse ruimtelijke orderingsbeleid is decennialang gekenmerkt geweest door toelatingsplanologie, waarbij restricties in de vorm van normen en bindende voorschriften (in bijvoorbeeld bestemmingsplannen) de overhand hadden in het pakket aan mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Het ABC-beleid met de strikte locatie- en parkeernormen is hiervan een exponent.

Het ABC-locatiebeleid is uiteindelijk contraproductief gebleken. Er zijn relatief meer arbeids- en bezoekersintensieve functies bijgekomen op locaties met een slechte ligging ten opzichte van openbaar vervoersknooppunten. Ook is de automobilititeit op de nieuwe locaties toegenomen (Hilbers et al., 2009). De Nota Ruimte (2006) breekt met de sturingswijze van het ABC-beleid en laat locatiebeleid over aan de provincies en regio's. Ook is het locatiebeleid samengevoegd met het GDV/PDV-beleid. Door het beleid te decentraliseren wordt er meer maatwerk verwacht.

In de diverse provinciale plannen is het locatiebeleid door middel van structuurvisies uitgewerkt. Op provinciaal en regionaal niveau is er nog altijd het streven om concentraties van werk en bezoekers af te stemmen op het infrastructuurnetwerk. Interessant hierbij is de ontwikkeling dat in een groot deel van de stationsgebieden omvangrijke ruimtelijke en functionele herstructureringen plaatsvinden. Om de effectiviteit van het gedecentraliseerde beleid te analyseren is het interessant om juist naar deze projecten, gelegen op knooppunten van infrastructuur te bekijken. Wat is het beleid, wat gebeurt ermee in de stationsgebieden en

wat is het effect op de vervoersgenererende functies? Om deze vragen te beantwoorden is het locatiebeleid opgedeeld in de factoren 'gemeentelijk locatiebeleid', 'parkeerbeleid', 'functionele indeling' en 'netwerken gericht op mobiliteitsbeïnvloeding'.

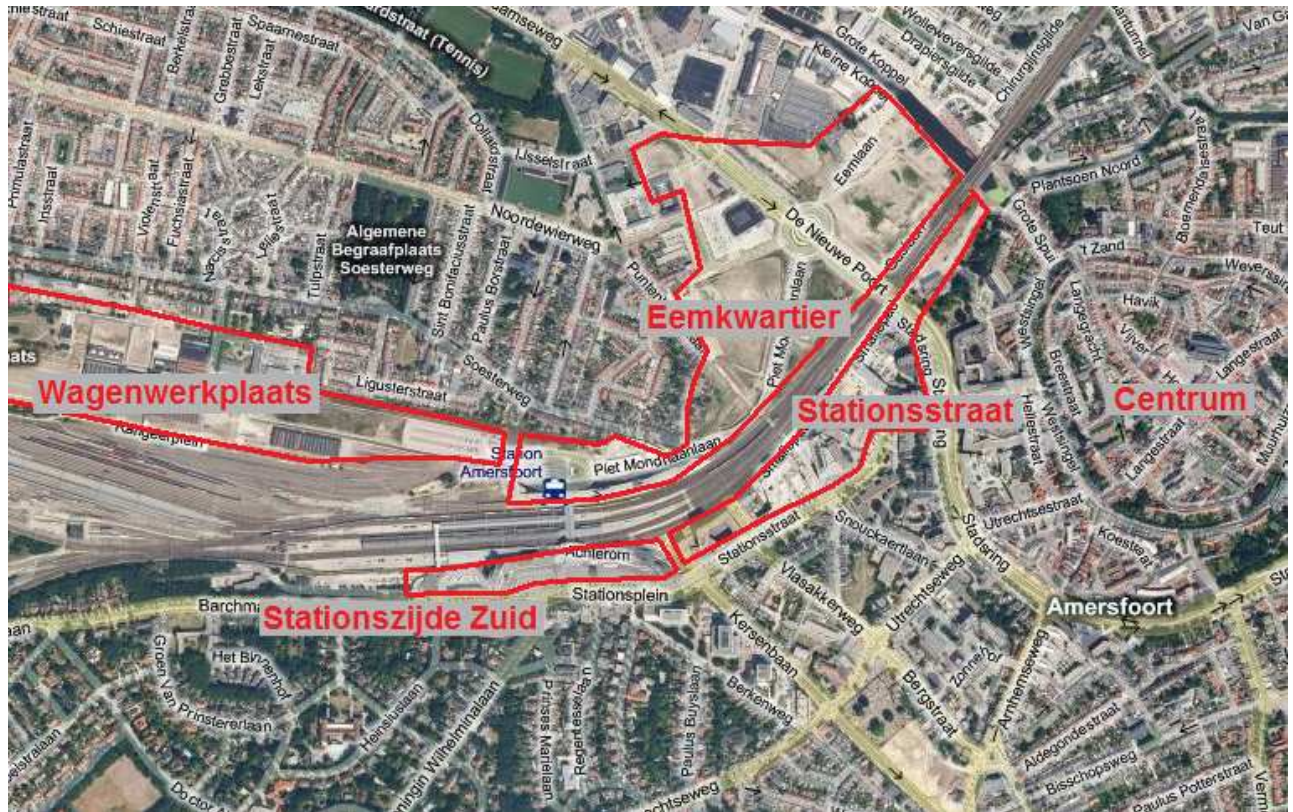
4 Amersfoort

In dit hoofdstuk volgt een analyse van herontwikkeling in het stationsgebied van Amersfoort en van het locatiebeleid in Amersfoort. Voor een verantwoording van de caseselectie zie Hoofdstuk 1. Hierna wordt per case beschreven wat de ontwikkelingen in het planproces tot op het moment van schrijven zijn geweest en wat het vigerende locatiebeleid is. Met de analyse van de cases ontstaat per case een overzicht van factoren die van invloed zijn geweest op het planproces bij de herontwikkeling van het stationsgebied. Dit wordt gerelateerd aan het locatiebeleid.

4.1 Beschrijving case Amersfoort

4.1.1 Algemeen

In 1997 werd in Amersfoort een compleet nieuw stationsgebouw met twee kantoorvleugels gerealiseerd. Het oude station uit 1902 werd gesloopt, er werd een nieuwe overkapte loopbrug naar de perrons gerealiseerd en er kwam een derde eilandperron. De nieuwbouw van het station stond niet op zichzelf, voor de hele voormalig industriële omgeving van het station waren plannen. Eind jaren '90 kwam er, na een aantal decennia met weinig ruimtelijke ontwikkelingen in het stationsgebied, een reeks projecten op gang. Ten oosten van het station, tussen de stationsstraat en het spoor, verrezen diverse grootschalige kantoorgebouwen. In 2003 werd de loopbrug over de sporen doorgetrokken naar de nieuwe uitgang aan de noordzijde, waarmee het station vanuit de noordelijke wijken beter bereikbaar werd. Ondanks vele nieuwbouwprojecten is er nog altijd leegstand en grote delen in het stationsgebied liggen braak. Voor het Wagenwerkplaatsgebied en het Eemkwartier bestaan anno 2009 diverse plannen met cultuur-, woon- en onderwijsfuncties.



Figuur 4.1 Stationsgebied Amersfoort

4.1.2 Tijdspad

- 1863: opening spoorlijn Utrecht-Zwolle met station in Amersfoort.
- 1902: opening nieuw stationsgebouw.
- September 1985: oprichting Ontwikkelingsmaatschappij Centrumplan Amersfoort (OCA), één van de eerste grote PPS'en in Nederland (Lucas, 2008).
- Eind 1989: Opkomst beeldvorming "Manhattan aan de Eem" vanuit burgerbewegingen.
- 1990: Goedgekeurd Stadsvernieuwingsplan (bestemmingsplan) voor Centraal Stadsgebied (CSG) (BSP, 2009).
- 6 mei 1993: Convenant met het Rijk over CSG; rijksfinanciering in kader van aanwijzing als sleutelproject.
- 1994: doorbraak in impasse bodemproblematiek; Rijk besluit tot beleid 'functionele sanering'.
- 1995: sloop van oude station, start bouw van nieuwe station met kantoren en nieuwe perrontraverse.
- Juni 1999: Nieuw stedenbouwkundig plan Rein Geurtsen voor Eemkwartier.
- November 2003: opening verlenging traverse met nieuwe ingang noordzijde, geïntegreerd in kantorencomplex Eempolis.
- Januari 2004: ontwikkeling Eemkwartier stagneert (volgens B&W door stagnerende appartementen- en kantorenmarkt. Rijkssubsidie wordt onzeker. Supervisor Eemkwartier Rein Geurtsen stapt op, Shyam Khandekar wordt nieuwe supervisor. Instelling van Taskforce van de gemeente en aanjaagteam van ministerie VROM.

- 26 oktober 2004 Besluit B&W Definitief Ontwerp Eemhaven, met brug naar Eemkwartier.
- 3 april 2007: presentatie Visie Wagenwerkplaatsgebied door gemeente, NS Poort en belangengroepen. 11 maart 2008 goedkeuring Raad voor visiedocument.
- Medio 2007: oplevering eerste deelproject van Amor Forte (Station Noordzijde)
- Begin 2009: aanpassing plannen Eemplein (Eemkwartier) vanwege stagnatie door verslechterde marktomstandigheden.

4.1.3 Problematiek

Toen in de jaren '80 de planvorming voor het stationsgebied op gang kwam was dit vooral vanwege het wegtrekken van bedrijven uit het industriële gebied en de daarmee gepaard gaande verloedering. Vanwege de nabijheid van het stadscentrum werd de gewenste functionele indeling in de plannen centrumstedelijk, wat vanwege de grotere dichtheden en de hogere projectkosten een relatief complexe planvorming met zich meebracht. Ondanks de complexe plannen had de gemeente Amersfoort, zo zeggen de betrokkenen achteraf, slechts weinig bestuurlijke capaciteit om de plannen te sturen. Dit zou te maken hebben met de aanwijzing van Amersfoort als groeistad en de daaruit voortvloeiende grote nieuwbouwprojecten in het noorden van de stad. Het grootste struikelblok voor de gewenste ontwikkelingen was tot aan 1994 de bodemproblematiek. In 1994 besloot het Rijk tot een beleid van 'functionele sanering', waardoor het ontwikkelen van de grond in het stationsgebied veel goedkoper werd. Vanaf het begin van de jaren '90 was er veel verzet tegen de eerder gepresenteerde plannen. Vooral voor de geplande hoeveelheid hoogbouw dicht in de buurt van het historische stadscentrum was weinig draagvlak.

Naast de bodemproblematiek en het verzet tegen de plannen waren er ook veel problemen in de samenwerking tussen de ontwikkelende partijen. Speciaal voor het mogelijk maken van de ontwikkeling in het stationsgebied was er in 1985 een ontwikkelingsmaatschappij, de OCA, opgericht. De OCA functioneerde echter niet zoals gewenst en uiteindelijk werd er een nieuw convenant gesloten tussen de gemeente en slechts één ontwikkelaar, Heijmans. Hiermee werd volgens betrokkenen een betere verhouding tussen de grondexploitatie en de opstalrealisatie bereikt. (Lucas, 2008)

Een probleem wat nu nog steeds speelt is de lengte van de planontwikkeling en de in dezelfde tijd fluctuerende woningmarkt. Exponent van dit probleem is het Eemkwartier waar al meermaals volledig uitgewerkte bouwplannen zijn goedgekeurd, maar waar de bouw niet op gang kwam door een veranderde vraag vanuit de markt.

Een overzicht van technische en economische problemen

- Externe veiligheid
- Bodemproblematiek (o.a. vetgasfabriek, tapijtfabriek, galvaniseerbedrijf, wasserij, fabriek voor geur- en smaakstoffen, wagenwerkplaats) bron: Lucas (2008)
- Barrièrewerking Noord-Zuid
- Verloedering Soesterkwartier
- Braakliggende terreinen (Eemkwartier)
- Stagneren kantoor- en appartementenmarkt (in 2004 en 2009)

4.2 Regionaal en gemeentelijk Locatiebeleid

4.2.1 Provinciaal Beleid

Provinciale Structuurvisie: Streekplan 2005-2015

Het Streekplan 2005-2015 beschrijft het ruimtelijk beleid van de provincie Utrecht en heeft sinds 2008 de status van een structuurvisie gekregen. Hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijke beleid zijn zorgvuldig ruimtegebruik, nieuwe ontwikkelingen afstemmen op bestaande infrastructuur en verstedelijking. Om zorgvuldig ruimtegebruik te realiseren gebruikt de provincie de SER-ladder, zowel voor woningbouw als voor bedrijventerreinen.

Het Streekplan bevat een aparte paragraaf over locatiebeleid. De paragraaf is afkomstig van de provinciale commissie die een nota over locatiebeleid opstelde in 2003 als reactie op het verdwijnen van het ABC-locatiebeleid. Nieuw beleid was nodig om ontwikkelingen mogelijk te maken die belemmerd werden door de strenge parkeernormeringen uit het oude beleid (Provinciale Commissie Ruimte en Groen, 2003). Maatwerk is het uitgangspunt, naast bereikbaarheid zijn ook economische ontwikkelmogelijkheden en kwaliteit van de leefomgeving van belang. De provincie onderscheidt zeven verschillende vestigingsmilieus. Bedrijven, kantoren en voorzieningen kunnen zich onder voorwaarden in bepaalde vestigingsmilieus vestigen, waarbij mobiliteit een belangrijke rol speelt. Er wordt bij de keuze voor een vestigingsmilieu rekening gehouden met het bereikbaarheidsprofiel van een nieuw te vestigen functie. Opvallend is het aparte vestigingsmilieu voor bepaalde kantoren te noemen, alleen voor de stadsgewesten Utrecht en Amersfoort. Dit milieu is speciaal gecreëerd voor kantoren 'waarbij een goede bereikbaarheid per auto noodzakelijk is en die daarom niet passen in een nationaal of stedelijk werkmilieu'. Met nationaal werkmilieu worden de centrale stationslocaties bedoeld. Voor het specifieke kantoormilieu geldt het beleid dat parkeren inbandig of ondergronds dient plaats te vinden. Naast de expliciete koppeling tussen locaties en mobiliteit zijn in het Streekplan de volgende uitgangspunten opgenomen:

- Bestaande en nieuwe knooppunten economisch ontwikkelen.
- Instellen van een provinciaal kennisteam locatieontwikkeling.
- Verplichte mobiliteitstoets bij het opstellen van bestemmingsplannen met ontwikkelingen met een relatief groot aantal verplaatsingen.
- Kantoren worden op bedrijventerreinen alleen toegestaan als ondergeschikt deel van een bedrijf, waarbij de kantoorruimte niet meer dan 50% van het bedrijfsvloeroppervlak mag zijn en maximaal 2000 m².

Voor Amersfoort is het beleid van de provincie dat een deel van de woningen binnenstedelijk gerealiseerd wordt. Ook verwacht men een verdere ontwikkeling van de stationslocatie in de periode tot 2015.

Provinciaal Verkeer -en Vervoersbeleid: Strategisch Mobiliteitsplan 2004-2020

Het Strategisch Mobiliteitsplan heeft als hoofdoelen het realiseren van een doelmatig verkeerssysteem om de bereikbaarheid te waarborgen, het verbeteren van de verkeersveiligheid en het verminderen van de negatieve effecten van verkeer op de leefomgeving. De provincie wil met mobiliteitsmanagement de

automobilist verleiden om voor andere alternatieven te kiezen. Hiervoor zoekt de provincie samenwerking met werkgevers. Men zet mobiliteitsmanagement in bij de ontwikkeling van gebiedsgerichte pakketstudies. De Stichting Vervoeranalyse en Mobiliteitsadvies is verantwoordelijk voor de uitvoering, waarbij zowel voor een gebiedsgerichte, bedrijfsgerichte en individuele benadering gekozen wordt.

4.2.2 Regionaal beleid

De gemeente Amersfoort maakt geen deel uit van een regionale bestuursregio. Wel zijn er enkele samenwerkingsverbanden met de omliggende gemeenten, vooral binnen het Eemland. Voor zover deze samenwerking van belang is voor locatiebeleid zal deze beschreven worden in de thematisch geordende onderdelen in dit hoofdstuk.

4.2.3 Locatiebeleid Gemeente Amersfoort

Structuurvisie Amersfoort 2009

De huidige structuurvisie Amersfoort uit juli 2009 is een verzameling van het bestaande ruimtelijke beleid. In de visie zijn ook de uitkomsten van de toekomstverkenning GA 2030 Amersfoort opgenomen. Amersfoort kent geen traditie met structuurvisies, de vorige integrale visie voor de hele gemeente was meer dan 50 jaar eerder opgesteld. Er is geen expliciet locatiebeleid opgesteld en ruimtelijke ontwikkeling wordt in de nota niet gekoppeld aan mobiliteitsbeleid. Kantoorlocaties zijn in ontwikkeling in het CSG-noord (noordelijke stationsgebied) en in Vathorst (kantoorlocatie Podium), vanwege de overcapaciteit aan kantoorruimte in de gemeente zijn er geen nieuwe kantoorlocaties gepland in de structuurvisie. Nieuwe bedrijventerreinen zijn volgens de visie nog wel nodig, hierbij wordt gebruik gemaakt van de SER-ladder. Er wordt gewerkt aan een nieuwe structuurvisie.

Rapport commissie van Ek: Economische Visie Amersfoort 2030

De gemeente heeft in 2008 aan de Commissie van Ek de opdracht gegeven om een economische visie te maken voor Amersfoort. In de commissie van Ek zitten zowel vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, van de gemeente en uit de wetenschap. Het rapport van de commissie is in 2009 verschenen en bevat diverse aanbevelingen op het gebied van economie, ruimtelijk ordening en regionale samenwerking. De visie heeft geen status als officieel beleidsdocument, maar de gemeente Amersfoort heeft al wel aangegeven achter de visie te staan en de aanbevelingen op te nemen in het gemeentelijk beleid.

De volgende elementen uit de visie hebben betrekking op locatiebeleid:

- De Commissie adviseert de SER-ladder te gebruiken bij de planning van werklocaties. In het rapport wordt het principe van de SER-ladder uitgewerkt.
- In regionaal verband moeten afspraken gemaakt worden over de planning van bedrijventerreinen en kantoorparken.
- De gemeente zou het initiatief kunnen nemen voor mobiliteitsmanagement in samenwerking met bedrijven. Bedrijven kunnen ervoor zorgen dat niet-noodzakelijke automobilititeit wordt gereduceerd.

Verkeer en vervoersplan 2005-2015

Het Verkeer en vervoersplan 2005-2015 (VVP) betekent een omslag in het mobiliteitsbeleid van de

gemeente Amersfoort. Het voorgaande VVP uit 1999 was nog gericht op het terugdringen van de groei van de automobiliteit, terwijl het huidige VVP het autoverkeer faciliteert. De hoofddoelstellingen zijn exact gelijk aan de provinciale doelstellingen uit het Strategisch Mobiliteitsplan 2004-2020 (zie paragraaf 4.2.1). Ook de gemeente zet, net als in het VVP 1999, in op reductie van automobiliteit door middel van samenwerking met bedrijven op het gebied van mobiliteitsmanagement.

Bestemmingsplannen stationsgebied

De uitgewerkte bestemmingsplannen voor de deelgebieden Oliemolenkwartier en Eemplein maken nieuwe ontwikkelingen in het stationsgebied mogelijk, met onder andere bedrijfsfuncties, kantoorfuncties en voorzieningen. In beide bestemmingsplannen zijn geen eisen gesteld aan het mobiliteitsprofiel van toekomstige functies.

4.2.4 Reflectie regionaal en gemeentelijk locatiebeleid (paragraaf 4.2)

De provincie Utrecht heeft in het Streekplan uit 2004 een uitgewerkt locatiebeleid opgesteld dat als uitgangspunt heeft dat bepaalde locaties bestemd zijn voor functies met een bepaald mobiliteitsprofiel. Hiermee is het ruimtelijk beleid sterk gericht op mobiliteitssturing en lijkt het provinciale beleid nog op het ABC-locatiebeleid. Toch is er een uitzondering op deze ruimtelijke mobiliteitssturing gemaakt voor kantoren met een noodzakelijk optimale aansluiting op een snelweg. Hiervoor is een apart mobiliteitsmilieu gecreëerd in de steden Utrecht en Amersfoort. Hiermee lijkt men te willen voorkomen dat bepaalde bedrijven zich vestigen in regio's buiten de provincie Utrecht. Een toetsingskader om de noodzaak van een goede aansluiting op een snelweg na te gaan, ontbreekt in het Streekplan.

De gemeente refereert in haar structuurplan wel aan het Streekplan, maar gaat alleen in op de onderdelen die direct betrekking hebben op Amersfoort en niet op het algemene beleid waarin het locatiebeleid is beschreven. De gemeente besteedt geen aandacht aan mobiliteitsaspecten van nieuw te ontwikkelen locaties bij de keuze voor functionele indelingen. Zo worden er geen mobiliteitsprofielen van nieuwe locaties opgesteld. Wel worden voorstellen voor de inrichting van nieuwbouwlocaties doorgerekend op het verkeersaanbod dat ontstaat als gevolg van de nieuwe functies. Het doel hiervan is te achterhalen welke aanpassingen aan de weginfrastructuur nodig zijn.

Het gemeentelijk beleid is wel in lijn met het provinciale verkeers- en vervoersbeleid op het gebied van mobiliteitsmanagement. Zowel de gemeente als de provincie proberen het bedrijfsleven meer te stimuleren tot het voeren van mobiliteitsmanagement om vermijdbare automobiliteit tegen te gaan.

4.3 Parkeerbeleid

De gemeente Amersfoort heeft het Parkeerbeleid vastgelegd in het Parkeerbeleidsplan (2005) en de Nota Parkeernormen (2009). De hoofddoelstelling van het Amersfoortse parkeerbeleid is 'bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte en de leefbaarheid'. Nieuwe functies moeten voorzien worden van voldoende parkeerruimte, zoveel mogelijk op eigen terrein, om afwenteling te voorkomen.

Hiervoor zijn minimumnormen per functie en gebied vastgesteld. Ook zijn er maximumnormen voor nieuwe functies. Mocht een aanvrager meer parkeerplaatsen willen realiseren, dan dient een mobiliteitsprofiel opgesteld te worden waarin wordt aangegeven hoe andere modaliteiten dan de auto gestimuleerd worden. In de Nota Parkeernormen (2009) zijn voor kantoren en winkels specifieke normen opgenomen voor intercity- en knooppuntlocaties. In deze gebieden zijn strengere parkeernormen van toepassing dan in de overige gebieden.

4.4 Functionele indeling

De geplande functionele indeling van het Eemplein is gebaseerd op het Masterplan van Bolles en Wilson. De gemeente wil het Eemplein inrichten als centrumgebied, als aanvulling op de binnenstad. Er moet een mix van functies komen wel met ruimte voor retail met een groot ruimtebeslag (zoals Media Markt), maar er moet geen puur winkelgebied ontstaan. De functionele indeling moet zorgen voor een overloop naar het stadscentrum. De inrichting van het Eemplein als centrumgebied stond al aangegeven in het coördinatieplan van stedenbouwkundige Geurtsen uit 1999. In de loop der tijd zijn de functies uit het plan van Bolles en Wilson niet veel veranderd, wel is de omvang van bepaalde functies gedurende het planproces soms vergroot en soms verkleind.

Functie: Woningen

In het plan van Bolles en Wilson is een aantal woningen voorzien. In diverse aanpassingen van het plan is het aantal woningen gewijzigd. In de laatste aanpassing in 2009 werd een kleiner aantal woningen voorgesteld.

Functie: Bioscoop

Oorspronkelijk was er een grotere bioscoop voorzien, maar met het stedenbouwkundig plan van Bolles en Wilson werd de omvang verkleind. In de huidige plannen zijn er 2000 zitplaatsen gepland, dit waren er ooit 3500. Ontwikkelaar Multi Vastgoed heeft een contract met exploitant Minerva.

Functie: Cultuur en Educatie

Een belangrijk onderdeel van het Eemplein is het Eemhuis, waarin culturele functies gevestigd worden. In het Eemhuis komt een poppodium, het Archief Eemland, een bibliotheek en het culturele activiteitencentrum Scholen in de Kunst. Het Eemhuis wordt door de gemeente zelf ontwikkeld.

Functie: Retail en horeca

In het Eempleingebied is ruimte voor grootschalige winkelvestigingen, waarvoor in de binnenstad geen ruimte meer aanwezig is. De winkelvoorzieningen moeten complementair zijn aan de binnenstadseconomie. Met exploitanten zijn jaren geleden al afspraken gemaakt over het aanbod van bedrijfsruimte in het Eempleingebied (Duijzer, 2010). De horecafuncties versterken de overige functies in het gebied.

Functie: Kantoren (uitgesteld)

In het Eempleingebied is in het Beeldkwaliteitsplan van Bolles en Wilson een kantoortoren voorzien. De ontwikkeling van deze toren is uitgesteld en zal niet gelijktijdig plaatsvinden met

de bouw van het Eemcentrum. De oorzaak is dat er nog geen contract gesloten is met een toekomstige huurder. Ontwikkelaar Multi Vastgoed moet contractueel de grond vóór 2022 afnemen van de gemeente. De gemeente laat het aan de markt over wanneer de ontwikkeling van de kantoortoren gestart zal worden. Ontwikkeling van kantoorruimte op kantorenpark Podium wordt niet tegengaan ten gunste van ontwikkeling op het Eemplein. De gemeente kan dit ook niet omdat er voor het Podium afspraken gemaakt zijn waar men niet onderuit kan. Wel is recentelijk het hoofdkantoor van Friesland-Campina naar het zuidelijke stationsgebied in Amersfoort verhuisd, mede door inspanningen van de gemeente.

Functie: Discotheek (realisatie onwaarschijnlijk)

In de plannen voor het Eemplein is ruimte voor een discotheek. Amersfoort beschikt niet over een discotheek en de gemeente heeft al lange tijd de wens om er één binnen de gemeentegrenzen te realiseren. Er is een aantal potentiële exploitanten voor een discotheek op het Eemplein, maar er is nog geen concrete overeenkomst. Misschien is vestiging op het Eemplein toch niet geschikt, omdat de plankosten relatief hoog zijn in vergelijking met de realisatie van een discotheek buiten het stadscentrum. Realisatie in het Eemplein vereist een hogere bouwkundige en visuele kwaliteit en dus hogere kosten. Het gaat bijvoorbeeld om geluidsisolatie en uitstraling van de gevel.

De dichtheden en bouwhoogten in de plannen voor het Eemplein zijn in de loop der tijd aangepast. Sinds de eerste plannen van Bolles en Wilson is de omvang van de bioscoop verkleind, maar de kantoortoren heeft juist weer een hogere bouwhoogte dan wat voorheen gepland stond. Het aantal woningen fluctueerde, al naar gelang de inschatting van de marktvraag in de loop der jaren (Duijzer, 2010). Als de huidige plannen vergeleken worden met de plannen van eind jaren '90 voor het Eemplein, dan is de dichtheid wel wat lager.

4.5 Netwerken van actoren

Mobiliteitsnetwerken

Uitvoeringsconvenant mobiliteitsmanagement Amersfoort 2008

In 2008 hebben de gemeente Amersfoort, verschillende werkgevers en koepelorganisaties en de provincie Utrecht het Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement ondertekend. Het doel is de reductie van de automobiliteit in de spits met als tijdshorizon het jaar 2012. Elke deelnemende partij ondertekent één of meer deelcontracten waarin concrete maatregelen staan opgesteld waarmee mobiliteitskeuzes beïnvloed kunnen worden. Het convenant is mede gebaseerd op de aanbevelingen van de landelijke Taskforce Mobiliteitsmanagement.

Netwerken in het stationsgebied

Een groot aantal toekomstige gebruikers van het Eempleingebied is reeds bekend. Er zijn (nog) geen acties ondernomen om mobiliteitsbeleid bij deze gebruikers te stimuleren. Wel zorgt de gemeente ervoor dat er voldoende fietsvoorzieningen gerealiseerd zullen worden. In oktober 2010 zou de bouw moeten starten, waarna nog circa twee jaar volgen tot oplevering, dus voor eventuele initiatieven is nog tijd.

Het Rijk is al sinds het begin van de planvorming betrokken geweest bij de sanering van de grond van het Eemkwartier, waar het Eemplein deel van uitmaakt. Dit is gegaan via het samenwerkingsverband CSG (Centraal Stadsgebied). Het Rijk heeft geen specifiek belang bij de ontwikkeling van het Eemplein. Ook de Provincie Utrecht is niet echt in beeld bij de planvorming van het Eemplein.

4.6 Conclusies: Locatiebeleid

In onderstaande tabel is het locatiebeleid in Amersfoort en specifiek in het Eempleingebied samengevat.

Gemeentelijk en regionaal locatiebeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Provinciale Structuurvisie: Expliciet locatiebeleid met vestigingsmilieus en bijbehorende mobiliteitsprofielen. Verplichte mobiliteitstoets in bestemmingsplan bij functies die veel verplaatsingen veroorzaken. - Structuurplan gemeente Amersfoort: Geen locatiebeleid, alleen mobiliteitsmanagement als uitgangspunt.
Parkeerbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeentelijk parkeerbeleid: parkeren moet zoveel mogelijk op eigen terrein en er mag geen afwenteling veroorzaakt worden. - Voor kantoren en winkels op knooppuntlocaties gelden strengere parkeernormen. - Meer parkeerplaatsen kunnen onder voorwaarden gerealiseerd worden. In een aantal gevallen moet hiervoor een mobiliteitsprofiel opgesteld worden.
Functionele indeling	<ul style="list-style-type: none"> - Functiemenging en relatief hoge dichtheden door meervoudig ruimtegebruik (parkeren ondergronds en wonen gestapeld). - In het Eempleingebied zijn vooral voorzieningen met een lokale functie gepland.
Netwerken van actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente en provincie hebben met een aantal werkgevers het Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement afgesloten. - Er zijn (nog) geen mobiliteitsnetwerken actief in het Eempleingebied.

De provincie Utrecht en de gemeente Amersfoort hechten al lange tijd veel belang aan de centrale stationslocatie. Aan het station zelf en aan de zuidkant is veel ontwikkeld vanaf het begin van de jaren '90. De ontwikkeling aan de noordzijde van het station verloopt al jaren zeer moeizaam. Een deel van dit gebied staat al meer dan tien jaar braak en heeft een lage functionaliteit, wat het imago niet ten goede komt. Een gebrek aan vraag naar de geboden functies, milieuproblematiek en een gebrek aan langdurig commitment van de betrokken actoren zijn belangrijke oorzaken voor het niet op gang komen van ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.

De geplande invulling van het Eemplein, een deelplan van het noordelijke stationsgebied, is nog altijd ambitieus, al zijn in de loop der tijd wel onderdelen verkleind in omvang, uitgesteld of is realisatie van de

functie onzeker. De oorspronkelijk in de jaren '90 geplande invulling met een bovenregionaal multimediacentrum is verruild voor een programma dat meer op de stad gericht is.

Locatiebeleid speelt geen expliciete rol in de planvorming voor het Eemplein. De keuze voor bepaalde functies is gemaakt op basis van andere afwegingen dan de sturing van mobiliteit. Ook is er (nog) geen sprake van mobiliteitsbeïnvloeding via netwerken van actoren. Het Uitvoeringsconvenant lijkt niet geschikt voor nieuwe ontwikkelingen; het gaat uit van verbetering van bestaande mobiliteitsprestaties. De door de provincie in het Streekplan voorgeschreven mobiliteitstoets voor functies met een relatief groot aantal verplaatsingen wordt niet toegepast in het planproces. Toch past de functionele indeling wel bij een middelgrote stationslocatie volgens het principe van locatiebeleid dat functies het knooppunt moeten versterken en andersom. Ook in de rest van het stationsgebied waar nog ontwikkelingen plaatsvinden, zijn bij een station passende dichtheden en functies gerealiseerd zoals een hogeschool en diverse kantoorgebouwen.

4.7 Literatuur

artikelen en publicaties

- E. Lucas (2008) *Eemkwartier Amersfoort*, In: Habiforum/Nirovprogramma NederlandBovenWater, mei 2008
- C. A. de Vries en J. Kuenen (2008) *Het Wonder van de Wagenwerkplaats*, april 2008
- Bureau Stedelijke Planning (BSP) en TU Delft (2009) - *Evaluatie Sleutelprojecten*, opdrachtgever: Ministerie van VROM, 8 juli 2009
- B&W Amersfoort (2004) Brief aan Raadscommissie ECO, 21 januari 2004
- B&W Amersfoort (2005) Verkeer- en Vervoersplan 2005-2015
- B&W Amersfoort (2005) Parkeerbeleidsplan, juni 2005
- B&W Amersfoort (2009) Structuurvisie Amersfoort, juli 2009
- B&W Amersfoort (2009) Economische Visie Amersfoort 2030, Commissie van Ek
- B&W Amersfoort (2009) Nota Parkeernormen Amersfoort 2009
- B&W Amersfoort (2010) Ontwerp Bestemmingsplan Eemplein, maart 2010
- Provinciale Commissie Ruimte en Groen Utrecht (2003) Concept Locatiebeleid, 1-1-2003
- PS Provincie Utrecht (2004) Streekplan 2005-2015 vastgesteld op 13 december 2004
- PS Provincie Utrecht (2008) Strategisch Mobiliteitsplan 2004-2020, september 2008
- Regio Amersfoort, 20 deelnemers (2008) Concept Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement, september 2008
- Trouw 18 maart 1993 Scheidend wethouder Asselbergs tevreden over stadsvernieuwing.
- Utrechts Nieuwsblad, diverse artikelen

interviews

- Interview gemeente Amersfoort, Afdeling Economie en Wonen, Rik Hoogzaad, te Amersfoort 23 december 2009
- Interview gemeente Amersfoort, Assistent Projectleider Eemplein, Patrick Duijzer, te Amersfoort 16 juni 2010

5 Apeldoorn

In dit hoofdstuk volgt een analyse van herontwikkeling in het stationsgebied van Apeldoorn en het locatiebeleid in Apeldoorn. Er wordt beschreven wat de ontwikkelingen in het planproces tot op het moment van schrijven zijn geweest en wat het vigerende locatiebeleid is. In de analyse van deze case wordt een overzicht gegeven van factoren die van invloed zijn geweest op het planproces bij de herontwikkeling van het stationsgebied. Dit wordt gerelateerd aan het locatiebeleid.

5.1 Beschrijving Case Apeldoorn.

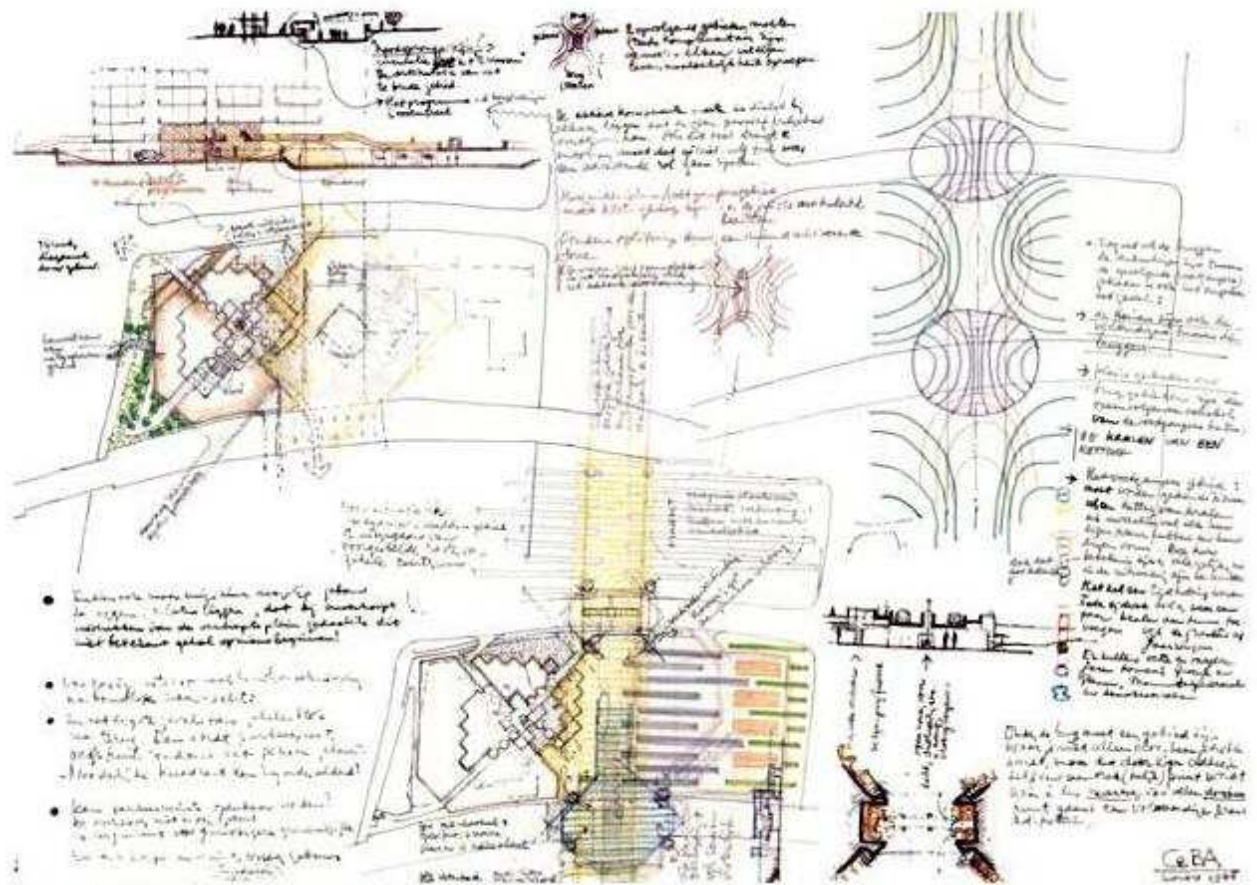
5.1.1 Algemeen

Het station van Apeldoorn verwerkt bijna 16.000 treinreizigers per werkdag (Prorail Spoorontwikkeling, 2006). Het ligt aan de zuidkant van het Apeldoornse stadscentrum. Het huidige station dateert uit 1885 en is in 2008 gerestaureerd. Lange tijd is het stationsgebied een rommelig terrein geweest, zowel aan de noord- als aan de zuidzijde, vanwege ruimtelijk-kwalitatief laagwaardige bedrijvigheid, barrièrevorming van het spoor en weginfrastructuur en braakliggende terreinen. Na een lange periode van planvorming is eind jaren '90 een herstructurering van het stationsgebied ingezet, die anno 2010 voor een groot deel van het stationsgebied gerealiseerd is.

5.1.2 Tijdspad

In de jaren '60 was het beleid van de gemeente Apeldoorn gericht op het ambitieuze Cityplan. Er zou een nieuw station moeten verrijzen aan de westkant van het bestaande station. Vanaf dit nieuwe station zou dan een centrale as komen naar het stadscentrum. In onderstaande schets is de centrale as (in geel) te zien, met het nieuwe station aan de onderkant. Hoewel het plan slechts voor een klein gedeelte tot uitvoering is gekomen en het station van Apeldoorn niet verplaatst is, blijkt hieruit wel dat de verbinding van station naar stadscentrum al decennia voorafgaand aan de recente stationsontwikkelingen in de belangstelling stond.

In de jaren '90 kwam de planvorming op gang waaruit uiteindelijk tussen 1999 en 2008 een nieuwe stationsomgeving gerealiseerd is. In de stedenbouwkundige visie van Klundert en Davidson uit 1996 is het kenmerkende halfronde stationsplein terug te vinden. Dit plein vormde de basis voor de planvorming aan de noordzijde van het station, waar het grootste deel van de plannen gerealiseerd is. Hiervoor is de PPS-constructie 'Forumpark' opgezet met als deelnemers de gemeente Apeldoorn en de ontwikkelaars BAM en Heijmans. Er zijn woningen, winkel- en /horecaruimten en kantoren gebouwd. Het station zelf werd in opdracht van Prorail, N.S. en de gemeente aangepakt, met de bouw van een nieuwe fiets- en voetgangerstunnel, liften, een overdekte fietsenstalling en een kiosk. Het stationsgebouw uit 1885 werd gerestaureerd en de perrons zijn opgeknapt. Aan de zuidzijde van het stationsgebied werd één van de grootste gebouwen van Apeldoorn gerealiseerd met het ROC.



5.1 Schets Cityplan Apeldoorn 1968

Het station van Apeldoorn heeft in het eerste deel van de 21e eeuw een aanzienlijke gedaanteverandering ondergaan. Hieronder zijn de belangrijkste momenten in de ruimtelijke planvorming voor het stationsgebied zeer beknopt weergegeven:

- Begin jaren '90: Plan van de gemeente en NS voor een nieuw stationsgebied met nieuw stationsgebouw.
- 1996: Stedebouwkundige visie van Klundert en Davidson met half rond stationsplein aan noordkant van station. Om dit autoluwe plein heen woningen, kantoren, winkels en horeca.
- 1998-1999: Nieuw Masterplan, voortbordurend op plan uit 1996. Half rond stationsplein schuin aflopend naar fietstunnel. MIT-subsidie van het Rijk voor dynamische busstation en fietstunnel. Ook ROC betrokken bij plannen, ROC komt met eigen plan voor de zuidzijde van het station.
- 2000-2009: Realisatie van Noordzijde station met Forumpark (woningen, retail en kantoor) en een nieuw busstation.
- 2004: Besluit gemeente tot behoud van oude stationsgebouw, bouw van een overdekte fietsenstalling en fiets -en voetgangerstunnel.
- 2007: Opening ROC Apeldoorn (zuidzijde station).
- 2008: Inwijding stationsplein en gerestaureerd station.



Figuur 5.2 Stedebouwkundig plan voor noordzijde station, Davidson en Klunder 1996

5.1.3 Problematiek

De planvorming en problematiek voor het Apeldoornse stationsgebied is vergelijkbaar met de situatie in veel andere stationsgebieden in middelgrote steden. Ook in Apeldoorn zijn in de loop der tijd de bedrijfsfuncties rond het station in onbruik geraakt en is er planvorming op gang gekomen, waarna het uiteindelijk zo'n twintig jaar geduurd heeft voordat het grootste gedeelte van het gebied herontwikkeld is. Apeldoorn is wel één van de eerste middelgrote steden in Nederland waar in het grootste deel van het stationsgebied de nieuwe ontwikkelingen zijn afgerond. Belangrijke opgaven hierbij waren het opheffen van de barrièrewerking en het verbeteren van de omgevingskwaliteit. Hieronder wordt dieper ingegaan op het planproces aan de hand van deze twee aspecten.

Barrièrewerking

Het stationsgebied vormde lange tijd een barrière in de stad. Niet alleen de spoorbundel, maar ook de wegen parallel aan het spoor aan de noord- en de zuidkant vormden een barrière. Aan de noordkant was er veel ruimte voor het autoverkeer en voor de verschillende busdiensten. Verschillende verkeersstromen kruisten elkaar. Eén van de uitgangspunten van het Masterplan van Davidson en Klunder uit 1996 was het scheiden van de verschillende verkeersstromen (Hendriks, 2006). Het stationsplein is in de huidige situatie autoluw en met de tunnel voor fietsers en voetgangers is het langzaam verkeer gescheiden van het autoverkeer.

Omgevingskwaliteit

Zowel aan de noordkant als aan de zuidkant van het station waren tot in de jaren '90 verouderde bedrijfsgebouwen aanwezig. De gemeente heeft in de jaren '90 een actief aankoopbeleid gevoerd om verouderde terreinen in haar eigendom te krijgen. Ook vond er in delen van het stationsgebied al bodemsanering plaats; oude gebouwen werden gesloopt en er werd veel ruimte gecreëerd voor woningen en kantoren. In 2007 verdween ook de laatste grootschalige bedrijvigheid uit het stationsgebied met de sluiting van de nettenfabriek. Apeldoorn heeft in tegenstelling tot veel andere stationsprojecten gekozen voor het openhouden van de ruimte direct grenzend aan het station. Er is een geheel nieuw, deels verdiept, half rond stationsplein gerealiseerd. Doordat de zichtlijnen uitkomen op het oude stationsgebouw is de poortfunctie van het station visueel versterkt. De dichtheid van de gerealiseerde gebouwen om het plein heen is relatief hoog. De woningen aan het stationsplein dragen bij aan de leefbaarheid van het stationsplein. Aan de zuidkant is ook het ROC relatief compact gebouwd, met in pandige parkeerruimte.

5.2 Regionaal en gemeentelijk locatiebeleid

5.2.1 Provinciaal Beleid

Provinciale Structuurvisie: Streekplan 2005 Gelderland

Het Streekplan 2005 heeft de status van structuurvisie volgens de nieuwe Wet ruimtelijke ordening uit 2008. In het streekplan is een aparte paragraaf over locatiebeleid opgenomen. Bij locatiekeuzes wordt een afweging gemaakt tussen de aspecten economie, bereikbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving. 'Van essentieel belang daarbij is dat het mobiliteitsprofiel van de te vestigen (gevestigde) bedrijven, voorzieningen en instellingen overeenkomt met het mobiliteitsprofiel van het betreffende locatie/knooppunt. Deze afweging geldt vooral voor de centrumstedelijke en gemengde stedelijke randlocaties.'

Locatiebeleid gericht op bundeling in het Streekplan 2005:

- Voor een duurzame ontwikkeling van het rode raamwerk en geleiding van de bereikbaarheid in vervoersnetwerken moeten intensieve stedelijke functies zo veel mogelijk aan deze knooppunten worden gebundeld.
- Als deze knooppunten weinig of geen vervoerscapaciteit hebben, moet gelijktijdig met de ontwikkeling van de aan de knoop gebundelde stedelijke functies worden voorzien in de capaciteitsverbetering van de betreffende infrastructuur.
- Voor locatiekeuze van functies met een OV-afhankelijkheid (woon/kantoor-combinaties; onderwijs en andere publieksvoorzieningen) binnen deze netwerken worden centrum- en stadsrandknooppunten met een goede OV-ontsluiting benut.

In het streekplan worden voor Apeldoorn slechts vier knooppunten op de plankaart aangewezen, waarvan het centrale station er één is. Het is onduidelijk op basis waarvan deze knooppunten gekozen zijn. Het gaat niet alleen om stationslocaties. Het streekplan geeft aan dat per knooppunt bekeken moet worden waar nog capaciteit is, onderscheiden naar ingaande en uitgaande verkeersstromen. Kantoorlocaties dienen volgens het Streekplan zoveel mogelijk te worden ontwikkeld op of nabij hoogwaardige OV-verbindingen.

Provinciaal Verkeer -en Vervoersplan (PVVP, 2004)

Het PVVP-2 Gelderland uit 2004 bevat enkele aanbevelingen op het gebied van ruimtelijke ordening en mobiliteit. Volgens de nota moet mobiliteit betrokken worden bij nieuwe ontwikkelingen. Eén van de actiepunten is actief mobiliteitsmanagement voor bepaalde functies (zie paragraaf 5.5). In de nota wordt als oplossing voor de toenemende druk op de hoofdwegen in de Stedendriehoek ingezet op een verhoging van het openbaar vervoergebruik. "Door de bouwopgave op het bestaande openbaar vervoer te richten, wordt dit beter benut en ontstaat draagvlak voor een verdere uitbouw van de kwaliteit van het openbaar vervoer". Eén van de provinciale actiepunten voor de Stedendriehoek is het 'realiseren van OV-knooppunten in combinatie met ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteitsmanagement en ketenmobiliteit'.

Structuurvisie Bedrijventerreinen

In de Structuurvisie Bedrijventerreinen (2009) is een aparte paragraaf over mobiliteit opgenomen. De provincie wil met het beleid de (auto)mobiliteit beheersen. Hiervoor zijn twee uitgangspunten geformuleerd: "Voor een goede bereikbaarheid dienen in onze visie nieuwe bedrijventerreinen worden geaccommodeerd volgens de principes van het Gelders provinciale locatie- en bundelingsbeleid. Daarnaast dienen deze terreinen zoveel mogelijk worden gehuisvest volgens het knooppuntenbeleid (rond vervoersknooppunten)."

Voor kantoorlocaties is dit beleid expliciet uitgewerkt, er is een duidelijke relatie met OV-knooppunten gelegd:

- Het bundelings-, locatie- en knopenbeleid in bestaand bebouwd gebied en stedelijke uitbreidingen is bepalend voor nieuwe kantoorontwikkelingen. Van belang daarbij is tevens dat de aard, de schaal en het mobiliteitsprofiel van de kantoorontwikkeling passen bij de betreffende locatie.
- Nieuwe kantoorlocaties dienen zoveel mogelijk te worden ontwikkeld op of nabij hoogwaardige OV-verbindingen.
- Eigenstandige kantoorvestiging is niet mogelijk op monofunctionele bedrijventerreinen. Hiervoor zijn specifieke kantoorlocaties aangewezen.

De SER-ladder is een belangrijk element in de structuurvisie. Op basis van de SER-ladder wordt een aantal eisen gesteld aan locatieontwikkeling, zoals:

- Een verplichting voor gemeenten om bij locatieontwikkelingen onderzoek te doen naar optimalisering van de beschikbare ruimte waaronder de mogelijkheden voor herstructurering en intensiever en meervoudig ruimtegebruik.
- Herstructurering van bedrijventerreinen moet mede gefinancierd worden uit de opbrengst van de verkoop van kavels op nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen.

Provinciaal beleid samengevat

Het beleid van de provincie Gelderland bevat duidelijke koppelingen tussen ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid. Het raamwerk voor het ruimtelijke beleid is het Streekplan en hierin is locatiebeleid expliciet opgenomen. De uitgangspunten van het Streekplan worden concreter gemaakt in de Structuurvisie Bedrijventerreinen. Kenmerken van het provinciale locatiebeleid zijn de duidelijke focus op infrastructurele

(OV)-knopen, het gebruik van de SER-ladder als beleidsinstrument en de inzet van mobiliteitsmanagement op specifieke locaties (zoals op OV-knooppunten). Het uitgangspunt van het beleid ligt sterk aan de vraagkant. Zo is bij kantoren het mobiliteitsprofiel van de gewenste kantoorfunctie van belang, maar wordt er niet expliciet gemaakt welke locaties het meest geschikt zijn voor bepaalde typen kantoren.

5.2.2 Regionaal beleid: Regio Stedendriehoek

De gemeente Apeldoorn maakt deel uit van het regionale samenwerkingsverband Stedendriehoek. Dit is een bestuurlijk en ambtelijk regionaal samenwerkingsverband van zeven gemeenten. De kern wordt gevormd door de steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen. De Stedendriehoek heeft geen wettelijke status als wgr-plusregio, maar er wordt wel gezamenlijk beleid ontwikkeld ten aanzien van ruimtelijke ordening en mobiliteit. Zo is er vanuit de Stedendriehoek in 2007 de Structuurvisie 2030 opgesteld, waarin de gemeenten ambities voor de ruimtelijke inrichting vastgesteld hebben. Ook heeft de Stedendriehoek twee nota's opgesteld waarin beleid ten aanzien van mobiliteit is opgenomen. Hierna volgt een beschrijving van elementen van locatiebeleid in deze nota's.

Regionale Structuurvisie 2030 Stedendriehoek (2007)

De Regionale Structuurvisie 2030 beschrijft intergemeentelijk ruimtelijk beleid zoals landschaps, woon- en werkbeleid. De visie geldt alleen voor het zogenaamde bundelingsgebied, het stedelijke gebied van de Stedendriehoek.

Door de regio is een totaalprogramma opgesteld, aan de hand van prognoses van de benodigde ruimte voor werken en wonen. Vervolgens is gekeken naar geschikte locaties via de lagenbenadering. Hieruit is vervolgens een zeefkaart gekomen. De volgende criteria waren successievelijk van belang bij de locatiekeuze:

1. Inbreiding
2. Bundeling
3. Infrastructuur

Een belangrijk uitgangspunt van het beleid van de Stedendriehoek is het bundelen en concentreren van het stedelijke ruimtegebruik in en om de bestaande steden en dorpen. Locatiekeuze zoals onderbouwd in de structuurvisie volgt het principe van dubbele bundeling. Locaties worden gezocht binnen de cirkel van het bundelingsgebied (primaire bundeling); in principe binnen het stedelijk gebied; en als dat niet gaat, dan aan de stad vast (secundaire bundeling). De mogelijkheid om de (groei van) automobiliteit te kunnen reduceren, door goede koppelingen aan openbaar vervoer en fietsgebruik, is één van de redenen voor het bundelingsbeleid. De keuze voor uitbreidingslocaties van Deventer en Zutphen (de IJsselsprongen) wordt mede onderbouwd door een gunstige uitwerking op de automobiliteit, dankzij de ligging dichtbij stad en centrum.

De Regionale Structuurvisie bevat geen aparte paragraaf over het te voeren locatiebeleid, maar in de paragraaf over openbaar vervoer en weginfrastructuur worden wel diverse koppelingen gelegd met ruimtelijk ordeningsbeleid en ruimtelijke functies. De volgende maatregelen zijn te relateren aan locatiebeleid:

- De Stedendriehoek wil ruimtelijke ontwikkeling en openbaar vervoer sterker op elkaar afstemmen en elkaar laten versterken.
- De ontwikkeling bij stations wordt gericht op de functie van het knooppunt in het spoornetwerk. Er worden drie typen knooppunten onderscheiden; op de centrumknooppunten wordt ingezet op herstructurering en intensivering, rond voorstadstations op intensievere vormen van wonen en werken en rond zogenaamde feederstations juist geen stedelijke ontwikkeling.
- Drie nieuwe stations bij grote ruimtelijke uitbreidingslocaties.

Naast bovenstaande maatregelen voor infrastructuur en verkeer zijn er ook aspecten van locatiebeleid zichtbaar in de planning van woon- en werklocaties, in de vorm van verdichting, het mengen van functies en de keuze voor verdere ontwikkeling van centrumgebieden. In de visie staan de volgende maatregelen:

- Het realiseren van 45% van de nieuwe woningen door middel van herstructurering van het bestaande stedelijke gebied.
- Om ruimte te bieden voor nieuwe bedrijfsvestigingen is de eerste stap herstructurering: bestaande bedrijventerreinen beter benutten door intensief en meervoudig ruimtegebruik.
- Grootschalige detailhandel, perifere detailhandele en grootschalige sport- en leisurefuncties zouden bij voorkeur gevestigd moeten worden op of nabij centrumknooppunten of stadsranden met een goede ontsluiting met zowel openbaar vervoer als auto.

De Regionale Structuurvisie gaat ook uit van de ontwikkeling van nieuwe locaties voor werken. Zo staan er grote nieuwe bedrijventerreinen gepland in onder andere Deventer en Apeldoorn. Deze locaties zijn gericht op de snelweg A1. Bij het ontwikkelen van de nieuwe werklocatie van Apeldoorn, de Biezematen, wordt vanuit regionaal oogpunt uitgegaan van het principe 'het juiste bedrijf op de juiste plaats'. De SER-ladder wordt niet expliciet genoemd in het visiedocument.

Ook een deel van de kantoorlocaties wordt gericht op de weginfrastructuur: "een aantal specifieke kantoorlocaties zal ontwikkeld kunnen worden langs de invalswegen in de drie steden, waar vooral hoogwaardige en kennisintensieve bedrijven een aantrekkelijk en representatief vestigingsklimaat kunnen vinden."

Netwerkanalyse Stedendriehoek 2010-2020

In de Netwerkanalyse 2010-2020, gemaakt in 2006, wordt het thema mobiliteit uit de structuurvisie uitgewerkt. De maatregelen die worden voorgesteld zijn geselecteerd op basis van het stappenplan uit de motie Verdaas, behorende bij de Nota Mobiliteit (2006) van het Rijk. Het stappenplan bevat zeven stappen:

1. ruimtelijke visie en programma,
2. anders betalen voor mobiliteit,

3. mobiliteitsmanagement,
4. optimalisatie openbaar vervoer,
5. benutting bestaande infrastructuur,
6. aanpassen bestaande infrastructuur,
7. onderbouwen noodzaak nieuwe infrastructuur.

In de Netwerkanalyse wordt beargumenteerd dat er geen mobiliteitsbeïnvloeding plaats zal vinden door middel van een regionaal ruimtelijk programma. Wel wordt ingezet op locatiespecifieke maatregelen zoals mobiliteitsmanagement op werklocaties. Ook is er aandacht voor ruimtelijke verdichting en functiemenging op bestaande OV-knooppunten, zoals dit ook in de Regionale Structuurvisie 2030 het geval is.

2009: Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement Stedendriehoek

Het uitvoeringsconvenant is ontstaan met als doel de verwachte toename van congestie op de snelweg A1 tegen te gaan. Het convenant is ondertekend door de bestuurders van de regio Stedendriehoek, Gedeputeerde Staten van de provincies Gelderland en Overijssel en een groot aantal partijen uit het bedrijfsleven. Naast het creëren van meer capaciteit op het hoofdwegenet wordt ingezet op een reductie van de groei van de automobilititeit. Hiervoor committeren de partijen zich aan de volgende maatregelen:

- Uitbreiding spoorcapaciteit (Regiorail)
- Prioriteit voor de fiets naar de economische kerngebieden
- Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven bij het aanbieden van financieel aantrekkelijke alternatieven voor de auto

Het locatiegerichte mobiliteitsmanagement wat in het convenant is opgenomen maakt gebruik van mobiliteitsmakelaars en samenwerking van bedrijven door middel van parkmanagement.

5.2.3 Locatiebeleid Gemeente Apeldoorn

Structuurplan: Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020

In februari 2002 heeft de gemeenteraad de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020 vastgesteld. Deze visie heeft de status van een Structuurplan volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het plan beschrijft de ruimtelijke ambities van Apeldoorn als belangrijk regiocentrum voor de stedendriehoek. De gemeente wil de positie als woon- werk- en voorzieningencentrum in de regio versterken. Nieuwe woningen en werklocaties worden voor een groot gedeelte in het bestaande stedelijke gebied gerealiseerd, met name in de Kanaalzone. In het bestaande stedelijke gebied vindt zowel intensivering als verdunning plaats. Voor intensivering wordt gekozen in en om het stadscentrum en op knopen langs de vervoersassen.

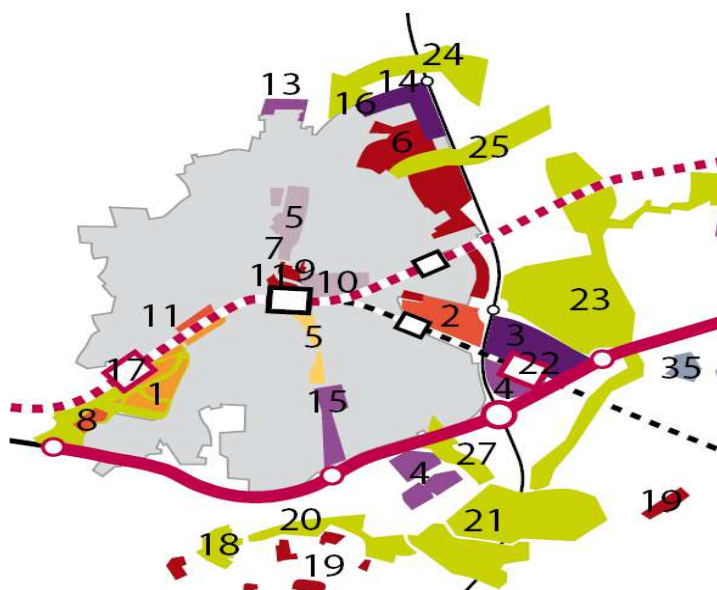
Concept Verkeersvisie 2010-2020

In de Concept Verkeersvisie 2010-2020 uit 2009 beschrijft de gemeente Apeldoorn het beoogde beleid ten aanzien van mobiliteit. De gemeente wil "de bereikbaarheid, leefbaarheid en de verkeersveiligheid behouden en zo mogelijk verbeteren". Een belangrijk principe is hierbij het bundelen van het autoverkeer op de twee ringen die gevormd worden door de hoofdwegen door de stad. De binnenste ring is de zogenaamde

Centrumring. Het snel- en langzaam verkeer wordt zoveel mogelijk gescheiden. Er is in de conceptvisie geen aandacht voor de invloed van de ruimtelijk-functionele inrichting op de mobiliteit. Er wordt geen koppeling gemaakt met de Structuurvisie van de Stedendriehoek, die de belangrijkste nota is voor het ruimtelijke inrichtingsbeleid van Apeldoorn. In de conceptvisie wordt ook ingezet op gedragsbeïnvloeding, onder meer door het stimuleren van mobiliteitsmanagement door werkgevers.

Meerjaren Programma Begroting 2010-2013

De Meerjaren Programma Begroting 2010-2013 beschrijft het beleid en de bijbehorende investeringen van de gemeente Apeldoorn in de periode tot 2013. Eén van de doelstellingen is het zorgen voor goed bereikbare en hoogwaardige kantoren in de gemeente, men wil tot 2020 jaarlijks 17.000 m² toevoegen aan de voorraad. Voor kantoren tot 30.000 m² is de as Zuidwestpoort- NS station beschikbaar (nr.1 op onderstaande kaart). Voor kantoren vanaf 30.000 m² is de locatie Noordkaap op bedrijventerrein Apeldoorn Noord beschikbaar (nr.14 op de kaart).



Figuur 5.3: Ontwikkellocaties Apeldoorn (Stuurgroep A1-zone, 2009)

Bestemmingsplannen stationsgebied

De ontwikkelingen in het stationsgebied zijn juridisch vastgelegd in twee verschillende bestemmingsplannen. Het vigerende bestemmingsplan voor de noordkant van het stationsgebied is vastgesteld in 2002, het plan is een uitwerking van een bestemmingsplan uit 1999 waarin de oorspronkelijke plannen voor het stationsgebied waren uitgewerkt. Het oorspronkelijke plan uit 1999 bevat een aparte paragraaf over locatiebeleid, in het vigerende bestemmingsplan uit 2002 is deze paragraaf niet meer opgenomen. Het plangebied wordt ook in het vigerende bestemmingsplan aangemerkt als "A-locatie".

5.2.4 Reflectie op regionaal en gemeentelijk locatiebeleid (paragraaf 5.2)

In de Regionale Structuurvisie Stedendriehoek 2030 wordt richting gegeven aan het Apeldoornse locatiebeleid. Hierin is het bundelingsbeleid opgenomen waarmee onder andere de verwachte groei van automobilititeit moet worden afgeremd. Ook wordt ingezet op ruimtelijke ontwikkeling van de stationsgebieden. Dit beleid is in lijn met het provinciale beleid waarin bundeling (op OV-knopen) ook centraal staat. Het gemeentelijk beleid van Apeldoorn, gericht op uitvoering, is minder ambitieus dan de meer strategische visies van provincie en regio. De concept Verkeersvisie is vooral gericht op het faciliteren van de groei van het autoverkeer. Er is veel aandacht voor het optimaliseren van de autobereikbaarheid van het stadscentrum. In de meerjarenbegroting worden kantoorlocaties voorzien langs de rijksweg A50 in het noorden (geen relatie met OV-knoop) en in het Zuidwestpoortgebied (nieuw station gepland). De SER-ladder is een belangrijk onderdeel van het beleid van de Provincie Gelderland, maar het is niet terug te vinden in het beleid van de regio Stedendriehoek en de gemeente Apeldoorn. Dit heeft ermee te maken dat de Structuurvisie 2030 al gereed was voordat de SER-ladder in de provinciale plannen werd opgenomen. Toch is het beleid van de Stedendriehoek in lijn met de SER-ladder (Hooiveld, 2010). In de structuurvisie wordt eerst ingezet op herstructurering bij het creëren van ruimte voor wonen en werken, vervolgens worden ruimtekeuzes gemaakt volgens de lagenbenadering en het principe van de dubbele bundeling.

Het grootste gedeelte van de plannen voor de noord- en zuidzijde van het Apeldoornse station is anno 2010 gerealiseerd. Deze ontwikkelingen zijn beïnvloed door beleid uit de jaren '90. De vigerende bestemmingsplannen bevatten nog altijd verwijzingen naar het oude ABC-locatiebeleid van het Rijk. Ondanks het feit dat de paragraaf 'locatiebeleid' uit het oorspronkelijke bestemmingsplan voor de ontwikkeling van het noordelijke stationsgebied is verdwenen in het vigerende uitgewerkte bestemmingsplan, zijn de functies en de omvang ervan niet veel veranderd. Zo is de omvang van de kantoorbestemming gelijk gebleven (in zowel het oorspronkelijke als in het vigerende bestemmingsplan 12.000 m²). Het zuidelijke stationsgebied bevat volgens het bestemmingsplan nog ruimte voor kantoorontwikkeling, maar eerdere plannen voor deze locatie zijn gestrand. Mogelijk is het om deze reden dat de gemeente in de programmabegroting deze locatie niet heeft opgenomen.

5.3 Parkeerbeleid

Concept Verkeersvisie 2010-2020

In de hierboven beschreven Concept Verkeersvisie 2010-2020 wordt ook het parkeerbeleid toegelicht, zoals dit is vastgelegd in de *Actualisatie Parkeernota* (2004). Het parkeerbeleid van de gemeente is gericht op faciliteren als er genoeg ruimte is en op reguleren als er weinig ruimte is. De parkeernormen zijn erop gericht om voldoende parkeerruimte voor voorzieningen te garanderen en afwenteling te voorkomen. Er gelden voor alle functies minimale parkeernormen. Voor bedrijven en kantoren is er ook een maximumnorm, die 10% boven de minimale norm ligt. In het centrum en in woongebieden is de maximumnorm voor bedrijven en kantoren gelijk aan de minimumnorm; dit "om overlast te voorkomen". Het centrum, het gebied rond het centraal station en Apeldoorn West zijn parkeervergunningengebieden gecombineerd met betaald parkeren. Deze vorm van regulering dient ervoor om parkeeroverlast bij woningen te voorkomen.

Met de actualisatie van de Parkeernota in 2004 zijn de parkeernormen voor de woonwijken verhoogd, zo blijkt uit een brief aan de wijkraden van de gemeente Apeldoorn. De reden hiervoor is volgens de gemeente het toegenomen autobezit. Voor bedrijven en kantoren zijn de parkeernormen met de actualisatie gelijk gebleven. Een belangrijke reden is 'het bevorderen van de bereikbaarheid door het stimuleren van alternatieve vervoersvormen door werknemers' (gemeente Apeldoorn, 2007).

Parkeerbeleid in bestemmingsplannen stationsgebied

Voor het stationsgebied gelden twee bestemmingsplannen: 'Stationsplein en omgeving' (2002) en 'Stationsomgeving Zuid' (2005). Het parkeerbeleid in beide bestemmingsplannen is gebaseerd op het locatiebeleid van het Rijk: de parkeernormen zijn aangepast aan de eisen van een A-locatie. Het parkeerbeleid in het bestemmingsplan voor de zuidelijke stationsomgeving heeft als uitgangspunt "dat het parkeerbeleid wordt ingezet voor het terugdringen van de groei van de automobilititeit".

Reflectie Parkeerbeleid

Het noordelijke stationsgebied valt onder het parkeerregime van de binnenstad (gemeente Apeldoorn, 2009). Ook het zuidelijke stationsgebied is betaald parkeergebied. Het stationsgebied heeft geen functie als parkeervoorziening voor binnenstadsbezoekers. Er zijn geen grote parkeerfaciliteiten waar centrumbezoekers gebruik van kunnen maken, zoals uit de parkeerkaart van de gemeente blijkt (gemeente Apeldoorn, 2009).

Het parkeerbeleid van Apeldoorn is er duidelijk op gericht om parkeren te faciliteren, getuige de minimumnormen die voor alle functies gesteld worden. De maximumnormen voor kantoren en bedrijven hebben wel tot doel om het autogebruik te beperken. Er wordt echter niet specifiek gestuurd op bepaalde locaties, al zijn de minimumnormen rond het centraal station en in de binnenstad wel lager, omdat ervan wordt uitgegaan dat relatief gezien meer mensen in deze gebieden met het openbaar vervoer zullen reizen. Ook wordt het aantal parkeerplaatsen nog altijd beïnvloed door het stringentere beleid uit het verleden, doordat de bestemmingsplannen ontwikkeld zijn voordat het huidige parkeerbeleid van toepassing was.

5.4 Functionele indeling

Indeling van noord -en zuidzijde stationsgebied

Functie: ROC (Regionaal Opleidings Centrum)

Het ROC raakte in 1998 betrokken bij de planvorming voor het stationsgebied. Door het ROC is een eigen ontwerp ingediend. Dit leidde eerst tot complicaties in het planproces omdat voor de zuidkant (net als voor de noordkant) al de stedenbouwkundige Davidson was aangesteld. Het ROC had belang bij zekerheid en de gemeente zou moeten helpen met het ontwikkelen van de oude ROC-locaties, verspreid over de stad. De gemeente had er veel belang bij om het ROC in Apeldoorn te houden en het beleid was om de nieuwe vestiging in de spoorzone te realiseren, wat uiteindelijk gelukt is met behulp van een artikel 19-procedure. Grootte: 59.000 m² BVO.

Functie: Kantoren (deels gerealiseerd)

Aan de noordkant van het station, in de PPS Forumpark, is een kantoorgebouw voor de Belastingdienst gerealiseerd, 13.500 m² BVO. Dit is de enige gerealiseerde kantoorontwikkeling in het stationsgebied. Oorspronkelijk zou vanuit de PPS Forumpark ook aan de westkant van het stationsplein een kantoorfunctie komen, maar dit is nog niet gebeurd. Aan de zuidkant was zelfs 30.000 m² kantoorruimte gepland, maar de ontwikkelaar, het toenmalige NS Vastgoed, heeft hiervan afgezien omdat ze niet 'op risico' wilde bouwen.

Functie: Hotel (niet gerealiseerd)

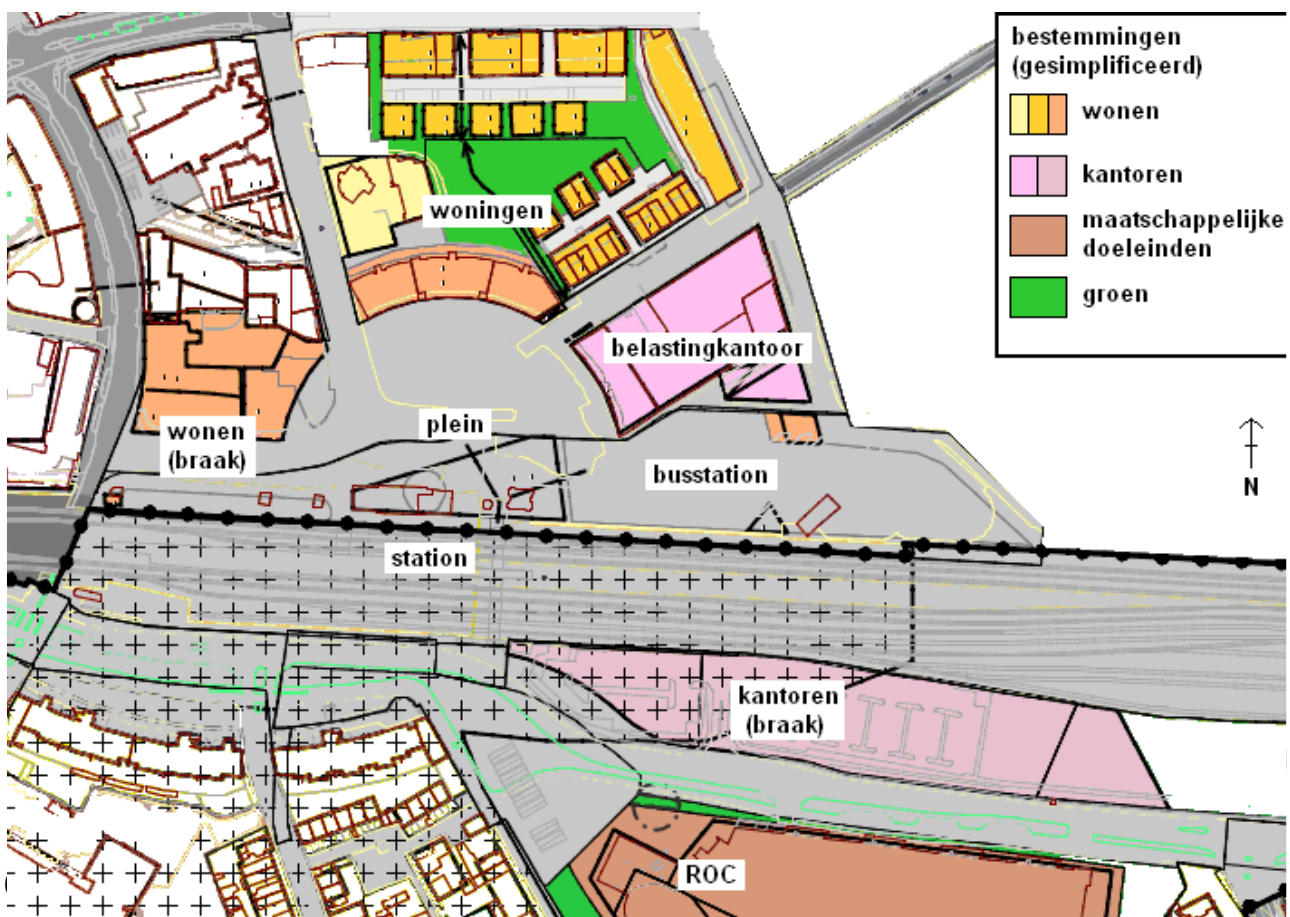
Er was aan de zuidkant een hotel gepland, maar ook hier wilde NS Vastgoed niet 'op risico' bouwen (zie functie: kantoren).

Functie: Winkels / Horeca

Aan het nieuwe stationsplein zijn in de plint van de gebouwen bedrijfsruimtes gerealiseerd. Ook is op het station een kleine bedrijfsruimte (nieuwbouw) gekomen en is er ruimte gecreëerd in het oude stationsgebouw.

Functie: Woningen

Aan het stationsplein en in de noordoosthoek van het stationsgebied zijn een aantal appartementencomplexen gerealiseerd, met relatief hoge dichtheden en inpandige parkeerruimtes.



Figuur 5.4: Globale bestemmingskaart stationsgebied (bron: Gemeente Apeldoorn, bewerkt)

Stationsgebied noordoostzijde

Het herontwikkelingsplan Kanaaloevers beslaat een groot gebied langs het Apeldoorns kanaal. Het deelplan Veldhuis is gelegen in het noordoosten van het stationsgebied (op bovenstaande kaart ten oosten van het belastingkantoor. Het gehele herontwikkelingsplan biedt ruimte aan zo'n 2000 nieuwe woningen en zo'n 30.000m² kantoren en bedrijfsactiviteiten. Voor recreatieve en maatschappelijke voorzieningen (horeca, scholen, sociaal culturele activiteiten en dergelijke) is 20.000m² ingeruimd. Juist deelplan Veldhuis in plan Kanaaloevers is nog nauwelijks uitgewerkt, wel staat de bouw van appartementen in een klein deel van het gebied gepland.

Functionele indeling in perspectief: Kantoren in Apeldoorn

In Apeldoorn zijn in de periode 2000-2005 op diverse locaties solitaire kantoorgebouwen gerealiseerd (zie onderstaande tabel). Het kantoorgebouw van de Belastingdienst in het stationsgebied (Forumpark) is de op één na grootste kantoortoerontwikkeling in deze periode. Ook het grootste kantoor in deze periode is op loopafstand van een station (Osseveld) gerealiseerd. De overige ontwikkelingen van kantoorgebouwen zijn allemaal buiten het loopbereik van stations gebouwd, in kantooroppervlak is er ongeveer twee maal zoveel buiten de stationsgebieden als er binnen gebouwd.

Figuur 5.5: Nieuwbouw solitaire kantoorgebouwen Apeldoorn 2000-2005 (bron: Economische Tussenbalans 2006)

Naam kantoor en straat	m2 BVO	Station binnen 700m?
Bastionkantoren aan Linie (6 gebouwen)	18000	Ja, voorstadstation Osseveld
Kantoor Dienst Motorrijtuigenbelasting (Stationsplein)	13500	Ja, centraal station
Kantoortoren La Tour (Apeldoorn Noord)	13500	Nee
Kantoren aan Rietveld (3 gebouwen)	10000	Nee
Regiokantoor ABN-AMRO (Wapenrustlaan)	9500	Nee
Kantorencomplex Monuta (Europaweg)	8500	Nee, mogelijk in toekomst (gepland station in Apeldoorn West)
1e Kantoortoren Belastingdienst (Kennedylaan)	8000	Nee
Kantoorcomplex Vosselmanstraat	4000	Nee
Regio kantoor CNV (Kanaal-Noord)	4000	Nee

Kantoor Facilium (Apeldoorn
Noord)

3300

Nee

Reflectie: open ruimtes én verdichting

In het stationsgebied is met het stationsplein aan de noordkant bewust ruimte opengelaten. Ook aan de zuidkant, bij de uitgang van de stationstunnel is een open gedeelte. De gerealiseerde bebouwing heeft echter aanzienlijke dichtheden. Vooral het ROC is compact gebouwd, zeker als dit vergeleken wordt met de vrijstaande woningen die aan de zuidkant grenzen aan het stationsgebied. De dichtheden zullen uiteindelijk hoger kunnen worden als ook het gebied tussen het ROC en het spoor ontwikkeld wordt en de gebieden ten noordoosten en ten noordwesten van het station (zie figuur 5).

5.5 Netwerken van actoren

Mobiliteitsnetwerken

Beleid voor mobiliteitsnetwerken

De Provincie Gelderland zet in de Structuurvisie Bedrijventerreinen (2009) in op mobiliteitsnetwerken van bedrijven. Daarbij zien zij een rol weggelegd voor parkmanagement (inclusief mobiliteitsmanagement en OV-bereikbaarheid), waarbij de verschillende bedrijven op een werklocatie gezamenlijk afspraken maken. In het Verkeer en Vervoerplan (PVVP) uit 2004 wordt het belang van mobiliteitsnetwerken reeds onderschreven. Men wil ´een bereikbaarheidsoffensief starten voor de economische centra samen met betrokken (economische) partners; mobiliteitsmanagement inzetten voor grote bedrijven(centra), ziekenhuizen, recreatieve voorzieningen en andere voorzieningen.´ Specifiek voor de Stedendriehoek wil men: ´De bedrijventerreinen bij Zutphen en Apeldoorn actief benaderen om mobiliteitsmanagement te implementeren.´ In de Dynamische beleidsagenda verkeer en vervoer 2009 – 2010 wordt dit beleid geconcretiseerd voor wat betreft de uitvoerende rol van de regio en de gemeente. Ook de gemeente Apeldoorn heeft met de Concept Verkeersvisie 2010-2020 beleid waarin mobiliteitsmanagement een rol speelt.

Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement

Het Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement (2009) is een initiatief vanuit bedrijven in de Regio Stedendriehoek, verenigd in het Ondernemersplatform Stedendriehoek. Diverse bedrijvenkringen, waaronder de Bedrijvenkring Apeldoorn, hebben zich aangesloten. De hoofddoelstelling van het Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement is het terugbrengen van het aantal autokilometers in de ochtend- en avondspits met 5%. Dit willen de deelnemende partijen bereiken door: “het flexibiliseren van arbeidsvoorwaarden en reiskostenvergoedingen en het aantrekkelijk maken van en binnen de organisatie bekendheid geven aan het reizen per (elektrische) fiets en het openbaar vervoer.” De doelstelling is gelijk aan de doelstelling van de landelijke Taskforce Mobiliteitsmanagement (TFMM), die in 2007 is opgericht. Vanuit de Stedendriehoek is een mobiliteitsmakelaar aangesteld die de uitvoering van het convenant ondersteunt.

Het Ondernemersplatform Stedendriehoek is een actief netwerk, naast het stimuleren van mobiliteitsmanagement bij aangesloten bedrijven houdt het netwerk zich ook bezig met het monitoren en verbeteren van de bereikbaarheid van bedrijven in het algemeen. Een van de middelen hiervoor is het meedenken over het verkeer- en vervoersbeleid van de gemeenten in de Stedendriehoek en het signaleren van bereikbaarheidsknelpunten.

Apeldoorn Vitaal

De nota Apeldoorn Vitaal uit 2006 is een initiatief van de Kamer van Koophandel regio Veluwe en Twente, Binnenstadsondernemers Apeldoorn en de Bedrijvenkring Apeldoorn. De Nota beschrijft hoe Apeldoorn volgens de initiatiefnemers de economische vitaliteit zou moeten stimuleren door middel van het verbeteren van de bereikbaarheid. In de nota wordt gepleit voor het stimuleren van de doorstroming van het verkeer naar de parkeerlocaties in het centrum en het ontmoedigen van verkeer dat door de binnenstad rijdt om van de ene naar de andere kant van de stad te komen. Een mogelijke maatregel voor het ‘sluipverkeer’ door het centrum is het invoeren van een heffing.

Netwerken in het stationsgebied

In het stationsgebied zijn geen specifieke mobiliteitsnetwerken actief. Wel is de grootste ruimtegebruiker, het ROC Aventus, betrokken bij de intentieovereenkomst voor het Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement. Een mobiliteitsnetwerk specifiek voor het stationsgebied lijkt ook niet logisch aangezien de enige gebruiker met grote mobiliteitsstromen het ROC is.

Reflectie Mobiliteitsnetwerken

In de Stedendriehoek is er een groot draagvlak onder werkgevers voor het convenant Mobiliteitsmanagement. Het convenant is erop gericht dat werkgevers bewustere keuzes maken op het gebied van mobiliteit. Automobilititeit moet minder dan voorheen gestimuleerd worden en andere vervoerwijzen juist meer. Door de samenwerking tussen de werkgevers is het makkelijker voor bedrijven om mobiliteitsarrangementen te creëren: in de Stedendriehoek is er voor individuele werknemers de mogelijkheid om een reisarrangement op maat aan te schaffen dat onder meer recht geeft op het gebruik van al het openbaar vervoer in Overijssel en Gelderland op werkdagen.

Het mobiliteitsnetwerk is niet specifiek gericht op bepaalde locaties. De gemeente of de regio gebruikt mobiliteitsmanagement niet als voorwaarde voor vestiging op (bepaalde) locaties. Het Convenant is ondertekend door een aantal grote werkgevers uit de Stedendriehoek en dus zullen de maatregelen veelal gericht zijn op het beïnvloeden van de mobiliteit op werklocaties.

5.6 Conclusies: Locatiebeleid

Onderstaand is het locatiebeleid samengevat.

<p>Gemeentelijk en regionaal Locatiebeleid</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Streekplan Gelderland: Kantoorlocaties dienen volgens het Streekplan zoveel mogelijk te worden ontwikkeld op/nabij hoogwaardige OV-verbindingen. - Provinciale Structuurvisie Bedrijventerreinen: Het is van belang dat de aard, de schaal en het mobiliteitsprofiel van de kantoorontwikkeling passen bij de betreffende locatie. - Structuurvisie Stedendriehoek: De verwachte groei van automobilititeit moet worden afgeremd met het bundelingsbeleid. De ontwikkeling bij stations wordt gericht op de functie van het knooppunt in het spoornetwerk. Bij centrumknooppunten wordt ingezet op intensivering van functies. - Gemeentelijke structuurvisie: In en om het stadscentrum en op knopen langs de vervoersassen wordt voor intensivering gekozen.
<p>Parkeerbeleid</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente heeft als beleid om parkeren te faciliteren en afwenteling van parkeerdruk te voorkomen. Minimumparkeernormen zijn er voor alle functies, maar er zijn ook maximumnormen voor bedrijven en kantoren.
<p>Functionele indeling stationsgebied</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Groot stationsplein opengehouden, verder relatief compacte gebouwen. Dichtheden vergelijkbaar met centrumgebied van Apeldoorn. - Grote vestiging van ROC voldoet aan criterium van relatief veel werknemers en/of bezoekers. - Delen nog braak, vooral aan zuidkant station (kantoorbestemming)
<p>Netwerken van actoren</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convenant Mobiliteitsmanagement: Breed gedragen initiatief vanuit werkgevers om automobilititeit in de spits te verminderen. De middelen zijn het aanpassen van arbeidsvoorwaarden, fiets en OV financieel aantrekkelijker maken en het onder de aandacht brengen van alternatieve mobiliteit. - Beleid: Het Convenant is in lijn met het regionale beleid om mobiliteitsmanagement te stimuleren, evenals met het Rijksbeleid (Rijks-Taskforce Mobiliteitsmanagement)

De uitgevoerde plannen voor de ontwikkeling van het Apeldoornse stationsgebied, zowel aan de noordkant als aan de zuidkant, zijn sterk beïnvloed door de plannen die midden jaren '90 gemaakt zijn. In deze periode was het Rijkslocatiebeleid nog van kracht, wat nog steeds terug te zien is in de vigerende bestemmingsplannen voor het stationsgebied. De vestiging van het ROC aan de zuidkant van het station past goed in de gedachte achter locatiebeleid. Waar de locaties van het ROC eerst nog verspreid in de stad gelegen waren is nu een onderwijscentrum met regionaal belang tegen het station aan gevestigd. De gemeente riskeerde een vertrek van het ROC naar andere steden in de regio door vast te houden aan

vestiging in het stationsgebied. Er kon bijvoorbeeld vertraging optreden door de koppeling van de bouw van het ROC en het realiseren van de langzaam verkeerstunnel onder het station. Het ROC is compact gebouwd, net als de woon-, retail en kantoorfuncties aan de noordkant van het station, waarvan de dichtheden relatief hoog vergeleken met de relatief lage dichtheden elders in Apeldoorn. Toch is er niet alleen gekozen voor zoveel mogelijk functies in het gebied; aan de noordkant is bewust een half rond stationsplein gecreëerd waarmee de poortfunctie van het station voor de stad geaccentueerd wordt.

Hoewel een groot deel van het stationsgebied inmiddels een herstructurering heeft ondergaan gaat het beleid van de regio Stedendriehoek en de gemeente Apeldoorn uit van het verdichten van de centrumstations. Vooral aan de zuidkant van het station is hiervoor ruimte over. Opvallend is dat de gemeente hier niet actief mee bezig lijkt te zijn met realisatie van de in het bestemmingsplan nog altijd opgenomen kantoorfuncties. Dit heeft te maken met de geringe marktvrage. In de onderhandelingen tussen de gemeente en ondernemers met verhuis -of vestigingsplannen wordt de kantoorlocatie in het zuidelijke stationsgebied wel naar voren geschoven maar er is nog niet genoeg belangstelling. Dit zou te maken kunnen hebben met de relatief matige autobereikbaarheid (Hooiveld, 2010).

Het beleid van zowel de provincie als de regio is gericht op intensivering rond knooppunten. Er worden ook nieuwe knooppunten gerealiseerd, zoals in Apeldoorn West. De gemeente Apeldoorn wil op de middellange termijn kantoorontwikkelingen in Apeldoorn Noord (Noordkaap) en Zuidwest. De locatie Noordkaap is niet gelegen aan een OV-knooppunt, waarschijnlijk is hier het belang van mobiliteitssturing ondergeschikt aan het feit dat er veel ruimte is voor grote kantoorgebouwen en er een afslag van snelweg A50 om de hoek ligt. De kantoorlocatie in Apeldoorn Zuidwest is gelegen aan een gepland nieuw station. Realisatie van dit station is sterk afhankelijk van financiering door het Rijk en de medewerking van partijen zoals Prorail en de Nederlandse Spoorwegen. Ondanks de onzekerheden rond dit station wordt al gewerkt aan het creëren van de fysieke en juridische randvoorwaarden voor de bouw van kantoren. Hierin is duidelijk de theorie van Bertolini en Spit (1998) te herkennen, die constateren dat de ontwikkeling van infrastructuur en stations vaak in een geheel andere cyclus verlopen dan de gebiedsontwikkeling rond het station.

Het beleid van zowel Provincie en Stedendriehoek voor het stimuleren van mobiliteitsnetwerken door werkgevers is met het Uitvoeringsconvenant Mobiliteitsmanagement in de uitvoeringsfase terecht gekomen. Veel grote werkgevers hebben zich gecommitteerd aan het convenant. De werkgevers hebben belang bij een goede bereikbaarheid en de fileproblematiek op de wegen rond en in Apeldoorn is een belangrijke impuls geweest voor het convenant.

Gemeentelijk locatiebeleid

De gemeente Apeldoorn heeft haar locatiebeleid vastgelegd in nauwe samenwerking met de partnergemeenten in het bundelingsgebied van de Stedendriehoek. De Stedendriehoek zet in op inbreiding en dubbele bundeling; zowel binnen het bundelingsgebied als aan het bestaande stedelijke gebied. Bij de (her)vestiging van functies is mobiliteit slechts één van de aspecten die worden afgewogen. De gemeente biedt een variatie aan locaties aan voor bijvoorbeeld kantoren en scholen. De idee hierachter is dat functies die goed bij de stationslocatie passen hier uit zichzelf terecht zullen komen. Bestuurlijke dwang helpt niet om bedrijven op een bepaalde plek te krijgen. Het verkleinen van het stedelijke ontwikkelingsprogramma door de

afnemende vraag vanuit de markt heeft zowel gevolgen voor de stationslocatie als voor perifeer gelegen locaties. De perifere locatie Noordkaap wordt voorlopig niet ontwikkeld, maar ook de binnenstedelijke locatie ten noordoosten van het station heeft geen gemeentelijke prioriteit. Wel houdt men de optie open om kantoren te ontwikkelen aan de zuidzijde van het station. De daling van de vraag naar kantoorlocaties kan echter van invloed zijn op de relatief lastig te ontwikkelen stationslocatie, juist in tijden van laagconjunctuur zouden ingewikkelde locaties het onderspit kunnen delven in de concurrentie met andere locaties.

5.7 Literatuur

- B&W Gemeente Apeldoorn, Bestemmingsplan Kanaalzone-De Vlijt, voorontwerp, oktober 2008
- B&W Gemeente Apeldoorn, Bestemmingsplan Stadsdeel Zuid-Midden, voorontwerp, mei 2010
- B&W Gemeente Apeldoorn, Bestemmingsplan Stationsomgeving Zuid, 31 mei 2005 door GS goedgekeurd.
- B&W Gemeente Apeldoorn, Bestemmingsplan Stationsplein en omgeving, 3^e uitwerking, 7 augustus 2002 door GS goedgekeurd.
- B&W Gemeente Apeldoorn, Brief aan Voorzittersoverleg Dorps- en wijkraden, betreft: parkeernormen Gemeente Apeldoorn, 2007
- B&W Gemeente Apeldoorn, Concept Verkeersvisie 2010-2020, april 2009.
- B&W Gemeente Apeldoorn, Economische Tussenbalans 2000-2005, afgerond 2006.
- B&W Gemeente Apeldoorn, Meerjaren Programma Begroting 2010-2013, raadsstuk 5 november 2009.
- Hendriks, M. (2006) Stationsplein: transformatieplek tussen reizen en stad. In: Stedelijk Interieur.
- Hertzberger, H., Menke, H., Munsterman, T., van Rooy, M. (2004) *Cultuur onder dak*, Uitgeverij 010, Rotterdam.
- Ministerie van VROM Programma Spoorse Doorsnijdingen
- Prorail Spoorontwikkeling, Monitoring Spoorgebruik, 28 november 2006. Rapport in opdracht van Prorail Capaciteitsmanagement.
- PS Gelderland, Structuurvisie Bedrijventerreinen, vastgesteld 30 juni 2010
- PS Gelderland, Streekplan Gelderland, vastgesteld door PS op 29 juni 2005
- Stuurgroep A1-zone, 2009, toekomstbeeld *A1-zone*, oktober 2009

interviews

- Interview gemeente Apeldoorn, Gussenhoven, J. Projectleider stationsgebied, te Apeldoorn 2 juli 2008
- Interview Stedendriehoek, Hooiveld, H. Regiocoördinator wonen en werken Stedendriehoek, te Apeldoorn 13 augustus 2010

6 Heerlen

In het volgende hoofdstuk volgt een analyse van herontwikkeling in het stationsgebied van Heerlen en locatiebeleid in Heerlen. Voor een verantwoording van de caseselectie, zie Hoofdstuk 1. Hierna wordt per case beschreven wat de ontwikkelingen in het planproces tot op het moment van schrijven zijn geweest en wat het vigerende locatiebeleid is. Met de analyse van de cases ontstaat per case een overzicht van factoren die van invloed zijn geweest op het planproces bij de herontwikkeling van het stationsgebied. Dit wordt gerelateerd aan het locatiebeleid.

6.1 Beschrijving Case Heerlen

6.1.1 Algemeen

Het station van Heerlen verwerkt ruim 10.000 treinreizigers per werkdag (Prorail Spoorontwikkeling, 2006). Het ligt aan de noordkant van het Heerlense stadscentrum. Het huidige stationsgebouw met perrontunnel dateert van eind jaren '80. Sociale veiligheid is lange tijd een probleem geweest in het stationsgebied, de situering van een politiebureau op het station is geen toeval. In de afgelopen twee decennia zijn er vele plannen geweest om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Naast sociale veiligheid is externe veiligheid een aandachtspunt bij de plannen, omdat er gevaarlijke stoffen via Heerlen vervoerd worden op de as Geleen-Aachen. Verder vormt het station, ondanks de tunnel die van noord naar zuid onder de perrons door loopt, een barrière tussen de noordelijke stadswijk en het centrum. Het huidige plan is het in uitvoering zijnde Masterplan Maankwartier (gemeente Heerlen, NS Poort, Weller; 2009) waarmee door middel van ruimtelijke ingrepen een forse verbetering van de kwaliteit van het stationsgebied moet worden gerealiseerd.

6.1.2 Tijdspad

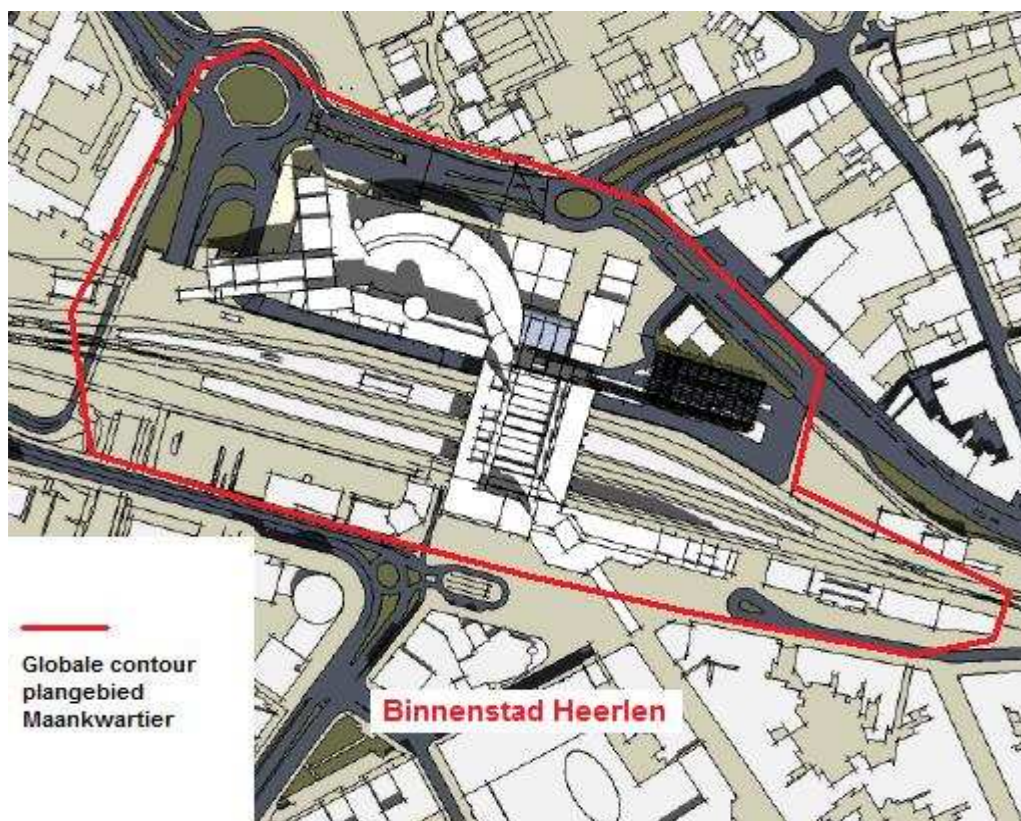
Het Masterplan Maankwartier is in de laatste twee decennia vooraf gegaan door meerdere plannen voor het stationsgebied. Hieronder zijn de belangrijkste momenten in de ruimtelijke planvorming voor het stationsgebied zeer beknopt weergegeven:

- 1989: Centrumplan. Een PPS waarin de ruimtelijke ontwikkeling van het stationsgebied gepland staat voor de tweede helft van de jaren '90. Private partijen hadden echter onvoldoende vertrouwen in de ontwikkeling van het stationsgebied door de aanwezige drugsproblematiek. Wel is uit het Centrumplan het Coriocentrum ontstaan aan de zuidzijde van het station in het centrum.
- 1995/1996: Stedebouwkundige visie Jo Coenen. De uitgangspunten zijn het opheffen van de barrièrewerking van het spoor, GDV, bioscoop en hotel als economische trekkers voor het gebied en een bouwprogramma aan zowel de zuid -als de noordzijde. In deze periode komt er langzamerhand meer vertrouwen van betrokkenen in het gebied dankzij de Operatie Hartslag. Deze aanpak van de drugs -en prostitutieproblematiek, ontstaan vanuit verzet vanuit de buurt, is een participatie van buurtorganisatie GMS. Operatie Hartslag vormt een belangrijke randvoorwaarde voor ontwikkeling in het gebied.

- 2002/2003: Stedebouwkundig plan Oranje Nassau. Het plan betekent een verschuiving in de planvorming van focus op centrum + stationsgebied naar noordkant + stationsgebied. Nadat bekend werd dat Heerlen geen groot Factory Outlet Center zou krijgen is in de planvorming van Stadspark Oranje Nassau uitgegaan van GDV dicht op het station. Er wordt ingezet op kunst en cultuur.
- 2003: Maankwartier Michiel Huisman. Een kunstenaarscollectief in Heerlen zet zich actief in voor de planvorming en Michel Huisman krijgt de opdracht om een plan te maken waarmee de (psychologische) barrière van het station wordt opgeheven. Het plan Maankwartier ontstaat in deze periode in ruwe vorm.
- Februari 2010: Definitieve ontwikkel- en realisatieovereenkomst voor het Maankwartier gesloten door Weller, NS Poort en gemeente Heerlen.

6.1.3 Het plan

Het huidige Masterplan uit 2008 is gebaseerd op de eerdere stedenbouwkundige plannen voor het Maankwartier uit 2003 van Michel Huisman. Volgens het plan moet het Maankwartier een stedelijk centrum worden voor Parkstad Limburg, het regionale samenwerkingsverband van acht gemeenten met ca. 240.000 inwoners. Het plan voorziet in het realiseren van kantoren, winkelruimtes, woningen, een nieuw station en een hotel. Bijzonder is dat al deze functies in één geheel worden ondergebracht, met de plaat over het spoor als centraal gebied en als verbinding tussen noord -en zuidzijde. De ontwikkelingsstrategie van het Masterplan heeft tot doel om de ruimtelijke kwaliteit van het stationsgebied te verbeteren, de samenhang te versterken en de ruimte intensief te gebruiken. Het plangebied van het Masterplan omvat het station zelf, een klein gebied aan de zuidzijde en een groter gebied aan de noordzijde.



**Figuur 6.1: Globale aanduiding plangebied Maankwartier
(ondergrond: Masterplan Maankwartier)**

Sociale onveiligheid

Het stationsgebied van Heerlen had vooral in de jaren '90 te maken met sociale onveiligheid. Drugserelateerde problematiek in combinatie met een omgeving met een lage ruimtelijke en functionele kwaliteit waren factoren voor dit probleem. In 1998 werd er zelfs een politiebureau op het station gerealiseerd, wat uniek is voor een middelgroot station in Nederland. Andere thema's die spelen zijn externe veiligheid, barrièrewerking en de verbinding naar het stadscentrum. Een nieuwe visie op het stationsgebied, het plan Maankwartier van kunstenaar Michel Huisman, was gericht op esthetiek, het station en de omgeving eromheen moeten weer een plek worden waar men graag komt.

Planproces

In het plan worden de volgende doelen gesteld: "Door een nieuw station moet de barrière tussen de noord- en zuidzijde van het centrum worden geslecht, en de veiligheid moet worden verbeterd. Stadspark Oranje Nassau moet daarmee een stadskwartier worden van internationale allure, en een versterking en aanvulling op het bestaande centrum." Anno 2009 zijn delen van het plan gerealiseerd: Kantoorgebouw de Hoppenhof is verbouwd in de stijl van het Maankwartier, het busstation is verplaatst en er is een nieuwe overkapping onder architectuur gebouwd. Ook is er een aantal infrastructurele aanpassingen gedaan.

De initiatiefnemers van het Masterplan Maankwartier (gemeente Heerlen, NS Poort en Weller) hebben eind 2008 de ambitie geformuleerd om gezamenlijk het Masterplan te realiseren. De betrokken partijen zijn al een aantal jaar betrokken bij de ontwikkeling van een plan. Deze jaren hebben zich gekenmerkt door afwisselend

periodes met een grote betrokkenheid van de partijen en periodes met weinig of negatieve betrokkenheid. Zo heeft NS Poort zich in januari 2008 teruggetrokken uit het samenwerkingsverband, maar is toch weer in het planproces betrokken.

6.2 Regionaal en gemeentelijk Locatiebeleid

De gemeente Heerlen is onderdeel van de stadsregio Parkstad Limburg (wettelijk een WGR-plusregio). Ruimtelijk beleid voor de gemeente wordt niet alleen door gemeentelijk beleid bepaald maar ook door beleid van Parkstad Limburg, de provincie Limburg en het Rijk, in totaal dus vier niveaus. In onderstaande paragraaf volgt een overzicht van het provinciale, regionale en gemeentelijke beleid ten aanzien van ruimtelijk -en mobiliteitsbeleid, om een beeld te krijgen van het locatiebeleid waaraan het stationsgebied van Heerlen al dan niet onderhevig is. Het gemeentelijke parkeerbeleid wordt apart behandeld in paragraaf 6.3.

6.2.1 Provinciaal Beleid

Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL2006)

Het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 (afgekort: POL) is de structuurvisie voor de provincie Limburg. Het provinciale ruimtelijke beleid en het mobiliteitsbeleid worden hier globaal in beschreven.

Beleid en maatregelen gerelateerd aan locatiebeleid in het POL:

- Bedrijven en voorzieningen met veel werknemers of bezoekers verdienen bij voorkeur een plaats in de buurt van openbaarvervoers-knooppunten, met een goede aansluiting op (bestaande) verkeers- en vervoersverbindingen.
- Een groot deel van de kantoorontwikkeling zal binnen het centraal stedelijk gebied moeten plaatsvinden. Aanvullend aan het POL bevat de Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg een normering om verkantoring van bedrijventerreinen tegen te gaan: het bruto kantoorvloeroppervlak mag maximaal 30% bedragen.

In het POL wordt geen expliciet locatiebeleid geformuleerd. Ook is er geen specifiek beleid voor stationsgebieden uitgewerkt. Het Programma Werklocaties 2020 van de Provincie Limburg bevat wel een aantal (bestuurlijk bindende) beleidsmaatregelen op het vlak van locatiebeleid:

- Mobiliteitsaspecten moeten vroegtijdig bij de ontwikkeling en locatiekeuze van werklocaties betrokken worden.
- Staffelprincipe: Ingezet dient te worden op stimulerende maatregelen als prijsvragen en het hanteren van grondprijzen die afnemen naarmate in meerdere lagen wordt gebouwd
- In nieuw te maken bestemmingsplannen moet een minimale FSI (Floor Space Index) worden opgenomen.
- Specifieke dienstenterreinen enkel in het stedelijke gebied. Het gaat om pure kantoorgebruikers, grootschalige winkel-, leisure-, onderwijs- of zorgvoorzieningen.
- Bij het zoeken naar ruimte wordt gebruik gemaakt van het principe van de SER-ladder (zie

voor uitleg hoofdstuk 3), dit principe wordt in de nota ook 'op kavelniveau', dus per bedrijfs- en/of kantoorgebouw aanbevolen.

- Detailhandel en solitaire kantoorgebouwen worden niet toegestaan op bedrijventerreinen.

Provinciaal Verkeer en Vervoersplan (PVVP)

Het Provinciaal Verkeer en Vervoersplan van de Provincie Limburg bevat enkele beleidsvoornemens op het gebied van mobiliteitsmanagement:

- De provincie wil een regierol vervullen bij de totstandkoming van maatregelen in het kader van mobiliteitsmanagement.
- Stimuleren van gemeenten om parkeerbeleid als een integraal onderdeel van mobiliteitsmanagement in te zetten.
- Mobiliteitsmanagement beïnvloeden op regionaal niveau (Zuid-Limburg) vanuit projectbureau Tripool.

Provinciaal beleid samengevat

Hagens (2004) concludeert in een vergelijkend onderzoek tussen de provincies Flevoland, Utrecht en Limburg al dat de Provincie Limburg het belang van zorgvuldig ruimtegebruik sterk benadrukt en hiervoor handvatten biedt, maar dat de vorm nog volledig vrij is. Ook anno 2010 is er geen expliciet locatiebeleid, zo ontbreken er locatieprofielen en normen en er is geen specifiek beleid voor A-locaties. Wel wordt de SER-ladder als beleidsinstrument gebruikt en zijn er diverse beleidsvoornemens om functionele ruimteverdeling te verbeteren.

6.2.2 Regionaal beleid: Parkstad Limburg

Intergemeentelijke Structuurvisie Parkstad (2009)

Het centrum van Heerlen is volgens de Intergemeentelijke Structuurvisie Parkstad Limburg het centrale gebied van Parkstad. Om de centrumfunctie te versterken moet Heerlen volgens de visie ontwikkelingen buiten het centrum laten vallen ten gunste van ontwikkelingen in het centrum (waarvan het Maankwartier deel uitmaakt). Er wordt ingezet op meervoudig en intensief ruimtegebruik.

De volgende maatregelen uit de visie kunnen gerelateerd worden aan locatiebeleid:

- Mobiliteitsbeleid: Op te ontwikkelen knooppunten komen verschillende vormen van openbaar vervoer en economische activiteit bij elkaar.
- Ruimtelijk concentreren, thematisch clusteren en het toepassen van de SER-ladder.
- Kantoren: groter dan 2.500 m² nabij OV-knooppunt Heerlen Centrum (Maankwartier) en omgeving; kleiner dan 2.500 m² bij voorkeur bij regionale knooppunten en stadsdeelcentra.
- Thematische clusters zoals Avantis, Coriopolis (geen A-locaties, wel kantoren toegestaan).

Ook voor de Intergemeentelijke Visie geldt wat voor de provinciale structuurvisie (POL) geldt, er is geen expliciet locatiebeleid aanwezig. Er wordt wel ingezet op specifieke functies op specifieke locaties door middel van thematisering van locaties, maar uit de nota blijkt niet dat dit een relatie heeft met

mobiliteitsbeleid. De eis dat kantoren met een omvang groter dan 2500 m² in het Maankwartier moeten komen is wel duidelijk beleid om kantoorfuncties op de A-locatie te stimuleren.

Regionaal Verkeer en Vervoersplan (RVVP) Parkstad Limburg

Het RVVP is net als de Intergemeentelijke Structuurvisie in het Programma Ruimte en Mobiliteit opgenomen. In het RVVP staat de ambitie om 'woon-werk en voorzieningenfuncties te verdichten langs OV-assen en nabij OV-knopen.' Middels het RVVP kan echter geen ruimtelijk beleid worden vastgelegd.

6.2.3 Locatiebeleid Gemeente Heerlen

Structuurvisie Kantoren tot 2010

In de Structuurvisie Kantoren tot 2010 was het beleid van de gemeente Heerlen ten aanzien van de vestiging van kantoren vastgelegd. In de visie is een aparte paragraaf over locatiebeleid opgenomen, waarin de volgende structuur gevolgd wordt op basis van de omvang van kantoorvestigingen:

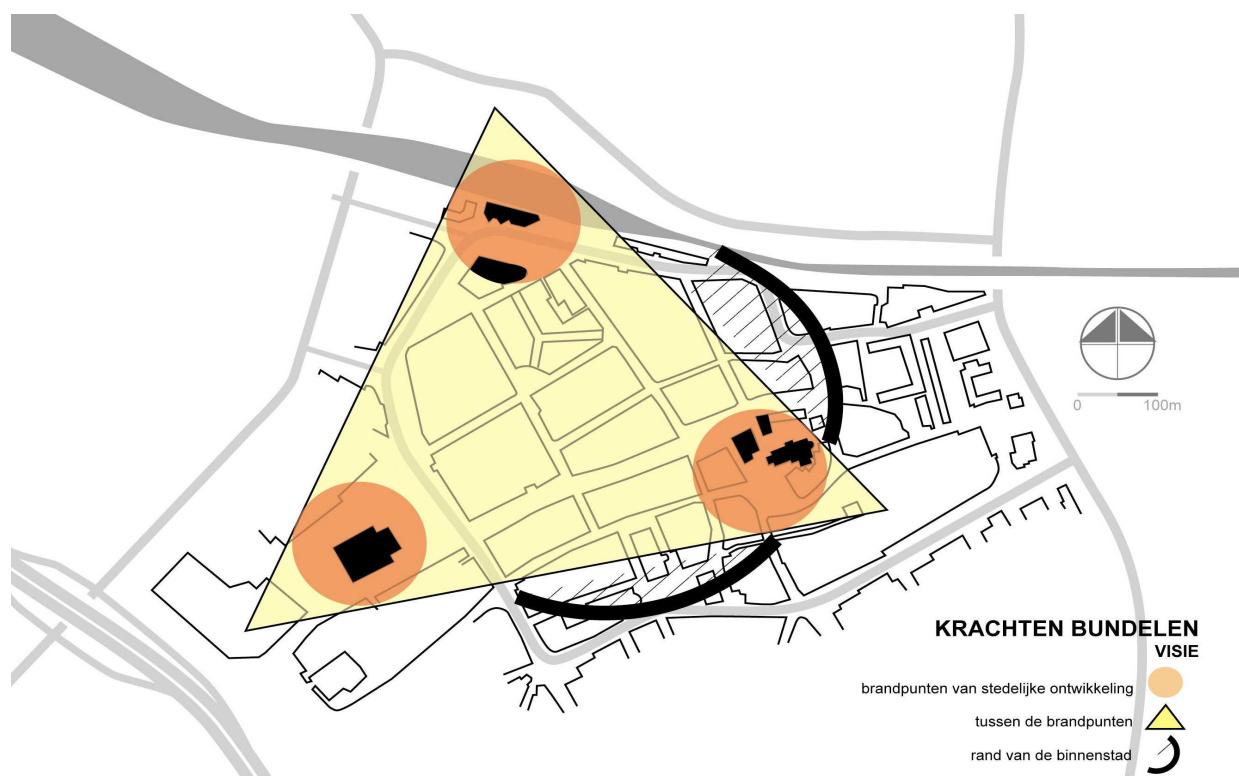
Het kantoorlocatiebeleid wordt in de visie ingedeeld in drie schaalniveaus:

- Zeer kleinschalige kantoorontwikkelingen in woonwijken, hiermee wordt het economisch speerpunt buurteconomie versterkt
- Kleinschalige kantoorontwikkelingen langs de openbaar vervoer assen;
- Grootschalige kantoorontwikkelingen in het Stadspark Oranje Nassau gebied en in de stationsomgeving.

Met grootschalige kantoorontwikkelingen onder punt 3 worden kantoren verstaan met een omvang van 2.000m² BVO of groter. Er kan echter volgens de visie gemotiveerd worden afgeweken van vestiging in het Stadspark Oranje Nassau. In de visie staat ook een minimale parkeernormering van minimaal één parkeerplaats per 40m² BVO, eventueel opgerekt naar 1 plaats per 50m².

Centrumvisie 2005

De Centrumvisie 2005 beschrijft een verdeling van het detailhandelsprogramma in het centrum : 40.000m² voor het stadscentrum en 50.000m² voor het Maankwartier. Mobiliteit speelt geen rol in de visie, de leefbaarheid staat voorop. Om meer bezoekers naar het centrum te trekken moet er in Stadspark Oranje Nassau (aan de rand van het centrum) ruimte zijn voor grootschalige detailhandel.



Figuur 6.2 Het station als een van de brandpunten (bovenste cirkel) van het centrumplan Heerlen
Bron: Plan de Campagne voor integrale centrumvisie, gemeente Heerlen, 2007

6.2.4 Reflectie regionaal en gemeentelijk locatiebeleid (paragraaf 6.2)

Het ruimtelijk-functionele beleid in Heerlen wordt vooral beschreven in de intergemeentelijke structuurvisie Parkstad Limburg (2009). Met de structuurvisie worden grootschalige stedelijke ontwikkelingen alleen nog toegestaan in een beperkt aantal centrale gebieden, waaronder het stationsgebied van Heerlen. De problematiek van de bevolkingskrimp in de regio is een stimulans geweest voor deze vorm van ruimtelijke samenwerking (interview Delheij, 2010). De gemeenten die samenwerken binnen de regio Parkstad Limburg hebben het ontwikkelingspotentieel bewust geconcentreerd op bepaalde locaties, onder andere ten gunste van het stationsgebied van Heerlen. De intergemeentelijke visie werkt niet met locatieprofielen, deze zijn in het provinciale en het gemeentelijke beleid ook niet aanwezig. Het beperken van de automobiliteit speelt ook geen rol in de afweging van locaties, mogelijk doordat fileproblematiek geen grote rol speelt in de regio.

Het stationsgebied van Heerlen is niet de enige plek die als locatie voor (nieuwe) functies met veel werkgelegenheid functioneert. De belangrijkste locatie voor (de ontwikkeling van) werkgelegenheid is de omgeving van de N281, aan de westkant van Heerlen. Dit langgerekte gebied in het hart van Parkstad Limburg huisvest het grootste gedeelte van de werkgelegenheid in de regio. Langs de N281 worden de clusters met retail en leisure versterkt (interview Delheij, 2010). Dit zou een concurrerende werking kunnen hebben op ontwikkelingen in het stationsgebied, zeker in tijden met weinig vraag naar ruimte. De inzet op de N281 als structurerend element is een strategie waarmee het autogebruik gefaciliteerd wordt.

Ondanks het beleid van de provincie om solitaire kantoorlocaties niet toe te staan op bedrijventerreinen (Programma Werklocaties, 2008) en het beleid van Parkstad Limburg om (Intergemeentelijke structuurvisie, 2009) worden er toch kantoren toegestaan op bedrijventerreinen Avantis in Heerlen. Dit heeft te maken met een vorm van locatiebeleid die niet gericht is op mobiliteit en knooppuntlocaties, maar op thema's. Alleen als een functie aan bepaalde thematische voorwaarden voldoet kan deze gevestigd worden op een specifiek voor bepaalde bedrijvigheid gereserveerde locatie. Zo heeft Parkstad Limburg gebieden aangewezen die zich speciaal richten op sport, wooninrichting, ontspannen in parkachtige omgeving, onderwijs en hoogwaardige bedrijvigheid. Op Avantis mag een solitair kantoor van een uitzendbureau zich vestigen omdat de doelgroep precies aansluit bij de hoogwaardige bedrijvigheid op Avantis. Hiermee lijkt het beleid van thematische clustering boven het (kantoren)locatiebeleid gericht op knooppunten te gaan. Ook de onderwijsboulevard, waar onderwijsfuncties geclusterd worden, is meer op thematisering gericht dan op knooppunten, aangezien de locatie van de boulevard niet dichtbij een OV-knooppunt gelegen is.

6.3 Parkeerbeleid

Parkeernota 2009

Het parkeerbeleid voor Heerlen is vastgelegd in de gemeentelijke Parkeernota 2009. In deze nota zijn tarieven vastgelegd die afhankelijk zijn van de locatie in Heerlen. Ook is er per functie aangegeven wat minimale en maximale normen zijn voor de beschikbare of toegestane parkeerruimte. Er wordt gebruik gemaakt van een min of meer concentrisch systeem waarbij het centrumgebied de binnenste ring vormt. Het stationsgebied behoort hierbij tot het centrumgebied. Het belangrijkste beleidsdoel van de nota is het terugdringen van de parkeerdruk in het centrum. Er wordt geconstateerd dat het probleem van het straatparkeren kan worden opgelost door het straatparkeren te ontmoedigen en de ruimte in parkeergarages beter te benutten. De nota doet geen uitspraken over het beïnvloeden van de automobilititeit zelf.

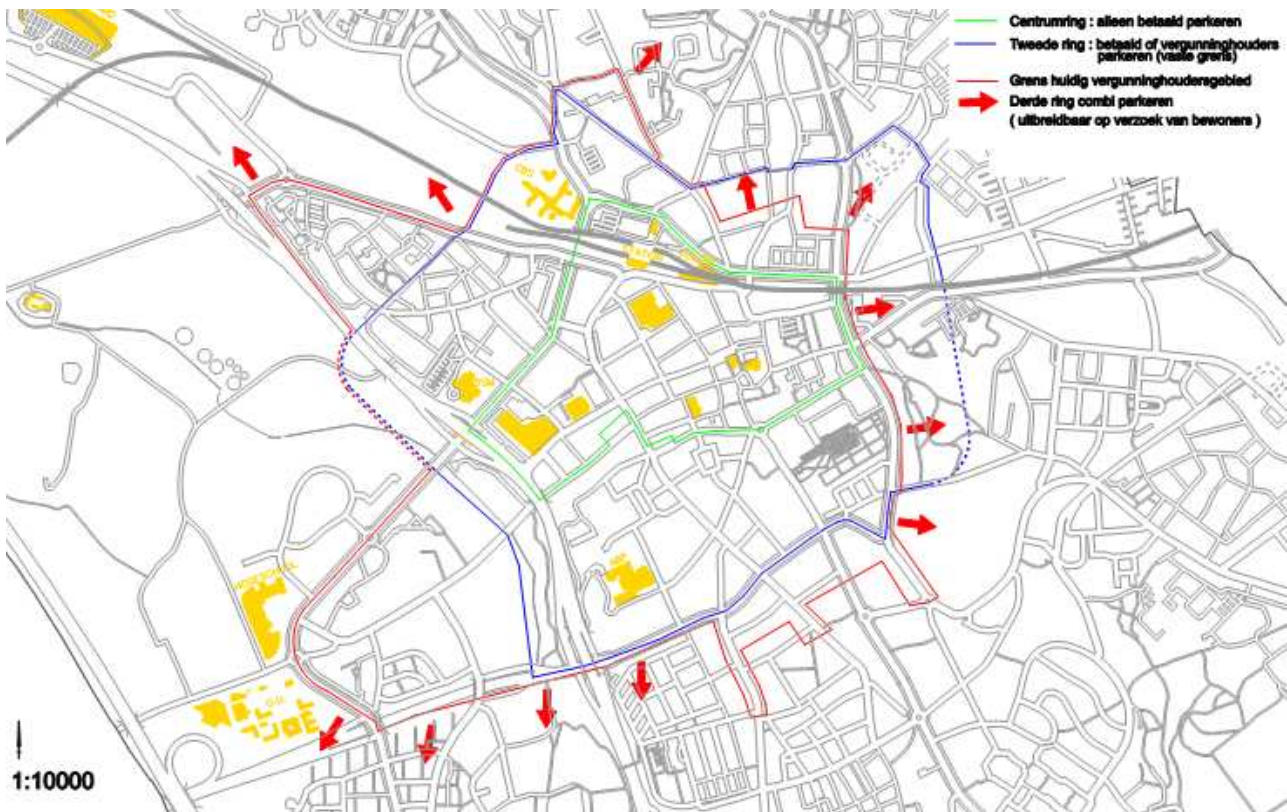
In lijn met Rijksbeleid: Een andere beleidsstrategie ten aanzien van parkeren

De Heerlense Parkeernota 2009 doet voorstellen voor meer eenduidige parkeernormen, aangepast aan het beleid van de Rijksnota Mobiliteit (2006), waarmee meer ruimte wordt geboden om de verwachte parkeerbehoefte te accommoderen. Het Maankwartier is in de parkeernota opgenomen binnen het tariefgebied centrum; in vergelijking met de vorige Parkeernota uit 2000 is het maximum aantal parkeerplaatsen sterk gestegen. Het locatiebeleid is in het stationsgebied (en ook op andere locaties in Heerlen) expliciet losgelaten. In het Discussiestuk Parkeernota 2007-2015 wordt dit als volgt beargumenteerd "In de Parkeernota 2000 gold voor de A-lokatie (bij een IC-station, buiten de Randstad) de norm één parkeerplaats per 125 m² BVO (bedrijfsvloeroppervlak). Voor het centrum zelf hanteert de gemeente al langer één parkeerplaats per 75 m² BVO. Voorgesteld wordt voor de verdere ontwikkeling van kantoren op Zeswegen de norm van één parkeerplaats per 75 m² BVO aan te houden."

Reflectie op het parkeerbeleid

Tot 2015 wordt een groei van het aantal parkeerplaatsen in het centrum van Heerlen gepland. Deze groei komt volledig voor rekening van het Maankwartier, terwijl in andere delen van het centrum de parkeercapaciteit wordt verlaagd. Met de constatering uit de nota Parkeerbeleid dat er in de huidige situatie

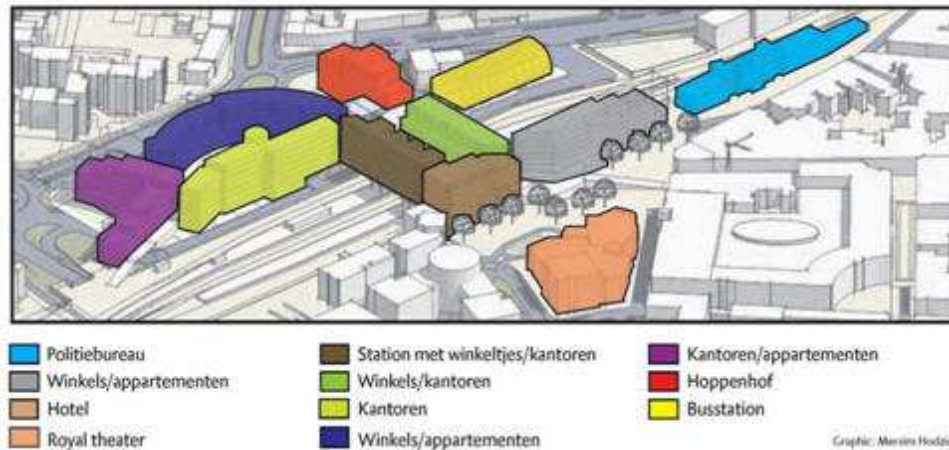
een parkeerdruk in het centrum aanwezig is kan de conclusie getrokken worden dat in het Maankwartier niet alleen ten behoeve van de daar te ontwikkelen functies parkeerruimte wordt gecreëerd, maar ook ten behoeve van de autobereikbaarheid van de binnenstad. Feitelijk vindt hiermee wat betreft het aspect parkeerbeleid een omgekeerd ABC-locatiebeleid plaats, de A-locatie fungeert als parkeerfaciliteit voor het centrum.



**Figuur 6.3 Parkeerzones Heerlen (Groen = betaald parkeren).
Maankwartier in bovenzijde van groene zone.**

6.4 Functionele indeling

Het ontbreken van expliciet gemeentelijk locatiebeleid werd in de voorgaande paragrafen besproken. Met de goedkeuring van de gemeenteraad voor het Masterplan Maankwartier is echter wel een duidelijke keuze gemaakt voor het ontwikkelen van de A-locatie station Heerlen. De functionele indeling van het Masterplan Maankwartier is de (voorlopige) uitkomst van de langlopende planprocessen die aan het plan vooraf zijn gegaan. Onderstaand is per relevante functie een beknopt overzicht gegeven van de invloeden die ervoor gezorgd hebben dat bepaalde functies wel en andere functies uiteindelijk niet in het plan voor het stationsgebied terecht zijn gekomen.



Figuur 6.4 Globale indeling plan Maankwartier. bron: Weller 2008

- Functie:** Factory Outlet Center (niet gerealiseerd)
 In de oorspronkelijke planvorming voor Stadspark Oranje Nassau werd uitgegaan van een groot Factory Outlet Center. Er werden 500.000 bezoekers per jaar verwacht en dus wilde de gemeente het centrum binnen 500 meter van het station hebben. Uiteindelijk werd er niet voor Heerlen gekozen (wel voor Roermond en Maasmechelen).
- Functie:** Nieuwbouw Hogeschool Zuid (niet gerealiseerd in stationsgebied).
 De gemeente wilde de Hogeschool aanvankelijk in het Zeswegengebied, dichtbij het station aan de noordwestzijde. De Hogeschool wilde dit niet, vanwege het slechte imago van het stationsgebied, veroorzaakt door prostitutieproblematiek. De Hogeschool dreigde te verplaatsen naar een andere gemeente. Sinds 1998 is de Hogeschool gevestigd in Nieuw Eyckholt, op relatief grote afstand van het station. Er rijden bussen tussen het station en de hogeschool.
- Functie:** Regionaal Opleidingscentrum (ROC) (niet gerealiseerd in stationsgebied)
 De directie van het ROC wilde bij de Hogeschool gevestigd zijn. NS Vastgoed (het huidige NS Poort) heeft nog geprobeerd het ROC over te halen om zich in het stationsgebied te vestigen, maar dit is niet gelukt.
- Functie:** Megabioscoop
 Hiervan is in de planvorming sprake geweest, maar de gemeenteraad van Heerlen wilde geen megabioscoop op de stationslocatie.
- Functie:** Detailhandel
 Op een zeker moment in het planproces is uitgegaan van een maximumprogramma. Op basis van inschatting van vraag en aanbod in de regio was uitgegaan van 50000 m2 BVO voor Grootschalige Detailhandel (GDV) en 2000 m2 BVO voor kleinschalige detailhandel. In het huidige Masterplan is dit gewijzigd in maximaal 12000 m2 GDV en maximaal 2000 m2 BVO voor kleinschalige detailhandel.
- Functie:** Wonen
 In het Masterplan zijn (minimaal) 110 woningen ingepland. De woningbouwopgave zou oorspronkelijk 600 woningen inhouden.
- Functie:** Kantoren

Volgens de gemeente Heerlen is er veel interesse vanuit het bedrijfsleven voor het stationsgebied. Per jaar wordt in de gemeente Heerlen 7000 m² BVO aan kantoren uitgegeven, de 19000 m² BVO uit het Masterplan Maankwartier is dus als het ware voor drie jaar.

Functie: Hotel

Dit is een specifieke functie waarbij al een concrete eindgebruiker betrokken is in het planproces. Zo'n 70% van het eindvolume van wat ??? is al ingevuld.

De dichtheden in het Maankwartier zijn relatief hoog en sluiten aan bij de dichtheid van het centrum van Heerlen, waarmee het stationsgebied met de realisatie van het plan transformeert van een gebied met lage bebouwingsdichtheid in een centrumstedelijk gebied. De programmatische focus ligt naast de stationsfunctie op kantoren en (grootschalige) detailhandel. Hiermee voldoet het plan aan het criterium van een functionele indeling met een hoge vervoersgeneratie.

6.5 Netwerken van actoren

Mobiliteitsnetwerken in Heerlen

In Heerlen is een aantal bedrijfsnetwerken aanwezig, zoals bijvoorbeeld het lokale MKB-netwerk, ondernemerssociëteit Corioleague en een aantal sectorale netwerken. Binnen deze netwerken is er geen sprake van georganiseerde mobiliteitssamenwerking met de gemeente. Mobiliteitsplannen zijn er wel van individuele instellingen, zoals bijvoorbeeld de Hogeschool Zuyd. De gemeente en Parkstad Limburg voeren geen actief beleid om mobiliteitsplannen van bedrijven te stimuleren.

Netwerken in het Maankwartier

In het Maankwartierproject is een aantal partijen actief. Er is een netwerk gevormd door de partijen die het convenant Masterplan Maankwartier ondertekend hebben. Dit zijn:

- Gemeente Heerlen
- NS Poort
- Ontwikkelingsbedrijven (Weller Vastgoedontwikkeling BV en Bouwontwikkeling Jongen BV)

Er zijn vooralsnog geen afspraken gemaakt over mobiliteitsmanagement. Ook zijn er geen afspraken gemaakt tussen gemeente en ontwikkelaars over een koppeling tussen mobiliteitsplannen en parkeernormen, zoals dit bijvoorbeeld gebeurde in het stationsproject Paleiskwartier in Den Bosch. Hier konden bedrijven 'beloond' worden met soepeler parkeernormen als er een mobiliteitsplan opgesteld was.

6.6 Conclusies: Locatiebeleid

Onderstaand is het locatiebeleid in Heerlen en Parkstad Limburg en de toepassing ervan in het centraal stationsgebied, het toekomstige Maankwartier, samengevat.

Gemeentelijk en regionaal locatiebeleid	<ul style="list-style-type: none"> - POL: bedrijven met veel werknemers of bezoekers moeten een plaats krijgen bij OV-knooppunten. - Maankwartier Heerlen opgenomen in Structuurvisie Parkstad als centrumlocatie voor hele regio. - Werklocaties in Structuurvisie Parkstad vooral langs hoofdwegenstructuur. - SER-ladder in zowel POL als Structuurvisie Parkstad. - Beleid is om kantoren in Maankwartier te stimuleren, maar in de praktijk is thematisering leidend bij plaatsing van kantoor- en dienstenfuncties. - Geen rol van Parkstad Limburg in planproces stationsgebied. - Bestemmingsplan Maankwartier is in ontwikkeling.
Parkeerbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe parkeerbeleid Maankwartier gericht op faciliteren (zowel gebiedseigen parkeerbehoefte als parkeren voor bezoekers Heerlen centrum). - Afwenteling voorkomen. - Geen maximum aantal parkeerplaatsen.
Functionele indeling Maankwartier	<ul style="list-style-type: none"> - Intensief en meervoudig ruimtegebruik. - Geen mobiliteitssturing in Masterplan Maankwartier. - Functionele indeling (kantoren, retail, hotel) voldoet aan criterium relatief veel werknemers en/of veel bezoekers.
Netwerken van actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn geen provinciale of regionale netwerken actief op ruimtelijk mobiliteitsgebied. - Bedrijven vormen geen netwerken die zich bezighouden met mobiliteitsreductie. - Kamer van Koophandel heeft wel een groot netwerk, houdt zich actief bezig met ontwikkeling nieuwe rondweg (Buitenring). Deze moet de economie bevorderen.

Heerlen en Parkstad Limburg voeren geen actief beleid om automobiliteit te reduceren. Dit is niet vreemd aangezien ernstige fileproblematiek niet voorkomt in de regio. De structuur van de regio is vanwege het ontstaan van de stedelijke kernen rond de mijnschachten, relatief polycentrisch voor Nederlandse begrippen. Volgens Kees Werkhoven, senior projectmanager economie van Parkstad Limburg, was het oude ABC-locatiebeleid niet geschikt voor de structuur van Parkstad. Het was meer gericht op de compacte steden zoals die in de Randstad te vinden zijn (interview Werkhoven, 2010). De gemeenten in de regio Parkstad maken, onder druk van de bevolkingskrimp, afspraken over de lokalisering van werkterreinen, maar het reduceren van de automobiliteit is hierbij van onderschikt belang. Wel zet de regio in op het verbeteren van de verkeersmarkt met het ontwikkelen van een intercityverbinding naar Aachen en het uitbreiden van het Lightrailnetwerk in de regio.

6.7 Literatuur

- B&W Gemeente Heerlen, Brief 22 november 2004 aan ministerie BZK. Onderwerp: Aanvulling Meerjaren Ontwikkelingsprogramma 2005-2009
- B&W Gemeente Heerlen Discussiestuk Parkeernota 2007-2015
- GS Provincie Limburg, Handreiking Ruimtelijke Ontwikkeling Limburg, oktober 2005
- GS Provincie Limburg, Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006, actualisatie januari 2010
- GS Provincie Limburg, Programma Werklocaties Limburg 2020, december 2008
- GS Provincie Limburg, Provinciaal Verkeer–en Vervoersplan, maart 2007
- Hagens J.S. (2004) *Regiospecifiek locatiebeleid* ROM Magazine, Juni 2004.
- Ministerie van VROM spoorse doorsnijdingen
- Parkstad Limburg, Intergemeentelijke Structuurvisie Heerlen 2009
- Prorail Spoorontwikkeling, Monitoring Spoorgebruik, 28 november 2006. Rapport in opdracht van Prorail Capaciteitsmanagement.
- Studio SK en Michiel Huisman, Masterplan Maankwartier, 28 augustus 2008

Internet

- Limburgs Dagblad, diverse artikelen, www.limburgsdagblad.nl
- Website Weller Vastgoed, Persbericht 4 september 2008 'Heerlen weer op de kaart' bezocht op 14 oktober 2009 (in cache Google) www.stationsweb.nl

Interviews

- Interview gemeente Heerlen, Scheijen, H. Projectleider Maankwartier, te Heerlen 8 januari 2010
- Interview Parkstad Limburg, Werkhoven, K. Senior Projectmanager Economie, te Heerlen 3 mei 2010
- Interview Parkstad Limburg, Delheij, V. Programmamanager Ruimte en Mobiliteit, te Heerlen 3 mei 2010

7 Conclusies

Sinds het loslaten van het ABC-locatiebeleid door het Rijk is het sturen van mobiliteit door middel van ruimtelijke ordening aan de regionale en lokale overheden overgelaten. In dit onderzoek is geanalyseerd hoe lokale overheden het locatiebeleid vorm gegeven hebben en wat de effecten van het beleid zijn. Hiervoor zijn drie casegemeenten nader beschouwd: Amersfoort, Apeldoorn en Heerlen, Onderstaand zijn de algemene bevindingen uit het onderzoek toegelicht. Ook wordt ingegaan op de validiteit van de resultaten, waarbij een inschatting gemaakt is van de bruikbaarheid van de resultaten voor andere (gemeentelijke) overheden dan de casegemeenten. Verder worden aanbevelingen voor het voeren van locatiebeleid door overheden gedaan en voor mogelijk vervolgonderzoek.

7.1 Stedelijke verdichting en functiemenging in stationsgebieden

In de Nota Ruimte (2006) is de decentralisatie van het rijkslocatiebeleid geconcretiseerd met als doel maatwerk te kunnen leveren. Dit heeft ervoor gezorgd dat de wijze waarop locatiebeleid gevoerd wordt een grote variatie kent. Alle provincies hebben wel een vorm van locatiebeleid, maar de uitwerking en de wisselwerking met regio's en gemeenten verschilt. Dit concludeert ook Hagens (2004) in een artikel over locatiebeleid. In de in dit onderzoek onderzochte cases zijn ook grote verschillen te zien in de wijze waarop locatiebeleid geformuleerd is en hoe het in de praktijk wordt uitgewerkt. Duidelijk is dat het oude locatiebeleid nog steeds doorwerkt. Nog altijd wordt vaak gewerkt met de slogan 'het juiste bedrijf op de juiste plaats'. Ook worden knooppuntlocaties nog altijd gezien als voorkeurslocaties voor het concentreren van functies. De ligging van functies ten opzichte van OV-knooppunten en verdichting rond deze knooppunten hebben volgens van Wee en Dijkstra (2002) invloed op de mobiliteit. Er is een groot aantal gemeenten in Nederland dat voor de uitbreiding van woon -en werkfuncties de stationsgebieden kiest als een van de belangrijke locaties. Dit blijkt ook uit de onderzochte cases, voor zowel Amersfoort als Apeldoorn geldt dat een deel van de geplande nieuwe ruimte voor werken gereserveerd of gerealiseerd is in het stationsgebied. In Heerlen gaat het om een significant deel van geplande nieuwe ruimte voor winkels, wonen en horeca. Verdichting en functiemenging zijn kenmerkend voor de meeste Nederlandse middelgrote stationsgebieden, zoals beschreven voor de casegemeenten in dit onderzoek. Andere voorbeelden zijn stationsontwikkelingsplannen voor Leiden, Zwolle, Tilburg, Roosendaal en Arnhem. De mate van verdichting en functiemenging is eerder vergelijkbaar met de binnenstad dan met de overige stedelijke gebieden, soms fungeert het stationsgebied zelfs als aanvulling op de binnenstad. Of de invloed op de mobiliteit significant is hangt af van de lokale situatie, maar in de meeste middelgrote steden hebben de ontwikkelde nieuwe functies slechts een klein aandeel in de gehele functionele structuur van de stad, en dus ook een kleine invloed op de totale mobiliteitsontwikkeling.

7.2 De rol van locatiebeleid in stationsgebieden

Uit de theorie over locatiebeleid en uit de onderzochte cases blijkt dat de invloed van locatiebeleid afhangt van veel factoren. In deze paragraaf worden de belangrijkste factoren besproken aan de hand van de

geformuleerde onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. Er worden zowel factoren die gerelateerd zijn aan locatiebeleid besproken als factoren die wel invloed hebben op de beleidsdoelen maar geen onderdeel zijn van het beleid: de externe factoren.

Hoe kan ruimtelijk beleid in binnenstedelijke gebieden zorgen voor beïnvloeding van mobiliteit?

Beïnvloeding van mobiliteit door middel van (gericht) overheidsbeleid gebeurt op verschillende schaalniveaus. De invloed kan plaatsvinden op individueel niveau, zoals het sturen van de vervoersbehoefte, tot aan netwerkniveau, zoals het verhogen van de capaciteit van verkeersinfrastructuur. Volgens de theorie van Schoemaker (1998) zijn de verschillende niveaus onderling van elkaar afhankelijk. Locatiebeleid speelt in op dit kenmerk van mobiliteit. Onderdeel van locatiebeleid vormen zowel het ruimtelijk beleid als het mobiliteitsbeleid, waarbij de laatste zowel gericht is op fysieke structuren (infrastructuurnetwerken) als op sociale processen (gedragsverandering). Naast deze interne complexiteit van het beleid zijn er veel externe variabelen die het locatiebeleid beïnvloeden, zoals vraag -en aanbod op de vastgoedmarkt en milieugerelateerde problemen.

De ontwikkeling van functies in stationsgebieden biedt potentieel een bijdrage aan mobiliteitssturing gericht op het verminderen van het aandeel van de automobiliteit, aangezien in stationsgebieden het aandeel treinreizigers logischerwijs hoger ligt. Van Wee en Dijst (2002) concluderen dat vooral de ligging ten opzichte van infrastructuurnetwerken en de functionele dichtheden van invloed zijn. Maar ook functiemenging en de inrichting van de openbare ruimte kunnen een rol spelen.

Hoe geven middelgrote gemeenten in Nederland invulling aan locatiebeleid?

Opvallend is dat het locatiebeleid van veel gemeenten tot stand komt op regionaal niveau. Dit gebeurt door middel van het samenwerken van gemeenten in regionale verbanden, zoals de wgr-plusregio's. Hiermee komt de regie over het ruimtelijke beleid meer bij de regio te liggen, wat concurrentie onderling vermindert. Dit is gunstig voor de ontwikkeling van stationslocaties. Het stationsgebied van Heerlen is hier een duidelijk voorbeeld van: in de intergemeentelijke structuurvisie van de regio Parkstad Limburg is het gebied aangewezen als één van de belangrijkste ontwikkellocaties voor de hele regio.

De doorwerking van het provinciale locatiebeleid in het regionale en gemeentelijke beleid is niet eenduidig, Sommige beleidsdoelstellingen van de provincie zijn in gemeentelijk beleid niet meer terug te vinden. De provincies Utrecht, Gelderland en Limburg zijn ambitieuzer dan de lagere overheidsniveaus in het sturen van mobiliteit door middel van locatiebeleid. De provincies hebben allemaal een sterk op knooppunten gericht beleid. Ook koppelen provincies (zoals de provincie Utrecht) mobiliteitsprofielen van toekomstige gebruikers aan bepaalde typen locaties, het principe achter het oude ABC-locatiebeleid. Regio's en gemeenten lijken dit, afgaande op de in dit onderzoek betrokken gemeenten, niet meer expliciet te doen.

Een belangrijk element van het strategische ruimtelijk mobiliteitsbeleid is het alom vertegenwoordigde knooppuntenbeleid. Het uitvoerende beleid is echter gericht op het faciliteren van de vraag vanuit de markt. Hierbij wordt niet alleen het ruimtelijk -en locatiebeleid als uitgangspunt genomen, maar ook de andere

beleidsvelden. Er kunnen andere keuzen ontstaan dan dat logisch zou zijn op basis van het knooppuntenbeleid alleen. Dit effect is duidelijk zichtbaar in Apeldoorn, waar vooral economische motieven en autobereikbaarheid van belang zijn bij de keuze van ontwikkellocaties voor nieuwe kantoren. Het bij de gemeentelijke overheid ontbreken van vertrouwen in de effectiviteit van locatiebeleid speelt hierbij mogelijk een rol.

Het parkeerbeleid laat een omslag zien sinds de afschaffing van het ABC-locatiebeleid: de rigide parkeernormen voor A-locaties zijn vervangen door een meer faciliterend parkeerbeleid. Het parkeerbeleid is in alle drie de onderzochte gemeenten minder strikt geworden voor stationslocaties sinds de afschaffing van het ABC-locatiebeleid. De normen van gemeenten zijn nu vaak gebaseerd op de standaardnormen van kennisplatform CROW, die niet uitgaan van ontmoediging van automobiliteit maar per functie een richtlijn aangeven waarmee meer tegemoet wordt gekomen aan de parkeerbehoefte. Vooral Heerlen is overgestapt van een matigende parkeerstrategie naar een faciliterende strategie.

Een onderdeel van locatiebeleid is het beïnvloeden van mobiliteitskeuzes. Dit kan de overheid niet alleen. Actorennetwerken gericht op mobiliteitsmanagement zijn in opkomst in Nederland. De landelijke Taskforce Mobiliteitsmanagement (TFMM) heeft in een aantal regio's bedrijven en overheden gestimuleerd om gezamenlijk mobiliteitsproblemen aan te pakken. Overheden en bedrijven sluiten convenanten af waarin wordt afgesproken de automobiliteit in de spits met een bepaald percentage terug te dringen. De convenanten zijn een vorm van 'governance capacity', de gemeente en het bedrijfsleven formuleren als collectieve actor beleidsdoelstellingen. In Amersfoort en Apeldoorn wordt actief samengewerkt tussen overheid en bedrijfsleven om mobiliteitsmanagement te implementeren. In Heerlen is dit niet het geval, ondanks het beleid van de provincie Limburg om mobiliteitsmanagement te stimuleren. Een mogelijke oorzaak is het ontbreken van urgentie bij actoren omdat fileproblematiek geen grote rol speelt in de regio. In Apeldoorn is de regio het schaalniveau waarbinnen het mobiliteitsmanagement gevoerd wordt, in Amersfoort zijn afspraken op gemeentelijk niveau gemaakt. In beide gevallen is een aanzienlijk deel van de grote werkgevers vertegenwoordigd. Of het mobiliteitsmanagement doeltreffend is geweest valt nog niet te zeggen omdat de initiatieven nog niet zijn afgerond. Wel mag verwacht worden dat werkgevers bewuster worden van de mogelijkheden van andere modaliteiten dan de auto en de kostenbesparingen die hieraan verbonden kunnen zijn.

Op welke wijze komt locatiebeleid terug in planvorming in middelgrote stationsgebieden?

Ontwikkelingen in stationsgebieden hebben een eigen dynamiek. De looptijd is lang, de investeringen zijn fors en de onzekerheden zijn groot. In de ruimtelijke ontwikkelingsplannen voor stationsgebieden wordt op stedenbouwkundig niveau de inrichting beschreven en worden de randvoorwaarden vastgesteld. Mobiliteitssturing speelt in deze uitvoeringsplannen geen rol, al vindt er 'onbewust' wel sturing plaats door het aanbod aan (gebouwde) parkeerplaatsen en de uitvoering van de openbare ruimte. Gemeenten stellen in de stationsplannen geen typologieën op van gewenste functies. Wel ondernemen veel gemeenten pogingen om functies naar het stationsgebied te trekken, deels op basis van mobiliteitsargumenten maar ook om de herontwikkeling überhaupt levensvatbaar te maken.

Overigens blijkt uit een beleidsonderzoek van Martens (2000) “dat het ruimtelijk mobiliteitsbeleid vooral gebaseerd is op een groot aantal overwegingen die *niet* zijn verbonden aan de mobiliteitsproblematiek”. Dit is ook zichtbaar in de ruimtelijke plannen voor stationsgebieden. In geen van de onderzochte cases in dit onderzoek is de keuze voor de ruimtelijke-functionele indeling in het stationsgebied ingegeven door de behoefte om mobiliteit te sturen. De keuze voor functies wordt gemaakt op basis van de marktvraag, de complementariteit met het omliggende gebied (zoals het stadscentrum), de beschikbare ruimte en milieueisen.

Op het niveau van bestemmingsplannen wordt alleen op het vlak van parkeerbeleid een relatie gelegd met locatiebeleid. Er worden geen mobiliteitseisen opgelegd aan toekomstige gebruikers in Amersfoort, Apeldoorn en Heerlen. Ook gebruikt in geen van deze gemeenten de provincie de mogelijkheid om mobiliteitsbeleid af te dwingen via bestemmingsplannen voor stationsgebieden.

Ontwikkelingen in stationsgebieden lijken nauwelijks beïnvloed te worden door het mobiliteitsmanagement wat bedrijven en gemeenten voeren, andere vestigingsplaatsmotieven zoals autobereikbaarheid, kosten en leefbaarheid lijken bij de meeste ruimtezoekende bedrijven en instellingen een veel grotere rol te spelen.

Wat is de rol van gemeentelijk locatiebeleid, gericht op het verminderen van de automobiliteit, bij herontwikkeling in middelgrote stationsgebieden?

Het gemeentelijk locatiebeleid wordt nog altijd beïnvloed door het oude ABC-locatiebeleid. Nog altijd stimuleren veel gemeenten de ontwikkeling van functies in de stationsgebieden. De meeste plannen waren ook al in ontwikkeling op het moment dat het ABC-locatiebeleid nog van kracht was. Het is niet ondenkbaar dat de functionele indeling in deze gebiedsontwikkelingen beïnvloed is door de wens om de automobiliteit te sturen. De gemeenten willen graag hoge dichtheden realiseren in de stationsgebieden, vergelijkbaar met de dichtheden in de centrumgebieden. Soms fungeert het gebied zelfs als onderdeel van de binnenstad. Ook de inzet op functiemenging is algemeen. Er is nergens sprake van een pure werk- of woonbestemming in het hele stationsgebied. Bij deze inrichting van de stationsgebieden geldt dat, hoewel de trend gunstig is voor het terugdringen van automobiliteit, andere overwegingen dan mobiliteitssturing een rol spelen. Het gaat om beleidsdoelstellingen, zoals versterking van het stadscentrum, om draagvlak bij actoren en om verbetering van de lokale economie. In Apeldoorn is de autobereikbaarheid van het stationsgebied een probleem bij de verdere ontwikkeling van het gebied, in Amersfoort is de focus minder op regionale functies komen te liggen omdat er niet genoeg draagvlak was voor de voorgestelde functies.

De gemeenten Heerlen en Amersfoort geven in parkeerbeleidsnota's aan de normen voor knooppuntlocaties (A-locaties) versoepeld te hebben na afschaffing van het ABC-locatiebeleid. De reden hiervoor ligt in de moeizame ontwikkeling van de stationslocaties in de voorgaande jaren. De normen zijn faciliterend geworden, maar in de drie onderzochte gemeenten wordt maaiveldparkeren wel ontmoedigd of gebouwd parkeren is verplicht, wat de keuze van gebruikers voor meer parkeerplaatsen duurder maakt.

De plannen zijn voor stationsgebieden zijn, mede door de hoge dichtheden en de vele actoren, vaak ambitieus en de ontwikkeling komt vaak moeizaam en na meerdere aanpassingen van de plannen op gang.

Hieraan liggen een aantal externe factoren ten grondslag die een specifieke rol in herontwikkelingen van stationsgebieden spelen.

Externe factor: daling van de vraag naar ruimte voor werken en voorzieningen

Gemeentelijk locatiebeleid is onderdeel van het ruimtelijk beleid voor de hele gemeente of regio. Veel gemeenten zetten in op de ontwikkeling van stationsgebieden, maar bieden tegelijkertijd concurrerende locaties aan. De verwachte verdere daling van de vraag naar kantoorlocaties (Economisch Instituut voor de Bouw, 2010) kan van invloed zijn op de relatief lastig te ontwikkelen stationslocaties. Juist in tijden van laagconjunctuur zouden ingewikkelde locaties het onderspit kunnen delven in de concurrentie met andere locaties. Hierbij speelt het een rol dat stationslocaties vaak moeilijker te ontwikkelen zijn vanwege milieueisen, leefbaarheid en een complexe planvorming. Dit levert een comparatief nadeel op voor de stationslocaties.

Externe factor: Concurrerende locaties en thematisch locatiebeleid

Knooppuntlocaties verliezen soms de concurrentieslag met andere locaties. Het aanbod aan kantoren in Nederland is al jaren hoger dan de vraag en de laatste jaren groeit het besef dat nieuwe kantoorlocaties moeten worden heroverwogen. Juist omdat in veel middelgrote centrale stationsgebieden een groot deel van het ruimtelijk programma nog moet worden ingevuld zijn hier de kans op kantoorontwikkeling kleiner geworden. De ruimte is al beschikbaar op meer perifere gelegen locaties. Sommige gemeenten hebben ook een uitgebreid thematisch locatiebeleid. Hierbij worden functies aan de hand van thema's, bijvoorbeeld sport of energie, op bepaalde locaties geclusterd. Hierbij kan het zijn dat een functie met een hoog vervoerspotentieel buiten een knooppuntlocatie terecht komt omdat deze ook past binnen een thematisch profiel. Een voorbeeld hiervan is Parkstad Limburg, waar het beleid is om een groot deel van de nieuwe kantoorruimte in het stationsgebied van Heerlen te realiseren en in het op loopafstand van het station gelegen Stadspark Oranje Nassau. Door de thematische ontwikkeling van bedrijventerreinen kunnen kantoren toch gebouwd worden op deze perifere locaties, als het bedrijf voldoet aan het thematische profiel.

Externe factor: Vestigingsplaatsvoorkeuren

Gemeenten zijn deels afhankelijk van de wil van bedrijven en instellingen om zich op bepaalde locaties te vestigen. Sommige bedrijven en instellingen hebben een voorkeur voor een knooppuntlocatie als ontwikkeling daar mogelijk is, zoals regionale opleidingscentra (ROC's). In zowel Heerlen als Apeldoorn heeft de gemeente zich in de jaren '90 ingespannen om de nieuwe vestiging van een regionale onderwijsinstelling in het stationsgebied te realiseren. In Heerlen is dit niet gelukt, hieraan lijkt met name het (toenmalig) negatieve imago van het stationsgebied ten grondslag te liggen. In Apeldoorn was het proces moeizaam en stelde het ROC eisen aan de vestiging in het stationsgebied, maar hier is men er wel in geslaagd de functie met een hoge bezoekersintensiteit naar het station te trekken. Maar de keuze wordt ook beïnvloed door de leefbaarheid in het gebied en het imago, de onzekerheid van de ontwikkelingen op de locatie en de slechte autobereikbaarheid van een aantal stationsgebieden. Al deze elementen komen naar voren uit de planontwikkeling in de stationsgebieden van de onderzochte casegemeenten Amersfoort, Apeldoorn en Heerlen.

Externe factor: het Rijk

Ondanks het loslaten van de sturing van locatiebeleid met de decentralisatie van het beleid heeft het Rijk de laatste jaren veel geïnvesteerd in verschillende stationsgebieden. Dit vormt een belangrijke positieve factor voor de ontwikkeling van stationsgebieden. Deze paradox wordt mede veroorzaakt door het feit dat afspraken om te investeren vaak al gemaakt waren op het moment dat het ABC-locatiebeleid nog van kracht was (bijvoorbeeld in het geval van de Nieuwe Sleutelprojecten). Maar er zijn ook 'nieuwe' investeringen gericht op stationsgebieden. Zo besloot het Rijk in 2009 nog om stationsontwikkelingen in Amersfoort, Groningen, Nijmegen en Zwolle te ondersteunen.

Tot slot

In het grootste deel van de middelgrote stationsgebieden in Nederland zijn of worden anno 2010 herontwikkelingsprojecten uitgevoerd, vaak in hoogstedelijke dichtheden. Het ruimtelijk verdichten van stationsomgevingen is één van de belangrijkste instrumenten voor locatiebeleid. Als we alleen op deze ontwikkeling afgaan is het gedecentraliseerde beleid dus duidelijk succesvoller dan het ABC-locatiebeleid uit de jaren '90, toen relatief weinig initiatieven voor stationsomgevingen van de grond kwamen. Volgens een aantal onderzoeken lag de oorzaak voor het moeizaam op gang komen van stationsontwikkelingen mede in het ABC-beleid zelf (Martens (2000), (Jansen et al. (1997), Hagens (2005)). Onderdelen van het beleid zoals strenge parkeernormering op A-locaties en de concurrerende werking van B- en C-locaties een negatieve invloed hadden op de ontwikkeling van A-locaties rond stations.

Met de decentralisatie van het locatiebeleid hebben gemeenten de ruimte gekregen om zelf parkeernormen vast te stellen. De concurrerende werking van andere ontwikkellocaties in gemeenten is nog steeds een bedreiging voor doelstellingen die regio's en gemeenten zichzelf stellen voor stationsgebieden. Zeker in tijden van laagconjunctuur met een geringe vraag naar nieuwbouw (bijvoorbeeld van kantoren) zal het aanbod op verschillende locaties in een regio al snel de vraag overtreffen. Stationslocaties hebben hierbij een comparatief nadeel, omdat de ontwikkeling vaak ingewikkelder en kostbaarder is dan op andere locaties. Locatiebeleid, waarbij de focus op de knooppunten gericht is, is dus juist nodig als gemeenten graag de beschikbare ruimte in stationsgebieden willen benutten.

7.3 Aanbevelingen

Het economische belang gaat bij gemeenten nog wel eens voor het belang van locatiebeleid, bijvoorbeeld als het gaat om thematisering en zelfstandige kantoorvestigingen. Dit concludeert ook het Kenniscentrum Grote Steden (2004). Gemeenten zouden hierover in regionaal verband afspraken moeten maken zodat het risico verkleind wordt dat bedrijven of voorzieningen gemeenten 'tegen elkaar gaan uitspelen'.

In een regio worden vaak meerdere locaties tegelijk aangeboden voor de ontwikkeling van arbeids -en/of bezoekersintensieve functies. Als er weinig vraag is naar ruimte, bijvoorbeeld vanuit de kantorenmarkt, zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om de ontwikkeling op perifere locaties te ontmoedigen. Dit kan bijvoorbeeld via het bestemmingsplan. Ook hierbij geldt dat regionale afstemming noodzakelijk is, om onderlinge concurrentie te voorkomen.

Een aantal stationslocaties in Nederland bevat gebieden die al lange tijd braak liggen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Amersfoort, Zutphen en Breda. Deze lege terreinen in de stad bevorderen de leefbaarheid en het imago uiteraard niet, waardoor toekomstige gebruikers kunnen worden afgeschrikt. Het ontwikkelen van braakliggend is hierdoor soms een kip-ei verhaal: Om te kunnen ontwikkelen is vertrouwen van toekomstige bewoners of organisaties nodig en dat vertrouwen komt pas echt als er al wat staat in een gebied. In Heerlen was het noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling van het stationsgebied om eerst de leefbaarheid te verbeteren door 'Operatie Hartslag': het oplossen van drugs- en prostitutieoverlast. In Apeldoorn kwam de verkoop van appartementen op stoom nadat er in het nog lege gebied bomen geplant waren. In Amersfoort worden braakliggende terreinen gebruikt voor tijdelijke culturele functies en tijdelijke studentenwoningen. Gemeenten hebben veel mogelijkheden in de centraal in de stad gelegen stationsgebieden om de leefbaarheid al vóór het ruimtelijke transformatieproces te verbeteren, één van de voorwaarden voor het realiseren van ruimtelijke verdichting.

Om het voordeel van stationslocaties optimaal te benutten, hebben gemeenten de mogelijkheid om via het bestemmingsplan nieuwe functies te verplichten een plan in te dienen op welke wijze zij hun mobiliteitsprofiel gaan aansturen. In de onderzochte casestudies wordt deze kans niet benut. Een voorbeeld is de mobiliteitstoets in het bestemmingsplan. Een dergelijke toets maakt gebruikers bewuster van de mogelijkheden die er op mobiliteitsvlak zijn.

7.4 Discussie en Validiteit

Validiteit heeft betrekking op de manier waarop de onderzoeksvragen zijn beantwoord (zie hoofdstuk 1) en de waarde van het onderzoek voor andere dan de onderzochte situaties. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit (Yin, 2003).

De interne validiteit is de mate waarin de te onderzoeken juist is weergegeven. De conclusies uit dit onderzoek zijn mede gemaakt op basis van de drie cases Amersfoort, Apeldoorn en Heerlen. In alle gemeenten zijn interviews gehouden volgens steeds dezelfde structuur. In iedere gemeente is minimaal één betrokkene bij het beleidsproces en één betrokkene bij het planproces in het stationsgebied geïnterviewd, om zo goed de doelen van het beleid en de uiteindelijke uitwerking te kunnen analyseren. De interviews zijn vergeleken met een groot aantal beleidsstukken om de subjectiviteit van het interview en van de geïnterviewden zelf zoveel als mogelijk te neutraliseren. Op deze wijze is getracht de werkelijke situatie zo goed mogelijk te beschrijven.

Wat de directe invloed van locatiebeleid is, valt lastig te onderscheiden van andere factoren die de ruimtelijke ordening en de mobiliteit beïnvloeden. Toch kan door grote verschillen tussen de onderzochte cases wel een inschatting gemaakt worden van beleidsinvloeden. Hierbij helpen de in hoofdstuk 3 beschreven indicatoren. In de drie onderzochte gemeenten wordt op onderling verschillende manier invulling gegeven aan locatiebeleid maar ook binnen de gemeente zelf is het beleid onderhevig aan verschillen, bijvoorbeeld in tijd en tussen locaties. In de ene case moet de uitvoering van de plannen nog grotendeels op gang komen (zoals in Heerlen), in de andere is er al veel gebeurd de laatste jaren en moet de planvorming

rekening houden met de vele gebruikers die al aanwezig zijn in het gebied. Hiermee staan in dit onderzoek vele aspecten van locatiebeleid beschreven die van belang kunnen zijn voor andere Nederlandse gemeenten.

Externe validiteit is de mate waarin de onderzoeksresultaten gegeneraliseerd kunnen worden naar vergelijkbare processen (Yin, 2003). De resultaten uit dit onderzoek zijn voor een groot gedeelte hypothetisch, omdat niet met zekerheid kan worden vastgesteld wat de waarde van aspecten van één van drie onderzochte cases is voor andere gemeenten en stationsgebieden. De bevindingen zijn voor veel ontwikkelingen in stationsgebieden in Nederland wel bruikbaar als voorbeeld, maar ook voor algemeen ruimtelijk beleid van gemeentes. De ambitie van het Rijk om uitbreiding van functies voor een groot deel in bestaand stedelijk gebied te laten plaatsvinden, stelt gemeenten voor een uitdaging waarbij de onderzochte voorbeelden van herontwikkelingen van stationslocaties als bruikbaar voorbeeld kunnen dienen. De problematiek van de doorwerking van beleid, economische concurrentie tussen gemeenten onderling en de complexiteit van inbreidingsprojecten zijn van toepassing op de meeste Nederlandse gemeenten.

7.5 Vervolgonderzoek

Het is nog onduidelijk wat het effect is van verdichting en functiemenging in stationsgebieden. Er zijn wel onderzoeken gedaan naar de verschillen in mobiliteitsprofiel tussen gelijksoortige functies op enerzijds knooppuntlocaties en anderzijds perifere locaties. Er zijn echter geen onderzoeken die het mobiliteitsprofiel van een complete locatie voor én na herontwikkeling beschouwen. Dit zou interessante informatie op kunnen leveren over het effect van locatieontwikkeling op de mobiliteit.

In dit onderzoek is ingegaan op mobiliteitsmanagement als middel om de keuzen in vervoerswijzen op een locatie te beïnvloeden. Mobiliteitsmanagement is een opkomend fenomeen en er is nog weinig bekend over de effecten. Zijn grote werkgevers bekend met het beleid? Is de nabijheid of de opening van een OV-knooppunt een belangrijke factor? Is de locatie van belang voor het succes van het mobiliteitsmanagement en speelt collectiviteit een rol?

Meer kennis over locatiebeleid gericht op het verminderen van de groei van de automobilititeit en het 'bijbehorende' mobiliteitsmanagement leidt hopelijk tot inzichten over het 'juiste beleid voor de juiste plek' en uiteindelijk een duurzame ruimtelijke indeling van het stedelijke gebied, waarbij uiteraard ook andere aspecten dan automobilititeit een rol spelen.

Literatuur (Voor cases zie betreffende hoofdstukken)

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV, 2002) Ruimtelijke ordening in relatie tot verkeersveiligheid, Eindrapport, 31 mei 2002
- Barabási, L. (2002), *Linked. A new science of networks*. Penguin US
- Bertolini, L. & M. Dijst (2000) Mobiliteitsmilieus In: L.Boelens, *Nederland Netwerkenland* pp. 35-45 Rotterdam NAI uitgevers.
- Bertolini, L. & T. Spit (1998) *Cities on Rails, The redevelopment of railway station areas*, London/New York: E & FN Spon.
- Bertolini, L. (2001b) Knopen en netwerken als gemiste kans?, *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, jg. 34, nr. 4, pp. 196-200.
- Bruinsma, F.R., van Dijk, J., Gorter, C. (2002) *Mobiliteit en Beleid*. Van Gorcum b.v.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell
- Castells, M. (2002) Local and Global: Cities in the network society, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 93, 548-558
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2008) Mobiliteitsonderzoek Nederland 2008
- Dieleman, F.M. en Priemus, H. (1996) De ruimtelijke inrichting van multimodale stedelijke gebieden, In: Dieleman, F.M. en Priemus, H. (red.), *De indeling van de stedelijke regio's*, Assen, 1996 (p. 1-11)
- Dienel, H. en Trischler, H. (1995) *Geschichte der Zukunft des Verkehrs*, Deutsches Museum
- Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) (2010) Kantorenleegstand. Probleemanalyse en Oplossingsrichtingen, juni 2010
- Faludi, A. & Mastop, J.M. (1993) Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering. In: *Beleidswetenschap*, vol. 7, afl. 1, pp. 71-90.
- Giuliano, G. (1995) Land use impacts of transportation investments: Highway and Transit, in: S. Hanson (ed), *The Geography of Urban Transportation*, Second Edition. New York: Guildford Press.
- González, S. en Healey, P. (2005) *A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity*. Urban Studies
- Hagens J.S. (2005) Regiospecifiek locatiebeleid In: *ROM Magazine*, Juni 2004.
- Heimerl, G. (1995) 'Die Zukunft des Verkehrs; langfristige Verkehrsvisionen für die Bahn' in: Dienel, H. en Trischler, H. *Geschichte der Zukunft des Verkehrs*, Deutsches Museum (1995)
- Hilbers H.D., Wilmink, I., Droppert-Zilver, M. (1999), *Evaluatie mobiliteitseffecten VINEX-locaties*. TNO Inro, Delft, september 1999,
- Hilbers, H, van de Coevering, P., van Hoorn, A. (2009) *Openbaar vervoer, ruimtelijke structuur en flankerend beleid, de effecten van beleidsstrategieën*, Planbureau voor de leefomgeving
- Hobma, F.A.M. (2004), Het succes van 's-Hertogenbosch. In: Bruil e.a. (red.), *Integrale gebiedsontwikkeling*, pp 430-436.
- Hoogesteeger, G. *200 jaar post in Nederland; 1799-1999*. Den Haag, 1998. PTT Post B.V.
- Jansen, T., Martens, K. Schouwenaars, H. (1997), De doorwerking van het ABC-Locatiebeleid
- Kenniscentrum Grote Steden (2004) Het juiste bedrijf op de juiste plaats. Kennisprogramma bereikbaarheid, in opdracht van het Ministerie voor Verkeer en Waterstaat.

- Maat, K. (1999) Dilemma tussen doelstellingen woningbouw en mobiliteit. In: Dieleman, S. en Musterd (red.) *Voorbij de compacte stad?*
- Martens, K. (2000) *Debatteren over mobiliteit: Over de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid*. Proefschrift in de Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en ministerie van VROM (2006) *Nota Mobiliteit, naar een betrouwbare en voorspelbare mobiliteit*, Den Haag. Deel III en IV goedgekeurd door Eerste Kamer der Staten Generaal op 14 februari 2006.
- Ministerie van VROM (1988) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening: op weg naar 2015. Deel d: regeringsbeslissing*. TK 1987-1988, 20490, nrs. 9-10, Sdu, Den Haag
- Ministerie van VROM (1993) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra: op weg naar 2015. Deel 4: Planologische kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. Sdu, Den Haag
- Ministerie van VROM (2000), 'Bijna 2 miljard gulden voor projecten rond HSL-stations', persbericht VROM, 5 juli 2000
- Ministerie van VROM (2003), 'Belemmeringen en kansen voor een integrale gebiedsgerichte aanpak in het stedelijk gebied', Den Haag januari 2003
- Ministerie van VROM (2006) Nieuwe Sleutelprojecten op Stoom. Voortgangsrapportage maart 2006, Den Haag
- Ministerie van VROM, Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken (1990) *Werkdocument Geleiding van de mobiliteit door een lokatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen*. RPD, Den Haag
- Ministerie van VROM, V&W, EZ en LNV (2006) *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag, gepubliceerd in het Staatsblad op 27 februari 2006.
- MuConsult B.V. (2002) Mobiliteit begint bij de woning: Het effect van de woonomgeving op de mobiliteit en de vervoerwijzekeuze, Connekt Delft
- Newman, P. & Kenworthy, J. (1999) *Sustainability and cities: Overcoming automobile dependence*, Island Press Washington D.C.
- van Nierop, I. (1993) *Verdichting rond stations*, Master thesis, Universiteit van Amsterdam
- NS Commercie (2002), Bepaling stationstypes (interne notitie). Productmanagement, NS Commercie, Utrecht.
- Oosten, W. (2000), Railway stations and a geography of networks. Paper. In: *TRAIL Proceedings series*, 30 oktober 2000
- Oosten, W. (2005) *Ruimte voor een democratische rechtsstaat, Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*. Proefschrift Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, juli 2005
- Peek, G.J. (2006) *Locatiesynergie, een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties*. Proefschrift Faculteit Bouwkunde, TU Delft. December 2006.
- Prorail Spoorontwikkeling (2006) Monitoring Spoorgebruik, 28 november 2006. Rapport in opdracht van Prorail Capaciteitsmanagement.
- PS Provincie Utrecht (2008) *Strategisch Mobiliteitsplan Plus 2004-2020*, actualisatie naar aanleiding Nota Mobiliteit, september 2008
- Ritsema van Eck, J., van Amsterdam, H., van der Schuit, J. (2009) *Ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied: Dynamiek stedelijke milieus 2000-2006*, Planbureau voor de leefomgeving (PBL).

- H. Romers (2000) *Spoorwegarchitectuur in Nederland 1841-1938*, Zutphen: Walburg Pers.
- De Roo, G. (2001) *Planning per sé, planning per saldo, over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Den Haag, Sdu Uitgevers
- Schoemaker, T., e.a. (1998) *Traffic in the 21st century, a scenario analysis of the traffic market*. Delft Interfaculty Research Centre.
- Segers, J. (2002) *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*, Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Spit, T.J.M. (1996) Het ABC-locatiebeleid vanuit een dubbel perspectief geevalueerd, In: Dieleman, F.M. en Priemus, H. (red.), *De inrichting van stedelijke regio's*, Assen, 1996 (p. 88 e.v.)
- Swanborn, P.G. (1996) *Casestudies, wat wanneer en hoe*, Amsterdam/Meppel, Uitgeverij Boom.
- Teisman, G.R. (2001). Sturen met strategisch beleid; sturingsopvattingen in ruimtelijk beleid, resultaten en lessen. *Bestuurskunde*, 10(3), 129-139.
- Vaessens, B. (2004) Synergie op stationslocaties, bijdrage aan het Colloquium Verkeersplanologisch Speurwerk 2004, Antwerpen
- Van Kann, F.M.G. (2006) *Openbaar vervoer en ruimtelijke ordening op één lijn?* Afstudeerscriptie Technische Planologie, Rijksuniversiteit Groningen.
- Verbart, J.S. (2004) *Management van ruimtelijke kwaliteit, De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied* Eburon
- Vliegen, M. en N. van Leeuwen (2006), Regionale verscheidenheid in bevolkingsconcentraties. *Bevolkingstrends* 53(1), blz. 55–62, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Voogd, H. (2004), *Facetten van de planologie*. Kluwer
- VROM-raad ea (2008) *Randstad 2040, verbinden en verknopen* Den Haag
- VROM-raad (2009) *Acupunctuur in de hoofdstructuur* Den Haag
- Van Wee, G.P. (1993) Locatiebeleid en ruimtelijke ordening: *De effecten op verkeer en vervoer*, RIVM
- Van Wee, B. and B. van Bleek (1997) Influence of Land-use on Traffic and Environmental Impact of Traffic, Paper prepared for the 5th US - Dutch International Symposium on Air pollution in the 21st Century, Priority Issues and Policy Trends
- Van Wee, G.P. (2000) *Land Use and Transport: Challenges for Research and Policy Making*. Paper. presented at TRAIL 6th Annual PhD Congress and Knowledge Market, december 2000
- Van Wee, G.P. en Dijkstra, M.J. (2002) *Verkeer en vervoer in hoofdlijnen*. Coutinho.
- Van Wee, G.P. en Geurs, K.T. (2002) De rol van ruimtelijke ordening in het landelijk mobiliteitsbeleid. In: Bruinsma, F.R., van Dijk, J., Gorter, C. *Mobiliteit en Beleid*, Assen
- Yin, R.K., Campbell, D.T. (2003) *Casestudy research, design and methods, 3rd edition*, Sage Publications Inc.
- Zweedijk, A. & Z. Serlie (1998) Een 'knoop-plaats'-model voor stationslocaties, *Geografie*, jg. 7, nr. 5, pp. 35-37

internet

- Site Rijksoverheid (2010), Dossier gebiedsontwikkeling, bezocht op 5-8-2010
 Url: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening/gebiedsontwikkeling>