

Vastgoedontwikkeling op milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties



Vastgoedontwikkeling op milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties

Een onderzoek naar de omgang met milieuregelgeving binnen het proces van vastgoedontwikkeling op binnenstedelijke stationslocaties, toegespitst op de projectontwikkelaar.

Auteur(s)

J.E.B. Korenberg

Begeleider

dr. R. Dorenbos
prof. dr. E. F. Nozeman

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Master Vastgoedkunde
Landleven 5
GRONINGEN

Inhoudsopgave

Blz.

Woord vooraf		7
Samenvatting		8
1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Probleem en doelstelling	13
1.3	Onderzoeksvragen	14
1.4	Onderzoeksmethode en leeswijzer	14
2	Locatieontwikkeling	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Algemene kenmerken binnenstedelijke locatieontwikkeling	19
2.2.1	Fysieke omgeving	20
2.2.2	Maatschappelijke omgeving	21
2.2.3	Politieke omgeving	21
2.2.4	Doorlooptijd	21
2.2.5	Verdeling baten en kosten	22
2.3	Binnenstedelijke stationsgebieden nader bekeken	22
2.3.1	Historische context stationsgebieden	22
2.3.2	Gebiedsafbakening	23
2.3.3	Complexiteit	24
2.3.4	Actoren	25
2.3.5	Potenties van stationsgebieden	29
3	Het ontwikkelingsproces	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Fasering	32
3.2.1	Initiatieffase	32
3.2.2	Ontwikkelfase	34
3.2.3	Realisatiefase	35
3.2.4	Exploitatiefase	35
3.3	Vastgoedmarkten	36
3.3.1	Onroerendgoedmarkten	36
3.4	De grondmarkt	37
3.4.1	Kenmerken en prijsvorming op de Nederlandse grondmarkt	38
3.4.2	Grondbezit en grondmarktpartijen	39
4	Projectontwikkeling en de rol van de ontwikkelaar	43
4.1	Inleiding	43
4.2	De projectontwikkelaar	44
4.2.1	Typen ontwikkelaars	45
4.3	Samenwerkingsvormen	48
5	Milieu/ ruimte-conflicten bij binnenstedelijke stationsgebieden	53

5.1	Inleiding	53
5.1.1	Ruimteclaims	54
5.1.2	De probleemveroorzaker	55
5.2	Geluid	55
5.3	Externe Veiligheid	57
5.4	Bodemkwaliteit	60
5.5	De (on)macht van de ontwikkelaar	62
6	Stad & Milieu bij binnenstedelijke stationsgebieden	67
6.1	Inleiding	67
6.1.1	De kern van de Stad & Milieubenadering	68
6.1.2	Leerervaringen	69
6.2	Naar een raamwerk voor ontwikkelaars	74
7	Vastgoedontwikkeling en milieu in de praktijk: de case Breda	83
7.1	Context	83
7.2	Het plangebied	83
7.2.1	Het plangebied	84
7.3	Ambities en doelen	86
7.4	De actoren	88
7.5	Milieu/ ruimte-conflicten in de Spoorzone Breda	89
7.5.1	De spoorwegproblematiek	89
7.5.2	De problematiek rondom aanwezige bedrijven	90
7.6	Milieu in het ontwikkelingsproces/ de aanpak	91
7.6.1	Aanpak bedrijven	91
7.6.2	Ecotech en Ecotouch-benadering	94
7.7	Breda en het raamwerk	97
7.8	Resumé	100
8	Vastgoedontwikkeling en milieu in de praktijk: de case Almelo	103
8.1	Context	103
8.2	Het plangebied	103
8.3	Ambities en doelen	104
8.4	Milieu in het ontwikkelingsproces	105
8.4.1	Experimentgebied Stad & Milieu	106
8.4.2	Praxislocatie	106
8.4.3	Indiëterrein	107
8.4.4	Almelineterrein	108
8.4.5	Verdiepte aanleg spoor	109
8.4.6	Uitplaatsing emplacement	110
8.5	Almelo en het raamwerk	110
8.6	Resumé	114
9	Vastgoedontwikkeling en milieu in de praktijk: de case Leiden	117
9.1	Context	117
9.2	Het plangebied	117
9.3	Ambities en doelen	118
9.4	Milieu/ ruimte-conflict	118
9.5	Milieu in het ontwikkelingsproces	119
9.6	Leiden en het raamwerk	122
9.7	Resumé	125

10	Conclusie	127
11	Tot besluit	131
	Literatuurlijst	133
	Bijlage II: Gedetailleerde Checklist Programma van Eisen	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage III: Gedetailleerde Checklist Voorlopig Ontwerp	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage IV: Gedetailleerde checklist Definitief Ontwerp	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage V: Planvormingstraject Spoorzone Breda	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage VI: Vragenlijst interviews	Error! Bookmark not defined.

Woord vooraf

Voor u ligt de rapportage van mijn Master Thesis getiteld 'Vastgoedontwikkeling op milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties'. Dit onderzoek is de afsluiting van mijn Masteropleiding Vastgoedkunde aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Mijn interesse in dit afstudeeronderzoek ging uit naar de omgang met milieu-regelgeving bij binnenstedelijke ontwikkelingen. Vooral de manier waarop projectontwikkelaars hiermee omgaan was voor mij een belangrijke drijfveer om voor dit onderwerp te kiezen. Binnenstedelijke stationsgebieden zijn vervolgens een logische keuze als studieobject wanneer gezocht wordt naar locaties waar deze beide aspecten in een uitgesproken vorm bijeenkomen.

Deze Master Thesis is tot stand gekomen met de hulp van een aantal mensen. Allereerst wil ik de medewerkers van Oranjewoud bedanken voor hun bijdrage. De prettige sfeer van dit advies- en ingenieursbureau waarbij ik een groot gedeelte van dit onderzoek heb verricht vormde voor mij een belangrijke inspiratiebron. In het bijzonder gaat hierbij mijn dank uit naar Carola Meuwissen en Robbert Wolf, mijn beide begeleiders vanuit Oranjewoud.

Daarnaast ben ik ook dank verschuldigd aan mijn begeleider vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, Ruud Dorenbos. Zijn ideeën en opbouwende kritische opmerkingen hebben mij onderzoek geholpen op de rails te zetten. Ook wil ik de diverse personen van de drie cases Breda, Almelo en Leiden bedanken die zich bereid hebben gevonden voor het geven van een interview over de projecten waarbij zij een rol speelden. Tot slot wil ik mijn familie, vrienden en vakgenoten bedanken voor hun eindeloze belangstelling en inspirerende gedachtewisselingen.

Den Haag, augustus 2007

Bernardo Korenberg

Samenvatting

In ontwikkelend Nederland wordt de kreet 'Nederland zit op slot' de laatste tijd vaak gehoord. Milieuregelgeving, zoals de nieuwe wetgeving omtrent externe veiligheid en luchtkwaliteit wordt als een beknellende en remmende factor voor ruimtelijke ontwikkelingen gezien. Daarnaast is de vernieuwing van binnenstedelijke stationsgebieden erg actueel. Dit zijn grote projecten waar veel partijen bij betrokken zijn en de meest uiteenlopende problemen samenkomen. De rol van ontwikkelaars bij deze opgaven is de laatste jaren toegenomen en zal gezien de intenties van het Rijk en de marktontwikkelingen verder groeien.

Deze aanzet heeft tot de doelstelling van dit onderzoek geleid te weten: het ontwikkelen van een raamwerk dat projectontwikkelaars handvaten biedt bij het ontwikkelen van milieubelaste binnenstedelijke stationsgebieden.

Een stationsgebied kan een stad letterlijk en figuurlijk in tweeën delen. Gemeentebesturen en bewoners ervaren dit veelal als een barrière. Bovendien neemt de overlast, geluid en externe veiligheid, in het stationsgebied toe door intensiever gebruik van het spoor, of door de aanwezigheid van emplacementen. Dit heeft een negatieve invloed op zowel de kwaliteit en de waarde van het vastgoed als de sociale veiligheid. Daarnaast zijn in de loop der jaren veel stationsgebieden verpauperd, doordat de maakindustrie is weggetrokken van deze locaties naar plekken buiten de steden die beter bereikbaar zijn en waar meer ruimte beschikbaar is. Dit vormen dan ook belangrijke redenen om aan de slag te gaan met de stationsgebieden.

De steeds groter wordende vraag naar aantrekkelijke woon-, werk- en verblijfplaatsen in binnensteden maakt de (her)ontwikkeling van stationsgebieden voor projectontwikkelaars interessant. Deze zijn centraal en strategisch gelegen ten opzichte van de rest van de stad. Bovendien zijn de Vinex-locaties langzamerhand vergeven en is er vanuit de Rijksoverheid een binnenstedelijke intensiveringsopgave neergelegd in de Nota Ruimte.

Een binnenstedelijke ontwikkeling is echter gecompliceerder dan een buitenstedelijke. Zo is de aanpak bij een binnenstedelijke ontwikkeling veel breder, zijn de processen moeilijker te doorgronden, moet er meer worden voorgeïnvesteed, zijn de doorlooptijden langer, de bouwkosten hoger en de opbrengsten vaak onzekerder. Stationsgebieden kenmerken zich daarnaast door zowel een plaats- als knoofunctie. De ontwikkeling van een stationsgebied is dan ook veelal een combinatie van zowel vastgoedontwikkeling als aanpassing van de infrastructuur. En hier ligt grotendeels de kern van de problematiek. De beperkt beschikbare grond wordt direct dan wel indirect vanuit beide hoeken geclaimd. In feite is de ruimteclaim nog omvangrijker, omdat maar liefst vier partijen aanspraak maken op de beperkt beschikbare grond. Het is deze viervoudige ruimteclaim waarin het milieu/ ruimte-conflict bij stationsgebieden ligt opgesloten.

Twee milieuaspecten beïnvloeden in sterke mate de ontwikkelingsmogelijkheden op binnenstedelijke stationsgebieden. Enerzijds is dat de geluidhinder als

gevolg van spoorweglawaai, anderzijds zijn het de normen en aanverwante regelgeving op het gebied van externe veiligheid die in eerste instantie een sta-in-de-weg vormen voor veel initiatiefnemers in stationsgebieden. Projectontwikkelaars maar ook gemeenten en andere partijen hebben daarom in eerste instantie bedenkingen om aan de slag te gaan met binnenstedelijke stationsgebieden.

Ontwikkelaars zijn zich bewust van de mogelijke beperkingen die milieuregelgeving oplegt aan de ontwikkelingsmogelijkheden van binnenstedelijke stationsgebieden. De beperkingen ten aanzien van geluid genieten daarbij een grotere bekendheid dan die van externe veiligheid. Technische maatregelen aan de bron, stedenbouwkundige oplossingen in het overdrachtsgebied en bouwkundige oplossingen bij de ontvangers van de milieubelasting zijn voor handen om het milieu/ ruimte-conflict op te lossen.

De kern van de problematiek ligt echter meer op het procesmatige vlak, de manier van omgang met milieuregelgeving en de onmacht van de ontwikkelaar. Milieuregelgeving wordt nog te veel als een beknellende en remmende factor gezien en komt veelal te laat in het planproces ter sprake. Er wordt te pragmatisch met milieuregelgeving omgesprongen waarbij het voldoen aan de norm voorop staat. De valkuil voor ontwikkelaars is milieuregelgeving te zien als een sluitstuk van het ruimtelijk planproces. Het resultaat van een dergelijke werkwijze is dat men al snel in reparatiemaatregelen vervalt, waardoor de oorspronkelijke kwaliteiten van het plan verloren dreigen te gaan. De onmacht van de ontwikkelaar uit zich vooral in de beperkte zeggenschap over de veroorzaker van de milieu/ ruimteproblematiek.

Het opgestelde raamwerk is een aanzet om ontwikkelaars handvaten te bieden op een constructieve wijze met het milieu/ ruimte-conflict om te gaan. De basis van het raamwerk bestaat uit drie kernbegrippen: tijdstip, wisselwerking en positivisme.

Hoe eerder hoe beter

Een ontwikkelaar die (te) laat is, zal zich noodzakelijkerwijs veelal moeten beperken tot end-of-pipe maatregelen in het overgangsgedebied tussen bron en ontvanger of aan de gevels van bebouwing. Een ontwikkelaar die bijtijds signaleert dat hij rekening moet houden met milieuproblemen, heeft aanmerkelijk meer vrijheid om daar op in te spelen. Daarnaast kan hij kiezen voor een passend ruimtelijk programma, schuiven met verschillende functies of indelingen van de ruimten, maar ook door – mits wettelijk toegestaan – een zekere mate van milieubelasting te accepteren en proberen de nadelen daarvan door andere kwaliteiten te compenseren.

Wisselwerking

Er is een onlosmakelijk verband tussen een locatie, de ambities die een ontwikkelaar heeft met die locatie en de milieubelasting. Een werkbaar alternatief is daarom milieu gedurende de gehele planvorming mee te nemen. Continu zal toetsing met milieuregelgeving plaats dienen te vinden. Er moet daarom sprake zijn van regelmatige wisselwerking tussen de verwachtingen die een ontwikkelaar van een locatie heeft, de milieubelasting van die locatie en de ingrepen om hinder weg nemen. Met andere woorden: milieubelasting stelt randvoorwaarden aan het ruimtelijk ontwerp, maar een

goed ruimtelijk ontwerp creëert mogelijkheden voor verbetering van de milieukwaliteit voor de gebruikers van belaste stationslocaties. Deze wisselwerking dient op verschillende momenten in het planproces plaats te vinden, te beginnen bij de start daarvan.

Milieubelasting schept kansen

Ontwikkelaars die tijdig en regelmatig rekening houden met milieubelasting tijdens het ruimtelijk inrichtingsproces, kunnen immers een betere afweging maken over de optimale inrichting van een gebied; daarnaast komen veel meer optimalisatietools binnen handbereik en ontstaat er meer ruimte voor verrassende oplossingen.

Het raamwerk is echter geen vrijbode voor het succesvol tot ontwikkeling brengen van binnenstedelijke stationslocaties. Veel zal afhangen van lokale factoren zoals de opstelling van de gemeentelijke milieuafdeling, fysieke omstandigheden, complexiteit van de problematiek en bovenal het team dat eraan werkt en de bereidwilligheid van andere actoren in het gebied om samen de schouders onder het project te zetten. De cases hebben laten zien dat het raamwerk wel degelijk een rol kan spelen om het milieu/ruimte-conflict op te lossen en ze hebben een soort van driedeling weergegeven ten aanzien van hoe bij de ontwikkeling van stationsgebieden omgegaan kan worden met milieuregelgeving.

De vraag welke variant het meest succesvol is bij de ontwikkeling van stationsgebieden is lastig te beantwoorden. Voor alle drie geldt in ieder geval dat een niet voor mogelijk gehouden ontwikkeling, toch in alle gevallen van de grond is gekomen. De case waar de private rol het grootst was, laat de minste toepasbaarheid van het raamwerk zien. Voorzichtig kan geconcludeerd worden dat voor een optimale benutting van het raamwerk een evenwichtigere verhouding publiek-privaat benodigd is. Hierop voortbordurend zou gepleit kunnen worden voor meer PPS-constructies bij de ontwikkeling van milieubelaste binnenstedelijke stationsgebieden. Meer onderzoek hiernaar zou moeten uitwijzen of deze bewering stand houdt.

De ontwikkelaar kan een meerwaarde hebben als procesmanager bij de oplossing van milieu/ruimte-conflicten op binnenstedelijke locaties. Naast het tot elkaar brengen van de verschillende partijen kan zij een belangrijke bijdrage leveren aan het op een creatieve manier invulling geven aan het ruimtelijk programma. Vooral op deze complexe locaties komen marktkennis, visie en daadkracht van een ontwikkelaar van pas om met de schaarse mogelijkheden een goed product in de markt te zetten. Bovendien kan een ontwikkelaar een rol van betekenis spelen op een hoger abstractieniveau. Hierbij kan gedacht worden aan een bijdrage in de financiering van de uitplaatsing van een emplacement, in ruil voor bouwmogelijkheden op de vrijgekomen plek in de binnenstad.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

'Nederland zit op slot'. Het is een kreet die de laatste tijd vaak gehoord wordt in de kringen van ontwikkelend Nederland. Met deze aanduiding wordt bedoeld dat op een groot aantal plaatsen geen ontwikkelingen mogelijk dan wel stilgelegd zijn, doordat een scala aan milieuregels hier beperkingen aan oplegt. Voorbeelden hiervan zijn het project 'De Kantelen' in Boxtel, het Haagse ADO-stadion en het stationsplein in Amsterdam (Robles, 2005).

Uit de praktijk komen steeds meer geluiden naar voren dat milieuregelgeving, zoals de nieuwe wetgeving omtrent externe veiligheid en luchtkwaliteit als een beknellende en remmende factor wordt gezien. In veel gevallen gaat het hierbij om potentievolle binnenstedelijke locaties die voor zowel ontwikkelaars als gemeenten interessant zijn om een vastgoedprogramma te realiseren. Voor de eerste groep liggen de interesses voor dit soort locaties veelal in de combinatie mogelijkheden en de beperkte beschikbaarheid van alternatieve locaties. Het belang voor de ontwikkeling van dergelijke terreinen voor gemeenten is vooral te vinden in het kader van de herstructurerings- en de verstedelijkingsopgave vanuit de Nota Ruimte.

Het gevolg van deze confrontatie met stringente regelgeving is dat ambitieuze ruimtelijke plannen lijken te worden tegengehouden dan wel dusdanig worden aangepast ten aanzien van de oorspronkelijke uitgangspunten, dat het eindresultaat nogal afwijkt van de allereerste schetsen. Potentievolle locaties blijven op deze manier onaangeraakt of worden ontwikkeld maar leveren in ten aanzien van ontwikkelpotentieel. En dat terwijl we in Nederland toch met een (kwalitatieve)bouwopgave zitten.

Het is echter de vraag of met bovenstaande stelling de 'zwarte piet' niet te snel naar de milieukundige hoek wordt geschoven.

Het vastgoedontwikkelingsproces

Vastgoedontwikkeling op binnenstedelijke locaties kan omschreven worden als een complex proces. Veelal spelen op dit soort locaties uiteenlopende belangen, moet er een langdurig traject worden afgelegd en is de eigendomssituatie diffuus. Bij de totstandkoming van een vastgoedobject of de ontwikkeling van een binnenstedelijke locatie zal een traject afgelegd moeten worden waarbij een reeks aan factoren de revue passeert. Hierbij valt te denken aan zowel juridische, financiële, bouwtechnische, markttechnische als milieu factoren. Het uiteindelijke succes van het project zal in grote mate afhangen van het erkennen, waarderen en beheersen van deze aspecten. Het uitsluiten of het zoveel mogelijk beperken van risico's speelt hierbij een grote rol.

Als de verschillende media en berichtgeving uit de praktijk geloofd mag worden is milieuregelgeving een steeds groter obstakel voor ruimtelijke

ontwikkelingen aan het worden. Deze omschrijving is vrij breed, maar in essentie komt het erop neer dat een initiatiefnemer analyseert of zijn plan voldoet aan de eisen voortkomend uit milieuregelgeving. In feite onderzoekt de initiatiefnemer of zijn plannen ter plekke realiseerbaar zijn of dat hij deze moet aanpassen om te voldoen aan de vigerende milieuwetgeving¹. Hierdoor bestaat de kans dat het originele plan dusdanig veel aanpassingen vergt dat de oorspronkelijke kwaliteiten van het plan verloren gaan. Een uiterste consequentie kan zelfs zijn dat het hele project wordt afgeblazen.

Het is de vraag of in dit soort gevallen wel optimaal gebruik gemaakt wordt van alle mogelijkheden die binnen de huidige wet- en regelgeving voor handen zijn. Hierbij valt te denken aan de veranderingen die hebben plaats gevonden op het terrein van het milieubeleid, zowel aan de inhoudelijke als de procesmatige kant. Anderzijds kan ook het tegendeel gelden. Verandering en aanscherping van de regelgeving en daarmee gepaard gaande uitspraken van de Raad van State kunnen voor een boel frustratie zorgen.

Een belangrijk uitgangspunt is bijvoorbeeld het ontwerpproces te beginnen met de uitdaging die het probleem van milieubelasting met zich meebrengt in plaats van aan het eind te concluderen dat er een probleem bestaat. Met deze werkwijze waarbij milieuregelgeving als ontwerpeis wordt meegenomen kan al veel winst worden geboekt, zowel in kwalitatieve als in financiële zin. De keuze voor een andere insteek van milieuregelgeving genereert kansen en mogelijkheden in plaats van het signaleren van belemmeringen. Een dergelijke benadering resulteert in eye-openers; met een creatieve invulling van de ruimte blijkt op veel plaatsen toch nog een hoop mogelijk, mits milieu in een vroeg stadium betrokken wordt.

Beleidsveranderingen

Al tientallen jaren spelen milieuaspecten een belangrijke rol bij ruimtelijke ontwikkelingen. De belangrijkste verandering hierbij in de laatste jaren is de decentralisering van het milieubeleid. Er wordt meer ruimte geboden voor een lokale invulling (gebiedsgericht) en er wordt aangestuurd op maatwerk. De centrale sturende rol van de overheid ten aanzien van milieu is veranderd; van top-down beleid, naar een beleid dat meer gebaseerd is op een bottom-up benadering.

Voorheen dienden locaties voornamelijk getoetst te worden aan landelijke regels die voor heel Nederland een soort basiskwaliteit garandeerden. Tegenwoordig wordt deze gedachtegang langzaam maar verlaten en wordt toegewerkt naar een maatwerk benadering, waarbij de karakteristieken van de locatie een prominentere rol hebben gekregen. De saldobenadering uit het besluit luchtkwaliteit is hier een goed voorbeeld van. Afstemming op de lokale omstandigheden is natuurlijk helemaal geen rare gedachte, want niet iedere plek in Nederland is gelijkwaardig. Het is te billijken dat in een dichtbevolkt stedelijk knooppunt andere uitgangspunten gelden dan in een klein rustiek dorp ergens in de Noordoostpolder.

¹ Er zijn meerdere redenen om plannen als niet haalbaar te kwalificeren, maar gezien het doel van dit onderzoek zal ik mij beperken tot de milieuaspecten.

Daarnaast hebben ook veranderingen aan de procesmatige kant plaats gevonden. In dit kader past de Stad & Milieu benadering². Het is een aanpak waarbij potentievolle locaties, die in hun ontwikkelingen worden belemmerd door problemen op het gebied van geluid, bodemvervuiling, externe veiligheid of luchtkwaliteit, doormiddel van een integrale gebiedsgerichte aanpak te lijf worden gegaan. Kenmerk hierbij is de 3-stappenbenadering. Inmiddels is uit de ervaringen met dit proefproject gebleken dat de belemmeringen via de 3-stappenbenadering in veel gevallen uit de weg genomen kunnen worden (Ecorys-Kolpron, 2002)³.

De vraag is nu hoe ontwikkelende partijen met bovenstaande informatie omgaan bij de ontwikkeling van milieubelaste binnenstedelijke locaties. Waar liggen de knelpunten, wat is hun rol binnen dit geheel en waar liggen mogelijkheden? Wat zijn de succesfactoren waar een ontwikkelaar op kan inzetten om de ontwikkeling van een milieubelaste binnenstedelijke locatie te doen slagen? De hiervoor opgesomde vragen zullen centraal staan in dit onderzoek. Binnenstedelijke locaties zijn echter zeer divers. Zo kan een onderscheid gemaakt worden in:

- stadscentra
- binnenstedelijke bedrijfsterreinen
- binnenstedelijke haventerreinen
- binnenstedelijke stationslocaties
- vooroorlogse/ vroeg naoorlogse wijken

In het kader van het hiervoor genoemde onderscheid tussen binnenstedelijke locaties is er bij dit onderzoek voor gekozen de problematiek rondom de binnenstedelijke stationsgebieden er uit te lichten.

1.2 Probleem en doelstelling

In bovenstaande is in het kort een aantal gedachten weergegeven over zowel vastgoedontwikkeling als milieubeleid. Hierbij is duidelijk geworden dat zowel sprake is van overlapping van de twee facetten als van een tegenstelling. Zo zijn beiden uit op een optimale kwaliteit van de leefomgeving, hoewel bij beiden verschillende motieven een rol spelen. Aan de andere kant lijkt milieuregelgeving beperkingen op te leggen aan een vanuit vastgoedkundig oogpunt optimale inrichting van de leefomgeving. In dit onderzoek zal dit spanningsveld, gezien vanuit de projectontwikkelaar, de rode draad vormen.

Het doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een raamwerk dat projectontwikkelaars handvaten biedt bij het ontwikkelen van milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties.

Eenzijds wordt met dit onderzoek beoogd inzicht te verschaffen in de rol die milieuregelgeving speelt bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties. Anderzijds wordt getracht bij projectontwikkelaars een bewustwordings-

² In dit kader passen ook Beleidsvernieuwing Bodemsanering (Bever) en Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG).

³ Inmiddels is er naar aanleiding van dit project een Interim-wet Stad & Milieu aangenomen

proces in gang te zetten over de (verborgen) mogelijkheden van milieuregelgeving bij het proces van vastgoedontwikkeling.

1.3 Onderzoeksvragen

Om bovenstaande doelstelling te bereiken is de volgende onderzoeksvraag met daaraan gekoppelde deelvragen geformuleerd.

Onderzoeksvraag:

Wat zijn de succesfactoren in de aanpak van milieu/ ruimte-conflicten op binnenstedelijke stationslocaties die een projectontwikkelaar ter hand kan nemen?

Deelvragen:

- Welke rol speelt milieuregelgeving bij vastgoedontwikkeling en in hoeverre is sprake van een belemmering?
- Wat zijn concrete knelpunten op het gebied van milieuregelgeving waar ontwikkelaars tegenaan kunnen lopen bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties en wat zijn hiervan de kenmerken?
- Waar liggen mogelijkheden voor projectontwikkelaars om milieuregelgeving te integreren in het ontwikkelingsproces?
- Welke rol kan een projectontwikkelaar spelen bij de oplossing van milieu/ ruimte-conflicten op binnenstedelijke stationslocaties?

1.4 Onderzoeksmethode en leeswijzer

Dit onderzoek kan getypeerd worden als een verkennend onderzoek. Er wordt getracht verbanden en aanknopingspunten te vinden die ontwikkelaars ter hand kunnen nemen om de milieu/ ruimte-conflicten op binnenstedelijke stationsgebieden te lijf te gaan. Voor het theoretisch kader en een gedeelte van het empirisch gedeelte is een uitgebreide literatuurstudie verricht. Daarnaast is een drietal casestudies verricht. Enerzijds om een beter beeld te krijgen van de milieu-ruimteproblematiek, anderzijds om te toetsen in hoeverre de uitgangspunten van het raamwerk hanteerbaar zijn. Naast deskresearch zijn een zevental interviews afgenomen bij personen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van deze binnenstedelijke stationslocaties om meer kennis te vergaren en hun opinie ten aanzien van de materie te onderzoeken.

Grofweg kan het onderzoek worden ingedeeld in een drietal onderdelen:

- Het theoretisch kader
- De praktijk
- Case study

Het theoretisch kader wordt gevormd door de eerste vier hoofdstukken. Aan de hand van een literatuurstudie zullen de essentiële kenmerken van het proces van vastgoedontwikkeling op binnenstedelijke stationslocaties en de rol die milieu hierbij speelt verkend worden. Het resultaat van deze literatuurstudie vormt het theoretisch kader dat aan de hand van de volgende vier onderdelen ingedeeld kan worden:

- 1) Locatieontwikkeling
- 2) Het Ontwikkelingsproces
- 3) Projectontwikkeling en de rol van de ontwikkelaar
- 4) Milieu/ ruimte-conflicten bij binnenstedelijke stationsgebieden

Locatie is een aspect dat onlosmakelijk verbonden is met vastgoedontwikkeling. De verschillende afwegingen en keuzes die in dit kader gemaakt moeten worden zijn afhankelijk van verschillende factoren. Een ideale vestigingsplaats vanuit het oogpunt van de ontwikkelaar en een optimale locatie op basis van ruimtelijke en planologische argumenten wil niet zeggen dat deze locatie vanuit milieukundig perspectief ook de beste optie is. Daarnaast is het voor een goed begrip van belang inzicht te krijgen in de spelers op de vastgoedmarkt en de werking van de grondmarkt. Vervolgens komt de ontwikkelaar en zijn rol bij de totstandkoming van vastgoedconcepten aan de orde. De veranderende rol van de ontwikkelaar, de verschillende samenwerkingsvormen en de meerwaarde die zij kunnen leveren bij de ontwikkeling van een locatie of een gebied zullen centraal staan.

Ter afsluiting van het theoretisch kader volgt een analyse van de achtergronden en kenmerken van de verschillende knelpunten die kunnen optreden bij stationsgebieden in het spanningsveld tussen milieu en ruimte, de zogenaamde milieu/ ruimte-conflicten.

Het praktijkgedeelte komt aan bod in hoofdstuk 6. Een belangrijke leidraad van dit hoofdstuk vormt het Stad & Milieuproject. Dit project is opgezet door het Ministerie van VROM, richt zich op de binnenstedelijke problematiek en heeft een aantal interessante gezichtspunten opgeleverd, die mede voor de praktijk van ontwikkelaars van groot nut kunnen zijn. De uitgebreide praktijkervaringen van dit project zullen gebruikt worden als basismateriaal om te komen tot een raamwerk waarin handvaten worden aangereikt voor ontwikkelaars bij de ontwikkeling van milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties.

In de laatste drie hoofdstukken volgt een verdiepingslag van de praktijkanalyse. Aan de hand van een drietal cases zal vanuit milieukundig oogpunt de ontwikkeling van een drietal stationsgebieden nader geanalyseerd worden. De inhoud van het raamwerk speelt hierbij een belangrijke rol. Er zal gekeken worden in hoeverre de in het raamwerk opgezette handvaten in deze praktijksituaties stand houden. De cases zijn geselecteerd op basis van de stadia waarin de plannen verkeren, de aanwezige milieu-/ruimteconflicten, geografische spreiding en publiek dan wel privaat initiatief.

In hoofdstuk 10 zullen tenslotte de resultaten van dit onderzoek besproken worden. Hierin zal de onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen beantwoord worden. Het geïntroduceerde raamwerk is echter geen vrijbode voor het succesvol tot ontwikkeling brengen van binnenstedelijke stationslocaties. Het is meer bedoeld als eye-opener en voorwaardenscheppend model. Veel zal namelijk afhangen van lokale omstandigheden en de bereidwilligheid van andere actoren in het gebied om samen de schouders onder het project te zetten.

2 Locatieontwikkeling

Bij vastgoedobjecten zijn drie aspecten van belang: locatie, locatie, locatie (Van Zadelhoff)

Allereerst zal in dit hoofdstuk het basisbegrip locatieontwikkeling verkend worden. Hierbij zal ingegaan worden op de verschillende deelaspecten die een rol spelen bij de ontwikkeling van een gebied en het tot stand komen van vastgoed. Vervolgens zal worden ingezoomd op de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden, die de kern van dit onderzoek vormen.

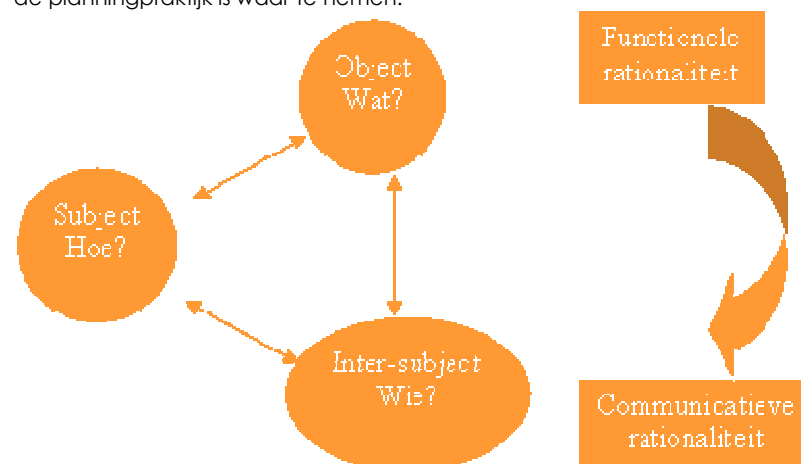
2.1 Inleiding

Locatieontwikkeling vindt plaats binnen de vastgoedmarkt. Op deze markt verwisselen vastgoedproducten van eigenaar, worden nieuwe producten toegevoegd dan wel oude producten van deze markt onttrokken. Het is het doel van locatieontwikkeling om met een beheersbaar risico, zonder tegenslagen een succesvol product af te leveren voor de vastgoedmarkt. Om dat doel te realiseren moeten er gedurende het proces diverse keuzes en afwegingen gemaakt worden. In essentie spelen drie vragen hierbij een hoofdrol:

- Wat wil je bereiken (object-/ doelgericht)
- Hoe ga je het bereiken (rationaliteit)
- Wie ga je er bij betrekken (institutiegericht)

Deze keuzes en hun onderlinge samenhang zijn weergegeven in figuur 2.1. Hieruit wordt duidelijk dat langzaam een verschuiving plaats vindt van planning (en daarmee ook indirect locatieontwikkeling) gebaseerd op functionele rationaliteit naar een planning waarbij daarnaast intersubjectieve verbanden een grote rol innemen, oftewel planning gebaseerd op communicatieve rationaliteit. Deze verschuiving wordt grotendeels ingegeven door de toegenomen complexiteit van ruimtelijke opgaven. Volgens De Roo (1999) vragen juist complexere vraagstukken om een meer communicatieve benadering.

Figuur 2.1: De drie handelingsgerichte vragen van planning en de verschuiving die daarbij binnen de planningpraktijk is waar te nemen.



Bron: Korenberg (2003).

Bijkomende vragen zijn: welke essentiële informatie is nodig om de juiste afweging te kunnen maken, of welke tussenfasen worden er in het proces van realisering ingebouwd. Alvorens verder te gaan is het van belang het begrip locatieontwikkeling nader te definiëren.

Volgens het Kenniscentrum Publiek Private Samenwerking (2004) is locatieontwikkeling (ook wel gebiedsontwikkeling genoemd) een verzamelnaam voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld, bijvoorbeeld wonen (woningbouw), werken (kantoor, bedrijventerrein), leisure (ontwikkeling winkelcentra), recreatie (bijvoorbeeld natuurontwikkeling) of een combinatie hiervan. In veel gevallen zal de locatieontwikkeling bovendien gepaard gaan met de aanleg van infrastructuur.

Deze definitie is enigszins betwistbaar, omdat de term 'substantiële omvang' niet nader gespecificeerd is. Zo wordt bijvoorbeeld niet concreet genoemd uit hoeveel hectare de locatie minimaal moet bestaan of hoeveel m² vloeroppervlak minimaal in het plangebied aanwezig dient te zijn.

Bij locatieontwikkeling kan daarnaast een onderscheid gemaakt worden in twee categorieën binnenstedelijke en buitenstedelijke locatieontwikkeling⁴. Binnenstedelijk heeft betrekking op een locatie in een grote stad met bestaande bebouwing, meestal in gestapelde vorm en een hoge bebouwingsdichtheid. Hierbij kan gedacht worden aan een indeling op basis van de 30 grootste gemeenten van Nederland, de G30⁵. Binnenstedelijke locaties bevinden zich altijd binnen de grenzen van de bebouwde kom en worden aan alle zijden omsloten door bestaande bebouwing. Voormalige bedrijfs- en industrieterreinen, stationsgebieden en spoorwegemplacements, havengebieden, kazerneterreinen en de herstructurering van naoorlogse wijken zijn voorbeelden van binnenstedelijke locaties.

Bij buitenstedelijke locatieontwikkeling is minder bestaande bebouwing aanwezig en is de bebouwingsdichtheid over het algemeen lager. Op deze locaties heeft de omgeving minder invloed op het plangebied en mede daardoor zijn deze locaties over het algemeen minder complex. De Vinex-wijken of andersoortige nieuwe stedelijke uitbreidingslocaties zijn hier voorbeelden van.

Het vrijvallen van de binnenstedelijke gebieden is voornamelijk het gevolg van economische structuurveranderingen (De Vries, 2004). Hierbij aangekomen raken we meteen de kern van dit onderzoek. Het wegtrekken van deze bedrijven zorgt voor het beschikbaar komen van potentiële ontwikkelingslocaties, alleen blijkt de ontwikkeling nog al eens te worden belemmerd. Vanuit milieuoogpunt bekeken komt deze belemmering bijvoorbeeld voort uit de aanwezigheid van bodemverontreiniging, de invloed van nabijgelegen vervoersaders, of nog aanwezige bedrijven met een extern ruimtebeslag.

Met de hiervoor besproken economische structuurverandering wordt de overgang van een maak-industrie (industrie/ productie) naar de zogenaamde zakelijke dienstverlening bedoeld. Het begrip herontwikkeling (veranderen van

⁴ Begrippen die bovendien gehanteerd worden zijn herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied en nieuwe verstedelijking.

⁵ Zie voor een overzicht: www.hetkenniscentrum.nl

functie en bestemming) kan daarom als synoniem voor binnenstedelijke locatieontwikkeling worden beschouwd. Bij herstructurering daarentegen wordt alleen de vorm van een gebied aangepast.

Deze deïndustrialisatie van de 'maak-industrie' kent volgens Hall (2001) drie oorzaken:

- fabriekssluiting;
- de migratie van banen naar andere gebieden of landen;
- de vervanging van arbeidskrachten door technologie.

Deze verschuiving in het werkgelegenheidsaandeel in de verschillende economische sectoren kreeg een ruimtelijke vertaling. Daarnaast zorgden schaalvergroting binnen de industrie zelf en verbeterde vervoersmogelijkheden ervoor dat het voor bedrijven noodzakelijk, maar ook aantrekkelijk en mogelijk was om te verplaatsen naar buitenstedelijke locaties. Congestie en een grotere ruimtevraag door de introductie van nieuwe productietechnieken zoals de lopende band waren hier debet aan.

De mogelijkheden voor industriële bedrijven om uit te breiden in het binnenstedelijke gebied waren beperkt en om toch aan hun expansiedrift gehoor te geven zat voor velen niets anders op dan te verhuizen naar randstedelijke locaties. Gevolg van deze geografische verschuiving van kapitaal is het leegvallen van grote delen van de binnenstedelijke centra en daarmee het wegvallen van de economische structuur, de peilers van de stad. Dit fenomeen staat bekend onder de naam 'urban doughnut' (zie onder andere Hall, 2001).

Een veranderende maatschappij, waarbij de economie zich meer ging toeleggen op de zakelijke dienstverlening zorgde voor een nieuwe groep bedrijven. De groep zogenaamde service verlenende bedrijven met een baliefunctie, zoals banken, verzekeringsmaatschappijen en overheidsinstellingen deed hun intrede en vulde de lege plekken op.

Binnenstedelijke locatieontwikkelingen kunnen multifunctioneel van aard zijn. Dat wil zeggen dat meerdere functies, zoals wonen, kantoren, leisure en infrastructuur, worden gecombineerd. Multifunctionaliteit is echter vaak afhankelijk van de schaal van de locatie. Hoe groter het plangebied, hoe meer mogelijkheden er zijn voor het integreren van functies. Verder kan gesteld worden dat grootschalige locatieontwikkelingen vaak bestaan uit meerdere deelprojecten. Dit is voornamelijk het geval wanneer de locatieontwikkeling te groot is, om door één partij te worden ontwikkeld.

2.2 Algemene kenmerken binnenstedelijke locatieontwikkeling

Binnenstedelijke locatieontwikkelingen staan bekend als complexe vraagstukken. In vergelijking met buitenstedelijke ontwikkeling, het zogenaamde 'bouwen in de wei', is de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied voor veel ontwikkelaars een stuk minder aantrekkelijk. Volgens Helleman (2005) is de aanpak breder (inclusief sociale component), zijn de processen complexer (meer partijen), moet men meer voorinvesteren (bezit aankopen en slopen), zijn de doorlooptijden langer (kost veel inspanning, tijd en dus geld) en zijn de

opbrengsten vaak onzekerder (risico). Niet alle marktpartijen kunnen dit organisatorisch (capaciteit, kennis) en financieel bolwerken.

Zowel fysieke omstandigheden als intersubjectieve verbanden geven daarmee invulling aan het begrip complexiteit bij binnenstedelijke locatieontwikkeling. De mate van beïnvloedbaarheid en voorspelbaarheid van deze aspecten loopt sterk uiteen, maar is veelal gering. Hierbij geldt hoe beperkter de beïnvloedbaarheid en de voorspelbaarheid, hoe groter het risico.

Risico in relatie tot projectontwikkeling kan volgens Gehner (2003) omschreven worden als: *'een voorspelbare en stochastisch modelleerbare gebeurtenis die leidt tot een negatieve afwijking van de rendementseis van een project'*.

Het lopen van een onverantwoord groot risico zal zo veel mogelijk uit de weg worden gegaan. De meerderheid van ontwikkelaars is daarom geneigd eerder te kiezen voor een minder risicovollere buitenstedelijke locatie die bovendien goedkoper te ontwikkelen valt dan voor een binnenstedelijke locatie. Anderzijds heeft het bekend zijn van het risico ook een positieve weerklank. Nu het risico geïnventariseerd is kan hier op worden ingespeeld en kan een risicoreductie worden bewerkstelligd. Bovendien staan tegenover hogere risico's vaak hogere rendementen. Sommige partijen kiezen gelokt door deze hogere opbrengsten, bewust voor projecten met een hoger risicoprofiel. Doormiddel van risicomangement⁶ proberen zij de risico's en onzekerheden een plaats te geven.

Maar wat zijn nu precies die fysieke omstandigheden en intersubjectieve verbanden die binnenstedelijke locatieontwikkeling tot een complex geheel maken? Hertogh (1997) verklaart de complexiteit aan de hand van een vijftal kenmerken: de fysieke, maatschappelijke en politieke omgeving, de doorlooptijd en de verdeling van de baten en kosten.

2.2.1 Fysieke omgeving

Ingrepen in de fysieke omgeving kunnen de ruimtelijke, economische en maatschappelijke verhoudingen in een stad sterk beïnvloeden. De invloed die een project op zijn directe en indirecte omgeving⁷ heeft, maakt binnenstedelijke locatieontwikkeling complex. De milieucomponent is hierbij een belangrijke beïnvloedende parameter. Daarnaast worden ontwikkelingen beïnvloed door andere projecten in de omgeving. Vaak lopen er tegelijk meerdere projecten in een stad. Deze projecten of de initiëring van nieuwe concurrerende projecten, kunnen een grote invloed uitoefenen op de haalbaarheid van de ontwikkeling.

⁶ Risicomangement is het onderkennen en beheersen van risico's en onzekerheden tijdens de realisatie van een project met als doel de kans op een succesvol verloop ervan te verhogen (Stichting Bouw Research, 2000).

⁷ Voor een uitleg van de directe en indirecte invloed van een locatie wordt verwezen naar hoofdstuk 3.4.1.

2.2.2 Maatschappelijke omgeving

Binnenstedelijke locatieontwikkeling vindt plaats binnen zowel een fysieke als een sociaal-maatschappelijke omgeving (SBR, 1999). Dit maakt dat er veel actoren binnen het locatieontwikkelingsproces actief zijn, die allemaal op enige wijze invloed uitoefenen op het proces. De belangen van de verschillende actoren zullen vaak conflicteren, terwijl er toch op een zeker moment besluiten genomen dienen te worden. Het aantal actoren, hun belangen en onderlinge relaties maken binnenstedelijke locatieontwikkeling complex. Daarnaast kan het geheel aan actoren sterk veranderen gedurende het proces, afhankelijk van de fase waarin het locatieontwikkelingsproces zich bevindt. In tabel 2.1 is een overzicht weergegeven van mogelijke actoren die op enige wijze invloed kunnen uitoefenen op het locatieontwikkelingsproces. Met deze opsomming wordt overigens niet gepretendeerd een volledig overzicht te hebben gegeven van betrokken actoren.

Tabel 2.1: Actoren die het locatieontwikkelingsproces kunnen beïnvloeden.

Categorie	Actoren
Bestuur	<ul style="list-style-type: none">• Europese Unie• Rijksoverheid• Provincies• Gemeenten• Waterschappen• Recreatieschappen
Ontwikkellende partijen	<ul style="list-style-type: none">• Projectontwikkelaars• Gelieerde ontwikkelaars (corporaties, beleggers, aannemers)
Contractanten	<ul style="list-style-type: none">• Adviesbureaus• Aannemers• Leveranciers
Belangengroepen	<ul style="list-style-type: none">• (Inter)nationaal• Sectoraal• Lokaal
Individuele betrokkenen	<ul style="list-style-type: none">• Omwonenden• Bedrijven• Winkeliers
Overig	<ul style="list-style-type: none">• Media

Bron: Hellinga (2004).

2.2.3 Politieke omgeving

Binnenstedelijke locatieontwikkelingen liggen politiek vaak gevoelig. Projecten kunnen direct verbonden zijn met het politieke lot van wethouders, of zelfs een gemeenteraad. Het is meermalen voorgekomen dat een wethouder het veld moest ruimen als gevolg van het falen van projecten. Ook het tegengestelde komt voor: politiek bestuurders die los van ruimtelijke afwegingen bepaalde ontwikkelingen doorgang willen laten vinden. Een gemeenteraad heeft dus grote invloed op het slagen van binnenstedelijke locatieontwikkelingen. Wanneer de samenstelling van een gemeenteraad wijzigt als gevolg van nieuwe verkiezingen, kan dit de ontwikkeling die al onder de vorige raad in gang was gezet beïnvloeden.

2.2.4 Doorlooptijd

De lange doorlooptijd van binnenstedelijke locatieontwikkelingen, soms meer dan tien jaar, draagt ook bij aan de complexiteit van het proces. Doordat

projecten op binnenstedelijke locaties een langere doorlooptijd kennen is de kans op onzekere factoren groter. Gedurende de looptijd van het project kunnen immers allerlei wijzigingen optreden. In het bijzonder schommelingen in de economische conjunctuur, de wisseling van de politieke wachters en wijzigingen in wet- en regelgeving dragen bij aan de complexiteit en kunnen resulteren in vertraging van de ontwikkeling of een toename van de risico's.

2.2.5 Verdeling baten en kosten

De verdeling van kosten, opbrengsten en risico's bij binnenstedelijke locatieontwikkelingen, is vaak zeer gecompliceerd. De problematiek spitst zich daarbij toe op het overeenkomen van een grondprijs. De grondprijs wordt meestal vastgesteld op basis van de toekomstige functieontwikkeling. Terwijl gemeenten hun grondopbrengsten proberen te maximaliseren, zullen ontwikkelaars de grondkosten proberen te minimaliseren. Verder worden er bij binnenstedelijke locatieontwikkelingen vaak ook niet-commerciële functies gerealiseerd. Deze functies genereren geen opbrengsten maar moeten wel bekostigd worden. Tot slot bestaat er nog het probleem van de zogenaamde free-rider. Dit zijn ontwikkelaars of bouwers die wel profiteren van de aanleg van publieke voorzieningen of de ontwikkeling van een plan, maar die niet vrijwillig (voldoende) willen meebetalen (VROM, 2001a).

Hiervoor zijn een aantal aspecten besproken die een verklaring geven voor de complexiteit van binnenstedelijke locatieontwikkelingen. Onderling vertonen de diverse binnenstedelijke locaties ook uiteenlopende verschillen. In dit onderzoek wordt verder ingegaan op één specifieke binnenstedelijke locatie: het stationsgebied. Het accent ligt hierbij op de omgang met milieuregeling. Alvorens hier verder op in te gaan zullen eerst de algemene kenmerken van binnenstedelijke stationsgebieden geanalyseerd worden.

2.3 Binnenstedelijke stationsgebieden nader bekeken

Volgens het Rijksbeleid moeten stationsgebieden zich ontwikkelen tot sociaal-economische vitale stadsgebieden (VROM, 2005b). In deze paragraaf zal duidelijk worden dat de ontwikkeling van een binnenstedelijk stationsgebied dan ook meer inhoudt dan alleen het aanpassen van de sporen, het vernieuwen van de perrons en wat andersoortige ingrepen. Een stukje ontstaansgeschiedenis is hierbij onontbeerlijk.

2.3.1 Historische context stationsgebieden

De ligging van stationsgebieden is veelal historisch bepaald. De oorsprong is te vinden in de 19^{de} eeuw toen door de uitvinding van de stoomlocomotief een aantal steden doormiddel van spoorlijnen met elkaar verbonden werd. Aanvankelijk lagen de meeste spoorlijnen buiten de historische centra van de steden. De tussenliggende ruimten werden in de loop van de jaren gebruikt om de uitbreiding van de steden op te vangen. De stad groeide als het ware richting het spoor. De woonwijken die zo ontstonden staan bekend als de zogenaamde stationskwartieren.

De ruimte aan de andere zijde van het station werd veelal gebruikt voor het aanleggen van grote rangeercomplexen met aanverwante industriële activiteiten. Bij de uitbreiding van deze locaties door de economische groei, werd veelal de vorm van de infrastructuur gevolgd, waardoor langgerekte complexen ontstonden. Volgens Klarus en De Wilde (2004) vormen dit de prototypische spoorzone steden, waarbij de spoorbaan de grens vormt tussen de woonstad gelegen aan de zijde van de historische stad en de werkstad gelegen aan de andere zijde van de spoorbaan. De spoorlijn vormt zo als het ware de scheidslijn tussen woon- en werkstad. Dit veranderde na de Tweede Wereldoorlog.

De woningbouw die plaats vond na WO II doorbrak deze strakke scheiding. In deze periode werd voornamelijk gebouwd aan de andere zijde van het spoor c.q. de werkstad. Gevolg hiervan was dat de rangeercomplexen en de industriële activiteiten op deze manier in het stedelijk gebied kwamen te liggen. In deze periode steekt voor het eerst de genoemde barrièrewerking de kop op. Het gevolg hiervan was dat de stedelijke structuur in zijn functioneren werd belemmerd (Klarus, 2004). Niet alleen de stad op zichzelf, maar ook de bedrijvigheid in de spoorzone kwam onder druk te staan. De uitbreiding van de stad zorgde er voor dat de bedrijventerreinen minder goed bereikbaar waren en dat onder andere vanwege milieuregelgeving uitbreidingsmogelijkheden beperkt waren. Dit resulteerde in een langzame leegloop, met als eindresultaat de bekende leegstaande panden en verpauperde stationsgebieden. Zoals in hoofdstuk 1 besproken staat dit leegvallen van grote delen van de binnenstedelijke centra en daarmee het wegvallen van de economische structuur bekend onder de naam 'urban doughnut'.

Deze verpaupering is uiteraard een doorn in het oog van veel gemeentebesturen. Veel gemeenten zitten omhoog met dit soort locaties. Ontwikkelaars zijn veelal huiverig gezien de complexiteit van de ontwikkeling van dit soort locaties.

De overheersende gedachte is dat milieuregelgeving de ontwikkeling in deze gebieden tot een lastige en zo niet onmogelijke opgave maakt. Of deze gedachte gegrond is zal dit onderzoek moeten uitwijzen. Allereerst zullen de kenmerken van binnenstedelijke stationslocaties besproken worden en zullen de milieu/ ruimte-conflicten worden verkend.

2.3.2 Gebiedsafbakening

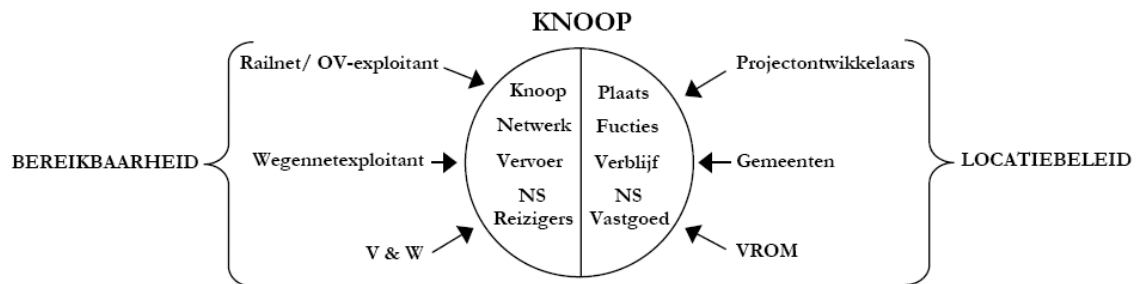
Binnenstedelijk heeft dus betrekking op een locatie in een grote stad met bestaande bebouwing, een hoge bebouwingsdichtheid en altijd binnen de grenzen van de bebouwde kom. De afbakening van stationsgebieden is een stuk lastiger. Bertolini en Spit (1998) onderscheiden in hun studie naar de herontwikkeling van stationsgebieden vier manieren om tot een afbakening van een stationsgebied te komen:

1. Maximaal beloopbare afstand vanaf het station, waarbij een straal wordt aangehouden tussen de 500 en 1000 meter. Ook kan tijd als criterium gebruikt worden, waarbij een wandeling van 10 minuten de meest gebruikte maat is;
2. Functioneel-historische elementen met een sterke verbintenis met het station;

3. Topografie, willekeurig deel van de stadsplattegrond waarin het station is gelegen;
4. Ontwikkelingsplan, de stationslocatie is gelijk aan het gebied dat valt binnen een specifiek herontwikkelingsinitiatief dat een directe relatie met het station heeft.

Aangezien in dit onderzoek wordt ingezoomd op de omgang met milieuaspecten bij de herontwikkeling van stationsgebieden is de vierde afbakening het meest geschikt.

Figuur 2.2: De knoop en gerelateerde belangen



Bron: Terp Advies, DHV Management Consultants (2000).

Stationsgebieden staan nooit op zichzelf, ze zijn verweven in een netwerk. Stationslocaties zijn afhankelijk van aan- en afvoer van personen en goederen en ze vervullen een functie ten opzichte van de stad. Terp Advies/ DHV Management Consultants (2000) heeft deze tweezijdige relatie weergegeven in een overzichtelijk model, zie figuur 2.2. Hierin wordt de functionele relatie van het station weergegeven, enerzijds als knoop (een plaats in het netwerk) en anderzijds als plaats (gebied met verblijfsfuncties).

Wanneer we dus spreken over de ontwikkeling van stationsgebieden kan de ontwikkeling van het gebied niet los worden gezien van de infrastructuur. Deze wederzijdse afhankelijkheid maakt de ontwikkeling van stationsgebieden tot een uitermate complexe aangelegenheid. De complexiteit ligt echter in meerdere aspecten verborgen.

2.3.3 Complexiteit

Bruil et al. (2004) hebben onderzoek verricht naar het verschijnsel integrale gebiedsontwikkeling, waarbij gebruik is gemaakt van één case: het stationsgebied van 's-Hertogenbosch. Dit gebied wordt omschreven als één van de verst gevorderde voorbeelden van integrale gebiedsontwikkeling en wordt vaak als voorbeeld aangehaald.

In hun studie onderschrijven zij dat complexiteit één van de belangrijkste kenmerken is van stationslocaties, dat op vier verschillende manieren tot uiting komt:

1. Inhoud

Inhoudelijk is een stationslocatie complex omdat het een bestaand stedelijk gebied betreft. Dit brengt de nodige beperkingen en randvoorwaarden met zich mee. Daarnaast speelt het inhoudelijke aspect

van de vervoers- en verplaatsingsfunctie tegenover de verblijfs- en vastgoedfuncties, die hiervoor reeds is toegelicht.

2. Proces

De procesmatige complexiteit ligt veelal in de eigendomsverhoudingen. De meeste stationsgebieden zijn immers bewoond, dan wel in gebruik. Bij de toekomstige invulling kan daardoor op veel verschillende belangen worden gestuit. Naast de verschillende eisen en wensen van verblijfs- en verplaatsingsfuncties bestaan er tevens tegenstellingen in publieke en private taken. Zo sluit de regelgeving en het besluitvormingsproces van de vervoerssector niet aan op die van de vastgoedsector.

3. Context

De context is complex omdat stationsgebieden als 'high potentials' worden gezien. De locaties moeten steeds meer rollen vervullen:

- voor de Rijksoverheid als invulling van het ruimtelijk beleid;
- voor de gemeente de rol van stedelijke vernieuwing en het verbeteren van het lokale netwerk;
- voor private partijen als generator met als doel het combineren van meervoudige bereikbaarheid, met een lokaal verzorgingsgebied en loopstromen.

4. Sturing

Gebiedsontwikkelingen leiden tot een ingewikkelde managementopgave en besluitvormingsprocessen. Samenwerkingsmodellen moeten ontwikkelings- en besluitvormingsprocessen ondersteunen in plaats van pure sturing door de overheid van bovenaf (topdown).

Bovenstaande indeling omtrent complexiteit vertoont gelijkenissen met figuur 2.1 in hoofdstuk twee. Wat, hoe en wie vormen hierbij substituten voor respectievelijk inhoud, proces en context. Complexe integrale gebiedsontwikkelingen van stationsomgevingen vragen dus om een meer interactieve benadering gebaseerd op communicatieve rationaliteit. De verschuiving die binnen de milieuplanning is waar te nemen met initiatieven als het ROM-gebieden beleid, BEVER en Stad & Milieu bevestigen deze stellingname⁸.

2.3.4 Actoren

Naast de functie van het stationsgebied als knoop en plaats is uit figuur 2.2 tevens af te leiden welke actoren invloed uitoefenen op de stationsomgeving. Hoewel dit schema niet compleet is blijkt wel hoeveel verschillende partijen op één of andere wijze verweven zitten in de stationsomgeving. Elke van deze partijen heeft zo zijn eigen taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en doelstellingen, wat van invloed is op de complexiteit. Grofweg kan er een onderscheid gemaakt worden tussen publieke en private partijen.

Publiek

Een van de grootste (en wellicht de meest invloedrijkste) spelers op de vastgoedmarkt is de overheid. Door de talloze en meest uiteenlopende beslissingen geeft zij bewust (of onbewust) sturing aan de economische en ruimtelijke ordening van Nederland. Te denken valt aan het Ministerie van

⁸ Voor meer informatie wordt verwezen naar De Roo (1999) en Korenberg (2003).

VROM (ruimtelijke doelstellingen), V&W (zeggenschap over de infrastructuur en emplacementen) en de geldverstrekker het Ministerie van Financiën.

Een tree lager vinden we de provincies, die veelal een controlerende functie hebben. Zij toetsen of de door de gemeente opgestelde bestemmingsplannen passen binnen de structuurplannen van de provincie. Onderaan de ladder bevinden zich de gemeenten, die voornamelijk de belangen van de lokale gemeenschap behartigen en een grote 'vinger in de pap hebben als het gaat om de ruimtelijke inrichting. In diverse plannen, nota's en verordeningen leggen zij het lokale ruimtelijke en milieubeleid vast. Van wezenlijk belang hierbij is het bestemmingsplan, waarin het gebruik van zowel de grond als de opstallen is geregeld en waarin de bouwmogelijkheden van de grond is bepaald⁹. Ook de bevoegdheid voor het verstrekken van allerlei vergunningen, zoals de bouw- en milieuvergunning geven gemeenten een belangrijke positie in de ontwikkeling van stationsgebieden.

Privaat

Aan de andere kant bevinden zich de private partijen, waarbij te denken valt aan de Nederlandse Spoorwegen (NS), projectontwikkelaars, beleggers en de steeds meer als private organisatie opererende woningcorporaties.

In het bijzonder de rol van de NS Groep is bij de ontwikkeling van stationsgebieden een belangrijke. Tot begin jaren '90 lag het beheer en exploitatie van het spoor in handen van de NS. Daarna bepaalde Europese regelgeving dat scheiding diende plaats te vinden tussen exploitatie en beheer van het spoor. Door deze regelgeving werden de organisatie onderdelen die betrekking hadden op de infrastructuur afgestoten van de NS. Deze werden samengevoegd in een nieuw zelfstandig onderdeel genaamd ProRail, met de Nederlandse overheid als 100% aandeelhouder. ProRail bestaat uit de bedrijfsonderdelen: capaciteitsmanagement, verkeersleiding, inframanagement, infraprojecten, spoorontwikkeling en ict-services¹⁰. Vooral de onderdelen capaciteitsmanagement en infraprojecten spelen een rol bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden.

In figuur 2.3 is het organigram van de NS Groep weergegeven. De onderdelen NS Stations en NS Vastgoed zijn de onderdelen die van belang zijn bij de ontwikkeling van stationsgebieden¹¹. De eerste is verantwoordelijk voor alles activiteiten op en rondom de stations, waarbij de kerntaken beheer, exploitatie, kaartverkoop, service en informatievoorziening en medeontwikkeling van stations te onderscheiden zijn. NS Vastgoed is de vastgoedontwikkelaar en belegger op knooppunten van openbaar vervoer¹². Binnen de ontwikkeling van stationsgebieden heeft zij een unieke positie. Gezien de grondposities die NS Vastgoed bezit, kan zij gezien worden als één van de belangrijkste private spelers op de markt voor de ontwikkeling van stationsgebieden.

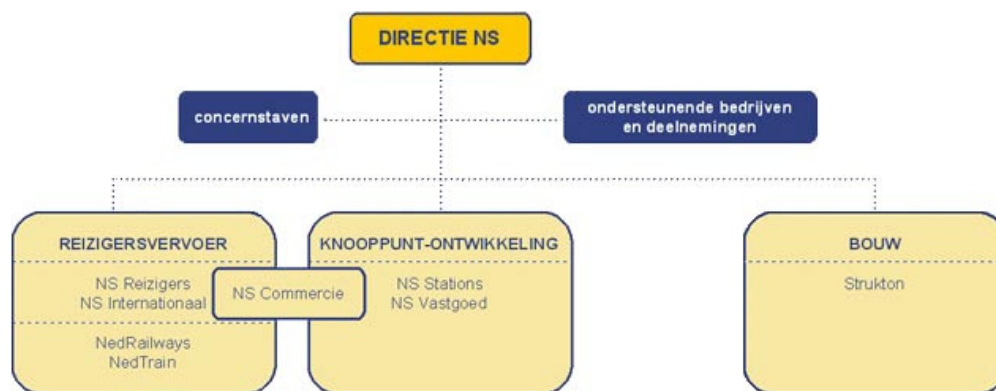
⁹ Een bestemmingsplan is een bijzonder ruimtelijk plan. Het is namelijk het enige ruimtelijke plan dat juridisch bindend is. Het is bindend voor iedereen, dus voor burgers, bedrijven, instellingen en overheden.

¹⁰ Informatie afkomstig van de website van ProRail.

¹¹ Met ingang van 1 januari 2007 gaan NS Vastgoed en NS Stations verder als één bedrijf binnen het NS concern. Binnen het bedrijf komen ontwikkeling, beheer en exploitatie van vastgoed op en rond stationslocaties zo in één hand (bron: www.xea.nl)

¹² Informatie afkomstig van de website van de NS.

Figuur 2.3: Het organigram van de NS Groep



Bron: www.ns.nl

NS Vastgoed bezit circa 4700 ha grond, waarvan 150 tot 250 ha rond stations in sterk verstedelijkte gebieden. Bij de ontwikkeling van dergelijke stationslocaties werkt NS Vastgoed steeds aan een integrale inrichting van het hele gebied, waaronder een goede bereikbaarheid en verbetering van de openbare ruimtes. Volgens de filosofie van het bedrijf vertaalt zich dit in een waardeverbetering van het eigen vastgoed. Om blijvend invloed te kunnen uitoefenen op de kwaliteit van een dergelijk gebied worden de ontwikkelde objecten in een eigen beleggingsportefeuille opgenomen, waarin ook diverse andere institutionele beleggers participeren. Gemiddeld ontwikkelt het bedrijf jaarlijks ongeveer 70.000m² (Laverman, 2001).

Maar niet alleen NS Vastgoed opereert als projectontwikkelaar in stationsgebieden. Gezien de marktpotentie van stationsgebieden (bereikbaarheid, mogelijkheden functiemenging, voorzieningenniveau) zijn meerdere projectontwikkelaars geïnteresseerd in dit soort locaties. Zoals eerder geconstateerd is de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden uitermate complex. De aanpak van dit soort locaties gaat dan ook gepaard met grote financiële risico's. Er zijn forse investeringen noodzakelijk en de opbrengsten zullen pas in een veel later stadium worden gegenereerd. Dit is ook één van de redenen waarom gemeenten toenadering zoeken tot ontwikkelaars. Zelf vinden zij de risico's vaak te groot en zoeken daarom een private partner. Volgens Bruil et al. (2004) zijn stationslocaties dan ook niet geschikt voor ontwikkelaars die snel resultaat willen zien, gezien het lange ontwikkelingstraject. Wel is het één van de redenen waarom gemeenten toenadering zoeken richting projectontwikkelaars.

Woningcorporaties

Deze groep speelt een belangrijke rol op de huurmarkt voor woningen. Deze gezamenlijke non-profitverhuurorganisaties hadden midden jaren negentig circa 42% van de Nederlandse woningvoorraad in beheer. Woningbouwcorporaties zijn private instellingen met de sociale doelstelling om voor de lagere en midden-inkomensgroepen voor betaalbare huurwoningen te zorgen. De woningcorporaties zijn veelal betrokken bij de ontwikkeling van stationsgebieden vanuit hun eigenaarspositie van de woningen in de stationskwartieren. Anders dan ontwikkelaars bouwen of herontwikkelen zij voornamelijk voor de eigen voorraad. De verbintenis die zij hebben met de stationsgebieden is omvangrijk en hun verbondenheid met de omgeving sluit goed aan bij het lange ontwikkelingstraject van dit soort gebieden.

Institutionele beleggers

De belangrijkste institutionele beleggers zijn de verzekeringsmaatschappijen en de pensioenfondsen. Zij beleggen premiegelden in ruil voor toekomstige opbrengsten (Van Gool et al., 2001). Voorbeelden hiervan zijn het ABP en PGGM. De meeste pensioenfondsen zijn aangesloten bij de Vereniging van Institutionele Vastgoedbeleggers Nederland (IVBN). Gezamenlijk vertegenwoordigen de leden met ruim 45 miljard euro aan Nederlands onroerend goed, circa 90 % van het Nederlands institutionele vastgoedvermogen. Dit is voornamelijk belegd in woningen (circa 44%), kantoren (circa 27%) en winkels (circa 24%). Daarnaast wordt belegd in bedrijfsruimten (circa 3%) en overig vastgoed waaronder parkeergarages (circa 2%)¹³. Deze cijfers geven wel aan hoe belangrijk deze partijen op de vastgoedmarkt zijn. Stationsgebieden zijn voornamelijk interessant voor vastgoedbeleggers met een lange termijn strategie. Het zijn immers locaties die op korte termijn een hoge investering vergen en waarbij de terugverdieneffecten pas verspreid over meerdere jaren merkbaar zijn.

Bouwers en aannemers

Aannemers worden voornamelijk ingezet in de realisatiefase om de plannen fysiek te bewerkstelligen. Zij zijn de uitvoerende partij van de in het bestek opgenomen werkzaamheden en specificaties. Ook hier is enige nuance op zijn plaats. Zoals verderop zal blijken loopt het ontwikkelingsproces in veel gevallen niet lineair, maar parallel. Voor de aannemers betekent dit dat zij reeds in een eerder stadium, dus bijvoorbeeld al bij het voorlopige planontwerp worden betrokken. Daarnaast bestaat ook een groep bouwers die voor eigen rekening en risico plannen ontwikkelen. Motieven die hierachter schuil gaan zijn de continuïteit van de eigen bouwactiviteiten en de hogere marges die met het ontwikkelen gepaard gaan (Terpstra, 1993). Dit betekent dat deze groep in alle fasen, met uitzondering van de exploitatiefase, van het ontwikkelingsproces actief zijn.

Bewoners en belangengroepen

Bewoners en belangengroepen behoren tot een laatste categorie actoren die belangrijk is bij de ontwikkeling van stationsgebieden. Zeker wanneer het gaat om grootschalige ingrepen in bestaand stedelijk gebied is het van belang de zittende bewoners vroegtijdig in het proces te betrekken. Ook het vroegtijdig betrekken van diverse belangengroepen bij de planvorming is noodzakelijk om draagvlak te creëren voor de nieuwe plannen. Onder belangengroepen vallen bijvoorbeeld milieuorganisaties, winkeliersverenigingen of oudheidkundige verenigingen.

Gezien het veelvoud aan actoren, maar ook de grote financiële risico's en de lange doorlooptijd wordt bij de ontwikkeling van stationsgebieden veelal een samenwerkingsovereenkomst aangegaan, in de vorm van een PPS-constructie. In hoofdstuk 4.3 wordt hier verder op ingegaan.

¹³ Deze cijfers zijn afkomstig van de website van de Vereniging van Institutionele Vastgoedbeleggers Nederland, www.ivbn.nl.

2.3.5 Potenties van stationsgebieden

Vanwege de centrale ligging in de stad zijn spoorzones interessante gebieden voor de ontwikkeling van stedelijke concepten zoals centrumstedelijk wonen, publieke voorzieningen en commercieel vastgoed. Uiteraard zijn de directe stationsomgevingen gewilder dan de wat verder weg gelegen gebieden. Maar ook de wat verder weg gelegen zones langs het spoor kunnen aantrekkelijk zijn voor zowel wonen, werken als winkelen. Bovendien sluiten deze locaties uitstekend aan bij de doelstellingen die de Rijksoverheid heeft gesteld ten aanzien van nieuwbouw de komende tientallen jaren.

In de Nota Ruimte is het streefgetal opgenomen om 40% van het uitbreidingsprogramma (wonen en werken) in bestaand stedelijk gebied te realiseren. Tegelijkertijd wordt ook een slag om de arm gehouden bij dit percentage¹⁴. Diverse factoren zijn aan te wijzen waardoor het streefgetal niet kan worden gehaald. Te denken valt aan de relatief hoge kosten van binnenstedelijk bouwen voor een beperkt aantal partijen, vertragingen die kunnen optreden door complexiteit en draagvlak, problemen om het evenwicht tussen rood en groen in de stad te bewaren en veranderende woonvoorkeuren. De Rijksoverheid houdt dan ook een slag om de arm als het gaat om dit percentage van 40% (VROM, 2005b).

Fysiek is de ruimte voor het uitbreidingsprogramma aanwezig. Volgens schattingen van Klarus en De Wilde (2004) bevindt zich in de Randstad ongeveer 300 kilometer binnenstedelijke spoorzone, waarvan een substantieel deel een laagwaardig en weinig intensief gebruik kent. Dit potentieel aan ruimte biedt volgens beide onderzoekers genoeg mogelijkheden om aan het streefgetal van de Nota Ruimte te voldoen.

Samenvattend kunnen een aantal kenmerken van binnenstedelijke stationsgebieden worden opgesteld. Deze combinatiegebieden van infrastructuur en vastgoed verdelen steden veelal letterlijk in tweeën. Het zijn complexe gebieden met hoge bebouwingsdichtheden veelal bestaande uit een mix van functies binnen bestaande stedelijke omgevingen. Door versnipperde eigendomsverhoudingen en een grote groep actoren zijn er veel uiteenlopende belangen. Ondanks de lange doorlooptijd en de grote financiële risico's bezitten deze gebieden genoeg ontwikkelpotentie, zeker gezien de binnenstedelijke opgave die vanuit de Rijksoverheid is opgelegd. In het volgende hoofdstuk zal het ontwikkelingsproces verder uitgekristalliseerd worden.

¹⁴ Het Kabinet geeft zelf al aan dat in de praktijk van de afgelopen jaren in West Nederland niet meer dan 25% is gehaald.

3 Het ontwikkelingsproces

'No real estate is built with dreams and none without' (De Kousemaeker, 1994).

3.1 Inleiding

Alvorens in te gaan op het ontwikkelingsproces zal eerst het begrip projectontwikkeling gedefinieerd worden. In algemene zin kan een project volgens Klevering (2004) omschreven worden als:

- Een eenmalig voorkomende complexe activiteit;
- op basis van duidelijke specificaties en budgetten;
- met een vastgestelde begin- en einddatum;
- waaraan meerdere, tamelijk onafhankelijke specialisten/ en of partijen deelnemen;
- dynamisch, bijna continu aan veranderingen onderhevig.

Ontwikkeling kan daarnaast omschreven worden als het ontwerpen en uitvoeren op basis van gefundeerd onderzoek. Aangezien de ontwikkelaar centraal staat in dit onderzoek is voor de definitie van projectontwikkeling aangesloten bij de definitie die de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom) hanteert:

'Projectontwikkeling is het voor eigen rekening en risico tot stand brengen van vastgoedprojecten voor de markt.'

In grote lijnen komt dit overeen met andere vormen van ondernemerschap waarbij tevens voor de markt producten worden geproduceerd onder dezelfde voorwaarden met een winst oogmerk. Vastgoed bezit echter een aantal specifieke kenmerken waarmee de ontwikkelaar te maken krijgt zoals een langdurig en kostbaar realisatieproces, en de inflexibiliteit en illiquiditeit van vastgoed.

Om het locatieontwikkelingsproces goed te kunnen beschrijven is het zinvol dit traject op te delen in fasen. Een verkenning van de literatuur omtrent de fase-indeling van het locatieontwikkelingsproces leert dat er verschillende opvattingen bestaan over de precieze fase-indeling. Figuur 3.1 is een samenvatting van deze verschillende inzichten.

Figuur 3.1: Het ontwikkelingsproces in fasen

Miles	Ratcliff/ Stubbs	Cadman/Crow	Neprom	Nozeman
1. Opperen van ideeën	1. Concept en eerste beschouwing	1. Evaluatie	1. Initiatief of startfase	1. Initiatief
2. Verfijning van het idee	2. Locatiebeoordeling en haalbaarheidsonderzoek	2. Voorbereiding	2. Ontwikkelingsfase	2. Definitie
3. Haalbaarheidstoets	3. Gedetailleerd ontwerp en evaluatie	3. Uitvoering	3. Realisatiefase	3. Voorlopig ontwerp
4. Contractonderhandelingen	4. Contract en bouw	4. Overdracht	4. Exploitatie/ beheerfase	4. Definitief ontwerp
5. Hanteren van formeel commitment	5. Beheer en overdracht			5. Bestek

6. Bouw				6. Besteding en realisatie
7. Oplevering en formele opening				7. Oplevering en nazorg
8. Property, asset en portfolio management				8. Exploitatie

Bron: Nozeman (2005).

Uit deze figuur kan opgemaakt worden dat het met de verschillen wel meevalt. De aard van de uit te voeren activiteiten en de volgorde waarin ze moeten worden uitgevoerd komen in grote lijnen overeen.

3.2 Fasering

In dit onderzoek zal verder de fase-indeling van de Neprom worden gehanteerd, bestaande uit een initiatiefase, ontwikkelfase, realisatiefase en exploitatiefase (zie figuur 3.2). Om het locatieontwikkelingsproces schematisch weer te geven is gebruik gemaakt van meerdere bronnen. Formeel wordt de overgang van de ene naar de andere fase vormgegeven in een go/ no-go besluit. Als de betreffende fase naar behoren is verlopen en de verwachtingen voor de volgende fase positief zijn wordt een go-besluit genomen en start de volgende fase.

Figuur 3.2: Overzicht locatieontwikkelingsproces met bijbehorende relevante producten



Bron: Fleurke (2004).

Bij het opdelen van een locatieontwikkelingsproces in fasen, moet een kanttekening worden geplaatst. Een fase-indeling suggereert namelijk een lineair verloop van het proces, terwijl dit meestal niet het geval is (Miles, 2001). De belangrijkste reden die hieraan ten grondslag ligt, is het dynamische karakter van het proces en de complexiteit die bij het tot stand komen van vastgoed een rol speelt. Aanpassingen gedurende de looptijd van het project die vervolgens effect hebben op andere planonderdelen maken het geheel tot een iteratief proces. De activiteiten verlopen hierbij meer parallel dan lineair. Bovendien zijn grote binnenstedelijke stationsontwikkelingen veelal opgesplitst in deelprojecten. Gevolg hiervan is dat het ene deelproject zich nog in de initiatiefase kan bevinden, terwijl een ander project al bijna is opgeleverd.

3.2.1 Initiatiefase

Zonder initiatief geen business, is een stelling die zeker voor vastgoedontwikkeling op gaat. Op enig moment zal een initiatiefnemer met de gedachte

spelen om met een locatie aan de slag te gaan. Hij zal een ontwikkelingspotentieel in de betreffende locatie moeten zien. Bij stationsgebieden komt het initiatief veelal bij de gemeente vandaan¹⁵. Verpauperde stationsomgevingen zijn veelal een 'doorn in het oog' van veel gemeentebesturen. Liever zien zij deze gebieden tot ontwikkeling komen, waarbij het stationsgebied als een soort vliegwiel fungeert die verdere stedelijke ontwikkeling in gang zet. Deze constatering maakt de initiatieffase van het locatieontwikkelingsproces dan ook tot een belangrijke fase. In feite bestaat de initiatieffase uit twee onderdelen: het haalbaarheidsonderzoek en het programma van eisen (CBB, 2000).

Haalbaarheidsonderzoek

Om te toetsen of een initiatief haalbaar is, zal onderzoek moeten worden verricht. In grote lijnen worden de uitgangspunten van het plan geformuleerd. Vervolgens vindt een technische, financiële, juridische en organisatorische afweging plaats van de huidige situatie en de situatie na oplevering van het plan. Globaal wordt gekeken naar de financieel-economische, bestuurlijk-politieke, maatschappelijke en technische haalbaarheid van het plan op de betreffende locatie. Tijdens deze technische haalbaarheid is het gebruikelijk ook aandacht te besteden aan de milieuaspecten¹⁶.

Veelal wordt een intentieovereenkomst afgesloten, waarmee de partijen zich vastleggen op het gezamenlijk onderzoeken van de haalbaarheid en het voortzetten van de samenwerking bij gebleken haalbaarheid. Deze partijen zijn naast de initiatiefnemer, veelal de eigenaar van de grond en het onroerend goed (particulier, bedrijf, gemeente) en in een aantal gevallen ook de beoogde eindbelegger.

Programma van eisen

Naast de intentieovereenkomst wordt in de initiatieffase ook het Stedenbouwkundig Programma van Eisen opgesteld. Hierin worden onder andere opgenomen de hoeveelheid woningen, kantoren of winkels, de eisen ten aanzien van parkeergelegenheid en ontsluiting, en een opsomming van de wettelijke mogelijkheden en beperkingen¹⁷. Hier zullen dus ook de beperkingen of wensen ten aanzien van milieuregelgeving aan bod komen. Belangrijke input hiervoor vormt de informatie die is op te maken uit het bestemmingsplan. Als in de initiatieffase de wensen en eisen aangaande het milieu worden vastgelegd in de vorm van uitgangspunten voor de locatieontwikkeling, zal dit in het verdere verloop van het proces zijn vertaling kunnen en moeten vinden. Het gaat om het ordenen van de ruimtelijke wensen met het oog op noodzakelijke of gewenste functiewijziging. De ruimtelijke milieueffecten zullen hierdoor bepaalde varianten uitsluiten. Het mag duidelijk zijn dat tijdswinst behaald kan worden als dit vroegtijdig in het proces plaats vindt. Volgens Schreuders en Koffijberg (2002) kan de milieu-inbreng in deze fase bestaan uit:

- Het formuleren van ruimtelijke wensen op basis van duurzame structuren; opnemen van de milieu-inzet in een programma van eisen;

¹⁵ Bij de ontwikkeling van alle stationsgebieden in het kader van het later nog ter sprake komende Stad & Milieuproject is de gemeente de initiatiefnemer. Ook bij het Utrecht Centrum Project, het stationsgebied 's-Hertogenbosch en de Spoorzone Breda is het de gemeente die het initiatief neemt.

¹⁶ In bijlage I is een gedetailleerde checklist opgenomen van aspecten die bij het haalbaarheids-onderzoek aan de orde kunnen komen.

¹⁷ Zie bijlage II voor een gedetailleerd overzicht.

- Het bepalen van de gewenste milieukwaliteit; bepalen van wettelijk toelaatbare kwaliteitsniveaus (geluidhinder, bodem externe veiligheid) en wenselijke (toegestane) differentiaties;
- Het vastleggen van milieubeoordelingscriteria, bij voorkeur in een programma van eisen voor het ruimtelijke plan;
- Het vaststellen van financiële randvoorwaarden die uit de gewenste milieukwaliteit voortvloeien.

Daarnaast zal vaak nog een beeldkwaliteitplan opgesteld worden, waarin de richtlijnen staan ten aanzien van wat wel en niet past in de omgeving.

Het doen van onderzoek is daarmee één van de hoofdactiviteiten in deze fase. Daarnaast is het opbouwen van commitment bij verschillende partijen van wezenlijk belang. Medewerking van partijen kan later in het proces namelijk van doorslaggevend belang zijn. Gesprekken met grondeigenaren, het polsen van potentiële gebruikers/afnemers, het nemen van voorbereidingsbesluiten zijn allemaal activiteiten die in dit kader ondernomen dienen te worden. Uiteindelijk zullen de betrokken partijen overeenstemming moeten bereiken over de uitgangspunten en randvoorwaarden van het project (Kenniscentrum PPS, 2004a).

De initiatieffase eindigt met de al eerder besproken go/ no-go beslissing waarbij een keuze gemaakt wordt op basis van onderstaande afwegingen:

1. Het idee is op geen enkele wijze haalbaar gezien de geformuleerde uitgangspunten.
2. Het idee is niet haalbaar tenzij bepaalde uitgangspunten worden losgelaten, programmaonderdelen worden geschrapt of dat er voor bepaalde kosten financiering van buiten het plan wordt gevonden.
3. Het idee is haalbaar: er kan worden voldaan aan de geformuleerde uitgangspunten.

3.2.2 Ontwikkelfase

In de ontwikkelfase wordt op basis van het Stedenbouwkundig Programma van Eisen het Stedenbouwkundig Plan uitgewerkt. Daarna kan de ontwikkelende partij werken aan een voorlopig en definitief ontwerp¹⁸. In de ontwikkelfase worden meer actoren betrokken bij de ontwikkeling. Dit zijn onder andere een architect, technische adviseurs, en bouwkostenadviseurs. Het definitieve ontwerp moet worden afgestemd op het in de initiatieffase opgestelde Stedenbouwkundig Programma van Eisen, de begroting, de marktvrage en op de eisen van de Welstand. Gedurende de ontwikkelfase zal ergens een samenwerkingsovereenkomst getekend worden tussen de partijen.

Daarnaast wordt getracht om grondposities zo goedkoop mogelijk te verwerven, voor zover deze niet al zijn ingenomen. Ook zal het, afhankelijk van de eisen die de initiatiefnemer stelt, nodig zijn om een bepaald percentage van het project te hebben verkocht of verhuurd alvorens te starten met de bouw. Deze eis wordt opgenomen om de risico's die gepaard gaan met het project te beperken. Wanneer de projectontwikkelaar in de projectontwikkelingsfase

¹⁸ Zie bijlage III en IV voor een gedetailleerd overzicht.

reeds een huurder of koper weet te vinden, geeft dit vóór de bouw voldoende zekerheid ten aanzien van de opbrengsten van het project (Gehner, 2003).

Aan het einde van deze fase wordt wederom een go/no-go besluit genomen om al dan niet met de bouw te starten. Vaak zal besloten worden om het project door te laten gaan, gezien het reeds geïnvesteerde vermogen. Bovendien is de haalbaarheid in de initiatiefase al vastgesteld. Gemeenten en ontwikkelende partijen zullen veelal een realisatieovereenkomst tekenen, waarin de verplichtingen van de verschillende partijen ten aanzien van de realisatie worden vastgelegd.

3.2.3 Realisatiefase

In de realisatiefase vindt de fysieke totstandkoming van het project plaats. Wanneer de aannemer is gecontracteerd, de grondposities zijn verworven, de financiering is geregeld en alle vergunningen rond zijn, kan gestart worden met de bouw. De rol van de ontwikkelende partij zal in deze fase voornamelijk die van toezichthouder en controleur van de planning en kwaliteitseisen zijn.

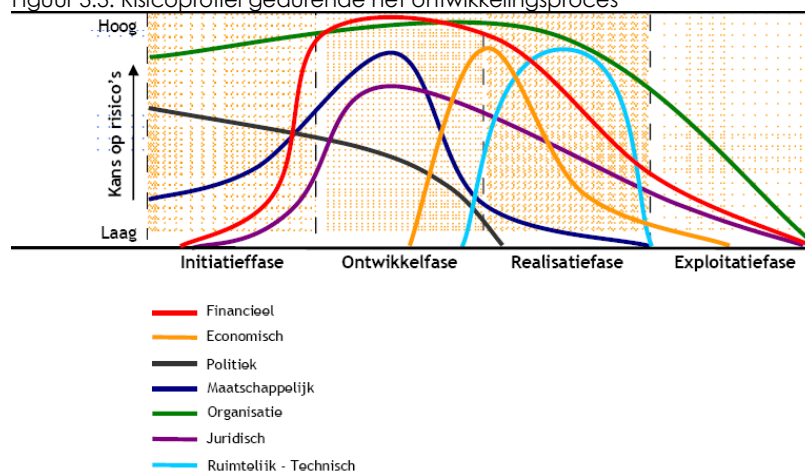
Voor gemeenten geldt dat men zich vooral richt op het controleren van gemaakte afspraken. Zelden nemen gemeenten deel in de opstalexplotatie, dat wil zeggen het daadwerkelijk realiseren van vastgoed. Zij zullen zich voornamelijk richten op de realisatie van de openbare ruimte.

3.2.4 Exploitatiefase

De meeste ontwikkelaars dragen het project aan het einde van de initiatiefase over aan een belegger. Dit geldt in het bijzonder voor kantoor- en winkel-functies. Wanneer er ook koopwoningen zijn gebouwd worden deze overgedragen aan de kopers. Het beheer van het openbaar gebied zal meestal bij de gemeente liggen, maar dit is afhankelijk van de gemaakte afspraken.

Hiervoor is al gesproken over de risico's die een belangrijke positie innemen bij projectontwikkeling. Tijdens de verschillende fasen van het hiervoor besproken ontwikkelingsproces worden volgens Van Well-Stam et al. (2003) telkens afwegingen gemaakt ten aanzien van de aanvaardbaarheid van de risico's. In figuur 3.3 is een indicatie gegeven van de verschillende soorten risico's en de kans hierop voor de verschillende fasen.

Figuur 3.3: Risicoprofiel gedurende het ontwikkelingsproces



Bron: Fleurke (2004).

Wat milieuregelgeving betreft kan uit voorgaande geconcludeerd worden dat de risico's hieromtrent het grootst zijn in de initiatief- en ontwikkelfase (en in mindere mate de realisatiefase). Milieuregelgeving in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling behelst voornamelijk een afstemmingsvraagstuk in een brede context. Het betreft niet alleen een juridisch vraagstuk maar het kent een veel bredere invalshoek, waartoe ook financiële, politieke, maatschappelijke en ruimtelijk-technische afwegingen behoren. Bij de ontwikkeling van stationsgebieden zijn al deze factoren in relatief hoge mate aanwezig waardoor de risico's bij dit soort ontwikkelingen bovengemiddeld hoog te noemen zijn.

3.3 Vastgoedmarkten

Voor een goede analyse is het van belang een beter begrip te krijgen van het spel van vraag en aanbod op de vastgoedmarkt. De markt voor onroerend goed vormt het onderwerp van de volgende paragraaf.

3.3.1 Onroerendgoedmarkten

Markten

De onroerendgoedmarkt maakt net als de markten voor goederen en diensten deel uit van de economie, waardoor vastgoed onderwerp is van economisch handelen (Wheaton en DiPasquale, 1996). In wezen gelden dan ook dezelfde principes als Adam Smith heeft geformuleerd: de vraag wordt via het marktmechanisme afgestemd op het aanbod. Alleen komt nu het fascinerende van vastgoed om de hoek kijken. In principe bestaat de markt voor vastgoed niet. Het unieke karakter van vastgoed is hiervan de oorzaak. Door de ligging is iedere locatie, kavel of ieder gebouw uniek te noemen.

Voor een verdere analyse van de werking van de vastgoedmarkt is het zinvol, ondanks het unieke karakter toch een indeling te maken van de markt. Van Gool et al. (2001) stelt dat de vastgoedmarkten primair betrekking hebben op bouwwerken en dat hierdoor een indeling gemaakt kan worden naar de aard van het gebruik. Vastgoed kan gebruikt worden voor zakelijke, particuliere en publieke doeleinden. In het marktsegment van zakelijk gebruikt vastgoed (ook wel commercieel vastgoed genoemd) vallen kantoren, winkels, bedrijfshallen,

hotels enzovoort. Onder particulier vastgoed vallen de eerste- en tweedehands woningen en onder publiek vastgoed vallen onder andere infrastructuurle werken, overheidsgebouwen, gevangenissen nutsbedrijven, openbare ruimten en recreatiegebieden.

Het kenmerkende van stationsgebieden is dat deze locaties zich bij uitstek lenen voor een mix aan gebruiksmogelijkheden. Voor zowel commerciële functies, woonfuncties als publieke doeleinden biedt de stationsomgeving specifieke mogelijkheden. Alhoewel ook per categorie een onderscheid gemaakt moet worden. De woonfunctie zal bijvoorbeeld moeten aansluiten bij een bepaalde gebruikersgroep met kenmerken die passen bij een hoogstedelijke omgeving. Zo past het landelijk wonen bijvoorbeeld niet in de stationsomgeving, maar een doelgroep die houdt van een bruisende omgeving met allerhande stedelijke voorzieningen op een steenworp afstand uiteraard wel. Hier zal bij de ruimtelijke uitwerking rekening mee gehouden moeten worden. Wordt dit doorgetrokken richting de milieucomponent dan is voor te stellen dat deze doelgroep die houdt van een levendige omgeving en hier bewust voor kiest, daarom minder problemen heeft met een ietwat hogere geluidbelasting.

De bouw- en ontwikkelingsmarkt voor vastgoedproducten ontstaat door ruimtelijkeordeningsprocessen en marktwerking. Via verschillende visies en plannen in het RO spoor worden potentiële locaties aangewezen waar ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn vanuit economische, politieke, sociale, landschappelijke, maar ook milieumotieven. Ook bij de ontwikkeling van stationsgebieden spelen deze motieven een rol. Vaak worden deze gebieden aangeduid als de economische motor van de stad, waar vastgoedontwikkeling voor een economische impuls moet gaan zorgen. Maar ook sociale motieven kunnen een reden zijn om aan de slag te gaan met een stationsomgeving. Een voorbeeld hiervan is het stationsgebied van Utrecht waar veel sociale problemen spelen in de sfeer van overlast. Het sociale motief speelt hier mede een rol bij het in gang zetten van de ontwikkeling van het stationsgebied.

Uit voorgaande wordt tegelijkertijd het facetmatige karakter van de ruimtelijke ordening duidelijk. Verschillende motieven kunnen aan de basis staan van de bouw- en ontwikkelingsmarkt. In het bijzonder de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden, die toch een belangrijke en centrale positie innemen bij het functioneren van een stad als geheel, zullen veel uiteenlopende en soms tegenstrijdige motieven het ontwikkelingsproces beïnvloeden. Een andere belangrijke factor is het grondbezit. In de volgende paragraaf zal hier op ingegaan worden.

3.4 De grondmarkt

In deze paragraaf zal ingegaan worden op het aspect dat een belangrijke rol speelt bij ruimtelijke ontwikkelingen: de grondmarkt. Hiermee wordt de markt bedoeld waarop percelen of kavels grond verhandeld worden, tussen boeren, gemeenten, projectontwikkelaars, en andere instellingen, bedrijven en particulieren. Allereerst zal ingegaan worden op de kenmerken en prijsvorming.

3.4.1 Kenmerken en prijsvorming op de Nederlandse grondmarkt

De grondmarkt is een bijzondere markt. Elk stukje grond heeft een unieke ligging en bepaalde kwaliteit, in economische zin: er is geen sprake van een homogene markt. Grond is bovendien niet of nauwelijks produceerbaar: het totale aanbod ligt vrijwel vast, afgezien van inpolderingen. Wel kan het aanbod per segment variëren vanwege bestemmingswijzigingen of verandering van functie. Daarnaast is een belangrijke karakteristiek van grond dat een specifiek gebruik van de grond effecten heeft op de waarde van nabijgelegen gronden. Dit komt tot uitdrukking in het direct ruimtegebruik en het indirect ruimtegebruik uit tabel 3.1 (Terpstra, 1993). De invloeden op de omgeving van een bepaald gebruik staan bekend als externe effecten.

Tabel 3.1: De vier dimensies rondom locaties

Dimensie	Reikwijdte
Absolute locatie	Feitelijke ligging
Relatieve Locatie	Situering 't.o.v.'
Direct ruimtebeslag	Oppervlakte en hoogte
Indirect ruimtebeslag	Invloeden op de omgeving

Bron: Terpstra (1993).

Prijsvorming

Op de grondmarkt geldt tevens het bekende principe van vraag en aanbod en de prijs wordt in belangrijke mate bepaald door de omvang hiervan. Wat uiteindelijk gerealiseerd kan worden op een bepaalde locatie is voor een belangrijk deel afhankelijk van de grondprijs¹⁹.

Een aantal factoren is van invloed op de wijze waarop de grondprijs tot stand komt. Ten eerste is grond een productiefactor waarvan het aanbod beperkt is. Grond is van nature een gegeven goed en is met uitzondering van inpoldering niet produceerbaar. Naarmate het grondgebruik toeneemt of meerdere claims op de beschikbare gronden komen neemt de druk op de grondmarkt toe. Hierdoor zullen keuzes gemaakt moeten worden en hier hangt een prijskaartje aan. Ten tweede wordt de grondprijs in belangrijke mate bepaald door de bestemming die aan de grond wordt gegeven. De prijs van woningrond is gemiddeld zeker vier à vijf keer zo hoog als landbouwgrond. Het zijn niet zo zeer de kosten die de verkopende partij moet maken die bepalen hoe hoog de prijs is, maar meer wat de kopende partij bereid is te betalen voor het stuk grond. Dit zal hij laten afhangen van de bestemming die hij voor ogen heeft (VROM en Financiën, 2001).

Een belangrijk aspect is de regisserende rol van de overheid²⁰. In grote lijnen bepaalt zij via het ruimtelijk beleid (uiteindelijk in bestemmingsplannen) hoe een perceel gebruikt mag worden. Zonering via bestemmingsplannen is daarbij de belangrijkste vorm van ingrijpen. Andere instrumenten zijn de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) en de Ontheffingswet. De Nederlandse grondmarkt wordt dan ook gekarakteriseerd als 'gesegmenteerd' (De Regt, 2003). De belangrijkste bestemmingscategorieën zijn: woningbouw, kantoorlo-

¹⁹ Zo is bijvoorbeeld een hoge grondprijs belemmerend voor het realiseren van groene functies.

²⁰ Door deze regisserende rol is er op de grondmarkt geen sprake van een vrije markt met volledige concurrentie.

caties, bedrijventerreinen, agrarische gebieden, natuur- en recreatiegebieden en infrastructuur. De overheid heeft dus door deze regisserende rol een belangrijke invloed op de toekenning van de hoeveelheid grond per functie. Dit heeft echter ook een keerzijde. Er wordt door verschillende partijen (boeren, gemeenten, ontwikkelaars, speculanten) veel geld verdiend aan bestemmingswijzigingen, hetgeen vaak niet aangewend wordt om nadelige effecten voor maatschappij, milieu of leefomgeving te compenseren.

Ten slotte wordt de prijs van de grond bepaald door de eigenschappen en de ligging van de grond (VROM en Financiën, 2001). De gebruiksmogelijkheden van een kavel zullen hier immers afhankelijk van zijn. De aanwezigheid van een drukke verkeersader in de nabijheid kan de grond minder aantrekkelijk of zelfs ongeschikt voor wonen maken.

3.4.2 Grondbezit en grondmarktpartijen

Om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken op een bepaalde locatie zal de initiatiefnemer de betreffende grond in bezit moeten hebben. Voor projectontwikkelaars vormt grond dus een belangrijke productiefactor. In Nederland wordt bijna 70 % van het grondgebied gebruikt voor de landbouw. Daarvan is zo'n 55-60 % van de grond daadwerkelijk in bezit van landbouwers. Het Rijk (voornamelijk domeinen) en beleggers (bijvoorbeeld banken)²¹ hebben de rest in bezit en wordt door hen verpacht aan boeren. Rijks- of particuliere instellingen zijn veelal de eigenaars van de bos- en natuurgronden. Ten slotte is het stedelijk gebied voornamelijk in bezit van bewoners of bedrijven, gemeenten en enkele rijksinstanties (De Regt, 2003). In de stationsgebieden is de grond grotendeels in handen van NS Vastgoed. Zoals al eerder beschreven bezit NS Vastgoed circa 150 tot 250 ha grond in sterk verstedelijkte gebieden. De grondpositie van NS Vastgoed zal in belangrijke mate afhangen van de gehanteerde gebiedsafbakening. Wel staat vast dat zij een vooraanstaande positie bekleedt als grondbezitter bij de ontwikkeling van stationsgebieden.

In het stedelijk gebied zijn het dus vooral de gemeenten, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, handelaren en beleggers²², die de dienst uit maken. Hier is wel een verschuiving richting particulier eigendom waar te nemen. Aansteker hiervan was de Nota Heerma in 1989 waarin de kernbegrippen decentralisatie, deregulering en verzelfstandiging centraal stonden. De nota stond voor een herordening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen staat en samenleving door: vergroting van het eigenwoning bezit, verzelfstandiging van woningcorporaties (bouw-, huur- en exploitatiebeleid), afschaffing van objectsubsidies en van woningbouw als conjunctuurinstrument (Van der Cammen & De Klerk, 1999). Gevolg hiervan is dat sindsdien particuliere marktpartijen actieve grondkopers voor stedelijke uitbreidingen zijn geworden.

²¹ De grootste particuliere grondeigenaar van Nederland is de Fortis Bank met 1,25%, oftewel 26.000 hectare, van het oppervlak in bezit (Hentenaar, 2005).

²² Beleggers en handelaren kopen grond om winst te maken uit grondprijsstijgingen in verband met mogelijke bestemmingswijzigingen. Beleggers kopen grond als lange-termijnbelegging. Handelaren zijn uit op korte-termijnwinsten ten gevolge van bestemmingswijzigingen zonder dat zij zelf bouwplannen hebben. Zij worden ook vaak als 'speculanten' aangeduid.

Via de aankoop van gronden of het sluiten van optiecontracten met huidige eigenaren verwerven projectontwikkelaars grondposities die door een bestemmingswijziging in de toekomst mogelijk als woningbouw- of bedrijfsgrond worden aangemerkt. Zij doen dit om zo een sterke onderhandelingspositie te hebben bij het verkrijgen van bouwopdrachten. Hierbij lijkt het innemen van grondposities vooral afhankelijk van de door de lokale bestuurlijke situatie geboden planologische duidelijkheid.

In de WRO is het namelijk zo geregeld dat grondeigenaren te allen tijde de in het bestemmingsplan geboden mogelijke functies zelf mogen realiseren. Dit wordt het zogenaamde zelfrealisatiebeginsel genoemd. Hierdoor zijn gemeenten genoodzaakt om voor het realiseren van hun plannen in zee te gaan met deze veelal grote partijen. In dit soort situaties verkopen de grondbezitters hun grond vaak door aan gemeenten in ruil voor een bouwclaim (bouwclaimmodel) of voor gezamenlijke exploitatie (gemeenschappelijk exploitatiemodel). Veelgehoorde kritiek hierbij is dat op dit soort ontwikkelingslocaties nu geen concurrentie plaatsvindt rond de prijs en kwaliteit van het stedenbouwkundig plan. De concurrentie vindt daarentegen juist plaats rondom de aankoop van grond en dit zou veelal ten koste gaan van de kwaliteit²³.

Volgens De Regt (2003) bestaan er weinig betrouwbare gegevens over het grondbezit van projectontwikkelaars en beleggers, daar deze over veel verschillende BV's beschikken, waarvan de identiteit of doelstelling niet bekend is. Daarnaast sluiten zij vaak economische overdrachtsovereenkomsten met boeren, waarbij deze laatsten overigens wel juridisch eigenaar van de grond blijven.

Wel is het zo dat gemeenten via het bestemmingsplan zeggenschap houden over het soort grondgebruik. In dit kader is een belangrijk aspect nog niet genoemd, namelijk de fundamentele beperking van het ruimtelijke ordeningsrecht. De eigenaar (of grondgebruiker) kan niet worden verplicht de aangegeven bestemming te realiseren, het bestemmingsplan heeft slechts een werend karakter (Van Buuren et al., 1999). Bij dringende noodzaak tot ontwikkeling van de locatie in een bepaalde richting zal een gemeente dus in onderhandeling moeten gaan met de eigenaar van de grond om de ontwikkeling in gang te zetten. Het is voor te stellen dat hierbij enige concessies worden gedaan. In dit kader is bijvoorbeeld de ontwikkeling van het stationsgebied in Utrecht interessant.

Utrecht Centrum Project

Onlangs heeft de stad Utrecht een definitief akkoord bereikt voor het stationsgebied. In dit gebied zijn naast de gemeente een drietal private partijen met grondposities actief: Corio (eigenaar winkelgebied Hoog Catherijne), NS Vastgoed en de Jaarbeurs. De gemeente Utrecht zit met het stationsgebied in haar maag. Graag zou zij het sterk verouderde stationsgebied herontwikkelen. De private partijen zijn wel gecharmeerd van de plannen, maar willen hun vooraanstaande positie in dit belangrijke gebied niet zomaar opgeven en stellen uiteraard allerlei voorwaarden. Om de private partijen mee te krijgen in

²³ Sinds enige tijd wordt onder andere door PvdA-kamerlid Adri Duivesteijn (bekend van de enquête rondom de bouwfraude) dan ook gepleit voor ontkoppeling van grondeigendom en bouwrecht.

de plannen voor het gebied heeft de gemeente allerlei toezeggingen moeten doen. Zo wordt bijvoorbeeld in het nieuwe bestemmingsplan meer ruimte gecreëerd voor de ontwikkeling van vastgoed, dan op dit moment mogelijk is. Deze 'trigger' heeft ervoor gezorgd dat de private partijen serieus om de tafel zijn gaan zitten met de gemeente. Naast deze uitbreidingscapaciteit in het bestemmingsplan heeft de gemeente nog een aantal individuele overeenkomsten gesloten met de private partijen.

Met Corio is de meest vergaande overeenkomst gesloten. Het gaat om de eerste fase van de uitbreiding en renovatie van het winkelcentrum Hoog Catharijne, rond plein Vredenburg. Aan het winkelcentrum Hoog Catharijne wordt binnen het deelgebied Vredenburg circa 19.000 m² winkelruimte (van de circa 35.000 m² geplande totale uitbreiding winkelruimte), 800 parkeerplaatsen en 150 woningen toegevoegd. Ook verkoopt Corio haar eigendommen in het huidige Muziekcentrum, zodat de gemeente snel kan beginnen met de verbouwing van het Muziekpaleis. Parallel aan de ondertekening van het contract voor deelgebied Vredenburg heeft Corio ook afspraken over de beoogde samenwerking met betrekking tot het nog te realiseren stadsdeelcentrum Leidsche Rijn met de gemeente gemaakt (PropertyNL, 2006)

Met NS Vastgoed is een ontwikkelovereenkomst gesloten. Vanuit het Masterplan krijgt NS Vastgoed de mogelijkheid 175.000 m² kantoorruimte te ontwikkelen. In het contract is vastgesteld dat de partij in het Stationsgebied 150.000 m² zal realiseren. Daarmee geeft NS Vastgoed invulling aan het Masterplan, dat een ruim opgezet Stationsgebied voorstaat. NS Vastgoed heeft dan 25.000 m² ontwikkelrechten buiten het Stationsgebied. In het Stationsgebied ontwikkelt NS Vastgoed daarnaast ook circa 300 woningen.

Ook tekenen de gemeente Utrecht en NS Vastgoed de samenwerkingsovereenkomst voor het ontwerp en realisatie van het nieuwe stadskantoor, aan de westkant van Utrecht Centraal. Het nieuwe stadskantoor is onderdeel van de 150.000 m² kantoorontwikkeling (PropertyNL, 2006).

Met de Jaarbeurs is een grondovereenkomst gesloten. De Jaarbeurs is nu gevestigd op een mengeling van eigen grond en erfpacht. Afsproken is dat wanneer de erfpacht eindigt in 2019, de Jaarbeurs zich terugtrekt op de zuidkant van het huidige gebied, ten zuiden van de geplande centrumboulevard. Dit gebied wordt in eeuwigdurende erfpacht aan de Jaarbeurs uitgegeven. Separaat worden afspraken gemaakt met ontwikkelaars Holland Casino, Wolff Cinema Groep voor de ontwikkeling van een megabioscoop, en Amrâth voor een 3-4 sterrenhotel, aangevuld met woningen. De gemeente heeft hiermee dus na 2019 de beschikking over een derde van het Jaarbeursterrein (ongeveer 7 hectare) aan de noordzijde van de centrumboulevard. Plannen daarvoor zijn nog niet gemaakt, maar gedacht wordt aan een mix van kunst, cultuur, leisure en entertainment met ruimte voor wonen en werken (PropertyNL, 2006).

Om de in het gebied aanwezige private partijen achter het plan te scharen heeft de gemeente Utrecht dus verschillende overeenkomsten moeten sluiten, die in het kort neer komen op extra ontwikkelingsrechten. Deze ontwikkelingsrechten gaan zelfs verder dan alleen het stationsgebied.

4 Projectontwikkeling en de rol van de ontwikkelaar

'Developers are the key coördinator and catalyst for development. They are the nexus of the occupier, investment and development sectors of the property market. They play a crucial role in interpreting the requirements of occupiers and investors and translating them into built form' (Henneberry and Rowley, 2002).

In dit hoofdstuk zal verder ingezoomd worden op de projectontwikkelaar en de rol die hij/ zij vervult op de vastgoedmarkt. Daarbij vormen drie vragen de kern van dit hoofdstuk: Wanneer stapt een ontwikkelaar in een ontwikkelingsproject, wat zijn de beweegredenen hierbij en naar welke projecten gaat zijn voorkeur uit. Alvorens hier verder op in te gaan zal eerst stil worden gestaan bij de ontstaansgeschiedenis van de professionele projectontwikkelingspraktijk.

4.1 Inleiding

Volgens de Neprom (2000) kunnen de eerste vormen van projectontwikkeling worden toegeschreven aan het Verenigd Koninkrijk. Hier werden rond 1830-1840 woningen en enkelvoudige winkelvoorzieningen gebouwd op terreinen die van oorsprong in bezit waren van de adel. Vervolgens werden rond 1850 door verzekeringsmaatschappijen kredieten verstrekt aan projectontwikkelaars en begonnen deze instellingen ook zelf met het construeren van vastgoedportefeuilles. Infrastructurele verbindingen en technologische ontwikkelingen zorgen vervolgens voor een ontwikkelingshousse.

Rond 1900 vonden de eerste vormen van projectontwikkeling in Nederland plaats, eveneens met woningbouw. Bouwondernemers en onroerendgoedmaatschappijen investeerden in verwerving van braakliggende gronden, waarop na goedkeuring van de gemeente het plan kon worden gerealiseerd. Alvorens tot realisatie over te gaan werd allereerst de geplande openbare ruimte overgedragen aan de gemeente.

Met de komst van de Woningwet in 1901 werden gemeenten verplicht om zelf uitbreidingsplannen te maken en bouwverordeningen op te stellen. Door deze rolvergroting en de invloed die woningcorporaties uitoefenen in de volkshuisvesting heeft de private projectontwikkeling zich in Nederland anders ontwikkeld dan in de Angelsaksische landen. Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog zijn het vooral de gemeenten die een dominante rol spelen, alhoewel ook in de bloeiende bouwperiode van de wederopbouw private ondernemingen een belangrijke rol opeisen. Sporadisch werden in deze periode ook winkelvoorzieningen ontwikkeld door private ondernemingen en het duurde zelfs tot 1965 voordat het eerste kantorenpannd voor de verhuur werd opgeleverd.

Projectontwikkeling zoals wij die nu kennen kreeg bekendheid rond eind jaren '60 begin jaren '70. De extreme bevolkings- en economische groei veroorzaakten in Nederland een dringende behoefte aan ruimte bestemd om in te wonen, te werken en te recreëren. Private partijen signaleerden deze markt-vraag en wisten hier goed op in te spelen. Er ontstond vraag naar marktkennis over deze behoefte en naar initiatieven om deze marktkennis door middel van een programma van eisen te vertalen in concepten en deze binnen het kader van de ruimtelijke ordening te ontwerpen, te realiseren en alle taken die

hiermee samenhangen te coördineren (De Kousemaeker, 1994). Het vertrouwen in de juistheid van de visie en marktkennis bepaalt of de ontwikkelaar bereid is geheel of gedeeltelijk het risico van realisatie en afzet te nemen. Daarnaast hebben de toegenomen complexiteit van het bouwproces, de behoefte aan continuïteit van bouwondernemingen en de grotere marges die te behalen zijn met projectontwikkeling tevens bijgedragen aan de groei van private ondernemingen in deze tak van sport.

Als gevolg van deze gunstige marktomstandigheden verdienden marktpartijen veel geld op de vastgoedmarkt; hun naam was definitief gevestigd. In 1974 bundelden de projectontwikkelaars hun krachten, en werd de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (Neprom) opgericht.

Bovenstaande lijkt een 'never ending' succes story, maar schijn bedriegt. Tijdens de recessie van begin jaren '80 blijkt de vermogensstructuur van de projectontwikkelingsmaatschappijen niet voldoende te zijn om de risico's van de aangegane verplichtingen te dragen. In deze periode stagneert de economie, blijft de inflatie hoog en loopt de rente verder op. Als gevolg hiervan dalen de woningprijzen en ontstaat er een stuwmeer aan onverkochte nieuwbouwwoningen. Een aantal projectontwikkelaars gaat hieraan ten onder en wordt failliet verklaard.

Na deze dip in de markt breekt, geholpen door een herstellende markt, aan het eind van de jaren '80 een nieuwe periode aan met veranderende marktverhoudingen. Volgens De Kousemaeker (1994) kenmerkt deze periode zich door de publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS). De overheid, belegger, ontwikkelaar en gebruiker vinden elkaar in deze samenwerkingverbanden met als doel het realiseren van projecten met een over het algemeen hoog kwaliteitsniveau.

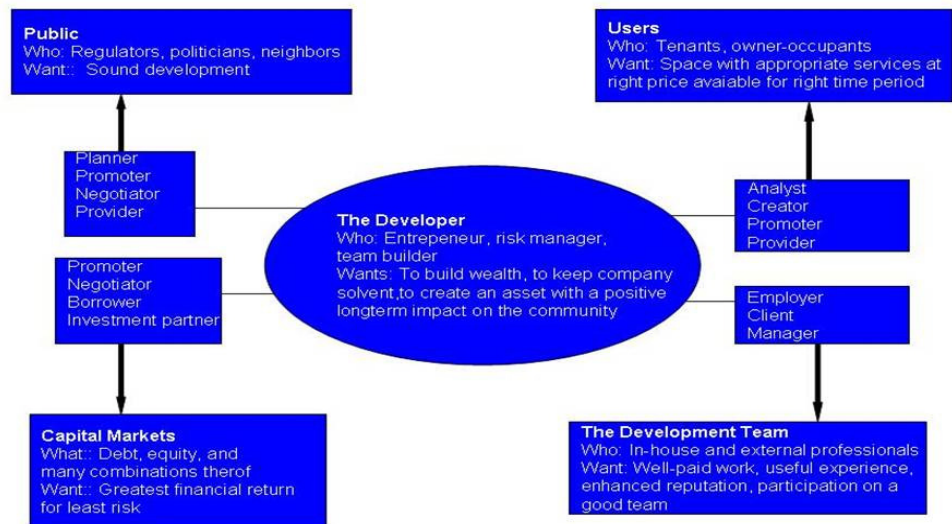
Nu meer duidelijkheid is ontstaan omtrent de ontstaansgeschiedenis van de projectontwikkelaar en de achtergronden hierbij, zal hierna ingegaan worden op de onderlinge verschillen.

4.2 De projectontwikkelaar

Bij het bredere publiek bestaat veelal het beeld dat de projectontwikkelaar een machtig en invloedrijk persoon is die goedkoop inkoop en duur verkoopt. Hij wordt gezien als een persoon die in een relatief korte tijd snel zaken doet en daar een goed gevulde beurs aan overhoudt. De negatieve verhalen van de parlementaire enquête naar de bouwfraude waarbij onder andere het handelen van projectontwikkelaars en bouwondernemingen met betrekking tot grondposities en overheidsrelaties werd onderzocht, heeft hier zeker toe bijgedragen.

Het is echter te simplistisch een projectontwikkelaar zo neer te zetten. Volgens Miles et al. (2000) opereert een projectontwikkelaar op verschillende niveaus en neemt hij hierbij verschillende rollen aan; van lener op de kapitaalmarkt, manager van het ontwikkelingsteam tot marketingdeskundige op de gebruikersmarkt van vastgoed. In figuur 4.1 is de centrale rol die de projectontwikkelaar vervult weergegeven.

Figuur 4.1: De verschillende rollen van de projectontwikkelaar



Bron: Miles et al. (2000).

Samenvattend kan gesteld worden dat een projectontwikkelaar omschreven kan worden als een risicodragende investeerder, initiator, coördinator en realisator van alle facetten die bij het vervaardigen en opwaarderen van onroerend goed aan bod komen en die als doel heeft deze vastgoedproducten met winst aan de markt te verkopen. Ondernemerschap en projectmanagementcapaciteiten zijn hierbij onmisbare elementen.

De werkgebieden van een ontwikkelaar kunnen sterk variëren. Zo zijn zij actief binnen zowel het bestaand stedelijk gebied als op nieuwe uitbreidingslocaties. De markten waarop zij actief zijn betreffen dus naast de nieuwbouwmkt ook de vervangings- en herontwikkelingsmarkt. In de volgende paragraaf zal dieper worden ingegaan op de mogelijke onderscheidingskenmerken.

4.2.1 Typen ontwikkelaars

Net als bij de meeste ondernemingen geldt voor projectontwikkelaars de voor de hand liggende doelstelling: continuïteit van de onderneming op de lange termijn. Om dit mogelijk te maken zal tenminste quitte gespeeld moeten worden, maar zal zeker winst noodzakelijk zijn om investeringen mogelijk te maken en eventuele tegenvallers op te vangen. Bovendien zullen aandeelhouders een vergoeding willen zien voor hun geïnvesteerde vermogen. Projectontwikkelaars streven dus naar winstmaximalisatie. Maatschappelijke veranderingen, zoals toegenomen complexiteit en de mondigheid van burgers hebben ook op de groep van projectontwikkelaars hun weerslag gehad en zijn terug te vinden in hun werkwijze.

Afhankelijk van de ontstaansgeschiedenis van de projectontwikkelaar en de bloedgroep waartoe de onderneming behoort, zijn naast de primaire doelstelling winstmaximalisatie een aantal secundaire doelstellingen aan de orde. Op basis van deze secundaire doelstellingen is een verdere onderverdeling naar typen projectontwikkelaars mogelijk. Te denken valt aan een onderscheid op basis van:

- specialisme
- omzet
- gelieerdheid
- beursgenoteerdheid
- geografische markt

Op de aspecten specialisme en gelieerdheid zal verder ingegaan worden.

Specialisme

Zoals al eerder besproken kan de vastgoedmarkt opgedeeld worden in verschillende categorieën, zoals de residentiële vastgoedmarkt, de markt voor commercieel vastgoed en de markt voor bedrijfsruimten. Elke markt heeft zo zijn eigen kenmerken en karakteristieken maar ook beperkingen en mogelijkheden. Gedurende de tijd dat projectontwikkeling bestaat is een aantal ontwikkelaars zich gaan specialiseren op één specifieke tak. Zo bestaan er ontwikkelaars die enkel en alleen opereren op de markt voor commercieel vastgoed. Een dergelijk specialisme betekent naast veel voordelen wel een risicovergroting. Indien bijvoorbeeld wegens economische omstandigheden de betreffende deelmarkt problemen ondervindt is geen alternatief voor handen. Veel ontwikkelaars spreiden dan ook hun activiteiten en zijn op meerdere deelmarkten actief, of de focus wordt verlegd op projecten waarin de verschillende deelmarkten zijn vertegenwoordigd.

Ontwikkelaars hebben daarnaast bijvoorbeeld een specialisme ontwikkeld in complete gebiedsontwikkelingen, specialistische locaties, herstructurering, de revitalisatie van gebouwen, of binnen- dan wel buitenstedelijke locatieontwikkeling. NS vastgoed is een voorbeeld van een ontwikkelaar die zich gespecialiseerd heeft op een specifieke locatie: stationsgebieden.

De PropertyNL top-101 Ontwikkelaars laat tevens zien dat zich langzaam een stille revolutie in projectontwikkeling aftekent. Volgens Van Enk (2005) bestaat dé ontwikkelaar niet meer. Steeds meer verschillende specialisaties manifesteren zich rond de te ontwikkelen omgeving, variërend van financieel constructeur, gebiedsontwikkelaar, conceptontwikkelaar tot huisvester voor eindgebruikers.

Gelieerdheid

Een tweede onderscheidingscriterium is de gelieerdheid. Hiermee wordt bedoeld of de ontwikkelaar onder de verantwoordelijkheid van een moederbedrijf valt en zo ja wat de achtergrond van dit moederbedrijf is. Alhoewel de werkzaamheden in grote mate overeenkomen, is het voor een goed begrip noodzakelijk de verschillende belangen en drijfveren in het achterhoofd te houden.

Onafhankelijke ontwikkelaar

Vastgoedontwikkeling is bij de onafhankelijke ontwikkelaar de kerntaak van de onderneming, oftewel de 'core business'. In tegenstelling tot de gelieerde ontwikkelaars hoeven de onafhankelijke ontwikkelaars geen rekening te houden met de kerntaak van de moedermaatschappij. Door deze onafhankelijke positie hebben desbetreffende partijen veel meer vrijheden bij de realisatie van projecten. Zo zullen bijvoorbeeld minder beperkingen gelden ten

aanzien van het inschakelen van partijen en zal inmenging met de strategie vanuit het hoger management beperkter zijn.

Gelieerde ontwikkelaar

De categorie gelieerde ontwikkelaars kan op basis van de bevindingen van Huisman (2004) en Terpstra (1993) onderverdeeld worden in vijf categorieën:

1) Ontwikkelen bouwonderneming

In de loop der jaren zijn steeds meer aannemers zich naast hun kernactiviteit als bouwer gaan begeven op het terrein van projectontwikkeling. Zoals eerder beschreven is dit voornamelijk ontstaan vanuit het oogpunt om hiermee de voortgang van hun kernactiviteiten te kunnen garanderen. Bijkomend voordeel van deze 'alles-onder-één-dak' constructie is dat gemakkelijk kennisuitwisseling kan plaatsvinden tussen uitvoerende en ontwikkelende tak ten aanzien van procedures en wijze van werken.

Echter kan niet gesteld worden dat in de praktijk alle realisatiegerelateerde activiteiten aan het eigen concern zullen worden uitbesteed. Zo bestaan er verschillende varianten uiteenlopend van:

- verplichte aanbesteding binnen het eigen concern;
- verplichting om allereerst met eigen bouwbedrijven om de tafel te gaan zitten;
- volledig vrije keus ten aanzien van aanbesteding aannemer.

Nadeel van deze combinatie is het arbeidintensieve karakter van een bouwonderneming, waardoor bij dreigende leegloop van opdrachten, druk wordt uitgeoefend op de ontwikkeltak. Hierbij wordt echter vergeten dat ontwikkelen kapitaalintensief is en dat elke fout fataal kan aflopen.

2) Ontwikkelen woningcorporatie

De oorspronkelijke taken van de woningcorporaties zijn het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Tegenwoordig is het werkgebied van de woningcorporaties uitgebreid met het bouwen van koopwoningen en het verbeteren van de leefbaarheid van de buurten waar hun woningen staan. Deze uitbreiding van het werkterrein is voornamelijk toe te schrijven aan de afgenomen staatsbemoeienis, vooral wat de financiering betreft. Door deze privatisering zijn de corporaties sinds 1994 zelf verantwoordelijk geworden voor hun eigen financiële gezondheid en continuïteit. Door de jaren heen hebben zij zich ontwikkeld van semi-overheidsinstellingen tot volwaardig zelfstandig opererende ondernemingen, die voldoende rendement nastreven om zo het hoofd boven water te houden. Woningcorporaties doen tegenwoordig niet onder voor de overige professionele projectontwikkelaars en zijn daarmee geduchte concurrenten geworden.

3) Ontwikkelen institutionele belegger

Tot deze groep kunnen de verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen of vastgoedbeleggingsfondsen gerekend worden. Zij beleggen vaak een specifiek aandeel van hun totale beleggingsportefeuille in vastgoed vanwege:

- de mogelijke bescherming tegen inflatie;
- risicospreiding. Het rendement van vastgoed correleert weinig met dat van aandelen en obligaties.

Sommigen van deze institutionele beleggers ontwikkelen voor de eigen portefeuille om zo producten af te leveren die qua samenstelling en kwaliteit hierbij aansluiten. Uiteraard speelt ook de ontwikkelingswinst die gerealiseerd kan worden voor de eigen onderneming een rol. Institutionele beleggers hebben zich de afgelopen jaren enigszins teruggetrokken uit de ontwikkelmarkt alhoewel de verwachting is dat beleggers weer vaker zelf ontwikkeltrajecten zullen initiëren.

4) **Ontwikkeldende financiële instelling**

Financiële instellingen richten zich naast een toename van de omzet op projectontwikkeling om de financieringsactiviteiten te doen laten toenemen. Het gaat dan om vormen van acquisitie ten behoeve van de eigenlijke banktaken zoals kredietverlening en het verschaffen van hypotheeklen. Naast de continuïteit van de eigen 'ontwikkeldonderneming' spelen dus ook hogere doelen zoals vergroting van de hypotheekportefeuille van het moederbedrijf.

5) **Ontwikkeldende makelaardijen**

Even als bij de voorgaande categorieën geldt ook hier dat door het initiëren van projecten werk wordt gecreëerd voor de kernactiviteiten. Het voornaamste doel van deze laatste groep is het laten stijgen in waarde van onroerend goed door functieverandering of functieverbetering. De kennis die zij bezitten, doordat zij voortdurend in contact staan met potentiële afnemers geeft hun een voorsprong.

6) **Ontwikkeldende retailers**

Een laatste categorie die steeds meer in opkomst is, kan omschreven worden als de zelfontwikkeldende retailer. Volgens Van Enk (2005) is deze opkomst gemakkelijk te verklaren. 'Als immers voldoende kapitaal voorhanden is en allerlei vastgoedexpertise valt in te huren, waarom dan niet moeten de ontwikkelingswinst grijpen?' Voorbeelden van ondernemingen die binnen deze categorie vallen zijn: Ikea, C&A, Ahold, Philips en Zeeman.

Nu meer duidelijkheid is ontstaan over de mogelijke verschillen die bestaan op basis van de achtergronden van de ontwikkelaar is het tijd de vraag te beantwoorden wanneer ontwikkelaars bij vastgoedontwikkeling betrokken zijn en hoe de relaties met andere partijen zijn vorm gegeven.

4.3 **Samenwerkingsvormen**

Zoals eerder geconstateerd is bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden een veelvoud aan partijen betrokken. Naast één of meerdere marktpartijen zal op enigerlei wijze de gemeente altijd een rol vertegenwoordigen; uiteenlopend van scheidsrechter aan de zijlijn, tot actief deelnemer in de uitvoeringsfase. Grond vormt de productiefactor van vastgoed en het grondeigendom kan daarom in belangrijke mate gezien worden als bepalende factor ten aanzien van de samenwerkingsvorm. Zeker bij binnenstedelijke stationsgebieden waar een grote verscheidenheid in eigendomsstructuur aanwezig is, vormt dit een lastig aspect.

De 'macht' die grondposities geeft blijkt uit tabel 4.1, waarin per samenwerkingsvorm, voor de verschillende ontwikkelingsonderdelen de taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en marktpartij zijn uitgewerkt²⁴.

Tabel 4.1: Overzicht van een aantal bekende publiek-private samenwerkingsvormen

	Grondeigendom en -verwerving	Planvorming	Bouw- en woonrijp maken aanleg openbaar gebied	Gronduitgifte	Realiseren vastgoed
Traditioneel model	gemeente	gemeente	gemeente	gemeente	markt
Bouwclaim model	gemengd, markt > gemeente	gemeente	gemeente	gemeente	markt
Joint Venture	gemengd en gedeeld	gedeeld	gedeeld	gedeeld	markt of gedeeld
Exploitatie overeenkomst	markt	markt of gedeeld	markt of gemeente	markt	markt
Concessie model	markt, gemeente of gemengd	markt	markt	markt	markt

Bron: VNG (2005).

Bij het traditionele model is de rol van de ontwikkelaar beperkt tot puur het realiseren van het vastgoed. Door het ontbreken van een concreet machtsmiddel (grondeigendom) kan hij geen tot weinig invloed uitoefenen op de planvorming. Bij het bouwclaim model daarentegen heeft de ontwikkelaar wel een grondpositie en gebruikt hij dit als ruilmiddel om later aanspraak te maken op de door de gemeente uit te geven bouwrijpe grond. In het joint venture model zijn de verschillende taken en verantwoordelijkheden hoofdzakelijk gedeeld. Hier is de invloed van de ontwikkelaar op de planvorming dus aanzienlijk groter. De exploitatie overeenkomst houdt in dat de ontwikkelaar zijn grond bouwrijp maakt en er vervolgens op bouwt. De kosten voor gemeenschappelijke voorzieningen worden bij de gemeente verhaald. Ten slotte wordt bij het concessiemodel door de gemeente de ontwikkeling of een deel hiervan getenderd, door bijvoorbeeld het uitschrijven van een prijsvraag. Onderlinge concurrentie tussen ontwikkelaars staat bij deze variant dus centraal.

De samenwerkingsvorm bepaalt daarmee in grote lijnen welke vrijheden en interventie mogelijkheden de ontwikkelaar tot zijn beschikking heeft. Aangezien uit eerdere hoofdstukken gebleken is dat met de daadwerkelijke invulling van het plan nog een opmerkelijke hoeveelheid 'milieuwinst' te halen valt, zullen vooral die samenwerkingsvormen waarbij de ontwikkelaar zijn visie in de planvorming kwijt kan interessant voor hem zijn. Vooral in het concessiemodel, waar veel met prijsvragen gewerkt wordt, liggen voor de creatieve ontwikkelaar mogelijkheden. Door bij zijn projectvoorstel milieuaspecten in het ontwerp te integreren en hier bovendien in zijn presentatie nadrukkelijk aandacht aan te schenken, kan hij een voorsprong creëren ten opzichte van de concurrentie.

²⁴ Dit schema bevat een overzicht van de in de praktijk meest voorkomende samenwerkingsvormen. Het is daarmee een niet-limitatieve opsomming. Bovendien zijn in de praktijk mengvormen van de in de tabel omschreven modellen gebruikelijk.

De rol van de projectontwikkelaar bij een ontwikkelingsproject kan grofweg op twee manieren worden omschreven:

1) Initiatiefnemer

De ontwikkelaar is in dit geval zelf eigenaar van de grond en heeft de intentie hier zijn plan te realiseren.

2) Partner

Het eigendom van de grond is niet in handen van de ontwikkelaar, maar hij wordt door de eigenaar hiervan uitgenodigd tot het indienen van een plan en het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst.

De opsplitsing van projecten op basis van deze tweedeling is namelijk belangrijk voor een aantal keuzemomenten. De beslissing tot aankoop van een perceel zal bij een ontwikkelaar altijd gepaard gaan met de toekomstige bestemming voor dit perceel. Mede op basis hiervan wordt de maximale grondprijs bepaald. Een ontwikkelaar zal dus zo veel mogelijk kennis en zekerheden willen vergaren over de ontwikkelingsmogelijkheden, de beperkingen en de risico's die hiermee gepaard gaan. Als initiatiefnemer heeft de ontwikkelaar die de grond in eigendom heeft, daarmee een hoofdrol in de hoe vraag. In grote lijnen kan gesteld worden dat hij in dit soort gevallen over meer vrijheden beschikt.

In de tweede situatie waarbij de rol van de ontwikkelaar te omschrijven valt als die van partner is de gemeente veelal de eigenaar van de grond. Dit soort verbanden staan bekend onder de noemer Publiek Private Samenwerking (PPS). Participatie door projectontwikkelaars kan in principe zowel aan het begin, halverwege of aan het eind plaatsvinden. De voorkeur van projectontwikkelaars gaat vaak uit naar de beginfasen. Gemeenten zijn echter vaak huiverig om marktpartijen vroegtijdig in te schakelen en zich te binden aan een partij die in de vervolgfases onvoldoende bereid is risicodragend en langdurig te participeren en zijn producten en diensten te leveren tegen concurrerende marktprijzen.

De ruimte die marktpartijen bij de planontwikkeling krijgen verschilt sterk. Politieke doelstellingen, stedenbouwkundige argumenten en grondopbrengsten zijn aspecten die voor een gemeente zwaar tellen. Deze staan nog al eens op gespannen voet met de uitgangspunten die ontwikkelaars hanteren. Volgens Huisman (2004) is dit een reden waarom tot op heden de meeste marktpartijen het niet is gelukt een positie vooraan in het planproces te bemachtigen.

Vaak zijn ook de rol en meerwaarde van marktpartijen onvoldoende bekend. In tabel 4.2 staat een overzicht van activiteiten waarom ontwikkelaars in bepaalde fasen worden ingezet.

Tabel 4.2: de meerwaarde die een ontwikkelaar kan hebben gedurende de initiatief- en planvormingsfase.

Fase	Activiteit waarbij ontwikkelaar meerwaarde heeft.
Initiatiefase	<ul style="list-style-type: none"> • Quick scan locatie • Globale risicoanalyse • Visie op samenwerking
Planvormingsfase	<ul style="list-style-type: none"> • Marktvisie woningen, winkels, voorzieningen en infrastructuur • Krachtenveldanalyse • Financiële risicoanalyse, belastingtechnische aspecten • Visie op Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) • Investeringsvisie • Risicodragende participatie: <ul style="list-style-type: none"> A. grondexploitatie B. vastgoedexploitatie • Verwerving van particuliere gronden en opstallen • Communicatie en wijkmarketing • Projectontwikkelingscapaciteit (kennis en vaardigheden) en -management • Contractvorming

Bron: SBR.nl

Marktpartijen worden dus vanuit verschillende overwegingen bij een ontwikkeling betrokken:

- risicodragende participatie (overname deel risico's)
- grondposities (medewerking noodzakelijk om plan uit te voeren)
- originaliteit (aandragen ideeën)
- creativiteit (in planproces)
- efficiëntie (van wensdroom naar haalbare ontwikkeling)
- expertise (meer verstand van de markt)
- publieke meerwaarde (geld genereren voor publieke zaken)

Gezien vanuit de kenmerken van complexe binnenstedelijke stationsontwikkelingen biedt marktparticipatie perspectieven. Dit soort projecten vraagt om:

- ondernemerschap (visie, geloof, initiatief, risico);
- integratie en coördinatie van activiteiten, zoals marktonderzoek, ontwerpen, bouwvoorbereiding, financiering, planning en public relations;
- samenwerking met overheden en belanghebbenden die het ruimtelijke planningsproces door belangen, vergunningen en voorschriften beïnvloeden.

Voorheen was het voornamelijk de gemeente die optrad als initiator, planvormer en beleidsbepaler bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden. Juist nu deze rolverdeling langzaam verdwijnt en er meer marktwerking zichtbaar wordt is het interessant welke rol ontwikkelaars kunnen vervullen en wat de kracht van een ontwikkelaar is op milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties. En een niet onbelangrijke vraag: hoe dienen zij zelf het proces rondom de ontwikkeling van dergelijke locaties in te richten. In de volgende hoofdstukken zal hier een antwoord op gegeven worden.

5 Milieu/ ruimte–conflicten bij binnenstedelijke stationsgebieden

Al eerder kwam naar voren dat binnenstedelijke stationsgebieden om uiteenlopende redenen geschikt zijn om te herontwikkelen tot een hoogwaardig centrum stedelijke omgeving met een mix van functies. Toch blijken in de praktijk verschillende hindernissen de ontwikkeling van stationsgebieden in eerste instantie in de weg te staan. Gemeenten en ontwikkelaars staan volgens Klarus (2004) huiverig tegenover de ontwikkeling van stationsgebieden, voornamelijk door hindernissen op het gebied van milieuregelgeving. Ook uit de studie van Bruil et al. (2004), Ecorys-Kolpron (2002) en de ervaringen van de Stad & Milieubenadering blijkt dat milieuregelgeving een heikel punt is bij de ontwikkeling van stationsgebieden. In de volgende paragrafen zal deze problematiek nader uit de doeken worden gedaan.

5.1 Inleiding

Conflicten ontstaan veelal in situaties waarbij verschillende beleidsterreinen trachten zelfstandig (sectoraal) een invulling te geven aan de inrichting van de fysieke ruimte. Ontwikkelingen of beleid op het ene terrein kan daarbij zorgen voor beperkingen op het andere terrein. Er wordt gesproken van milieu/ ruimte-conflicten wanneer strakke, niet locatiespecifieke milieuregelgeving beperkingen oplegt ten aanzien van lokaal noodzakelijk geachte ruimtelijke ontwikkelingen (De Roo, 2001). Dergelijke conflicten zullen veelal optreden in dynamische stedelijke omgevingen. Om een optimaal resultaat te bereiken zal een gedegen afstemming van de verschillende beleidsterreinen noodzakelijk zijn. In situaties waarbij het initiatief van de locatieontwikkeling bij de ontwikkelaar ligt zal deze met zijn rol als 'procesorganizer' verantwoordelijk zijn voor deze afstemming.

Het terrein van de milieuregelgeving is één van de beleidsterreinen waarmee de ontwikkelaar tot overeenstemming moet komen, of liever gezegd waaraan voldaan moet worden. Afhankelijk van het soort plan, de omvang, de inhoud en de locatie dienen ruimtelijke plannen getoetst te worden aan milieukwaliteitseisen, veelal in de vormen van milieunormen. Daarnaast gelden een aantal algemene milieuregels. Een veel toegepaste methode om potentiële conflictsituaties te voorkomen is de toepassing van zonerings. Milieuzonering is het aanbrengen van een noodzakelijke ruimtelijke scheiding tussen milieubelastende en milieugevoelige functies ter bescherming of ter vergroting van de leefkwaliteit²⁵. Milieuzonering kan dus om extra ruimte vragen, daar waar de ontwikkelaar zal streven naar optimale benutting van de vierkante meters.

Deze koppeling van ruimtelijke plannen en milieukwaliteitseisen kan in de praktijk voor de nodige belemmeringen/ spanningen zorgen. Volgens Pots

²⁵ Bij ruimtelijke scheiding kan een uitwaartse of inwaartse zonerings worden gehanteerd. Uitwaartse zonerings gaat uit van de milieubelastende functie, met als doel milieugevoelige functies in de omgeving te weren. Bij inwaartse zonerings wordt vanuit de gevoelige functie een beschermende bufferzone gecreëerd.

(2005) is bij een aantal grote ontwikkelaars dan ook de stille wens aanwezig om ruimtelijke plannen los te koppelen van het stellen van eisen aan de kwaliteit van het milieu. De hoofdstroom van projectontwikkelaars in de vorm van de Neprom nuanceert deze stelling echter en duidt de koppeling als verstandig aan (Pots, 2005).

De vraag rijst wat nu precies de milieuaspecten zijn die beperkingen kunnen opleggen aan ruimtelijke initiatieven op binnenstedelijke stationslocaties. Het woord beperkingen in bovenstaande geeft meteen een negatieve lading en het werkwoord kunnen vormt in dit verband dan ook een belangrijke nuance. Wanneer milieuregelgeving ter sprake komt bij ruimtelijke ontwikkelingen is de algemene tendens immers al snel 'daar zijn de anti-ontwikkelaars'. Zoals zal blijken verderop in dit onderzoek is de omgang²⁶ met en de houding tegenover milieuregelgeving een sterk bepalende factor.

5.1.1 Ruimteclaims

Het probleem bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden is dat er in feite een viervoudige claim op de ruimte van het stationsgebied ligt. Het is deze viervoudige claim, waarin het milieu-/ ruimteconflict ligt opgesloten. De eerste claim is afkomstig van lokale partijen zoals gemeenten, woningcorporaties en ontwikkelaars. Zij zijn geïnteresseerd in deze locaties vanwege de eerder besproken interessante ontwikkelingspotenties. De tweede claim is afkomstig van de Nederlandse Spoorwegen. Zij wil een veilig en aantrekkelijk station met een aansprekend aanbod van producten en diensten. De derde claim is afkomstig van de nationaal opererende beheerder van het Nederlandse spoorwegennet, ProRail. Zij hebben er belang bij dat de ruimtelijke inrichting rondom haar infrastructuur zo min mogelijk beperkingen oplegt aan de transportactiviteiten. Daarbij geldt dat zij niet alleen alert zullen zijn op de huidige situatie, maar aan de hand van toekomstige prognoses ook hun toekomst zeker zullen stellen. Hierin is duidelijk het spanningsveld herkenbaar tussen enerzijds milieu en anderzijds ruimtelijke ontwikkeling. Tot slot komt de vierde claim tot uiting in de leefomgevingskwaliteit van het gebied. Deze claim is voornamelijk afkomstig van de bewoners in de stationsomgeving, maar ook milieuorganisaties en andere belangengroeperingen kunnen hiertoe gerekend worden. Daarnaast komt de leefomgevingskwaliteit tot uiting in diverse ruimtelijke en milieuwetgeving. Deze viervoudige claim op hetzelfde gebied maakt het milieu/ ruimte-conflict in stationsgebieden uitermate complex.

De projectontwikkelaar bevindt zich op stationslocaties in een web van actoren en zal moeten concurreren om de (milieu)ruimte. Hij zit hierbij in een lastig parket. Om zijn doelstelling (bijvoorbeeld woningbouw) vanuit milieukundig oogpunt mogelijk te maken is hij grotendeels afhankelijk van aspecten waar hij geen of weinig grip op heeft. In de volgende paragraaf zal dit verduidelijkt worden. Allereerst zal de kern van het milieu/ ruimteconflict ontrafeld worden.

²⁶ Omgang is in dit kader een breed begrip waartoe zowel procesmatige als inhoudelijke aspecten behoren.

5.1.2 De probleemveroorzaker

Het spoorwegverkeer en dan in het bijzonder het goederenvervoer is de grootste veroorzaker van de problematiek. De treinbewegingen produceren geluid en dit zorgt voor overlast. Als over de spoorlijn daarnaast nog eens gevaarlijke stoffen worden vervoerd gelden er bovendien randvoorwaarden voor de veiligheid van de omgeving, oftewel externe veiligheid. De situatie wordt nog complexer als op het spoorwegemplacement bovendien handelingen met wagons plaatsvinden. Dit heeft zowel gevolgen voor geluid als de externe veiligheid. Tot slot wordt bij de herontwikkeling veelal gebruik gemaakt van locaties waar voormalige zwaar vervuilende industrieën waren gevestigd. Dit betekent dat de kans op verontreinigingen in de bodem extra groot is.

Voor deze aspecten heeft de overheid verschillende normen en randvoorwaarden opgelegd in de vorm van milieuregelgeving. Hiervoor geldt in principe dat indien een locatie niet voldoet aan de normen, dan kan het bestemmingsplan niet gewijzigd worden en kan de ontwikkeling geen doorgang vinden. In de volgende paragrafen zal verder op het beleid en de mogelijke oplossingsrichtingen rondom de drie milieuaspecten die een rol spelen bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden worden ingegaan. Een uitvoerige beschrijving zou in het kader van dit onderzoek te ver gaan. Gekozen is om naast een korte introductie van het aspect en de belangrijkste ontwikkelingen de essentiële acties te omschrijven die in geval van nieuwe ontwikkelingen relevant zijn, waar aandacht aan geschonken moet worden en de knelpunten²⁷. Hierbij wordt als het ware gekeken door de 'bril' van de ontwikkelaar. Elk paragraaf wordt afgesloten met een eenvoudig stappenplan per milieuaspect dat een soort leidraad vormt voor de ontwikkeling van milieubelaste locaties²⁸.

5.2 Geluid

De Wet geluidhinder (Wgh) vormt de basis bij ruimtelijke afwegingen waarbij geluidaspecten een rol spelen. Als hoofdelementen kent deze Wet een regeling van normstelling voor geluidsbronnen en voor geluidsgevoelige objecten en een regeling van zonering rond geluidsbronnen (Van der Meijden, 2004). Voor toepassing is het van belang te weten of de geprojecteerde objecten geluidgevoelig zijn of niet²⁹. Volgens de Wet geluidhinder zijn de volgende bestemmingen geluidgevoelig:

- woningen;
- scholen en overige onderwijsinstellingen;
- ziekenhuizen en verpleeghuizen;
- andere gezondheidsgebouwen en de terreinen hierbij;
- woonwagenstandplaatsen.

²⁷ De Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu heeft hierbij als belangrijke informatiebron gediend.

²⁸ Deze stappenplannen zijn niet locatiegebonden.

²⁹ In het geval de bestemmingen niet geluidgevoelig zijn, hoeft niet getoetst te worden aan de Wgh. Wel zal echter aan het Bouwbesluit voldaan moeten worden die een binnenniveau voorschrijft van 40dB(A) voor kantoren.

De belangrijkste stappen die ten aanzien van geluid doorlopen moeten worden zijn:

- 1) Identificatie van de bron: industrielawaai, luchtvaartlawaai, rail- en wegverkeerslawaai
- 2) Onderscheid bestaande en nieuwe situatie³⁰

Tabel 2.1: De basisnormstellingen voor geluid

Lawaaisoort	Voorkeurgrenswaarde voor woningen	Hoogste waarde na ontheffing of vrijstelling voor woningen	Stiltegebieden en overige geluidgevoelige gebieden
Verkeerslawaai			
Railverkeerslawaai	57 dB(A)	70 dB(A)	40 dB(A) – indicatieve norm
Wegverkeerslawaai	50 dB(A)	70 dB(A)	40 dB(A) – indicatieve norm
Industrielawaai			
Industrieterreinen	50 dB(A)	55 dB(A)	40 dB(A) – indicatieve norm
Vergunningplichtige bedrijven	Afhankelijk van het type gebied	55 dB(A)	40 dB(A) – indicatieve norm
AMvB-bedrijven	50 dB(A) of minder afhankelijk van het type gebied	Hogere waarde met nadere eis	-
Luchtvaartlawaai			
Grote en militaire vliegvelden	35 KE		-
Kleine vliegvelden	47 BKL		-
Lawaaisporten en evenementen			
	Afhankelijk van het regime, namelijk industrieterrein (bijvoorbeeld permanent crossterrein) of vergunningplichtig bedrijf (bijvoorbeeld schietsportterrein) of van lokale verordeningen (vaak bij evenementen)		-

NB: Deze tabel is een vereenvoudigde samenvatting. Voor de exacte normen wordt verwezen naar de wetten. De waarden voor andere geluidgevoelige bestemmingen dan woningen, wijken enigszins af.

Bron: VROM (2005a).

De uitkomst van het doorlopen van bovenstaande stappen bepaalt of wel/niet aan de normen voldaan wordt. Het in eerste instantie niet voldoen aan de normen sluit bouwen niet meteen uit. Er zijn verschillende maatregelen denkbaar waardoor uiteindelijk wel aan de waarden voldaan wordt. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in:

- bronmaatregelen;
- maatregelen in de overdrachtsfeer;
- maatregelen bij de ontvanger.

Bronmaatregelen

Aanpassingen aan het ontwerp van de (spoor)weg (materiaalkeuze, snelheidsbeperking) of beperking van het aantal verkeersbewegingen zijn mogelijke voorbeelden om de productie van geluid te beperken. Bij bedrijven is het daarnaast zinvol om te onderzoeken of de daadwerkelijke geluidproductie van een bedrijf lager is dan de vergunde hoeveelheid. Aanpassing van de vergunning kan een inkrimping van de geluidzone betekenen en groen licht geven voor de bouwplannen, terwijl de bedrijfs-

Figuur 2.3: voorbeeld van een efficiënte maatregel in de overdrachtsfeer: een autogarage ingebouwd in een geluidwal naast de A2 bij Maarssen.



³⁰ Voor nieuwe situaties gelden in het algemeen strengere normen dan voor bestaande situaties

voering niet wordt aangetast³¹. Bronmaatregelen hebben veelal de voorkeur, maar kunnen door een ontwikkelaar niet of nauwelijks gerealiseerd worden. Overleg met de eigenaren van de bron over aanpassingen is een optie. Een goed relatienetwerk van de ontwikkelaar, een open instelling en het vooruitzicht van compensatie kunnen het onderhandelingsproces vergemakkelijken.

Maatregelen in de overdrachtssfeer

Naast de logische oplossing van het voldoende afstand aanhouden tussen bron en geluidsgevoelig object zijn er nog een aantal andere concrete maatregelen mogelijk door afscherming. Te denken valt aan:

- het plaatsen van geluidschermen/ geluidwallen;
- afschermende bebouwing;
- verdiepte ligging.

In tegenstelling tot de vorige maatregelen zijn deze aspecten door een ontwikkelaar wel goed toe te passen.

Maatregelen bij de ontvanger

Tot slot bestaat ook de mogelijkheid om bij de geluidgevoelige bestemming zelf aanpassingen uit te voeren aan de gevel, zodat een reductie van het geluid binnen het gebouw bereikt wordt. Voorbeelden waaraan gedacht moet worden zijn:

- dubbele (of vlies-)gevels;
- dove gevel.

Daarnaast kan ook op inrichtingsniveau rekening gehouden worden met geluid, door geluidgevoelige ruimten zoveel mogelijk aan de geluidluwe zijde te situeren. Ook hier liggen toepasbare mogelijkheden voor de ontwikkelaar.

stappenplan bij locatieontwikkeling t.a.v. geluid:

- Breng de geluidbronnen in kaart.
- Inventariseer in hoeverre geluidbronnen zich in de nabijheid van de (potentiële) locatie bevinden.
- Indien het aanhouden van voldoende afstand tot knelpunten leidt, kan voor oplossingen in de maatregelensfeer gekozen worden.
- Biedt voorgaande geen soelaas plaats dan de geluidgevoelige bestemmingen buiten de geluidcontour.
- Blijven de knelpunten bestaan dan lijkt het stopzetten van de ontwikkelingsplannen de enige juiste keuze.

5.3 Externe Veiligheid

'Externe veiligheid' is een begrip dat gebruikt wordt om de veiligheid rond de productie, gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen, zoals LPG en chloor aan te geven. Hierbij gaat het om de veiligheid voor de omwonenden of de mensen die zich voor een langere tijd in de buurt bevinden, zoals de medewerkers in een naastgelegen kantoorgebouw bij een opslag van gevaarlijke stoffen.

Het externe veiligheidsbeleid richt zich op de beheersing van de risico's en de

³¹ Wel dient opgemerkt worden dat de eigenaar van het bedrijf niet te allen tijde bereid zal zijn, zijn milieuruimte op te offeren. Hij zal zichzelf hiermee immers belemmeren als hij in de toekomst denkt uit te breiden.

beperking en beheersbaarheid van mogelijke effecten. In de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (RNVGS) heeft de overheid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen normen opgesteld om de risico's zo klein mogelijk te houden. Deze hebben gevolgen voor de activiteiten zelf maar ook voor de omgeving; de ruimtelijke ordening. Zowel de beheerder van de transportader waar vervoer van gevaarlijke stoffen over plaats vindt als de transporteur dienen maatregelen te treffen en in de buurt mogen geen kwetsbare objecten³² te dicht bij de transportader gepland worden.

Bij de normstelling in het kader van externe veiligheid wordt onderscheid gemaakt in het:

- plaatsgebonden risico
- groepsrisico

Plaatsgebonden risico

Het PR is gedefinieerd als de plaatsgebonden kans, per jaar, op overlijden voor een onbeschermd individu ten gevolge van ongevallen met een bepaalde activiteit. Het PR wordt weergegeven met contouren.

Voor het plaatsgebonden risico geldt een getalsnorm inhoudend de maximaal toelaatbare overlijdenskans voor een individu van:

- 1 op 100.000 per jaar ($10^{-5}/j$) voor bestaande situaties
- 1 op 1.000.000 per jaar ($10^{-6}/j$) voor nieuwe situaties

Dit betekent voor nieuwe situaties dat de grenswaarde wordt overschreden indien zich woningen of andere kwetsbare objecten bevinden tussen de 10^{-6} risicocontour en de rand van de transportader. Voor bestaande situaties is de grenswaarde gesteld op 10^{-5} per jaar.

Groepsrisico

Het groepsrisico (GR) is de cumulatieve kans per jaar dat tenminste een aantal mensen het slachtoffer wordt van een ongeval. Het GR valt niet grafisch weer te geven met risicocontouren langs de transportader maar wordt weergegeven in een grafiek met een zogenaamde fN-curve. In deze grafiek wordt het overlijden van een groep van tenminste een bepaalde omvang afgezet tegen de kans daarop per jaar. Het groepsrisico wordt gezien als een indicatie van de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een calamiteit.

Er wordt binnen het GR geen verschil gemaakt tussen bestaande en nieuwe situaties. Het GR wordt bepaald binnen het invloedsgebied van een risicovolle activiteit. Dit gebied wordt begrensd door de 1% letaliteitgrens³³. Het GR kent geen vaste norm maar een oriëntatiewaarde. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om gemotiveerd op basis van een belangenafweging van de oriëntatiewaarde af te wijken. In de belangenafweging dienen belangen op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau te worden betrokken.

³² Onder kwetsbare objecten worden bijvoorbeeld woningen en kantoren met een minimale oppervlakte van 1500m² b.v.o verstaan. Voor een uitvoerige beschrijving van de kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten wordt verwezen naar Artikel 1 van het Bevi.

³³ De 1% letaliteitgrens betreft de afstand waarop nog 1% van de bevolking komt te overlijden.

Naast het kwantitatieve onderdeel is bij het GR dus een belangrijke rol weggelegd voor een kwalitatieve benadering in de vorm van de verantwoordingsplicht. Deze verantwoordingsplicht, houdt in dat iedere wijziging van het groepsrisico met betrekking tot planologische keuzes moet worden onderbouwd én verantwoord door het bevoegd gezag. Dit geldt ook wanneer het resultaat onder de oriëntatiewaarde blijft.

Het GR wordt dus beoordeeld op meerdere aspecten. In de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico worden in het kort de volgende aspecten genoemd (VROM/BZK/Oranjewoud, 2004):

- de rekenkundige omvang van het GR;
- de mogelijkheid tot bestrijdbaarheid van de calamiteit;
- de mogelijkheid tot zelfredzaamheid;
- de alternatieven bij de locatiekeuze;
- maatschappelijk nut en noodzaak van de ontwikkeling.

Om 'groen licht' te krijgen voor ruimtelijke ontwikkelingen zal dus aan de norm voor het PR voldaan moeten zijn en zal een gedegen invulling van de verantwoordingsplicht nodig zijn.

Voor de ontwikkelingspraktijk betekent dit concreet dat naast het voldoen aan de normen, daarnaast op inrichtingsniveau rekening gehouden moet worden met veiligheidsaspecten. Nieuwe ontwikkelingen betekenen in de meeste gevallen een toename van het aantal personen in het plangebied, waardoor het GR zal toenemen. Valt het plangebied nu binnen het invloedsgebied van een transportader waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd dan zal deze toename verantwoord moeten worden. Het is het bevoegd gezag dat uiteindelijk bepaalt of de (rest)risico's maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Zij doet dit op basis van de invulling van de verantwoordingsplicht, die door de initiatiefnemer moet worden opgesteld. Wanneer het initiatief van een ontwikkeling bij de ontwikkelaar ligt, zal hij hiervoor dus verantwoordelijk zijn.

Knelpunten die in de praktijk kunnen voorkomen zijn bijvoorbeeld:

- een beperking in het aantal te bouwen (beperkt) kwetsbare objecten;
- een indeling van het plangebied die belemmeringen oplegt ten aanzien van vluchtwegen of bereikbaarheid van hulpverleningsdiensten;
- voorwaarden die gesteld worden door de brandweer ten aanzien van veiligheidsmaatregelen.

stappenplan bij locatieontwikkeling t.a.v. externe veiligheid

- In kaart brengen van activiteiten die verband houden met de productie, het vervoer, de opslag, de overslag en het gebruik van gevaarlijke stoffen;
- inventariseren in hoeverre risicobronnen zich in de nabijheid van kwetsbare en beperkt kwetsbare bestemmingen bevinden;
- vertalen van de risico's naar een veilige afstand tussen bron (risicovolle activiteit) en (beperkt) kwetsbare bestemmingen;
- nieuwe (beperkt) kwetsbare bestemmingen nabij een risicovolle activiteit buiten de risicocontouren plaatsen en/of de personendichtheid van een nieuwe bestemming beperken.
- Bij een toename van het GR zorgdragen dat ten aanzien van de fysieke veiligheid het ontwerp optimaal is, zodat een goede verantwoording mogelijk is.

5.4 Bodemkwaliteit

Ook de kwaliteit van de bodem is een aspect dat aandacht verdient bij de ontwikkeling van een stationslocatie. Hiermee wordt in dit onderzoek de milieukundige bodemkwaliteit bedoeld, waarbij inzichtelijk gemaakt wordt of eventuele verontreinigingen zoals zware metalen (bijvoorbeeld zink, koper, lood), polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), minerale olie of andere organische stoffen zoals bestrijdingsmiddelen, in de bodem aanwezig zijn.

De affaire Lekkerkerk uit de jaren'80 bracht de problematiek rondom de bodemverontreiniging aan het licht. Dit leidde uiteindelijk in 1987 tot de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming (Wbb). Hiermee is 1987 een belangrijke datum geworden in het geval van bodemverontreiniging. Als een verontreiniging veroorzaakt is voor deze datum, dan volgt een moeilijk traject waarbij gekeken wordt wie voor de eventuele sanering moet opdraaien (uiteindelijk veelal de overheid). Verontreiniging die na 1 januari 1987 zijn ontstaan vallen onder de zorgplicht, de vervuiler is verplicht om de verontreiniging die hij heeft veroorzaakt zo snel mogelijk en geheel uit de bodem te verwijderen. Dat het hier om een groot aantal locaties gaat blijkt uit het landsdekkend beeld bodemverontreiniging³⁴.

Een 'verstandige' initiatiefnemer zal voordat aangevangen wordt met de bouw- en/of realisatiewerkzaamheden of zelfs voor de ontwikkelfase al een verkennend bodemonderzoek hebben verricht. Hieraan voorafgaand dient een vooronderzoek plaats te vinden waarbij gekeken wordt naar het historisch en huidig gebruik van de locatie. Op basis hiervan wordt een hypothese opgesteld omtrent de aan-/ afwezigheid, de aard en de ruimtelijke verdeling van eventuele verontreinigingen. Aan de hand van deze hypothese wordt een onderzoeksstrategie opgesteld³⁵. De uitkomsten van dit onderzoek bepalen of de grond niet verontreinigd is, of dat nader onderzoek noodzakelijk is om de exacte verontreiniging te bepalen.

Wanneer sprake is van een verontreiniging kan onderscheid gemaakt worden in:

- diffuse verontreiniging over grote gebieden;
- grootschalige verontreiniging;
- lokale verontreinigingen.

Bij het exact bekend zijn van de vervuiling (dus de aard en de ruimtelijke verdeling) wordt de concentratie van de vervuiling aangeduid op basis van een streefwaarde, tussenwaarde of een interventiewaarde. De streefwaarde geeft aan waarboven wel en geen sprake is van aantoonbare verontreiniging.

³⁴ In 2004 hebben provincies en gemeenten een grootscheepse inventarisatie afgerond van alle (mogelijk) verontreinigde locaties. Hieruit kwam naar voren dat er ongeveer 600.000 mogelijk verontreinigde locaties bestaan waarvan 55.000 tot 67.000 met een noodzaak tot saneren. (dossier bodemverontreiniging op www.vrom.nl).

³⁵ Deze strategie staat verder beschreven in de NEN 5740. Deze norm gaat over het opstellen van strategieën bij verkennend onderzoek naar bodemverontreiniging. De norm is verplicht voor eerste bodemonderzoeken bij vergunningen voor de Wet milieubeheer (revisieaanvraag), het protocol BOOT (tanksaneringen), de BSB-operatie en vaak ook in het kader van de Bouwverordening. De norm is ook geschikt om bij de verkoop van een huis te toetsen op verontreinigde grond.

De tussenwaarde spreekt voor zich en de bij de interventiewaarde is sprake van een dusdanige verontreiniging van de grond dat de functionele eigenschappen van de grond in ernstige mate kunnen zijn verminderd.

Als oplossing voor verontreinigde bodems werd in de beginjaren gekozen voor een aanpak waarbij alle verontreiniging uit de bodem werd gehaald, zodat alle gebruiksfuncties weer mogelijk zouden zijn (multifunctioneel saneren). Naarmate duidelijk werd hoeveel vervuiling in de Nederlandse bodem aanwezig is, werd vanuit financieel oogpunt besloten over te gaan tot een systeem waarbij de focus meer op het beheer wordt gelegd. Uitgangspunt is dat de bodemkwaliteit wordt afgestemd op het huidige dan wel toekomstige gebruik. Deze gedachtegang is verder uitgewerkt in een nieuw bodemsaneringsbeleid bekend onder de noemer BEleidsVERnieuwwing, kortweg BEVER.

BEVER is er op gericht stagnatie bij de aanpak van bodemverontreinigingen en daarmee stagnaties van maatschappelijke activiteiten (ruimtelijke en economische processen) te beperken. Als oorzaken voor stagnatie worden onder andere de hoge kosten door de multifunctionele doelstelling en de complexe regelgeving genoemd. Om dit te bereiken is gekozen de saneringsdoelstelling 'multifunctioneel tenzij...' te veranderen in functiegericht en kosteneffectief te saneren met maximaal rendement en minimale zorg. Hiermee wordt gestreefd naar afstemming tussen het gebruik (gebiedskwaliteit) en de kwaliteit van de bodem. Dit geldt voor gevallen van bodemverontreiniging die zijn ontstaan vóór 1 januari 1987. Hierbij zijn bodemgebruiksvormen onderscheiden en bijbehorende bodemgebruikswaarden geformuleerd. De bodemgebruikswaarden zijn strenger voor een gevoeliger gebruik. Er zijn vier gebruiksvormen (afnemend in gevoeliger gebruik):

- Bodemgebruiksvorm I: Wonen en intensief gebruikt (openbaar) groen. bijv. tuinen, moestuinen, speelterreinen, recreatie, sportparken, parken en groenstroken bij woningen en flats.
- Bodemgebruiksvorm II: Extensief gebruikt (openbaar) groen. bijv. wegbermen en groen bij kantoren en industrie.
- Bodemgebruiksvorm III: Bebouwing en verharding. bijv. bestratingen en flinke oppervlakten beton.
- Bodemgebruiksvorm IV: Landbouw en natuur.

Voor gevallen die zijn ontstaan na 1 januari 1987 geldt de zorgplicht. Op basis van het zogenaamde zorgplichtartikel (art. 13 Wbb) dienen nieuwe verontreinigingen die zijn ontstaan na 1987 opgeruimd te worden tot de streef- of achtergrondwaarde.

Hoe dient in de ontwikkelingspraktijk nu met bovenstaande omgegaan worden? Verkennend vooronderzoek is van het allergrootste belang. Door vroegtijdig op de hoogte te zijn van een (mogelijke) verontreiniging kan een hoop (financiële) narigheid voorkomen worden. Aanwezigheid van een verontreiniging wil echter niet zeggen dat ontwikkeling onmogelijk is. Het zal alleen meer inspanning en een grotere financiële injectie vergen, afhankelijk uiteraard of de verontreiniging veroorzaakt is voor dan wel na 1987. Van belang is of de grond al in eigendom is, of dat deze nog aangekocht moet worden. Bij deze laatste variant bestaat immers de mogelijkheid om van de aankoop af te zien als door de benodigde sanering de planexploitatie niet kostendekkend is. In het geval de grond reeds in bezit is zal een creatief

proces gestart moeten worden om een oplossing voor het probleem te vinden.

De oplossingen kunnen uiteenlopend van aard zijn. Te denken valt aan:

- een passende bestemming bij de verontreiniging;
- rendabele techniek van saneren;
- gefaseerd tot ontwikkeling brengen;
- het 'inpakken' van de verontreiniging;
- spelen met de inrichting, bv. eerst parkeren en daarboven wonen;
- IBC-sanering (isoleren, beheersen, controleren)
- Inpassing bodemsanering in ruimtelijke ontwikkeling (ruimtelijk, organisatorisch, financieel)
- aanvullende overheidsfinanciering (ISV)

stappenplan bij locatieontwikkeling t.a.v .bodemkwaliteit

- in kaart brengen van activiteiten die mogelijk geleid hebben tot bodemverontreiniging;
- vaststellen van de aanwezige milieukundige bodemkwaliteit;
- inventariseren van de gebieden waar de bodemkwaliteit wel en niet geschikt is voor het gebruik bij de huidige of de nieuwe bestemming
- het nemen van maatregelen zoals saneren van de bodem, gebruiksbeperkingen opleggen of vroeg in de planfase een bij de bodemkwaliteit passend gebruik zoeken;
- een goed beheer van de (ruimtelijke) informatie over de bodemkwaliteit en de gebruiksfunctie.

5.5 De (on)macht van de ontwikkelaar

Theoretisch gezien zijn de hierboven geschetste milieu-/ ruimteconflicten eenvoudig op te lossen. Er bestaat een scala aan maatregelen om zowel de geluids- als de externe veiligheidsproblematiek aan te pakken. Zoals in de vorige paragrafen besproken zijn de maatregelen in essentie onder te verdelen in bron-, overdrachts- en ontvangstmaatregelen. Bij bronmaatregelen wordt zoveel mogelijk geprobeerd het effect van de bron zelf terug te dringen, denk bijvoorbeeld aan stillere en schonere dieselmotoren, maar ook minder vervoer van gevaarlijke stoffen. Geluidsschermen of tunnels zijn goede voorbeelden van maatregelen in de overdrachtssfeer. Tot slot zijn dove gevels, functiescheiding of functie-inrichting van de woning voorbeelden van maatregelen om de hinder bij de ontvanger te beperken.

Bronmaatregelen

Voor de projectontwikkelaar vormt zeggenschap over de 'probleemveroorzakers' (lees: de bronnen) de grootste moeilijkheid. Bronmaatregelen zijn de meest effectieve maatregelen alleen valt de controle hierop grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de infrastructuurpartij; ProRail in het geval van het spoor. Bovendien doet het Ministerie van V&W hier nog een 'schepje bovenop' met de hele discussie rondom het basisnet³⁶. Beide partijen hebben in principe geen belang bij de ontwikkeling van vastgoed langs de spoorlijn.

³⁶ Al enige tijd wordt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen uitgegaan van de beleidsvrije prognoses. Gemeenten, maar ook ontwikkelaars gaan bij de controle van hun plannen uit van deze cijfers. Met de invoering van het basisnet gaat kortweg het hele vervoer over de kop en wordt meer vervoer van gevaarlijke stoffen toegestaan. Hierdoor komen ontwikkelende partijen in de 'knel' te zitten, omdat zij bij het opstellen van hun plannen zijn uitgegaan van de voor hen gunstigere beleidsvrije prognoses.

De ontwikkeling werkt veelal in hun nadeel, aangezien de komst van nieuwe kwetsbare bestemmingen inperking van hun milieuruimte betekent. Bovendien leveren investeringen in bronmaatregelen voor deze partijen alleen maar lasten op en geen lusten.

Overdrachtsmaatregelen

De overdrachtsmaatregelen vallen daarentegen wel gedeeltelijk binnen het invloedsgebied van een projectontwikkelaar. Het effect van bijvoorbeeld een tunnel of een geluidsscherm is aanzienlijk, maar deze maatregelen brengen vaak hoge kosten met zich mee. Een ontwikkelaar zal hier in zijn eentje niet snel aan beginnen. Andersom geredeneerd wordt wel vaak bij infrastructurele ingrepen een bijdrage van vastgoedpartijen verlangd aangezien zij profiteren van deze investeringen. Peek (2003) vraagt zich echter sterk af of deze verwachtingen ten aanzien van de bijdrage van vastgoed aan investeringen in infrastructuur wel terecht zijn. Connekt et al. (2004) signaleren een soortgelijk probleem: 'Vastgoedpartijen hebben een kortere tijdsspanne voor ogen waarbinnen investeringen zich terug moeten verdienen dan welke voor infrastructuur gelden'. Overdrachtsmaatregelen in de vorm van een tunnel vormen dan wel een oplossing voor de milieu-/ ruimte-problematiek, het genereert ook weer nieuwe problemen. In onderstaand tekstkader is een voorbeeld opgenomen waarbij ondertunneling en vastgoedontwikkeling samen komen.

Voorbeeld Spoorzone Delft

De ondertunneling van de spoorzone in Delft komt in totaal neer op een investering van rond de € 500 miljoen. Naast een bijdrage van het Rijk heeft de gemeente Delft principeafspraken gemaakt met marktpartijen (met grondposities in het plangebied) om een bijdrage vanuit de grondwaardestijging aan de tunnelbouw te garanderen. In totaal (inclusief de grondbijdragen van de gemeente Delft) komt deze bijdrage uit grondwaardestijging op € 78 miljoen. De gedachte achter deze private bijdrage is dat zij immers profiteren van de ingreep zonder welke überhaupt geen stedelijke ontwikkeling mogelijk zou zijn geweest, vanwege milieuregeling.

(bron:www.gemeentedelft.info)

Het is belangrijk in het achterhoofd te houden dat in Delft het initiatief is opgestart vanuit de uitbreiding van het spoor. Om aan de toekomstige capaciteitsvraag te voldoen is het nodig de huidige twee sporen te vervangen voor vier. De gemeente Delft gebuikt de spoorverdubbeling als vliegwiel voor een ambitieuze verbetering van de stedelijke structuur (RPD et al., 2001). De integrale aanpak van de spoorzone Delft heeft dus in feite twee winnaars opgeleverd³⁷.

Aan de andere kant blijken geluidsschermen niet altijd dé oplossing te zijn. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen van het Stad & Milieuproject in Almelo dat bewoners lang niet altijd gecharmeerd zijn van geluidsschermen. Zij verkozen een prettig uitzicht en mooi parkje voor de deur boven een scherm (Ecorys-Kolpron, 2002). Bovendien verslechteren geluidsschermen juist weer de externe veiligheidssituatie. Een andere oplossing in de overdrachtssfeer die door

³⁷ Minister Peijs is zo enthousiast over de Spoorzone Delft dat zij een bedrag van € 300 miljoen opzij heeft gezet om tot 2020 projecten à la Delft op weg te helpen (Bron: Peijs, 2005)

ontwikkelaars wel gebruikt kan worden is gebouwen met commerciële functies te laten fungeren als afscherming voor railverkeerslawaaï.

Ontvangstmaatregelen

Tot slot kunnen de ontvangstmaatregelen wel in het geheel toegerekend worden aan de invloedssfeer van projectontwikkelaars. Het meest voor de hand ligt het aanhouden van voldoende afstand tot de bron. Alleen voor dit soort binnenstedelijke locaties heeft het onbenut laten van stukken grond duidelijk niet de voorkeur. Het klinkt als een cliché, maar door vroegtijdig inzicht te verwerven in de huidige en toekomstige milieuruimte kan veel winst worden gehaald. Wat in het begin van het plannings- en inrichtingsproces lukt, hoeft zo op een lager schaalniveau niet te worden gerepareerd.

Met de opzet van het plangebied en op alle hogere schaalniveaus worden de hoofduitgangspunten bepaald. In de ordening van woningen winkels, kantoren, bedrijven, parkeergarages ligt veelal de basis van de milieukwaliteit van een plangebied. Door te 'schuiven' met gevoelige en minder gevoelige bestemmingen kan een optimum bereikt worden. Om hier de juiste harmonie in te vinden zal een projectontwikkelaar vanaf het begin aandacht moeten schenken aan geluid en externe veiligheid. Volgens Doorduyn en Jütte (2005) kan vanuit een overkoepelende visie of stedenbouwkundig plan van eisen met enige zorg al veel worden bereikt. *'Door bij de ordening van functies rekening te houden met gewenste en ongewenste aspecten van zowel binnen als buiten het plangebied, is veel winst te behalen. Wie vanaf de eerste schetsen op dit hoogste schaalniveau duidelijke keuzen maakt, komt in de uitwerking niet voor verrassingen te staan.'*

Waar het voor de ontwikkelaar dus op neer komt is het maken van afwegingen. Zeker op een beperkte oppervlakte zoals stationsgebieden is slim plannen dan ook nodig. Bij dit plannen beperkt milieuregelgeving weliswaar de keuzemogelijkheden, maar door daar in een vroeg stadium rekening mee te houden, kunnen verrassingen achteraf zo veel mogelijk worden voorkomen. Vooral de wettelijke grenswaarden kunnen vooraf bij een ontwikkelaar bekend zijn, hoewel voortdurend veranderende milieuwetgeving hier niet aan bijdraagt. Ook uitspraken van de Raad van State, zoals recentelijk omtrent de luchtkwaliteit, zorgen nog al eens voor opschudding.

Door afstand te houden, schermen te plaatsen of 'dove gevels' toe te passen kunnen projectontwikkelaars veel problemen op het gebied van railverkeerslawaaï voor zijn. Ook bij de positionering van de verschillende functies in het plangebied kan vaak op voorhand een passende oplossing worden bereikt. En ook op het niveau van de individuele woning kan doormiddel van de functionele indeling van de ruimten het een en ander bereikt worden. Zoals eerder in dit hoofdstuk te lezen viel, is in het kader van externe veiligheid de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico van toepassing. Hierbinnen zijn voor ontwikkelaars genoeg mogelijkheden op het gebied van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid om tot een plan te komen met acceptabele risiconiveaus die voor het bevoegd gezag te verantwoorden zijn. Hierbij valt te denken aan de situering van vluchtwegen, de aanleg van bluswatervoorzieningen, alarmeringssystemen, maar bijvoorbeeld ook de toepassing van explosiebestendige materialen.

Het probleem met de overdrachtsmaatregelen is echter dat zij van de drie categorieën het minst effectief zijn.

Klassieke benadering

De hiervoor beschreven aanpak van de milieuproblematiek is een vrij klassieke benadering, die in de dagelijkse praktijk veelvuldig voorkomt. Tijdens ruimtelijke planprocessen wordt door de initiatiefnemer van het plan (gemeente of ontwikkelaar) meestal vrij laat serieus aandacht besteed aan milieuhinder. Gebruikelijk is dat eerst een stedenbouwkundig programma wordt opgesteld, om dat vervolgens ruimtelijk uit te werken. Pas daarna wordt getoetst of het programma voldoet aan de wettelijke milieueisen. De ervaring leert dat bij de meerderheid van de projecten op deze manier gewerkt wordt.

Mocht onverhoopt blijken dat de plannen niet voldoen aan de wettelijke eisen, dan wordt doorgaans heil gezocht in eenvoudige reparatiemaatregelen die het ruimtelijk ontwerp zo min mogelijk aantasten, zoals de hiervoor besproken geluidsschermen en de 'dove gevel'. Het is echter de vraag of milieubelaste locaties hier nu aangenamer van worden.

Milieuregelgeving vormt in de klassieke benadering veelal het sluitstuk van de ruimtelijke planvorming. De milieup expertise wordt in veel gevallen pas in een te laat stadium ingeschakeld, waardoor kansen om met goedkopere, snellere en creatievere opties te voldoen aan de wettelijke milieueisen over het hoofd worden gezien.

Grotendeels ligt het probleem niet bij de technische mogelijkheden om de milieu/ ruimte-conflicten op te lossen. Het 'geheim' voor de ontwikkeling van dit soort complexe milieubelaste locaties ligt meer opgesloten in de procesmatige aanpak en de manier waarop tegen milieuregelgeving wordt aangekeken. Hier liggen kansen voor de ontwikkelaar. De Stad & Milieubenadering is een voorbeeld van een strategie waarin de procesmatige aanpak rondom milieu/ ruimte-conflicten centraal staat. In het volgende hoofdstuk zal op deze werkwijze worden ingegaan en zullen bruikbare elementen geselecteerd worden die een bijdrage kunnen leveren bij de ontwikkeling van milieubelaste binnenstedelijke stationsgebieden.

6 Stad & Milieu bij binnenstedelijke stationsgebieden

'De milieunormen vormen niet het primaire probleem wanneer het gaat om het streven naar zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit. De meeste problemen zijn procesmatig van aard: cultuur, organisatie, werkwijze en oriëntatie van uitvoerende partijen' (Evaluatiecommissie Stad & Milieu, 2004).

In voorgaande hoofdstukken zijn verschillende aspecten behandeld die bij vastgoedontwikkeling een rol spelen. Daarnaast is aandacht besteed aan de verschillende milieuaspecten die een positieve, dan wel negatieve rol kunnen hebben bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden. Dat beide beleidsterreinen nog al eens met elkaar kunnen conflicteren is beslist geen sinecure. Dit gegeven is ook aan het Ministerie van VROM niet voorbijgegaan. Ook zij merkte dat veel potentievolle, voornamelijk binnenstedelijke locaties, niet tot ontwikkeling kwamen vanwege te stringent geachte milieuregeling. Om deze impasse te doorbreken is het Stad & Milieu experiment in het leven geroepen. Dit experiment is uitgebreid gevolgd en geanalyseerd. Het doel van dit hoofdstuk is aan de hand van de opgedane leerervaringen een raamwerk te construeren die ontwikkelaars handvaten biedt bij het ontwikkelen van milieubelaste binnenstedelijke stationsgebieden.

6.1 Inleiding

De Stad & Milieubenadering is voortgekomen uit de milieuproblematiek die gepaard gaat met de compacte stad gedachte. De compacte stad is een ruimtelijk concept waarbij binnen een stedelijk gebied wordt gestreefd naar een concentratie van wonen, werken en voorzieningen. Tegelijkertijd dient ook het leefklimaat in dit gebied van uitstekende kwaliteit te zijn. Een meer compacte verstedelijking zou een zuiniger ruimtegebruik in de stad bevorderen en het draagvlak voor allerlei voorzieningen vergroten, zo is de gedachte (VROM, 2001b). De compacte stad gedachte is daarmee een tegenhanger van het groeikernenbeleid.

Uitgangspunt van de compacte stad is dat zo veel mogelijk gebruik gemaakt wordt van de open ruimte in het stedelijk gebied. Door benutting van buiten gebruik geraakte bedrijfsterreinen, hergebruik van oude spoorwegemplacementen, maar ook het bouwen in hogere dichtheden of meervoudig ruimtegebruik zou dit bereikt kunnen worden. Door op deze manier 'verstandig' met de ruimte om te gaan worden natuur en landschap gespaard, wordt zuinig energieverbruik bevorderd en wordt de mobiliteit beperkt.

Dit compacte bouwen kent echter ook nadelen. Zoals reeds in hoofdstuk twee en vijf aangegeven kenmerken deze locaties zich juist door een hoge mate van milieubelasting. Door juist deze locaties maximaal te benutten en hier functies te concentreren kunnen milieudoelstellingen in de knel komen. Afzonderlijke milieuregels voor geluid, bodemverontreiniging en externe veiligheid kunnen compact bouwen bemoeilijken en resulteren in lange procedures. Hierdoor komen de verschillende doelstellingen van de compacte stad op gespannen voet met elkaar te staan. Dit spanningsveld staat bekend als de 'paradox van de compacte stad'.

Paradox van de compacte stad

Door intensief gebruik van ruimte in stedelijke gebieden wordt natuur en landschap gespaard, zuinig energiegebruik bevordert en het aantal verkeersbewegingen beperkt. Creatieve inpassing van nieuwe functies in bestaande omgevingen kan de leefbaarheid versterken.

echter

Door maximale benutting van de beschikbare ruimte en concentraties van functies kunnen milieudoelstellingen in de knel komen. Niet alleen kan een spanningsveld ontstaan met de milieugebruiksruimte van omringende activiteiten, ook het leefklimaat voor nieuwe bewoners kan negatief beïnvloed worden.

(Bron: Oranjewoud, 2001)

Om de hierboven beschreven paradox te doorbreken is de Experimentenwet Stad & Milieu in het leven geroepen. Door 24 gemeenten is van 1997 tot 2003 geëxperimenteerd met de Stad & Milieubenadering. Onder deze 24 complexe binnenstedelijke gebieden, bevonden zich een viertal stationsgebieden.

6.1.1 De kern van de Stad & Milieubenadering

Stad & Milieu staat voor een procesmatige benadering waarbij de vakgebieden ruimtelijke ordening en milieu in een vroegtijdig stadium in balans worden gebracht ter voorkoming van knelpunten³⁸. Hierbij wordt gestreefd naar een optimale leefkwaliteit in combinatie met effectief ruimtegebruik.

De procesmatige benadering bestaat uit een integrale, gebiedsgerichte aanpak: de drie stappenbenadering (VROM, 2000):

- Stap 1: integraal benaderen van de ruimtelijke en milieuaspecten, waarbij milieuknelpunten zo veel mogelijk worden opgelost aan de hand van bronmaatregelen. Gemeenten integreren in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming de milieubelangen. Biedt dit niet de gewenste oplossing, dan kan stap 2 wellicht uitkomst bieden.
- Stap 2: optimaal benutten van de mogelijkheden die bestaan in de bestaande regelgeving. Met passen en meten wordt zo veel mogelijk onderzocht wat de bestaande wet- en regelgeving aan ruimte biedt en deze wordt zo volledig mogelijk benut.
- Stap 3: afwijking van de normen als kan worden aangetoond dat voorgaande stappen de belemmering niet opheffen. Aan de afwijking van wettelijke regels zijn wel voorwaarden verbonden. Zo zal de gemeenteraad achter de afwijking moeten staan en zal het verlies aan milieukwaliteit gecompenseerd moeten worden.

De kern van de Stad & Milieu benadering is voornamelijk te vinden in de eerste twee stappen. Allereerst zal door middel van brongerichte maatregelen, sturing op leefkwaliteit, gebiedsgerichtheid en integratie van milieu en ruimtelijke ordening de problematiek worden aangepakt. Worden de problemen hierdoor niet opgelost dan is het de bedoeling door middel van 'puzzelen' binnen de huidige regelgeving tot een oplossing te komen. Mocht ook dit geen soelaas bieden dan staat stap 3 open: de mogelijkheid om oplossingen buiten de milieuwetgeving te zoeken.

³⁸ Inmiddels heeft de Eerste Kamer op 17 januari 2006 ingestemd met de Interimwet Stad & Milieubenadering. Hierdoor is het mogelijk, onder strikte voorwaarden, af te wijken van milieuregelgeving als na het doortopen van de 2-stappen woningbouw niet mogelijk blijkt te zijn.

De opzet van de Stad & Milieubenadering is nadrukkelijk niet zo dat een wet geïntroduceerd wordt om de Wet te ontduiken. Uit praktijkervaringen met de stad en milieubenadering blijkt zelfs dat van de 24 experimentgemeenten uiteindelijk maar drie gemeenten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden om van de normen af te wijken (VROM, 2001b). Vrijwel alle projecten zijn juist aangemeld, omdat aanvankelijk verondersteld werd dat milieuregelgeving een sta-in-de-weg zou zijn voor de geplande ontwikkelingen in het gebied. Hieruit blijkt dat de problematiek niet per definitie aan de zijde van stringente milieuregelgeving ligt. Klaarblijkelijk spelen meerdere factoren een rol, zoals een integrale gebiedsgerichte benadering en een juiste inrichting van het proces.

Aangezien wordt toegewerkt naar het opstellen van een raamwerk is voornamelijk het procesmatige karakter van de Stad & Milieubenadering van belang. Daarom zal niet al te diep op de inhoudelijke oplossingen ingegaan worden die uit de verschillende experimenten naar voren zijn gekomen. Aangezien veel oplossingen gebaseerd zijn op maatwerk, passen dergelijke bevindingen ook niet in een raamwerk. Bovendien is al eerder geconstateerd dat het realiseren van vastgoedproducten als iets unieks getypeerd moet worden, waarbij lokale invloeden een grote rol vertolken.

6.1.2 Leerervaringen

Stad & Milieu heeft een aantal elementen geïntroduceerd die samen de sleutelbegrippen vormen voor de aanpak van milieubelaste binnenstedelijke locaties (VROM, 2004):

- Gebiedsgericht werken
- Integrale aanpak
- Leefkwaliteit
- Open planproces

Deze vier begrippen zorgen voor een vernieuwde oriëntatie op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en omgang met milieuregelgeving. De begrippen vertonen veel overlap en kunnen dan ook lastig separaat van elkaar gezien worden. Het traditionele milieubeleid wordt voornamelijk gekenmerkt door top-down beleid, waarbij de focus ligt op sectorale besluitvorming. De Stad & Milieu benadering doorbreekt deze jarenlange traditie en gaat meer uit van de lokale kansen en mogelijkheden gebaseerd op gebiedskarakteristieke uitgangspunten, oftewel een bottom-up benadering.

De bevindingen in de volgende paragrafen zijn gebaseerd op diverse rapporten, die in opdracht van het Ministerie van VROM zijn samengesteld om het Stad & Milieu project te evalueren. Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat bij alle experimenten de gemeente de initiatiefnemer van de projecten was. Dit neemt niet weg dat ook in gevallen waarbij het initiatief bij een ontwikkelaar vandaan komt, of een ontwikkelaar participeert in het project, gebruik gemaakt kan worden van de bevindingen. Op basis van de in paragraaf 6.2 besproken kenmerken van de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden zijn de leerervaringen geselecteerd. In tabel 6.1 zijn de kenmerken van binnenstedelijke stationsgebieden uitgezet tegen de sleutelbegrippen en leerervaringen van de Stad & Milieubenadering.

Tabel 6.1: De kenmerken van binnenstedelijke stationsgebieden gekoppeld aan de sleutelbegrippen van de Stad & Milieubenadering.

Kenmerk	Sleutelbegrip en leerervaringen
Complexiteit	Integraliteit, open planproces
Gebiedsafbakening	Gebiedsgericht
Lijn- en knoofunctie	Integraal
Actoren	Open planproces
Potentie gebied	Denk in kansen
Probleemveroorzaker	Leefkwaliteit
Meervoudige claims	Integraal, open planproces
(on)macht ontwikkelaar	Open planproces

Knelpunt of kans?

In de praktijk worden binnenstedelijke stationslocaties nog al eens aangemerkt als probleemlocaties. Iedereen ziet wel de potenties en mogelijkheden van de gebieden, maar de projecten komen nauwelijks ten uitvoer (Connekt et al, 2004). Bij voorbaat wordt al een standpunt ingenomen dat het ontwikkelen van een dergelijk gebied een zware, dan wel niet onmogelijke opgave betreft. Uiteraard is het niet verkeerd om bij aanvang van een project op een rij te zetten wat de mogelijke belemmeringen voor een project kunnen zijn. Daarnaast is ook te begrijpen dat de keus op een 'schone' locatie valt als gevraagd wordt te kiezen tussen een locatie met of zonder milieuknelpunten. Maar of hiermee terecht wordt gedaan aan de daadwerkelijke feiten blijft de vraag.

Ook uit de ervaringen van de Stad & Milieu projecten blijkt dat veel terughoudendheid bestond ten aanzien van het ontwikkelen van de locaties. In het beginstadium van het experiment werd bij alle projecten nog verondersteld dat een stap 3 besluit (afwijking van de normen) noodzakelijk zou zijn. Sterker nog; voor de meeste gemeenten is de geboden mogelijkheid om van de normen af te wijken juist de reden geweest om zich aan te melden als experimentgemeente, zo blijkt uit de tussenevaluatie project Stad & Milieu (VROM, 2001b). Het vormde de trigger om nu eens eindelijk aan de slag te gaan met deze (in de ogen van de gemeente) vanuit milieuoogpunt lastig te ontwikkelen locatie.

Gaandeweg het experiment werd duidelijk dat afwijken van de normen bij de meeste projecten niet noodzakelijk is om een optimale leefomgevingskwaliteit en een doelmatig ruimtegebruik te realiseren. De eerste twee stappen van de benadering blijken veel 'verborgen' mogelijkheden te bezitten waardoor milieu geen sta-in-de-weg vormt voor ruimtelijke ontwikkeling. Een voorbeeld ter illustratie:

De bouw van een ROC in Almelo naast het spoor zou tot een overschrijding van de oriëntatiewaarde leiden. Voor de gemeenteraad was dit niet acceptabel. Na intensief overleg is besloten dat door risicobewust te ontwerpen en door het treffen van maatregelen op het emplacement een dusdanig veilige situatie zou ontstaan dat externe veiligheid geen rol van betekenis meer zou spelen. Belangrijk aspect hierbij is dat de school voornamelijk overdag gebruikt wordt en het vervoer van gevaarlijke stoffen voornamelijk 's nachts plaats vindt. Woningbouw zou hier moeilijker zijn geweest aangezien hier 's nachts juist veel mensen aanwezig zijn, wat een verhoogd groepsrisico oplevert.
(Bron: VROM, 2004 en Oranjewoud, 2005)

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat projectontwikkelaars zo veel mogelijk risicomijdend opereren, of proberen aan de hand van risicomana-

gement de onzekerheden zo veel mogelijk controleerbaar te houden. Een milieubelaste locatie is in de ogen van een ontwikkelaar veelal een onberekenbare factor en dus een risicoverhogend element. Analoog aan de gemeenten in de experimenten zal ook een ontwikkelaar bedenkingen hebben om te investeren in soortgelijke locaties. Ontwikkelaars zullen daarom overtuigd moeten worden van de mogelijkheden die de procesmatige Stad & Milieubenadering biedt voor het ontwikkelen van milieubelaste locaties. Belangrijk uitgangspunt daarbij is het gebied vooral te zien als een kans, door te streven naar een integrale kwaliteitsverbetering, waarbij het begrip milieukwaliteit niet te technocratisch wordt opgevat.

Als milieukwaliteit meer als een ontwerpuitdaging wordt beschouwd bij de planvorming, ontstaat er een geheel nieuw perspectief. Met deze aanpak blijkt meer mogelijk te zijn, dan met een werkwijze waarbij alleen gedacht wordt in beperkingen. Andere strategieën komen naar voren waarmee bijvoorbeeld compenserende kwaliteiten in ontwerp en gebruik kunnen worden ingezet.

Leerervaring ontwikkelaar:

Kijk vooral in kansen (positivisme) en laat milieu geen belemmering zijn om niet aan de slag te gaan met een gebied of locatie.

Gebiedsgerichtheid

Het traditionele milieubeleid is sterk sectoraal gericht en top-down georiënteerd. Vanuit de verschillende milieuaspecten gelden algemene regels die niet zijn toegesneden op de lokale omstandigheden. Bij de Stad & Milieubenadering wordt daarentegen meer vanuit een bottom-up benadering gewerkt. Vanuit een afgekaderd gebied wordt toegewerkt naar een oplossing die past bij de lokale omstandigheden. Voor het gebied wordt als het ware een maatkostuum ontworpen. Dit maatkostuum bestaat niet alleen uit milieuaspecten, maar beslaat een veel breder terrein. Het is een integrale aanpak waarbij verschillende deelgebieden worden betrokken.

Er is dus een sterke focus op het gebied als geheel. Volgens Leroy en Nelissen (2000) vormt het kernpunt van gebiedsgerichtheid dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar gezamenlijk met lokale overheden, private partijen, belangenorganisaties en burgers onderhandelt over de invulling van het gebied, met als doelstellingen:

- Het afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (milieu, ruimtelijke ordening, verkeer etc.)
- Het scheppen van een zodanig draagvlak onder de betrokkenen dat het uitgezette beleid ook in de uitvoeringsfase overeind blijft.

Hier liggen voor projectontwikkelaars mogelijkheden. Zij kunnen vanuit hun ervaring en expertise elementen aandragen die vanuit marktperspectief relevant en noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van het gebied. Voor het welslagen van dit onderdeel is het van belang dat de ontwikkelaars verder kijken dan hun eigen terrein. Zij moeten bereid zijn over de eigen 'schutting' heen te kijken en open staan voor de visie van andere belanghebbenden. Er moet een soort van wederzijds respect en vertrouwen tussen de verschillende actoren ontstaan.

Uit de praktijkervaringen blijkt dat projectontwikkelaars moeite hebben met bovenstaande. Ontwikkelaars zijn erop gebrand om zo veel mogelijk invloed uit te oefenen. Ze houden graag de 'touwtjes in eigen hand'. Deze eenzijdige opstelling kan funest zijn voor het welslagen van de Stad & Milieubenadering.

Projectontwikkelaar veel invloed

Zo gauw er een ontwikkelaar bij een experiment betrokken is, wordt het lastig om het Stad & Milieu gedachtegoed over te brengen. Ontwikkelaars bekijken de problematiek veelal te eenzijdig. Hierdoor wordt het ingezette proces soms verstoord. Ontwikkelaars laten soms lange tijd niets van zich horen, zoals in Velsen, of trekken het hele proces en de regie naar zich toe, zoals in Haarlem.

Bron: (Vrom, 2001b)

Leerervaring ontwikkelaar:

Ga gebiedsgericht te werk door uit te gaan van de lokale kwaliteiten en stem hier de milieukwaliteiten op af. Bekijk het gebied niet te eenzijdig door alleen te focussen op het eigen vakgebied.

Integrale aanpak

Integraliteit is een begrip dat de laatste tijd veel gebruikt wordt in zowel de ruimtelijke planning, als daar buiten. In het kort komt het er op neer dat vanuit wederzijdse afhankelijkheid en samenhang naar een bepaald probleem of gebied wordt gekeken. Ruimtelijke ordening en milieu worden samen opgepakt. Het sectorale denken, waarbij de verschillende onderdelen individueel een probleem aanpakken is het tegenovergestelde.

De meerwaarde van een integrale benadering ligt in de gedachte, dat het 'geheel meer is dan de som der delen'. Bij de ontwikkeling van een gebied wordt een beroep gedaan op verschillende disciplines. Te denken valt aan milieudeskundigen, planologen, verkeerskundigen en planeconomen. Elk van deze disciplines kent zijn eigen randvoorwaarden en kaders die ervoor zorgen dat een optimaal resultaat voor het eigen vakgebied wordt bereikt. Om een optimaal geheel te bereiken is het zaak deze eigen kaders te laten 'varen' ten gunste van een optimum waarin alle partijen zich kunnen vinden. Op deze manier wordt toegewerkt naar een gebiedsgericht optimum, waar milieu een onderdeel in vormt. Integraal is dus meer dan samenwerken.

Zoals eerder aangegeven kenmerken stationsomgevingen zich door een viervoudige claim op de ruimte. Wanneer vanuit elke claim op individueel niveau naar het gebied wordt gekeken zal geen optimaal resultaat bereikt worden. Juist door het stationsgebied integraal op te pakken ontstaat een meerwaarde en wordt voorkomen dat partijen een te eenzijdig resultaat nastreven. De spoorzone Delft is hier een goed voorbeeld van. Door de afzonderlijke vraagstukken van uitbreiding van de sporen en stedelijke herontwikkeling integraal op te pakken ontstaat een resultaat dat afzonderlijk niet bereikt zou zijn geworden.

Leerervaringen ontwikkelaar:

Probeer de eigen doelstellingen te koppelen aan de ander actoren en milieu ruimteclaimers in het gebied.

Leefkwaliteit

Traditioneel wordt milieu onderverdeeld in geluid, bodem, lucht en externe veiligheid. Aan deze aspecten zijn normen gekoppeld, waaraan ruimtelijke initiatieven moeten voldoen. Het vernieuwende denken van Stad & Milieu is dat juist wordt uitgegaan van een combinatie van al deze normeringen, met als doel dat per saldo een betere kwaliteit ontstaat. Er wordt zelfs nog een stap verder gegaan door het begrip leefkwaliteit te introduceren. Hieronder vallen ook andere aspecten zoals groenvoorziening, ruimtelijke inrichting en de kwaliteit van de woning, die samen de kwaliteit van het gebied bepalen. Zo wordt het mogelijk gemaakt op projectniveau een overschrijding van de ene norm te compenseren met een ander aspect dat de leefkwaliteit bepaald (Ecorys-Kolpron, 2002). In deze manier van leefkwaliteitsdenken is ook de eerder genoemde integrale aanpak te herkennen.

Milieukwaliteit en het meer omvattende leefkwaliteit biedt aanknopingspunten om een meer bij de stationsomgeving passende kwaliteit te realiseren. Leefkwaliteitsdenken vergt wel een omschakeling ten opzichte van het traditionele normdenken. Uit de evaluaties blijkt ook dat het vernieuwende leefkwaliteitsdenken bij geen enkel experiment gehanteerd is (VROM, 2004). Tevens blijkt uit de tussenevaluatie dat projectontwikkelaars nogal moeite hebben met dit begrip. 'Het begrip leefkwaliteit past niet in hun manier van denken: het primaat is bouwen'. Om dit te voorkomen wordt als oplossing aangedragen de ontwikkelaar in een zo vroeg mogelijk stadium bij het proces te betrekken (VROM, 2001b).

Onlosmakelijk verbonden met het begrip leefkwaliteit zijn de financiële randvoorwaarden. Uit de ervaringen van het Stad & Milieuproject blijkt dat ontwikkelaars hoog inzetten als het gaat om de dichtheden waarin gebouwd moet worden. *'De financiële druk op de ketel is dermate groot dat, soms onder druk van de ontwikkelaar, aanzienlijk meer woningen in een gebied worden gepland dan aanvankelijk de bedoeling was'* (VROM, 2001b). Het is begrijpelijk dat dit ten koste kan gaan van de leefkwaliteit. Projectontwikkelaars zullen daarom bewust moeten worden van het feit dat sommige locaties alleen ontwikkeld kunnen worden als ter compensatie een goede leefbaarheid wordt geboden. Hier zullen soms offers gebracht moeten worden in de vorm van bouwen in lagere dichtheden.

Leerervaring ontwikkelaar:

Steek met de ontwikkeling in op het bereiken van een bepaalde leefkwaliteit en koppel hieraan de milieuaspecten.

Open planproces

De ontwikkeling van stationsgebieden is complex. Zoals eerder uiteengezet heeft deze complexiteit verschillende oorzaken. Bij complexere problemen past geen benadering gebaseerd op functionele rationaliteit, dit soort vraagstukken vraagt om een planningsbenadering gebaseerd op communicatieve rationaliteit (De Roo, 1999) en (Korenberg, 2003). Hierin staan een open planproces en interactie (informatie, communicatie, coördinatie) centraal.

Aangezien de ontwikkelaar weinig grip heeft op de vele aspecten die de milieuknelpunten veroorzaken biedt dit interactieve gedeelte perspectief. In

het open planproces kan hij andere partijen overtuigen van de stappen die gezet moeten worden. Zo kan er bij een gemeente op aan worden gedrongen dat bijvoorbeeld de ongebruikte milieuruimte, die in de vergunning van het emplacement aanwezig is, ingeperkt wordt.

De gemeente ziet bijvoorbeeld in dat de ontwikkeling van perceel x van ontwikkelaar y niet van de grond komt als niet iets gedaan wordt aan de vergunning van een probleemveroorzakend bedrijf in de buurt. Ontwikkelaar y beseft dat de gemeente pas hiertoe bereid zal zijn als wordt gebouwd volgens de visie van de gemeente. Het probleemveroorzakende bedrijf tenslotte heeft misschien wel heel andere intenties en toekomstplannen. Door nu gezamenlijk naar de problematiek te kijken en bewustzijn te creëren van elkaars afhankelijkheid kunnen breed aedraen (en soms eenvoudige) oplossingen ontstaan.

Ook de veelheid aan actoren die op enigerlei wijze zeggenschap hebben in het stationsgebied, vraagt om een open planproces. Door relevante actoren in het proces te betrekken wordt de kans op een algeheel gedragen oplossing groter. Een goed ingericht open planproces draagt bij aan het verkleinen van mogelijke bezwaren, doordat een soort wederzijdse afhankelijkheid ontstaat.

Grotendeels wordt zo voorkomen dat bepaalde partijen bezwaren gaan maken of te veel voor hun eigen belang gaan strijden. Het open planproces maakt het mogelijk dat wederzijds respect en vertrouwen gekweekt kan worden ten aanzien van de oplossingsrichting. Zeker in het geval van de meervoudige ruimte claims waaruit veel van de milieuproblematiek ontstaat in stationsgebieden is dit een aanpak die perspectief biedt.

Leerervaring ontwikkelaar:

De complexe problematiek van milieuknelpunten in stationsgebieden vraagt om een interactieve benadering. Een ontwikkelaar kan (en wil) de problematiek niet alleen oplossen. Sta open voor de inbreng van ideeën van anderen en probeer de eigen doelstellingen in lijn te brengen met het gezamenlijke doel en betrek milieu hierin.

Bovenstaande ervaringen afkomstig van de Stad & Milieubenadering bieden de ontwikkelaar enige aanknopingspunten die hij kan inzetten bij de ontwikkeling van complexe binnenstedelijke stationsgebieden. In de hierop volgende paragraaf zullen de bevindingen worden omgevormd tot een raamwerk.

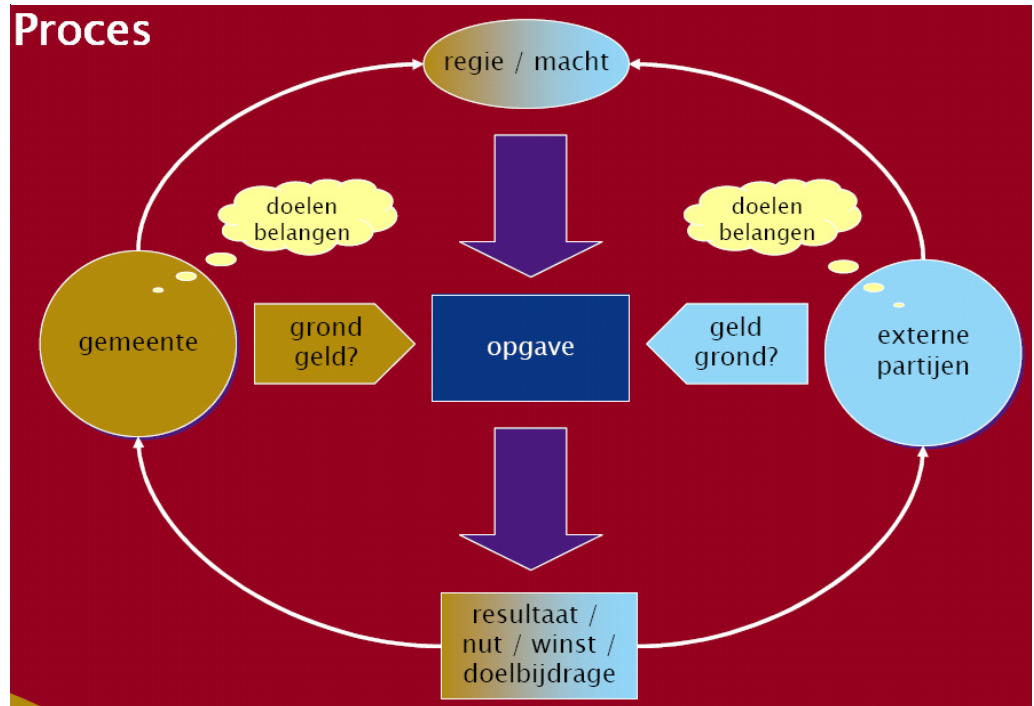
6.2 Naar een raamwerk voor ontwikkelaars

Om te komen tot een raamwerk is het belangrijk de positie van de ontwikkelaar in het proces helder voor ogen te hebben. De aanpak van een binnenstedelijke stationsomgeving begint veelal met het signaleren van een probleem: economisch, verpaupering of een tweedeling van de stad. Het is in de meeste gevallen de gemeente (of het Rijk bij de Nieuwe Sleutelprojecten) die de eerste aanzet geeft. Vervolgens wordt het probleem vertaald naar een opgave.

Op de achtergrond van de opgave spelen voor de gemeente verschillende doelen en belangen. Zo streeft zij bepaalde ambities met het stationsgebied na en heeft zij doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, de (milieu)kwaliteit, de leefbaarheid en de gronduitgifte. De opgaven rondom binnenstedelijke stationsontwikkelingen zijn voor gemeenten vaak te complex om alleen op te pakken. Vanwege hun ervaring, kennis, zakelijkheid, snelheid,

en de bereidheid om risico's over te nemen wordt toenadering tot projectontwikkelaars gezocht. Voordat het proces echter begint hebben veel marktpartijen al belangen in de vorm van grondposities. Dit maakt het proces moeilijker. Bovendien zorgen doelstellingen op het gebied van winst/ rendement, targets, continuïteit en imago vanuit de ontwikkelaar voor de nodige verschillen.

Figuur 6.1 De procescontext van een ruimtelijke opgave.



Milieu/ ruimte-conflicten op binnenstedelijke stationslocaties verzwaren de opgave. Tegelijkertijd blijkt ook hoezeer beide partijen elkaar nodig hebben om de opgave tot een goed einde te brengen. Dit raamwerk impliceert niet dé oplossing te zijn om milieuknelpunten bij de ontwikkeling van stationsgebieden te voorkomen, dan wel op te lossen. Daarvoor zijn allerlei lokale omstandigheden en invloeden te veel bepalend. Zoals eerder aangegeven is elk vastgoedproject uniek en gelden daarvoor projecteigen randvoorwaarden. Maatwerk is daarvoor dan ook het sleutelwoord. Toch zijn er een aantal algemene handvaten te benoemen, waarbij de basis valt af te leiden uit figuur 2.1. Wat wil je als ontwikkelaar bereiken (doelgerichte vraag), hoe ga je dit bereiken (beslissingsgerichte vraag) en wie ga je hierbij betrekken (instituegerichte vraag). Gezien de complexiteit die gepaard gaat met de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden en de (on)macht van de ontwikkelaar ligt er een groot gewicht bij de instituegerichte vraag.

1. Vroegtijdige integratie van milieu en ruimtelijke ordening en betrek de broneigenaren hierbij.

Het is een cliché maar de praktijk wijst uit dat nog steeds niet op het juiste moment aandacht besteed wordt aan milieuregelgeving. En als het tijdig aan de orde komt wordt het veelal als randvoorwaarde meegenomen en niet als integraal onderdeel van het ontwerpproces. Juist op dit punt valt veel winst te behalen.

Een belangrijk startpunt vormt het formuleren van de milieumambities van een project. Het is van belang dat de milieukwaliteitsambities worden gecombineerd met de specifieke gebiedskwaliteiten en de kansen die in een gebied aanwezig zijn. Een stationsomgeving leent zich bij uitstek voor een hoogstedelijke omgeving. Het is dan ook zaak dit als uitgangspunt te nemen bij de samenstelling van het ruimtelijk programma.

Een goede analyse van de huidige en gewenste situatie zorgt daarbij voor een solide uitgangspositie. Een vervuilde locatie waar men wil gaan bouwen zal eerst gesaneerd moeten worden. Wat men wil gaan bouwen kan wel weer invloed hebben op de wijze van saneren en de financiële consequenties daarvan. Het is daarom van belang de wisselwerking die tussen beide beleidsterreinen plaatsvindt vroegtijdig in kaart te brengen en de ambities op elkaar af te stemmen. Te lang vasthouden aan een ruimtelijk programma dat niet past bij de milieukwaliteiten van het gebied en met allerlei kunstgrepen de ruimtelijk programmatische doelstelling te laten prefereren is niet effectief bij complexe binnenstedelijke stationsgebieden.

De omschrijving van de milieumambities moet in ieder geval drie onderdelen bevatten:

- a. Ruimtelijke wensen, welke functie is op welke plek gewenst vanuit het oogpunt van milieu. Is er mogelijk sprake van functiewijziging en is dat gewenst?
- b. Wensen t.a.v. milieukwaliteit, welke kwaliteitsniveaus worden gehanteerd en zijn die voor het gehele gebied hetzelfde of is variatie mogelijk? Een belangrijk aandachtspunt hierbij is ook na te denken over een bandbreedte die afwegingen tijdens het proces mogelijk maakt. Maak op voorhand een onderscheid tussen de basiskwaliteit, de optimale kwaliteit en de aspecten waar mogelijk mee gecompenseerd kan worden mocht de gewenste kwaliteit niet haalbaar blijken te zijn.
- c. Criteria voor de beoordeling van het plan.

Om te zorgen dat de milieumambities zo optimaal mogelijk in het plan terugkomen is het van belang dat ze door een breed gedragen team van actoren worden opgesteld. Hiermee creëer je draagvlak en zullen alle partijen zich inzetten om de ambities te bereiken.

Vervolgens is het van belang de ambities te laten terugkeren in het (milieukundig) ontwerpproces. Door het ontwerpproces meer te laten leiden door de milieukundige basiselementen kan in een vroeg stadium veel winst behaald worden. Het 'schuiven' met verschillende functies is hier een goed voorbeeld van. Positioneer de meest milieugevoelige functies op die locaties waar de milieubelasting het laagst is. Laat dus milieukundige overwegingen een even grote rol spelen als ruimtelijk functionele kenmerken of stedenbouwkundige uitgangspunten en integreer deze aspecten zo vroeg mogelijk in het proces. Hiermee wordt voorkomen dat op het ontwerp moet worden ingeleverd, en dus de uiteindelijke kwaliteit van het totale plan, als blijkt dat deze niet aan de vigerende milieuregelgeving voldoet.

Verder verdient het sterk de aanbeveling de broneigenaren (bij spoor dus ProRail) vroegtijdig bij dit integratieproces te betrekken. Zo wordt voorkomen dat deze partijen in een ver gevorderd stadium van het proces met een nieuw plan worden geconfronteerd, waardoor het gevaar bestaat dat zij hiertegen

in beroep gaan. Bovendien beschikken deze partijen over kennis om de problematiek aan te pakken en kunnen toekomstige bedrijfstechnische beweegredenen een heel ander licht op de problematiek werpen.

Tot slot verdient het aanbeveling te onderzoeken op welke wijze de verschillende vergunningen en bezwaarschriftenprocedures met betrekking tot de stationsontwikkeling geïntegreerd kunnen worden in één procedure. In veel gevallen biedt het doorlopen van één zware procedure zoals een m.e.r. voordelen ten opzichte van allerlei kleinere afzonderlijke procedures.

2. Haak als ontwikkelaar vroegtijdig aan bij het netwerk van actoren, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het stationsgebied.

Vaak zal een gemeente al het nodige onderzoek hebben verricht en wordt de ontwikkelaar pas benaderd na het vaststellen van het probleem en de doelstelling voor het stationsgebied. Dit is geen optimaal uitgangspunt; het beperkt namelijk de creativiteit en de ruimte die nodig is bij de oplossing van de milieu/ ruimteconflicten. Probeer er daarom als ontwikkelaar op aan te sturen dat zowel de probleem- als doelstelling gezamenlijk geformuleerd wordt. Dit vergt echter wel de nodige overredingskracht, aangezien de bereidheid van gemeenten om marktpartijen vroegtijdig in het proces te betrekken over het algemeen beperkt is.

Het masterplan is een uitstekend hulpmiddel bij de gezamenlijke doeloriëntatie. Het dient als kapstok voor de latere uitwerking en daarom is het zaak bij het opstellen hiervan de (mogelijke) milieuknelpunten al in beeld te hebben en milieuregelgeving onderdeel uit te laten maken van de strategische keuzen. Hiermee wordt voorkomen dat in een later stadium conflicten ontstaan doordat milieuregelgeving de strategische keuzen van het masterplan onmogelijk maken.

Gezien de beperkte beïnvloedbaarheid als ontwikkelaar om bronmaatregelen te realiseren is het zaak aansluiting te vinden bij een groep medestanders. Een mogelijkheid hiervoor is de samenwerking in een PPS-constructie. Een dergelijke constructie vergroot de slagkracht aangezien de gemeente mede-initiatiefnemer is en daardoor meer bereid zal zijn maatregelen te treffen in bijvoorbeeld de vergunningensfeer. Naast de gemeente moet ook gedacht worden aan partijen als NS en ProRail. Op deze manier kom je als ontwikkelaar meer op gelijke voet te staan met de gemeente en eventuele andere private partijen en ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid. Maak duidelijk dat je elkaar nodig hebt. Bedenk echter wel dat voor een goede samenwerking het soms noodzakelijk is concessies te doen.

3. Creëer een win-win situatie.

ProRail heeft weinig tot geen belang bij de ontwikkeling van vastgoed. Eerder het tegenovergestelde is van toepassing. Door nieuwe bebouwing wordt zij aangetast in haar milieugebruiksruimte. Het is begrijpelijk dat zij zich hier tegen zal verzetten. Het is de kunst op zoek te gaan naar aanknopingspunten om de doelstellingen van de infrastructuur te koppelen aan die van het vastgoedontwikkelingsproces. Eigenlijk geldt hier het principe van de twee winnaars. De Spoorzone Delft is hier een goed voorbeeld evenals de voorgestelde medefi-

nanciering bij de uitplaatsing van het emplacement in Almelo en de buurmeenten. Verken daarom de mogelijkheden op win-win situaties zowel financieel als inhoudelijk.

De verbreding van de scope van het project kan hiertoe bijdragen. De verbreding kan ervoor zorgen dat andere partijen middelen inbrengen, omdat zij eigen belangen kunnen realiseren door deelname. Hierdoor komt uiteindelijk meer geld beschikbaar ('value capturing'), wat de kwaliteit van de projecten ten goede kan komen en de mogelijkheden voor het nemen van milieumaatregelen vergroot. Natuurlijk is er een grens aan het verbreden van de scope van een project: de complexiteit en de omvang moeten wel beheersbaar blijven.

De term win-win kan ook breder opgevat worden. Aangezien de stationsomgeving een transformatie ondergaat, biedt dit bij uitstek de gelegenheid om maatregelen te treffen tegen de geluidhinder, bijvoorbeeld door het aanpassen van de ondergrond en het gebruik van trillingvrije of trillingdempende materialen. Aandachtspunt is vooral de beheerder van het spoor te stimuleren maatregelen te nemen om het spoor in de nieuwe situatie stiller te maken door de toepassing van andere materialen. Verder is het van belang te proberen via een uitgekende stedenbouwkundige inrichting zoveel mogelijk te voorkomen dat er aanvullende voorzieningen gebouwd moeten worden (geluidsschermen) om geluidsoverlast te voorkomen. Mocht dit niet te voorkomen zijn, breng dan in kaart welke maatregelen mogelijk zijn en welke draagvlak hebben bij degenen die er profijt van moeten hebben. Het aanbrengen van bijvoorbeeld geluidsschermen kan niet altijd op brede steun van omwonenden rekenen omdat daarmee hun uitzicht verloren kan gaan.

4. Buit de eigen meerwaarde uit.

Ontwikkelaars staan onder andere bekend om hun originaliteit, creativiteit, efficiëntie, expertise en publieke meerwaarde. Juist dit zijn elementen die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het succesvol ontwikkelen van een milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties. Bij dit soort complexe projecten is een procesmanager die kennis heeft van het ondernemerschap, de integratie en coördinatie van activiteiten en kan samenwerken met overheden en belanghebbenden een belangrijke factor. Hier liggen kansen voor de ontwikkelaar.

Ontwikkelaars willen zich onderscheiden en zoeken naar nieuwe markten. Binnenstedelijke stationsgebieden kunnen hierin voorzien, zeker gezien de opgave van de Rijksoverheid om 40% van de toekomstige woningbouw binnen de stadsgrenzen te realiseren. Ontwikkelaars experimenteren reeds met nieuwe concepten zoals de 'leefstijlbenadering' of het 'wenswonen'. Een oriëntatie op milieukwaliteit, of beter leefkwaliteit, zou hier op aan kunnen sluiten. Bij woonconcepten worden duidelijke keuzes gemaakt die wonen op die specifieke locatie voor een specifieke groep bewoners aantrekkelijk maakt. Voor de milieubelaste wijken is het denkbaar om te bouwen voor bewoners met gelijke wensen voor hun woonomgeving: mensen met een vergelijkbare leefstijl. De wensen aan de omgeving bepalen immers deels de effectiviteit van de getroffen milieumaatregelen (denk aan het geluidsscherm dat niet altijd door bewoners op prijs wordt gesteld).

Het hoogstedelijk wonen en afstemmen van woningen op een doelgroep die veel gebruik maakt van de trein, is een voorbeeld van het ontwikkelen op basis van leefstijlen. Deze groep zal zich immers minder ergeren aan het geluid van de treinen. Goede communicatie over alle voor- en nadelen van het gebied maakt een weloverwogen keuze van bewoners voor het gebied mogelijk. Op die manier wordt de basis gelegd voor bijzondere woonmilieus met tevreden bewoners.

Soms is het beter het goede moment af te wachten dan een probleemgebied snel te willen ontwikkelen. Door impulsen uit de omgeving kan een locatie ineens aantrekkelijk worden voor functies die er eerder niet op hun plaats leken. Creativiteit wordt niet gevoed door snelheid.

5. Focus op kansen in plaats van belemmeringen.

Belangrijk uitgangspunt is het stationsgebied voornamelijk te zien als een kans door milieukwaliteit te integreren in de ontwerp-opgave, wees creatief. Door te streven naar een integrale kwaliteitsverbetering, waarbij het begrip milieukwaliteit niet te technocratisch wordt benaderd treedt een blikverruiming op. Zo wordt voorkomen dat te veel sectoraal vanuit allerlei randvoorwaarden wordt gedacht, alvorens aan het ontwerp te beginnen. Het is dan ook zaak voor de milieukundige adviseurs met oplossingen te komen (ontwerpgericht) in plaats van de toetsende vinger omhoog te houden. Stuur er als projectontwikkelaar op aan dat betreffende personen met oplossingen of alternatieven komen. Een mogelijkheid om dit te versterken is de milieukundige advies- en ingenieursbureaus risicodragend te laten participeren in de ontwikkeling.

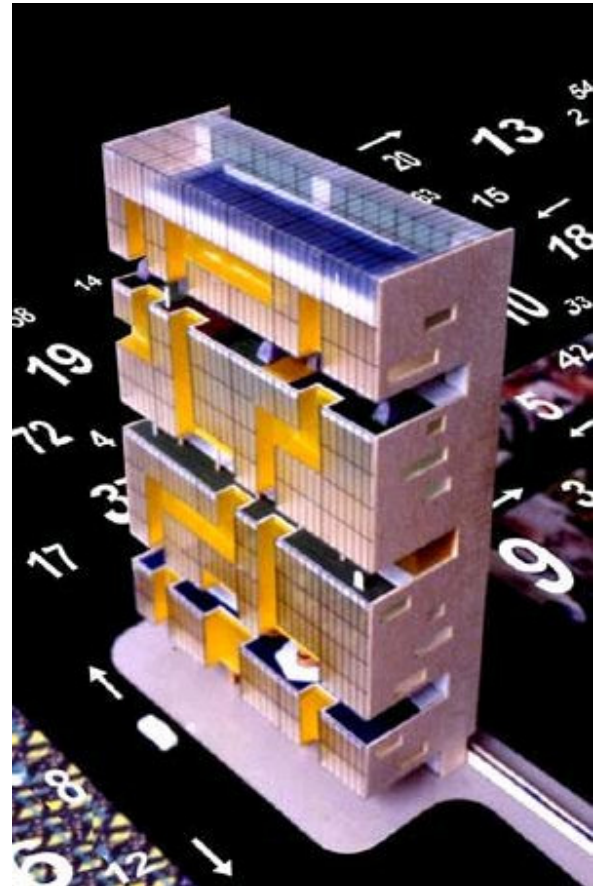
Betrek de adviseurs vroegtijdig bij het ontwerpproces, zodat deze expertise in het ontwerp verankerd kan worden. Dit kan al op een vrij simpele manier door de verschillende adviseurs (niet alleen de milieudeskundigen, maar ook de railinfraspecialisten en hulpdiensten) uit te nodigen om voor in het proces een gezamenlijke ontmoeting te hebben met de ontwerper. Om de beurt (maar in aanwezigheid van de andere adviseurs) leggen ze hierin aan de stedenbouwkundige uit hoe het ideale plan eruit ziet vanuit hun optiek. Niet alleen geeft dit de ontwerper in één middag inzicht in de verschillende aspecten, tegelijkertijd wordt hiermee begrip gekweekt voor de invloeden vanuit andere vakgebieden en ligt de nadruk op wat wel mogelijk is.

Het is belangrijk het milieuknelpunt vanuit verschillende invalshoeken te benaderen. Als standaardoplossing wordt vaak gekozen voor het negeren van milieuproblemen in stedenbouwkundige en architectonische plannen. Geluidshinder, externe veiligheid en bodemvervuiling worden weggesaneerd in peperdure acties, zodat de ontwerpers er geen rekening mee hoeven te houden. Er wordt veel meer rendement behaald als op alternatieve wijze met de problemen wordt omgesprongen. Bovendien zijn deze alternatieve manieren ecologisch en ruimtelijk veel interessanter. Ontleed daarom het milieu/ ruimte-conflict en plaats het in een bredere context qua tijd, geld en kwaliteit. Probeer hiermee te voorkomen dat te snel gekozen wordt voor de standaardoplossingen.

Indien toch geluidwerende voorzieningen noodzakelijk zijn, verken dan creatieve mogelijkheden om geluidwerende voorzieningen aan te brengen dan wel het effect van geluidsoverlast te verminderen of juist uit te buiten. Voorbeelden hiervan zijn een creatieve indeling van de woningplattegronden, vallend water, compenserende maatregelen of het invullen van de locatie met vrije tijdsvoorzieningen die tevens geluidsoverlast veroorzaken.

Een optimaal voorbeeld van creativiteit is de studie van het woongebouw Cascade van Krill architecten in Rotterdam. Dit object creëert zijn eigen geluidsluwe zones en daarnaast is een grondwaterzuiveringsinstallatie geïntegreerd om de bodemvervuiling te saneren. Dergelijke creatieve en probleemoplossende ontwerpen zijn bij uitstek geschikt voor milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties.

Figuur 6.2 Woongebouw Cascade.



6. Maak optimaal gebruik van de ruimte binnen de milieuregelgeving en blijf op de hoogte van veranderingen en nieuwe mogelijkheden.

Binnen de bestaande wet- en regelgeving blijkt meer mogelijk dan vaak wordt aangenomen. Voorbeelden hiervan zijn de maximale ontheffingswaarde van 70dB(A) voor spoorweglawaai maar bijvoorbeeld ook compensatiemogelijkheden. Het is zaak goed op de hoogte te zijn van alle mogelijkheden of deze kennis in te huren. Vaak bestaan misverstanden rondom de interpretatie van milieuregelgeving zoals de oriëntatiewaarde van het groepsrisico.

Aangezien binnenstedelijke stationsontwikkelingen langdurige projecten zijn is het goed denkbaar dat tussentijds veranderingen in de regelgeving optreden. Een goed voorbeeld hiervan is het project Funen in Amsterdam. Hier werd door de ontwikkelaar alert omgesprongen met de kansen die zich voordeden toen ontwikkelingen in wet- en regelgeving de toepassing van 'dove' gevels mogelijk maakte. Milieuhinder wordt in het Funen verder gecompenseerd door extra kwaliteit in de woonomgeving en in de woning zelf aan te brengen. Dit wordt gerealiseerd door een hoogwaardige en duurzame inrichting van de openbare ruimte, veel aandacht voor de woningplattegrond en door duurzaam te bouwen. Zo worden alle auto's in het Funen van het maaiveld geweerd en is er veel groen tussen de woontorens. In de woningen die het dichtst bij het spoor zijn gelegen zijn dichte loggia's met schuiframen gemaakt. Bewoners kunnen die naar believen openen, terwijl ze in dichte toestand het wettelijk binnenniveau van 35 dB(A) garanderen.

Een ander project waar slim is omgegaan met milieuregelgeving is de Utrechtsebaan in Den Haag. Weliswaar is dit geen stationslocatie, maar ter illustratie van het creatief toepassen van de regelgeving is het wel geschikt. Het betreft een kantoorgebouw dat gebouwd is boven een ringweg. De overkluizing valt qua lengte onder het type viaduct (ongeveer 25 meter) waardoor het gebouw onder minder strenge milieuregels valt. Wel kunnen vraagtekens gezet worden bij deze manier van werken, waarbij het milieu/ruimte-conflict puur op basis van definities op papier wordt opgelost.

Veranderingen kunnen positief uitpakken (bijv. Interimwet Stad & Milieu) maar ook negatief (bijv. Besluit Luchtkwaliteit). Het up-to-date blijven van alle wijzigingen op het gebied van milieuregelgeving is een vereiste, alhoewel dit voor een projectontwikkelaar in de praktijk naast alle andere facetten die bij projectontwikkeling om de hoek komen kijken, haast onbegonnen werk lijkt. Het inhuren van extern advies kan dan uitkomst bieden.

Tot slot behoort ook het beschikbaar komen van subsidies tot de mogelijkheden. Hierbij valt te denken aan de gelden zoals aangekondigd door Minister Peijs voor de aanpak van projecten à la Delft, maar ook het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2 (ISV-2) biedt perspectief. Zeker gezien de extra kosten die de ontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties met zich meebrengt is een extra financiële impuls welkom.

7. Objectiviteit vs. Subjectiviteit en een open planproces

Objectieve milieuhinder (normen) is niet hetzelfde als subjectieve milieuhinder (beleving). Voor een beter begrip van de daadwerkelijke problematiek is het voor ontwikkelaars verstandig ook rekening te houden met de meer subjectieve kant, voordat naar maatregelen gegrepen wordt. Als dit niet wordt gedaan is de kans groot dat ten eerste het daadwerkelijke probleem niet wordt aangepakt en ten tweede dat de 'probleemondervinders' tegen de ontwikkeling in opstand komen. In de praktijk zijn talloze voorbeelden te vinden van projecten die vertraging op lopen of zelfs afketsen doordat omwonenden milieuregelgeving als argument aanvoeren om de plannen te dwarsbomen. Een open planproces kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van deze problemen tijdens de plan- en besluitvorming.

Het open planproces houdt in dat bewoners(groepen), bedrijven, bronbeheerders, maatschappelijke belangenorganisaties en andere belanghebbenden reeds in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij de planontwikkeling. Hierbij gaat het er om dat de ontwikkelaar deze groepen daadwerkelijk actief betreft bij de planontwikkeling, de geleverde inbreng mee laat wegen in de planvorming en de plannen in interactie met de betrokkenen verder ontwikkelt. Zeker als het gaat om de concrete invulling van begrippen als leefomgevingskwaliteit en zuinig en doelmatig ruimtegebruik is het van belang dat de ontwikkelaar met belanghebbenden overlegt in de fase vóór de formele besluitvorming. De afwijkingsmogelijkheid (stap 3 van de Stad & Milieubenadering) eist zelfs dat belanghebbenden deel hebben genomen in een open dialoog.

Zoek bij de aanpak en invulling van de stationsomgeving daarom zo veel mogelijk aansluiting bij de belevingswereld van de (potentieel) gehinderden of stel een zodanig ruimtelijk programma met bijbehorende doelgroepen samen dat past bij het hinderniveau. Zo ervaren ouderen en jongeren gemiddeld genomen geluidbelasting rondom hun woning als minder hinderlijk. Wanneer echter gevaarlijke stoffen vervoerd worden over het spoor is de eerste doelgroep minder geschikt, aangezien de zelfredzaamheid bij calamiteiten van ouderen beperkt is.

Met bovenstaand raamwerk hebben ontwikkelaars een 'tool' in handen die ze op weg kan helpen milieubelaste binnenstedelijke stationslocaties succesvol te ontwikkelen. Dit neemt niet weg dat bepaalde onderdelen van het raamwerk ook van toepassing zijn op andersoortige complexe binnenstedelijke of zelfs buitenstedelijke ontwikkelingen. In de volgende hoofdstukken zal aan de hand van een drietal case studies geanalyseerd worden in hoeverre het raamwerk in praktijksituaties te hanteren is.

7 Vastgoedontwikkeling en milieu in de praktijk: de case Breda

In dit hoofdstuk wordt de milieu/ ruimte-problematiek bij de ontwikkeling van het stationsgebied Breda geanalyseerd.

7.1 Context

De zoektocht naar een geschikt project heeft uiteindelijk geresulteerd in de plannen voor de ontwikkeling van het stationsgebied Breda. Het betreft hier een gebied van rond de 160 hectare rondom het toekomstige HSL-station in Breda, waarbij het doel voor de komende 20 jaar is gesteld op de realisatie van een vastgoedprogramma van ruim 1 mln. m². Dit karakteristieke binnenstedelijke stationsgebied met haar complexe omgeving en hoog ambitieniveau vormt een optimaal uitgangspunt om de interactie tussen de twee facetten milieu en vastgoedontwikkeling nader te analyseren.

7.2 Het plangebied

De gemeente Breda heeft de intentie om de komende twintig jaar het gebied rondom het centraal station te herontwikkelen tot een nieuwe stedelijke omgeving. Aanleiding hiertoe vormt de huidige functionaliteit van het stationsgebied, de tweedeling van de stad door het spoor en de komst van de HSL. De aansluiting op het HSL-netwerk kan gezien worden als een belangrijke aanjager (pull-factor) van de gehele ontwikkeling van de spoorzone. Symbolisch wordt de ontwikkeling van het stationskwartier door de gemeente Breda dan ook gezien als het vliegwiel voor de ontwikkeling van de hele spoorzone (Gemeente Breda, 2003a).

Met de herontwikkeling wordt gestreefd naar een evenwichtige mix van wonen, werken en voorzieningen, met internationale aantrekkingskracht. Op dit moment leunt de economie van de stad nog sterk op industrie, maar met een vernieuwd Breda Centraal en omgeving worden de kansen voor kantoren en zakelijke dienstverlening in dit gebied verhoogd. Het nieuwe stationsgebied moet een belangrijk dienstencentrum worden, met veel extra kantoorruimte. Breda zou op het Euregionale schaalniveau een poortfunctie kunnen vervullen. Breda ligt immers tussen de Belgische en Randstedelijke knooppunten en nu al is Breda geliefd bij verschillende bedrijven die de hele Benelux willen bestrijken, zo is de redenering vanuit de gemeentelijke politiek.

Tegelijkertijd dient de relatie met de nabije omgeving verbeterd te worden. Om de levendigheid en sociale veiligheid te bevorderen kiest de gemeente Breda er voor om het gebied een zo groot mogelijke mix aan functies te geven. Breda zou op deze manier haar positie als zuidelijk vervoersknooppunt in combinatie met een aantrekkelijk woonmilieu verder uit kunnen bouwen, zo is de gedachte van zowel de gemeente, de Rijksoverheid als de vastgoedsector.

Vanuit deze gedachte heeft de Rijksoverheid de Spoorzone Breda dan ook uitgeroepen tot 'Nieuw Sleutelproject'³⁹ en heeft daarmee een coördinerende (en financierende) rol ingenomen. Ten aanzien van deze projecten heeft zij een aantal doelstellingen opgesteld (VROM, 2004):

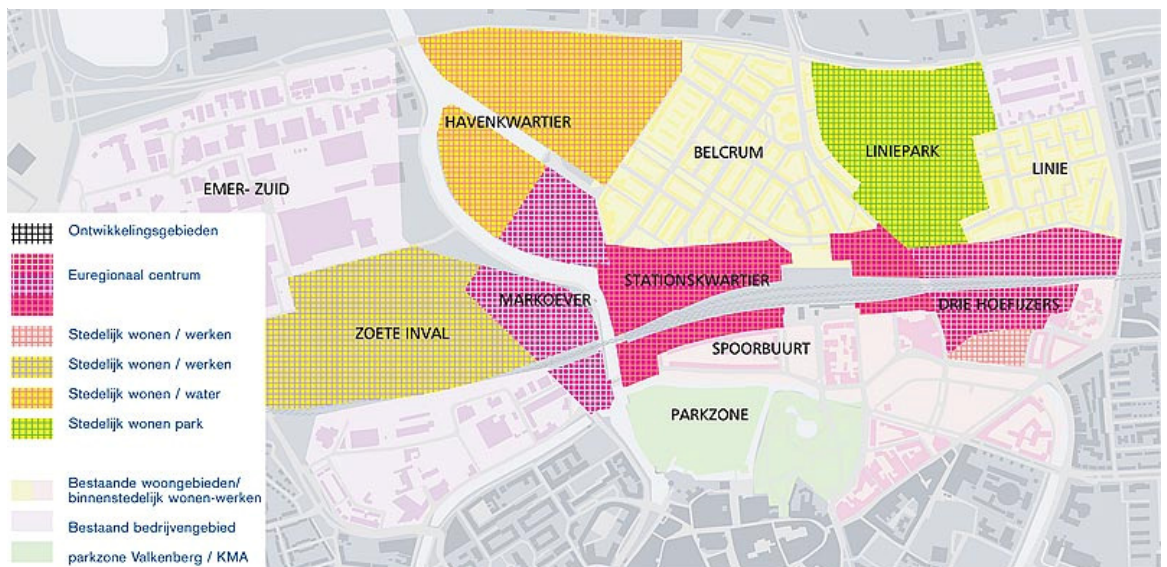
- Integrale ontwikkeling van de stationslocaties met een hoge kwaliteit van de omgeving en de gebouwen. De locaties moeten daarnaast goed bereikbaar zijn. Het doel is dat deze stations toplocaties worden voor wonen, werken en voorzieningen;
- Maximale spin off van investeringen in de HSL op de stedelijke vernieuwing en intensief gebruik van de ruimte;
- Maximale spin off van investeringen in commercieel vastgoed op stedelijke vernieuwing en verhoging van de kwaliteit van de omgeving.

Uit deze doelstellingen wordt duidelijk dat de vastgoedontwikkeling in het plangebied een brede intentie heeft. Het gaat hierbij niet sec om de invulling van de ruimte, maar de invulling van het vastgoedprogramma moet resulteren in een sneeuwbaaleffect waarbij zowel lokaal als regionaal een opleving ontstaat. Tegelijkertijd zal ook hier een gedeelte van de gegenereerde meerwaarde afkomstig van de ontwikkeling van het vastgoed gebruikt worden als dekking voor de infrastructuurinvesteringen.

7.2.1 Het plangebied

Zoals te zien in figuur 5.1 bestaat de spoorzone Breda uit acht deelgebieden, elk met hun eigen kwaliteiten en karakteristieken. Het stationskwartier vormt het hart van de hele spoorzone. Hier moet de nieuwe OV-terminal verrijzen. Met een extra perron, nieuwe busterminal en circa driehonderd parkeerplaatsen zal het station goede transfermogelijkheden gaan bieden. Een voetgangersverbinding onder het spoor moet de beide stadshelften met elkaar gaan

Figuur 7.1: Het plangebied met de verschillende ontwikkelingsgebieden.



³⁹ 'Nieuwe Sleutelprojecten' is een door VROM geïntroduceerd begrip, waarmee de zes toekomstige HSL stations en hun omgeving bedoeld worden. De verwachting is dat de komst van de HSL een ontwikkelingsimpuls zal geven aan deze locaties. Het is de bedoeling dat deze 'Nieuwe Sleutelprojecten' worden ontwikkeld tot toplocaties, vervoersknopen, 'reispleinen' en stedelijke ontmoetingsplekken.

verbinden. Om de stedelijke structuur te verbeteren, komt er, parallel aan het spoor, een nieuwe boulevard. Groene buitenruimten en bomen langs de belangrijkste wegen moeten zorgen voor een afwisseling van de stedelijke functies. Het is de bedoeling dat in het Stationskwartier circa 575 woningen komen.

Onder de acht ontwikkelingsgebieden bevinden zich ook twee bestaande woonwijken: Belcrum en Spoorbuurt. Deze wijken zullen niet herontwikkeld worden, maar zijn meegenomen in de gehele visie op het plangebied om zo de samenhang van het gehele gebied te behouden. Daarnaast wordt ook verwacht dat deze buurten meeprofiteren van de gehele metamorfose van het gebied (Bakker, 2006).

De overige zes ontwikkelgebieden zullen de komende twintig jaar opnieuw ingevuld gaan worden. Inmiddels is begonnen met de realisatie van het Stationskwartier en het deelgebied de 'Drie Hoefijzers'. Globaal biedt de Spoorzone plaats voor de ontwikkeling van één miljoen m² nieuw vloeroppervlak, verdeeld over woningen, kantoren en voorzieningen. In tabel 7.1 is een overzicht opgenomen van zowel de planning als een verdeling van de m² over de verschillende functies.

Tabel 7.1: Overzicht van de planning en de te bouwen m²

Planning:	2005 – 2025
Totale omvang Spoorzone	160 hectare
Bestaande buurten Belcrum en Spoorbuurt	31 hectare
Nieuw te ontwikkelen gebied	129 hectare
<i>Nieuw te bouwen vloeroppervlak:</i>	
Wonen	625.000 m ² / 5.000 woningen
Werken	315.000 m ² / 10.000 arbeidsplaatsen
Voorzieningen	112.000 m ²
Flexibel	38.5000 m ²
Totaal	1.090.500 m²

Bron: Gemeente Breda (2005).

Een uitgebreide marktverkenning is de basis geweest voor de invulling van bovenstaand bouwprogramma. Vertrekpunt hierbij vormde het rapport 'Verkenningen Sleutelproject Spoorzone Breda' dat in 1999 is opgesteld door de gemeente Breda in samenwerking met NS Vastgoed. In een brede context is gekeken naar verschillende trends die van invloed zijn op de invulling van het vastgoedprogramma. Zo is gekeken naar politieke, economische, sociale en technische ontwikkelingen. Op basis van deze verkenningen is in samenwerking met het Rijk een inschatting gemaakt naar de toekomstige vraag van de diverse vastgoedproducten, waarna een vertaling richting bouwvolumes gemaakt kon worden (Gemeente Breda, 2003a).

De gemeente Breda heeft al vroeg in het proces de belangrijke rol van NS Vastgoed als ontwikkelpartner erkend. Uiteraard hebben de eigendomsverhoudingen van de gronden in het stationskwartier hier veel invloed op gehad. Een tegenwerkende grondeigenaar zou de plannen immers flink kunnen dwarsbomen. Om de grondeigenaar mee te krijgen in het proces is dan ook een flinke vergroting van de huidige bestemmingsplancapaciteit in het vooruitzicht gesteld.

Naast deze strategische stap van de gemeente Breda speelt ook een ander aspect. NS Vastgoed is bij uitstek een ervaren partij met het ontwikkelen van stationslocaties en is voor de gemeente Breda daarom een belangrijke informatie en kennis bron, om een marktconforme ontwikkeling te realiseren. Overigens heeft de vastgoedsector al in een vroeg stadium inspraak gehad in de Structuurvisie Spoorzone. Een expertmeeting in het najaar van 2003 met de top van de Nederlandse vastgoedwereld heeft gezorgd voor input van deze zijde. En last but not least zal NS Vastgoed in ruil voor haar financiële bijdrage ook zeggenschap willen hebben over de invulling. Het is daarom goed voor te stellen dat deze positie door NS Vastgoed is opgeëist.

7.3 Ambities en doelen

De ontwikkeling van de Spoorzone Breda kan getypeerd worden als een complex proces met een lange doorlooptijd. Mede gezien deze lange tijdshorizon is door de verschillende actoren besloten een Structuurvisie voor het gebied op te stellen. Dit document vormt de rode draad door het hele proces, waarin de ruimtelijke en functionele hoofdlijnen zijn vastgelegd met als doel het bewaken van de duurzame kwaliteit (Structuurvisie Spoorzone, 2005).

Figuur 5.2: De positie van de Structuurvisie Spoorzone en het evenwicht tussen het programma, de ruimtelijke potenties en de realisatiemogelijkheden.



Bron: Structuurvisie Spoorzone (2025).

In de Structuurvisie Spoorzone is gezocht naar 'de balans tussen het vastleggen van de kwalitatieve hoofdlijnen en ruimte voor zich aandienende initiatieven. De Structuurvisie vormt daarmee de basis en de argumentatie voor het inzetten van een instrumentarium dat realisatie mogelijk maakt, zoals het nemen van voorbereidingsbesluiten en het opstellen van bestemmingsplannen'. De Structuurvisie Spoorzone legt de kaders vast en verbindt functies aan bepaalde gebieden. Concreet gaat het hierbij om:

- De ruimtelijke functionele kaders:
 - Structuurdragers
 - Deelgebieden

- De programmatische kaders:
 - Omvang ontwikkeling
 - Deelaspecten, wonen, werken, zorg, cultuur
- Realisatiekader
 - Kaders voor samenwerking
 - In te zetten instrumenten
 - Fasering van de deelgebieden
 - Monitoring en evaluatie

Op het hoge abstractieniveau van de structuurvisie worden vanuit de verschillende invalshoeken en voorwaarden de mogelijkheden voor de ontwikkeling van vastgoed in het stationsgebied weergegeven. Gezien de lange doorlooptijd is hier een grote mate van flexibiliteit aangehouden om in te kunnen springen op veranderende marktomstandigheden.

De Structuurvisie Spoorzone is een belangrijk richtinggevend document, waarin de verschillende stakeholders gezamenlijk afspraken hebben gemaakt over de toekomstige ontwikkeling van het stationsgebied. Deze afspraken zijn samengevat in een aantal hoofddoelstellingen, welke zijn onder te verdelen in functiemenging, verkeer en vervoersdoelen, ruimtelijk functionele doelen en milieudoelen. Aangezien de milieuproblematiek, of in dit verband beter gezegd de milieukans, vroegtijdig binnen het ontwikkelingsproces is opgepakt, is het niet verwonderlijk dat deze is terug te vinden bij de doelstellingen van de Structuurvisie. De Milieudoelstelling is als volgt verwoord (Gemeente Breda, 2005):

'De transformatie van de Spoorzone Breda brengt op milieuvlak veel winst, in vergelijking met de huidige situatie. Een duurzame verbetering van het huidige leefmilieu op het gebied van geluid, bodem, geur, luchtkwaliteit en veiligheid is het doel. Per deelgebied zal het gewenste leefmilieu worden gedefinieerd. Het stationsgebied als geheel krijgt een samenhangende en duurzame groenstructuur, die aansluit op de stad. Deze wordt mede bepaald door de inrichtingseisen aan de te onderscheiden deelgebieden voor de opvang en afvoer van hemelwater. De Ecologische Hoofdstructuur – waarvan de rivier de Mark deel uitmaakt - wordt versterkt'.

Twee zaken vallen op aan deze doelstelling. Allereerst wordt de ontwikkeling van het stationsgebied aangegrepen om de milieukwaliteit van het hele gebied op een hoger niveau te tillen. Kortom milieu wordt opgepakt als een kans in plaats van een belemmerende factor. Ten tweede wordt hier het gebiedsgerichte milieubeleid geïntroduceerd. Geen algemene afspraken over de kwaliteit, maar per deelgebied wordt specifiek gekeken welke functie en milieukwaliteit het meest geschikt zijn.

Bij het opstellen van de structuurvisie is uitgebreid stil gestaan bij de verschillende standpunten en visies van de verschillende actoren om te komen tot een breed gedragen plan. Aangezien actoren een belangrijke rol vervullen bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden zal hier in de volgende paragraaf bij stil gestaan worden.

7.4 De actoren

De complexiteit die gepaard gaat bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden wordt grotendeels bepaald door de verscheidenheid aan actoren. Voor de ontwikkeling van de Spoorzone in Breda is dit niet anders. Er zijn verschillende partijen in het gebied aanwezig die elke hun eigen belang hebben bij de ontwikkeling. Er kan een onderscheid gemaakt worden in de volgende partijen:

- Gemeente Breda
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Ministerie van VROM
- Provincie Noord-Brabant
- ProRail
- NS-Stations
- NS-Vastgoed
- AM⁴⁰
- Consortium Spoorzone Breda

De gemeente Breda neemt bij de ontwikkeling van de hele spoorzone een belangrijke positie in. Naast initiatiefnemer vervult zij een regierol ten aanzien van inhoud en planning. In het geval zittende en ontwikkelende partijen de doelstellingen van de gemeente ondersteunen wil zij gaan samenwerken met deze partijen. De manier waarop zal per deelgebied worden ingevuld (Gemeente Breda, 2002). Volgens Bakker (2006) zal bij samenwerking de gemeente Breda de randvoorwaarden aangegeven waaraan de marktpartijen zich moeten houden. Deze randvoorwaarden beslaan een breed terrein en gaan onder andere in op de aspecten bereikbaarheid, de openbare ruimte, maar ook het milieu. De gemeente houdt de regie en de Structuurvisie Spoorzone fungeert daarbij als paraplu. Verderop zal blijken hoe belangrijk deze regierol in het bijzonder op het gebied van de milieu-/ ruimte-conflicten is geweest.

Voor een aantal gebieden zijn inmiddels samenwerkingsovereenkomsten gesloten met verschillende ontwikkelingspartijen:

Stationskwartier en OV terminal

Aan het ontwerp en realisatie van de nieuwe OV-Terminal nemen meerdere partijen deel: de gemeente Breda, de Ministeries van VROM en V&W, de Nederlandse Spoorwegen, ProRail en de Provincie Noord-Brabant. De kosten voor de OV-Terminal en de infrastructuur bedragen circa € 75 miljoen. Globaal kan worden gesteld dat ongeveer 30% door de gemeente wordt bijgedragen en het overige door de andere partijen.

NS-vastgoed is als eigenaar van een groot deel van de gronden in het plangebied een belangrijke ontwikkelpartner in dit deelgebied. NS Vastgoed neemt de ontwikkeling van circa 120.000 m² kantoren, circa 5.000 m² voorzieningen en circa 500 woningen voor haar rekening⁴¹. Met het realiseren

⁴⁰ Sinds februari 2006 is AM opgesplitst. Het grondbedrijf is overgenomen door BAM en AM Development en AM Vastgoed zijn weer terug bij hoe het ooit begon; respectievelijk Multi Development en Multi Vastgoed.

⁴¹ Bron: www.nsvastgoed.nl

van het stationskwartier wil de NS een bijdrage leveren aan (Gemeente Breda, 2003c):

- Het bevorderen van het treingebruik, mede door realisering van publieksintensieve functies in de nabijheid van stations.
- Het realiseren van kwalitatief hoogwaardige vastgoedfuncties.

De Drie Hoefijzers

Dit voormalige terrein van bierbrouwer Interbrew is in het geheel aangekocht door projectontwikkelaar AM. Hieraan vooraf is in nauwe samenwerking met gemeente en Interbrew eerst een stedenbouwkundige visie op het gebied uitgewerkt. Bij de invulling is nadrukkelijk rekening gehouden met de Structuurvisie Spoorzone. Na de gemeentelijke goedkeuring is de koop gesloten. In paragraaf 7.4.1 wordt hier uitvoerig op ingegaan.

Deelgebied Stationskwartier

In een gedeelte aan de noordzijde van het stationskwartier heeft het Consortium Spoorzone⁴² op een bijzondere wijze een ontwikkelovereenkomst gesloten. De Bredase bedrijven hebben zich verenigd, om een voet aan de grond te krijgen in de Spoorzone. Eén van de pijlers van de Structuurvisie Spoorzone is cultuur. Het consortium is hier op een creatieve en aansprekende wijze mee omgesprongen door te investeren in het Huis der kunsten, een theater voor amateur toneel. Als wederdienst mag zij over tien jaar het 1,45 hectare grote terrein gaan ontwikkelen (BN De Stem, 08/07/2005).

De planvorming van de overige deelgebieden is nog niet zo ver dat hier al concrete afspreken voor op tafel liggen.

Tot zover lijkt het erop dat niets de plannen voor de Spoorzone in de weg heeft gestaan. Dit is echter maar schijn. Naast veel andere aspecten, die zich veelal achter de schermen hebben afgespeeld, speelt ook in de Spoorzone Breda de milieu/ ruimte-problematiek. In de volgende paragraaf zal dit nader uit de doeken worden gedaan.

7.5 Milieu/ ruimte-conflicten in de Spoorzone Breda

In deze paragraaf worden de belangrijkste milieu/ ruimte-conflicten van de Spoorzone Breda besproken. Hierbij is uitgegaan van het allereerste moment in de planvormingsfase toen het initiatief bij de gemeente Breda ontstond om met de Spoorzone aan de slag te gaan.

De milieu/ ruimte-conflicten kunnen worden opgesplitst in twee delen:

- Problematiek afkomstig van het spoor.
- Problematiek afkomstig van aanwezige bedrijven.

7.5.1 De spoorwegproblematiek

De deelgebieden die grenzen aan de spoorlijn hebben allen te maken met invloeden van het spoorverkeer. Het treinverkeer zorgt voor geluidsoverlast en

⁴² Dit consortium bestaat uit de bedrijven Heja Projectontwikkeling, Sprangers Groep, Winter Bouwbedrijf, Bouwgroep Monen en de twee woningcorporaties Laurentius en Singelveste.

zeker met de komst van de nieuwe HSL-verbinding en de verwachte toekomstige groei van het treinverkeer zal dit alleen maar toenemen. Daarnaast vindt over het doorgaande spoor van Breda vervoer van gevaarlijke stoffen plaats, waardoor ook externe veiligheid een rol speelt. De nieuwe ontwikkelingen in het stationsgebied zorgen voor een toename van het aantal personen in het invloedsgebied van de spoorlijn, waardoor het groepsrisico zal toenemen. In de spoorzone wordt bovendien een flinke hoeveelheid woningen toegevoegd, wat de problematiek verergerd aangezien hier strengere regelgeving op van toepassing is⁴³.

De plannen van de deelgebieden zullen moeten voldoen aan de voor deze aspecten geldende wet- en regelgeving. Ruwweg komt uit deze regelgeving naar voren dat gebouwen op ruime afstand van het spoor gesitueerd moeten worden. Dit staat echter haaks op de intenties die gemeente, Rijksoverheid en de vastgoedpartijen hebben bij de ontwikkeling van de Spoorzone. Zij streven immers naar compacte stedelijke ontwikkeling door intensief ruimtegebruik. Overigens moet wel opgemerkt worden dat de private partijen hier meer belang bij hebben dan de publieke partijen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gooide onlangs extra olie op het vuur, door het aankondigen van nieuwe regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, het zogenaamde basisnet. Dit zou betekenen dat meer treinen met gevaarlijke stoffen zouden kunnen gaan rijden, dan waar bij het maken van de plannen voor de spoorzone tot nu toe van is uitgegaan. Hierdoor zou mogelijk vertraging kunnen ontstaan of erger nog stillegging van het project. De staatssecretaris van Milieu Pieter van Geel neutraliseerde de discussie door te verzekeren dat alle gemaakte afspraken en daarmee ook de spoorzone Breda, zouden blijven staan.

Bovenstaande bevestigt nog eens hoe groot de invloeden van buitenaf op ruimtelijke plannen kunnen zijn en hoe belangrijk het is hiervan op de hoogte te blijven. De macht van een individuele gemeente en zeker van een ontwikkelaar zal niet toereikend genoeg zijn om voor een individueel project aandacht te vragen. Echter door samen aan de bel te trekken, zoals hier gedaan is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is wel degelijk iets te bereiken.

7.5.2 De problematiek rondom aanwezige bedrijven

Een tweede aspect dat een grote rol bijdraagt in de milieu/ ruimteproblematiek in de spoorzone is de aanwezigheid van twee bedrijven: CSM (suikerverwerkingsbedrijf) en Interbrew⁴⁴ (bierbrouwerij). Bij het productieproces van beide bedrijven komt (voor sommigen) een onaangename geur vrij, waardoor sprake is van geuroverlast. Een negatief bijeffect is dat de twee bedrijven ieder aan een rand van het plangebied liggen. De geurcontouren van beide bedrijven beslaan daardoor een dusdanig groot oppervlak van de spoorzone dat bouwen bijna uit te sluiten is. Volgens Rook (2006) zou bijvoor-

⁴³ Hier wordt niet verder op de regelgeving en problematiek ingegaan omdat verondersteld wordt dat dit bij de lezer bekend is na het lezen van de vorige hoofdstukken.

⁴⁴ Tegenwoordig staat Interbrew bekend onder de naam InBev.

beeld in het stationskwartier alleen een kleine strook stationshal gebouwd kunnen worden.

Kortom de aanwezigheid van CSM en Interbrew betekent een belemmering in de ontwikkelingsmogelijkheden van de Spoorzone, vanwege geuroverlast.

Om met de spoorzone aan de slag te gaan was het noodzakelijk eerst deze milieu/ ruimte-conflicten op te lossen. De manier waarop hiermee is omgegaan, de strategie en de rol van de verschillende partijen hierin, zal in de volgende paragraaf worden behandeld.

7.6 Milieu in het ontwikkelingsproces/ de aanpak

Al in het beginstadium van de plannen werd voor de gemeente Breda duidelijk dat de milieuproblematiek een groot issue zou zijn rondom de ontwikkeling van de spoorzone. Eveneens werd duidelijk dat de meer traditionele aanpak, waarbij hoofdzakelijk gewerkt en gedacht wordt vanuit milieucouturen, geen soelaas zou bieden. Deze randvoorwaarden zouden te beknellend werken en creativiteit in de weg staan, aldus Rook (2006). Er werd besloten tot een andere aanpak, waarbij de milieufdeling van de gemeente Breda een belangrijke rol heeft gespeeld.

Traditioneel speelt een gemeentelijke milieufdeling voornamelijk de rol van toetsers van planinitiatieven, of de aandrager van randvoorwaarden. In Breda is gekozen voor een geheel andere insteek. 'Vanuit de milieufdeling hebben wij het motto ingezet: alles kan. Dit is een belangrijke stap geweest in het hele proces. De initiatiefnemers kregen de vrijheid om hun plannen zo optimaal mogelijk uit te werken, wij hebben de verantwoordelijkheid naar ons toegetrokken om de milieuproblematiek op te lossen' (Okhuijsen, 2006).

De situatie die zo werd gecreëerd is vrij uniek te noemen. Het is immers gangbaar de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer te leggen. Daarnaast is deze strategie vrij ambitieus. Achteraf bleek het 'vrij baan' geven wel de juiste tactiek te zijn geweest om de ontwikkeling op gang te brengen. Een milieufdeling heeft immers meer zeggenschap en sturingsmogelijkheden over de problematiek dan een initiatiefnemer, ook al is dit de ontwikkelingsafdeling van de gemeente. Feit blijft natuurlijk wel dat alleen door te stellen dat alles kan, de problemen nog niet zijn opgelost. Er zal ook daadwerkelijk actie ondernomen moeten worden. In de volgende paragrafen zullen de stappen die gezet zijn om de belemmeringen te verhelpen worden besproken.

7.6.1 Aanpak bedrijven

Door vroegtijdig in overleg te treden met de betreffende bedrijven werd duidelijkheid verkregen over de toekomstplannen en intenties van beide bedrijven en werden deze partijen tegelijkertijd op de hoogte gesteld van de voorgenomen plannen rondom de spoorzone. Deze waren vastgelegd in de structuurvisie Spoorzone. Hiermee werd bereikt dat zowel CSM als Interbrew na gingen denken over hun positie in de stad Breda. Dit werd nog een schaalniveau hoger getild doordat beide concerndirecties naar aanleiding van de gesprekken met de gemeente Breda, landelijk hun productiefaciliteiten onder

de loop gingen nemen. Waarna vervolgens de vraag werd gesteld of de Bredase vestiging hierbij nog wel aansloot dan wel noodzakelijk was.

Interbrew en de 'Drie Hoefijzers'

Interbrew, gevestigd in het deelgebied de 'Drie Hoefijzers', was bezig om het netwerk van brouwerijen te optimaliseren, met als doel het behalen van efficiëntie op het gebied van productie en distributie⁴⁵. Op de locatie in Breda zou uitbreiding moeilijk worden, terwijl de twee overige productielocaties in Nederland over genoeg capaciteit en uitbreidingsmogelijkheden beschikten. Interbrew kwam tot besef dat het stopzetten van de productieactiviteiten voor beide partijen gunstig zou uitpakken. Niet alleen zou het onlangs gebouwde hoofdkantoor op de locatie kunnen profiteren van de nieuwe ontwikkelingen, ook zou met de verkoop van de gronden een aanzienlijke winst behaald kunnen worden.

Projectontwikkelaar AM bleek geïnteresseerd in de aankoop en ontwikkelingsmogelijkheden van de brouwerijterreinen en wist door overredingskracht en een goede prijs deze gronden te bemachtigen. De spoorlijn doorkruist het deelgebied de 'Drie Hoefijzers' waardoor beide gebieden belast worden met railverkeerslawaai. Vervolgens stelde AM een stedenbouwkundige visie op die volgens hen paste binnen de vrijheidsgraden van de Structuurvisie Spoorzone. AM koos voor een opzet waarbij een hoogwaardige woonomgeving gecreëerd zou worden in het hogere prijssegment. Uit het milieueffectrapport bleek dat met deze oriëntatie de wettelijke geluidniveaus niet werden gehaald. Om hier wel aan te voldoen is een andere stedenbouwkundige opzet noodzakelijk, die echter niet aan sluit bij de basiswaarden die van een wijk in het hogere segment verwacht mogen worden. De plannen dienden dus gewijzigd te worden. Een mogelijke reden om aanvankelijk te kiezen voor het hogere segment zou de hoge prijs kunnen zijn die het grondbedrijf van AM heeft betaald, waardoor bouwen voor het hogere segment een voor de hand liggende stap is. Niet de na te streven milieukwaliteit, die zo belangrijk is op dit soort locaties, speelt dan de hoofdrol, maar het terugverdienen van het geïnvesteerde bedrag.

Figuur 7.2 Basisalternatief (l) en basisplusalternatief (r) van deelgebied de 'Drie Hoefijzers'



Bron: MER Spoorzone

⁴⁵ Bron: jaarverslag InBev 2004.

Uiteindelijk is de opzet van de woningbouw in het noordelijk deel van de 'Drie Hoefijzers' gewijzigd en is ingezet op het middensegment met extra woningen, aanvullende geluidwerende voorzieningen en een binnentuin ter compensatie van de hogere geluidbelasting. Uitgangspunt voor het noordelijk plandeel is een afscherpende bebouwing die de contour van de locatie beschrijft. In figuur 7.2 en tabel 7.2 is te zien welk positief effect de nieuwe variant (basisplusalternatief) heeft ten opzichte van de oude (basisalternatief). Tot slot wordt ook nog nagedacht over het toepassen van bronmaatregelen en overdrachtsmaatregelen zoals raildempers en geluidsschermen.

Tabel 7.2 De verschillende deelaspecten vergeleken voor de 2 alternatieven.

Deelaspect	Basisalternatief	Basisplusalternatief
Verkeer en vervoer	+	+
Woon en leefmilieu: verkeersgeluid	-	-
Idem: spoorweggeluid	+	++
Bodem en water	+	+
Natuur	0/+	0/+
Landschap (cultuurhistorie)	+	+

Bron: MER Spoorzone.

De problematiek rondom externe veiligheid wordt grotendeels 'op papier' aangepakt, doordat geanticipeerd wordt op de ingebruikname van de Betuweroute. Wel wordt overigens (terecht) door de ontwikkelaar geconstateerd dat nog een nadere invulling van de verantwoordingsplicht benodigd is bij de verdere uitwerking van de plannen (AM, 2006).

CSM

De situatie rondom CSM vertoont gelijkenissen met die van Interbrew. Ook hier vond intern een heroriëntatie op de eigen activiteiten plaats als gevolg van veranderingen op de suikermarkt. Met een fabriek in Groningen die twee keer zo groot is en buiten de stad ligt was de keus voor de directie niet al te moeilijk. Bovendien liep de milieuv vergunning voor het bedrijf in Breda af. Inmiddels was de provincie Noord-Brabant, die over deze vergunning gaat, al door de gemeente op de hoogte gesteld van de problematiek (Rook, 2006). De provincie (tevens partner in de OV-Terminal) ging achter Breda staan en zou aanvullende maatregelen gaan eisen indien door de CSM een nieuwe milieuv vergunning zou worden aangevraagd. Met deze 'papierse sanering' zou een inkrimping van de geurcontouren worden bereikt, waarmee de weg voor het bouwen in de aangrenzende deelgebieden vrij was.

Toen bovenstaande tot de directie doordrong werd de intentie uitgesproken de verwerking van suikerbieten in Breda te willen beëindigen en zich te gaan richten op de overige productieactiviteiten. Het bedrijf vertrekt dus nog niet, wat echter wel noodzakelijk is voor de realisatie van deelgebied 'Zoete Inval'. Volgens Bakker (2006) is dit voor alsnog geen probleem, aangezien met fasering veel te regelen valt. *'Het vertrek van de industrieën in het gebied is een ontwikkeling die samenhangt met beslissingen van de bedrijven in het gebied zelf. In de praktijk zien we dat een ruim aantal bedrijven vertrokken is of aangekondigd heeft te vertrekken, bijvoorbeeld Interbrew. De Structuurvisie Spoorzone geeft aan op welke wijze een toekomstige invulling aan het gebied gegeven kan worden. Dit kan voor bedrijven een extra argument zijn om al*

dan niet te blijven. Met de Structuurvisie Spoorzone wordt voorkomen dat, wanneer bedrijven vertrekken, een ongecontroleerde en versnipperde ontwikkeling tot stand komt. Uiteraard is het een beslissing van CSM zelf of ze al dan niet vertrekt van de huidige locatie'.

Ten aanzien van de problematiek van de bedrijven geldt dus dat de gemeente een belangrijke sturende en regisserende rol heeft aangenomen. De structuurvisie Spoorzone vormt hierbij een belangrijke leidraad. Projectontwikkelaar AM, maar ook NS Vastgoed hebben een betrekkelijk kleine rol gespeeld bij de oplossing van de problematiek rondom de bedrijven. Beide ontwikkelende partijen legden volgens Bakker (2006) de volledige verantwoordelijkheid hiervoor neer bij de gemeente. In de volgende paragraaf zal gekeken worden hoe is omgesprongen met de problematiek rondom het spoor, waarbij de in Breda ontwikkelde Ecotech en Ecotouch-benadering centraal staat.

7.6.2 Ecotech en Ecotouch-benadering

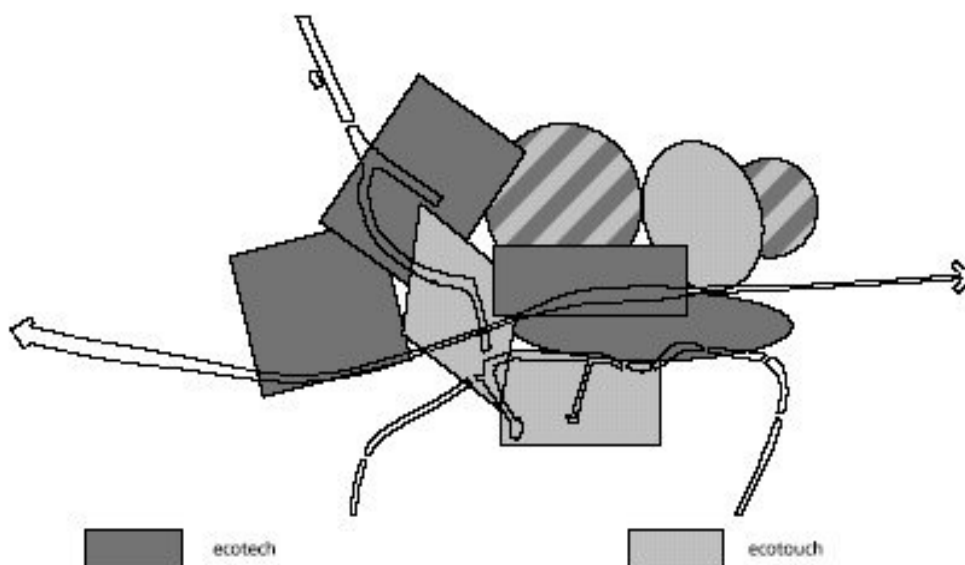
Bij de aanpak van de knelpunten rondom het spoor is een grote rol weggelegd voor de in Breda ontwikkelde en veel gebruikte Ecotech en Ecotouchbenadering. Deze werkwijze beperkt zich niet alleen tot de milieu/ ruimteproblematiek rondom het spoor, maar is veel breder inzetbaar. Het is een belangrijk hulpmiddel om de ingezette lijn van 'alles kan' te realiseren, aldus Okhuijsen (2006).

De ecotech en ecotouch-benadering wijkt eigenlijk niet veel af van de Stad & Milieubenadering, maar maakt alleen gebruik van de eerste twee stappen. Al vanaf de beginfase van de planvorming zitten projectleiders, planologen, planeconomen, verkeerskundigen, milieukundigen en projectontwikkelaars aan tafel om de milieubelangen mee te nemen en op deze manier de knelpunten zo veel mogelijk door brongerichte maatregelen op te lossen. Mocht dit niet genoeg zijn om de milieukwaliteit en de leefomgevingkwaliteit voldoende te waarborgen, dan komt het aan op maatwerk. Om hier zowel stedenbouwkundig als architectonisch mee om te gaan, zijn in de structuurvisie twee ontwerpbenaderingen geïntroduceerd, de ecotech- en ecotouchbenadering (Gemeente Breda, 2002):

- De ecotech-benadering sluit het milieuprobleem in; er wordt een technische oplossing (schild) voor de problemen en kansen gebruikt.
- De ecotouch-benadering neemt afstand tot of geeft ruimte om het milieuprobleem op te lossen;

Door ecotech- en ecotouch-zones naast elkaar te positioneren ontstaat een wederkerige afhankelijkheid tussen de twee zones waarin de ene zone niet kan voortbestaan zonder de ander. Zorgt de ecotechzone voor een schild, dan zorgt de ecotouchzone voor recreatie, groene long, gedeeltelijke waterberging etc. Acceptatie van de twee wijk- of buurtdelen onder elkaar wordt daardoor groter. Een geluidswal is bijvoorbeeld geen goed voorbeeld van een ecotech oplossing, aangezien hierbij geen sprake is van wederzijdse afhankelijkheid.

Figuur 7.3: indeling van de deelgebieden op basis van ecotech en ecotouch.



Bron: Gemeente Breda (2002).

Stedenbouwkundige ecotech

Het omgaan in de stedenbouw met ecotech behelst eigenlijk niet meer dan het inpakken van de vervuiliingsbron(nen), zodat de bouwblokken een schildfunctie krijgen voor het achterliggende gebied. Deze werkwijze wordt toegepast in de deelgebieden die dicht op het spoor liggen zoals het Stationskwartier en de 'Drie Hoefijzers'.

Architectonische ecotech

In de zones die in het stedenbouwkundig ontwerp als "schild" zijn betiteld, kan risicodragend gewoond en gewerkt worden binnen de wettelijke kaders. Met behulp van architectonische concepten en bouwkundige elementen kunnen gebouwen zo worden ontwikkeld dat deze bestand zijn tegen de mogelijke gevolgen van een incident op het spoor met gevaarlijke stoffen.

Constructie en ontwerp technisch zullen ontwikkelaars bij het architectonisch ontwerp dus rekening moeten houden met deze randvoorwaarden. Bij geluid moet dan bijvoorbeeld gedacht worden aan geluidluwe gevels in de vorm van extra galerijen of functionele gebruiksindeling. Voor externe veiligheid kan gedacht worden aan explosiebestendige wanden voorzien van sprinklerinstallaties of de mogelijkheid om gebouwen luchtdicht af te sluiten.

Breda is gewend om op een ecotouch wijze te ontwikkelen. Er is ruimte voor groen en water, geluid wordt geweerd door hectaren grote geluidswallen en externe veiligheid wordt bereikt door afstand te houden van de gevarenbron. Deze wijze van ontwikkelen heeft geleid tot een evenwichtig gegroeide stad. Hierin zijn milieuknelpunten goed opgevangen en de woon- en werkomgeving zeer goed leefbaar te noemen (Gemeente Breda, 2002).

Volgens Okhuijsen (2006) is bij de ontwikkeling van de Spoorzone de ecotouch-benadering niet mogelijk aangezien iedere vierkante meter bij wijze van

spreken 3 of 4 maal gebruikt dient te worden om een centraal stedelijk gebied te creëren waarin ook een zeer goed leefbare, duurzame woon- en werkomgeving gecreëerd moet worden. Zo komen in het Stationskwartier diverse transportaders bij elkaar en worden deels nieuwe ontsluitingswegen aangelegd. Binnen het plangebied zal op grote schaal geparkeerd, gewerkt, gewoond en gerecreëerd worden. Hierdoor worden hoge eisen gesteld aan zowel het stedenbouwkundig concept als aan de afzonderlijke bouwwerken. In het Stationskwartier wordt met behulp van effectieve functietoedeling geprobeerd de overlast zo klein mogelijk te houden, bv. de aanleg van parkeergarages of kantoren langs de sporen. Als dit niet genoeg oplevert wordt gedacht aan gebouwgeïntegreerde maatregelen. Dit alles gebeurt in nauw overleg met de ontwikkelaars (Okhuijsen, 2006).

Voorbeelden van de Ecotech- en Ecotouchbenadering in de Spoorzone
Een in het oog springend voorbeeld van bronmaatregelen is de succesvolle (landelijke) lobby voor het verminderen van het LPG-transport over de Brabantroute, waarmee de plaatsgebonden risicocontour is verdwenen en ook de waarde van het groepsrisico is verlaagd.

Voorbeelden van de stedenbouwkundige ecotech zijn te vinden in de uitwerking van het deelgebied Stationskwartier, waar de eerste lijnsbebouwing langs het spoor ingevuld is met niet geluidgevoelige en niet kwetsbare bestemmingen. Deze bebouwing zorgt voor afscherming naar de tweede lijnsbebouwing en bestaande (woning)bouw. Hierdoor kunnen daar wel geluidgevoelige bestemmingen worden gerealiseerd. Verder zijn in het stedenbouwkundig ontwerp een aantal ruimtelijke en programmatische keuzes opgenomen die voor evenwichtige balans moeten zorgen (Gemeente Breda, 2003b):

- In het stationskwartier wordt transparantie ingebracht ten behoeve van licht, lucht en de beleving van het spoor.
- De kwaliteit van het stationskwartier wordt verder versterkt door een stelsel van geluidluwe open ruimten (groene hoven).
- Functieverdeling van wonen, werken en voorzieningen (cultuur, hotel, detailhandel) gebaseerd op het programma en de ruimtelijke kansen en mogelijkheden als gevolg van milieuranvoorwaarden (zonering en afscherming).

Een ander mooi voorbeeld waarin de combinatie ecotech en ecotouch goed tot zijn recht komt is de OV-Terminal. Architect Koen van Velsen, bekend om zijn duurzame ontwerpen, heeft bij het ontwerp gezocht naar een verweving van deze twee elementen.

Op het dak van de terminal bevindt zich bijvoorbeeld de parkeergarage. Door de grote hoogte zijn de auto's uit het zicht van de voorbijgangers. Grote lichtkoepels in het dak, onder andere boven de perrons bieden contact met de mensen in de OV-terminal en zorgen in de terminal voor veel daglicht. Daarnaast moeten positieve geluiden in de stationshal de aandacht af leiden van het treingeluid. Van Velsen gaat zelfs zo ver dat hij ter hoogte van de lichtkoepels bomen wil planten. De NS is echter niet zo gecharmeerd van dit idee vanwege de 'vallende bladeren'. De mogelijkheid wordt zelfs onderzocht om met netten dit probleem tegen te gaan.

In het deelgebied de 'Drie Hoefijzers' is ervoor gekozen om langs de spoorlijn wel geluidgevoelige bestemmingen te positioneren, maar deze door middel van maatregelen aan de gevel voor woningbouw geschikt te maken. Ter compensatie van de geluidsbelasting van het railverkeer, die overigens binnen de wettelijke geluidsnormen blijft, wordt door ontwikkelaar AM aan de binnenzijde een langgerekte binnentuin aangelegd. Naast de bewoners is deze tuin ook toegankelijk voor de omwonenden.

Figuur 7.4 Een impressie van de OV-Terminal



7.7 Breda en het raamwerk

In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre de in hoofdstuk 6.2 aangereikte elementen van het raamwerk zijn terug te vinden in de ontwikkeling van het stationsgebied Breda.

Vroegtijdige integratie van milieu en ruimtelijke ordening en betrek de broneigenaren hierbij

Milieu en ruimtelijke ordening zijn al in een vroeg stadium met elkaar in verbinding gebracht. Het initiatief hiervan lag niet bij de projectontwikkelaars, maar was afkomstig van de gemeentelijke milieudienst. Ambities en doelstellingen op het terrein van zowel ruimtelijke ordening als milieu werden gebundeld en vastgelegd in de structuurvisie. Milieu maakte hierdoor integraal onderdeel uit van de ontwikkeling. Bovendien is in het MER van de spoorzone een vijftal scenario's vergeleken. Hiermee werd duidelijk wat de effecten van bepaalde keuzes op r.o.-vlak teweeg brengen op milieuterrein en werd een integrale afweging eenvoudiger.

Afstemming en overleg met de broneigenaren (Prorail, CSM en Interbrew) is ook in Breda toegepast. De informatie die hieruit naar voren kwam heeft naast duidelijkheid voor betrokken partijen bovenal oplossingsrichtingen opgeleverd. Ook hier geldt dat de grootste inspanningen geleverd zijn door de gemeentelijke diensten.

Haak als ontwikkelaar aan bij het netwerk van actoren, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het gebied

Ontwikkelaar NS Vastgoed heeft bij de ontwikkeling van het Stationskwartier aansluiting gezocht bij de overige actoren. In dit gedeelte van de transformatie van de stationsomgeving is sprake van een samenhangende coalitie. Hier moet overigens wel bij vermeld worden dat de gemeente heeft gezorgd voor een effectieve projectorganisatie waarin alle partijen goed zijn vertegenwoordigd. Dit werd ingegeven doordat het project het predikaat 'Nieuw Sleutelproject' kreeg.

De ontwikkelaar van de Drie Hoefijzers opereert daarentegen redelijk zelfstandig en heeft geen aansluiting gezocht bij het netwerk. Wat overigens niet wil zeggen dat geen onderling overleg en afstemming plaats vindt. Een andere vorm van het creëren van een samenhangend netwerk is terug te vinden in het Consortium Spoorzone. Gezamenlijk anticipeert deze groep Bredase bedrijven op een creatieve en aansprekende wijze op de toekomstige ontwikkelingen in het stationsgebied.

Creëer een win-win situatie

Een win-win situatie is bereikt door de dialoog aan te gaan met de twee overlast veroorzakende bedrijven. Door simpelweg op basis van gelijkheid de feiten op een rij te zetten, bleek voor alle partijen een oplossing mogelijk waarbij geen enkele partij slechter werd. De rol van de ontwikkelaar bij dit proces is grotendeels van financiële aard. Zij gaven de ondernemers net dat laatste zetje door een goed bod voor de gronden en opstallen op tafel te leggen.

Een tweede win-win situatie komt naar voren in de geformuleerde (milieu)doelstellingen voor het gehele stationsgebied. De ontwikkeling van het gebied wordt immers aangegrepen om de algehele milieukwaliteit van het gebied op een hoger niveau te tillen. Geen algemene afspraken over de kwaliteit, maar per deelgebied wordt specifiek gekeken welke functies en milieukwaliteiten het meest geschikt zijn.

Buit de eigen meerwaarde uit

Het maximaal benutten van de eigen meerwaarde is iets waar ontwikkelaar AM in eerste instantie wat moeilijkheden mee ondervond. Eén van de kerncompetenties van een ontwikkelaar is het vertalen van een stedenbouwkundige visie in een marktconform programma. Toch slaagde zij er niet in de door de gemeente meegegeven milieukundige uitgangspunten te vertalen in een passend concept.

Dat de projectontwikkelaars hun kerncompetenties niet hebben ingezet om een oplossing te zoeken voor de milieu/ ruimteproblematiek blijkt ook uit de opmerking van Bakker (2006) dat de volledige verantwoordelijkheid omtrent de conflicten bij de gemeente werd gelegd.

Focus op kansen in plaats van belemmeringen

Dit is in grote mate toegepast in Breda en bleek uiteindelijk een belangrijke troef om de gewenste ontwikkeling te realiseren. Het was de gemeentelijke milieudienst die inzag dat de meer traditionele aanpak, waarbij hoofdzakelijk gewerkt en gedacht wordt vanuit milieucontouren, geen soelaas zou bieden. Deze randvoorwaarden zouden te beknellend werken en creativiteit in de weg staan. Door te werken vanuit een voor milieukundige begrippen onge-

wone benadering van alles kan werden belangrijke doorbraken in de milieuknelpunten geforceerd.

Daarnaast heeft de Rijksoverheid voor een belangrijke eerste stap gezorgd door de ontwikkeling op te nemen in de groep van Sleutelprojecten. Het naar zich toetrekken van het initiatief om de ruimtelijke ontwikkeling in gang te zetten heeft voor een aanzienlijke impuls gezorgd. De brede steun en het vertrouwen zorgden ervoor dat het vizier gericht werd op de lange termijn en de potentie van economische en sociale waarde van de ontwikkeling op de eerste plaats kwamen.

Een andere meer praktische toepassing van de kansengedachte is de ecotech en ecotouch benadering. Dit is een goed voorbeeld van een innovatieve en creatieve aanpak, waarbij vanuit een positieve mindset de problematiek te lijf wordt gegaan.

Maak optimaal gebruik van de ruimte binnen de milieuregelgeving en blijf op de hoogte van veranderingen en nieuwe mogelijkheden

De 'papierse sanering' door in te spelen op de openstelling van de Betuwe-route maar ook de landelijke lobby voor het verminderen van het LPG-transport over de Brabante route zijn voorbeelden in het kader van veranderingen en nieuwe mogelijkheden.

Het is voornamelijk de milieukundige strategie van 'alles kan' geweest waarmee de verschillende partijen bewust gedwongen werden juist de ruimte van de milieuregelgeving op te zoeken. Het risicodragend wonen en werken binnen de in het stedenbouwkundig ontwerp als 'schild' aangegeven locaties is hier een voorbeeld van. Met behulp van architectonische concepten en bouwkundige elementen worden alle mogelijke middelen aangegrepen om te voldoen aan de strenge regelgeving die het bouwen in dergelijke zones verbonden met zich meebrengt. Andere voorbeelden waaruit blijkt dat optimaal gebruik gemaakt is van de ruimte die de Wet biedt zijn het toepassen van geluidluwe gevels in de vorm van extra galerijen, functionele gebruiksindelingen, afschermdende (kantoor)bebouwing lang het spoor en bouwmassa's opgezet in een hovenstructuur met groene binnenruimtes. Ook explosiebestendige wanden voorzien van sprinklerinstallaties en luchtafsluitbare gebouwen zijn oplossingen voor externe veiligheid die in hetzelfde rijtje passen.

Objectiviteit vs. subjectiviteit en een open planproces

Verschillende facetten van het open planproces zijn binnen de Bredase situatie terug te vinden. Zo zijn bij de totstandkoming van de structuurvisie diverse actoren betrokken geweest. Omwonenden kregen via de gangbare kanalen van inspraak de mogelijkheid hun gedachten kenbaar te maken. Daarnaast is het 'Overlegplatform bewoners Via Breda' actief. Het platform bestaat naast bewoners van de betreffende wijken uit diverse organisaties die (specifieke) bewonersbelangen behartigen en bespreekt (milieu)zaken die samenhangen met de ontwikkeling van Via Breda. Aansluitend hierop zijn gedurende het project diverse klankbordgroepen actief. Deze vormen voor de gemeente een soort 'spiegel'. In het kader van de stationsontwikkelingen zijn drie klankbordgroepen actief, waarin ook milieuaspecten ter sprake komen; 'Klankbordgroep Drie Hoefijzers', 'Klankbordgroep NSP-Stationskwartier Spoorbuurt' en 'Klankbordgroep NSP-Stationskwartier Belcrum'.

De hiervoor genoemde voorbeelden zijn opgezet onder initiatief van de gemeente. Maar ook ontwikkelaar AM geeft invulling aan het open planproces. Aan de hand van een onderzoek onder vierduizend Bredanaars wordt getracht te achterhalen welke stedelijke identiteit wenselijk en mogelijk is. Ze gaat hiervoor de dialoog aan om in de definitieve planvorming optimaal te kunnen aansluiten op de wensen van de toekomstige bewoners en gebruikers. Ook hierin worden milieu gerelateerde kwaliteiten meegenomen.

Tot slot van deze paragraaf wordt in tabel 8.1 een waardering gegeven in hoeverre gebruik gemaakt is van de elementen uit het raamwerk.

Tabel 7.3: Toepasbaarheid raamwerk Breda (scores tussen -- en ++)	
Vroegtijdige integratie van milieu en ruimtelijke ordening en betrek de broneigenaren hierbij.	+
Haak als ontwikkelaar aan bij het netwerk van actoren, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het gebied	-
Creëer een win-win situatie	+
Buit de eigen meerwaarde uit	--
Focus op kansen in plaats van belemmeringen	++
Maak optimaal gebruik van de ruimte binnen de milieugegeving en blijf op de hoogte van veranderingen en nieuwe mogelijkheden	+
Objectiviteit vs. subjectiviteit	+

7.8 Resumé

Uit de case Breda kunnen een aantal belangrijke leerervaringen gedestilleerd worden. In de eerste plaats blijkt ook hier de actieve rol van de gemeente van doorslaggevend belang te zijn geweest. Ook in Breda werden de inmiddels bekende argumenten zoals de barrièrewerking van het spoor en de verpauperende terreinen aangevoerd, om het gebied op de schop te nemen. De komst van de HSL-verbinding zorgde er echter voor dat bij de gemeente het belang doordrong om dit gebied integraal aan te pakken. Hiermee werd het mogelijk dat de afwegingen op het terrein van de milieukwaliteit op gebieds- en inrichtingsniveau gemaakt konden worden.

De rol van de verschillende ontwikkelende partijen in Breda kan meer als volgend omschreven worden. Bij de oplossing van de milieu/ ruimteproblematiek hebben zij geen prominente rol gespeeld. Sterker nog ondanks de heldere gebiedsgerichte koers die de gemeente Breda had uitgezet verviel de ontwikkelaar van deelgebied 'de drie Hoefijzers' toch in de conventionele methoden. Er werd gekozen voor een ontwerp waarbij de invulling voornamelijk werd bepaald vanuit financiële randvoorwaarden in plaats van aan te haken bij de vanuit milieukundig oogpunt optimale invulling. Zeker op binnenstedelijke stationslocaties vormt dit toch een essentieel onderdeel voor een succesvolle afloop. Daarmee kan gesteld worden dat ook in Breda door de ontwikkelende partij milieu te veel onderschat werd en min of meer als bijzaak werd behandeld.

De opstelling van de gemeentelijke milieuafdeling kan als een belangrijke succesfactor in Breda gezien worden. In plaats van het toetsende karakter wat veel van de collega afdelingen in den lande uitstralen, is hier proactief en ontwerpnd meegedacht. De afdeling kwam al vroeg in beeld en heeft op een constructieve wijze haar stempel op de plannen gedrukt. Uiteraard heeft een ontwikkelaar hier weinig invloed op, hij zal echter wel open moeten staan voor de adviezen die vanuit deze richting komen. En dat is iets wat ook in Breda nog te weinig is gebeurd.

Wat ook duidelijk uit het verhaal van Breda naar voren komt is dat voor alle partijen zoveel mogelijk een win-win situatie is nagestreefd. Heel duidelijk kwam dit naar voren bij de problematiek rondom de twee overlast veroorzakende bedrijven. Door deze bedrijven vroegtijdig te informeren over de toekomstplannen van de gemeente met de spoorzone werden zij aangespoord te gaan nadenken over hun huidige en toekomstige positie binnen de stad. Zij kwamen zelfstandig, dus zonder dwangmiddelen, tot inzicht dat blijven zitten op de huidige locatie zowel voor hun eigen bedrijfsvoering als voor de stad Breda geen perspectief bood. De rol van de ontwikkelaar bij dit proces lag hierin dat zij de ondernemers net dat laatste zetje gaven door een goed bod voor de gronden op tafel te leggen.

Al met al lijkt de ontwikkeling van de spoorzone Breda een succes story te worden. Toch kunnen ook enkele kanttekeningen bij de Bredase aanpak gezet worden. Zo is bijvoorbeeld de ecotech-benadering om externe veiligheidsrisico's te beperken twijfelachtig. Er moet welhaast een bomvrije bunker ontworpen worden om eventuele calamiteiten met een LPG-wagon de baas te zijn. Daarnaast zal bijvoorbeeld ook gewaakt moeten worden voor het feit dat niet de hele eerstelijns bebouwing rondom de spoorlijn uit parkeergarages gaat bestaan.

8 Vastgoedontwikkeling en milieu in de praktijk: de case Almelo

In dit hoofdstuk wordt de milieu/ ruimte-problematiek bij de ontwikkeling van het stationsgebied Almelo geanalyseerd.

8.1 Context

Almelo kent een historie in de textielindustrie. Lange tijd heeft deze bedrijfstak voor economische welvaart en groei gezorgd. De textielcomplexen lagen vooral in de binnenstad van Almelo. Concurrentie vanuit Aziatische landen zorgde uiteindelijk voor de ondergang van deze fabrieken. Stapsgewijs zijn deze textielcomplexen vervolgens getransformeerd. Deze aanpak heeft echter geleid tot een verbrokkelde binnenstadsstructuur. In combinatie met een langgerekt historische winkellint en de veranderende behoeften met betrekking tot binnenstedelijke centra heeft dit geleid tot een vermindering van de concurrentiepositie van Almelo in de regio (Gemeente Almelo, 2006).

Ook in Almelo loopt de spoorlijn dwars door de stad. Deze situatie zorgt voor de nodige verkeersproblemen. Zo ontstaan er regelmatig onveilige situaties en wordt de verkeerscirculatie belemmerd. Bovendien blokkeert het treinverkeer de snelle busverbindingen die Almelo heeft ontwikkeld. Tot slot wordt ook in Almelo de fysieke tweedeling van de stad door de spoorlijn als argument aangedragen. De aanleiding voor de ontwikkeling van het stationsgebied Almelo wordt dus gekenmerkt door zowel sociaal-economische als fysieke motieven.

8.2 Het plangebied

Het stationsgebied dat voorheen gebruikt werd als bedrijventerrein is ongeveer 78 hectare groot en ligt midden in de stad. Aan de zuidkant van het gebied ligt de spoorlijn Almelo-Hengelo en aan de andere kant van deze spoorlijn ligt een woonwijk. Van het spoorwegemplacement gaat een barrièrewerking uit. De afgelopen jaren heeft op veel plekken in Almelo vernieuwing plaats gevonden, behalve in het stationsgebied. Het is één van de laatste inbreidingslocaties van de stad, waar de complexe milieuproblematiek er mede schuldig aan is dat hier jarenlang geen ontwikkeling van de grond is gekomen (Wolters, 2006). Het hele gebied vormde één van de experimentgebieden in het kader van het Stad & Milieu project.

In een later stadium is het experimentgebied opgedeeld in een aantal ontwikkelingsgebieden. Voor de verdere bespreking zullen een aantal voor dit onderzoek relevante locaties nader worden toegelicht:

Praxislocatie

Deze locatie waar zoals de naam al doet vermoeden voorheen een bouwmarkt was gevestigd, werd in 2003 door de gemeente aangekocht. De gemeente wilde met de aankoop de looproutes naar de stad verbeteren en

aantrekkelijker maken. Een opvallend gebouw in combinatie met de positionering hiervan op het kavel moesten hier voor gaan zorgen.

Indiëterrein

Dit 21 hectare groot bedrijfsterrein is in 2001 door projectontwikkelaar Ter Steege aangekocht van Koninklijke Ten Cate, met als doel het terrein te herontwikkelen. De ontwikkelaar wil samen met de gemeente Almelo dit gebied herontwikkelen tot een locatie met een verscheidenheid aan functies, van wonen tot bedrijfsruimte.

Almelineterrein

Na een brand half jaren '90 van de vorige eeuw is dit een braak liggend terrein. Het kwam in handen van ontwikkelaar Molenvast, maar de gemeente kwam met deze partij in de loop der jaren niet tot overeenstemming. In maart 2006 is het perceel overgenomen door Rabo Vastgoed die de intentie heeft hier circa 275 woningen te realiseren.

Daarnaast zal worden stilgestaan bij de verdiepte aanleg van het spoor en de uitplaatsing van het emplacement.

Figuur 8.1 Het stationsgebied van Almelo met de verschillende plangebieden



8.3 Ambities en doelen

De ontwikkeling van het stationsgebied in Almelo wordt geïnitieerd door de gemeente. Zij heeft het stationsgebied als ontwikkelingslocatie opgenomen in het Masterplan Almelo, waarin de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen van de stad in hoofdlijnen zijn geschetst. Het Masterplan fungeert zogezegd als toetsingskader voor activiteiten van derden.

De doelstellingen van het Masterplan zijn:

- een betere stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling van Almelo
- een sterkere positie van Almelo in de regio
- een grotere aantrekkingskracht van Almelo op de doelgroepen die nu ondervertegenwoordigd zijn.

De ontwikkeling van het stationsgebied moet de binnenstad tot één geheel maken, door de lege plekken op te vullen en tegelijkertijd de leefkwaliteit te verbeteren (Gemeente Almelo, 2004). Ook de gemeente Almelo wil met deze doelstelling in feite de paradox van de compacte stad doorbreken. Verhindere van de barrièrewerking die het spoor veroorzaakt is dan ook terug te vinden in het Masterplan. De fysieke tweedeling van de stad dient doorbroken te worden en tegelijkertijd dient het stationsgebied als een krachtig centraal aantrekkingspunt te gaan functioneren.

Bestaande bedrijven zullen verplaatst worden, rond het station zullen kantoren en openbaarvervoer voorzieningen ontwikkeld worden en in de rest van het gebied zullen ongeveer 2000 woningen komen. Verder zal een deel van het spoor verdiept worden aangelegd om de problemen rondom de onveilige kruisingen, de wachttijden en externe veiligheid op te lossen. Milieuaspecten maken echter niet nadrukkelijk zoals bij de case Breda onderdeel uit van het Masterplan. Milieuthema's zijn niet expliciet in de doelstellingen van het Masterplan opgenomen. Sterker nog, milieuaspecten komen niet of nauwelijks in het Masterplan voor.

De gemeente Almelo beseft dat dergelijke grote complexe ontwikkelingen te risicovol zijn om alleen uit te voeren. Haar insteek is dan ook om via publiek – private samenwerkingconstructies te werken. Op deze wijze kan optimaal gebruik worden gemaakt van kennis en draagkracht van projectontwikkelaars waarbij de gemeente als regievoerder haar invloed kan blijven uitoefenen. Door het voeren van een actief grondbeleid denkt zij de regie in het proces te kunnen behouden. Om te voorkomen dat projectontwikkelaars of eigenaren van locaties alleen de attractieve projecten realiseren is gekozen voor een vorm waarbij de (deel)projecten in samenhang met elkaar dienen te worden uitgevoerd (Gemeente Almelo, 2005).

8.4 Milieu in het ontwikkelingsproces

In dit hoofdstuk wordt voor de hiervoor genoemde gebieden geanalyseerd hoe met de milieu/ ruimte-problematiek is omgesprongen.

Alle deelgebieden worden gekenmerkt door een verscheidenheid aan milieu/ ruimte-conflicten op het gebied van geluid en externe veiligheid. Waarbij moet worden opgemerkt dat de effecten het grootst zijn bij de locaties die het dichtst bij het spoor zijn gelegen. De geluidsoverlast wordt veroorzaakt door het doorgaande treinverkeer, het emplacement, wegverkeer en bedrijven. Externe veiligheid speelt op het gebied van doorgaand treinverkeer, de behandeling van wagons met gevaarlijke stoffen op het emplacement en vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg. Dit laatste effect zal in de verdere analyse niet worden meegenomen.

Volgens Wolters (2006) was de gemeente zich terdege bewust van de hiervoor beschreven milieuproblematiek en de knelpunten daaromtrent. *'Bewust hebben we gekozen voor een strategie waarbij de ontwikkeling gestuurd wordt door de milieuruimte'*. Aan de hand van een uitgebreide inventarisatie is eerst gekeken waar vanuit milieukundig oogpunt ruimte is voor vastgoedontwikkeling. Vervolgens is hier het vastgoedprogramma op afgestemd.

8.4.1 Experimentgebied Stad & Milieu

De geplande ruimtelijke ontwikkelingen in het stationsgebied, zoals de kantoorcomplexen, het regionale opleidingscentrum en de woningbouw stonden op gespannen voet met de milieucomponenten geluid en externe veiligheid.

Vervolgens heeft de gemeente een inventarisatie laten uitvoeren naar de beschikbare milieuruimte. De resultaten hiervan zijn gebruikt als onderlegger voor de verdere planvorming in het gebied. Uit deze inventarisatie bleek dat in het bijzonder de bouw van het regionale opleidingscentrum voor problemen zou gaan zorgen, doordat de oriëntatiewaarde van het groepsrisico overschreden zou gaan worden.

Feitelijk is overschrijding wettelijk toegestaan, maar het gemeentebestuur gaf nadrukkelijk aan hier niet in mee te willen gaan. Op de achtergrond van deze stellingname speelt waarschijnlijk de vuurwerkramp die bij de buurgemeente niet al te lang geleden heeft plaatsgevonden. Als oplossing is uiteindelijk gekozen voor een ontwerp, waarbij expliciete randvoorwaarden vanuit externe veiligheid werden gehanteerd. De inrichting en de gebruikte materialen van het pand zijn zo gekozen dat in geval van een calamiteit de vluchtmogelijkheden optimaal zijn en het gebouw zelf voldoende bescherming biedt indien bij het ongevalsscenario schuilen de beste optie is (Oranjewoud, 2001). Naast deze aspecten die te kenmerken zijn als ontvangstmaatregelen zijn tevens bronmaatregelen genomen. In de milieuvergunning van het emplacement zijn risicobeperkende maatregelen opgenomen, zoals een beperking van het aantal wagons dat behandeld wordt en het tijdstip waarop dit plaats vindt. Hiermee wordt tevens een risicoreductie bewerkstelligd.

Bovenstaande is een goed voorbeeld waarbij de sturende rol van de gemeente van doorslaggevend belang is geweest. Dat dit niet altijd het geval is blijkt uit de invulling van een individuele bouwkegel in hetzelfde gebied, de zogenaamde Praxislocatie.

8.4.2 Praxislocatie

De herontwikkeling van de Praxislocatie vormt één van de kernprojecten. De gemeente was eigenaar van de grond. Voor de Praxislocatie werd een nota van uitgangspunten opgesteld ten behoeve van de onderhandelingen met projectontwikkelaars. Daarin stond aangegeven wat de bebouwingsenveloppe is, welke architectonische kwaliteit vereist is, wat de programmatische bandbreedte is bij wonen, cultuur en commerciële voorzieningen. Ook de kwaliteit van de inrichting openbare ruimte, ontsluitingsstructuur en verkeersbalans evenals de milieuaspecten bodem, geluid en externe veiligheid stonden aangegeven. Bovendien maakten de planeconomie, het exploitatiegebied

en gevolgde rekenmethodiek onderdeel uit van de nota van uitgangspunten (Wolters, 2006).

Na een selectie werd de grond verkocht aan ontwikkelaar Van der Looy, die op de locatie een appartementencomplex wil realiseren met 190 woonappartementen met op de begane grond 5500 m² aan commerciële voorzieningen. Bedaux de Brouwer tekende voor het ontwerp onder de naam 'Residentie Fortezza'. Fortezza wordt een Z-vormig gebouw met twee woontorens van om en nabij de 70 meter, verbonden door een groot glazen atrium.

De locatie valt echter binnen het invloedsgebied van de spoorlijn en heeft daardoor te maken met externe veiligheid en geluid. Ondanks de nota van uitgangspunten heeft de ontwikkelaar onvoldoende aandacht hieraan besteed tijdens het ontwerp. De plannen voor de z-vormige toren waren inmiddels zover gevorderd en gedetailleerd uitgewerkt dat de aanbevelingen vanuit de verantwoordingsplicht groepsrisico (bv. situering vluchtwegen) uiterst moeizaam te realiseren waren (Eskens, 2006). Fortezza is daarmee een pijnlijk voorbeeld waarbij niet of te weinig vanuit de milieukundige randvoorwaarden is ontworpen. Daarnaast maakte de ontwikkelaar geen gebruik van de mogelijkheid om bij het overleg over de verantwoordingsplicht aanwezig te zijn, waarmee deze een kans op een structurele oplossing liet liggen. Goedkeuring van het plan door de gemeente werd hiermee een stuk lastiger.

Figuur 8.2 Fortezza



8.4.3 Indiëterrein

Ter Steege Vastgoed is eigenaar van dit 21 ha. groot bedrijfsterrein, hoofdzakelijk in gebruik door Nicolon⁴⁶. Bij de verkoop heeft de ontwikkelaar afgesproken dat Nicolon nog tot 2008 haar activiteiten kan voortzetten op deze locatie.

De ontwikkelaar wil van dit terrein een wervend stedelijk gebied maken, waar wonen en werken samenkomen. Ter Steege Vastgoed, die ervaring heeft met milieubelaste locatie als mede de stad & milieu aanpak, heeft daarom in een vroeg stadium door een milieukundig advies bureau een 'Grip op locatie'-analyse laten uitvoeren. *'In een Grip op Locatie-analyse wordt aan de hand van bestaande gegevens een analyse gemaakt van de voor het project relevante factoren. De nadruk ligt hierbij op het ruimtelijk kader (bestemmingsplan, streekplan, rijksbeleid) en de milieuaspecten (geluid, bodem, veiligheid, luchtkwaliteit), maar ook aspecten als water, geotechniek, ecologie, cultuurhistorie en archeologie kunnen onderzocht worden. In de Grip op Locatie-analyse worden de risico's in beeld gebracht en mogelijke oplossingsrichtingen aangegeven'* (Van 't Hag, 2006). Op integrale wijze worden dus de kansen en belemmeringen van een locatie in beeld gebracht. Daarnaast

⁴⁶ TenCate Nicolon is producent en leverancier van hoogwaardig technisch textiel; oftewel een van de laatst overgeblevenen.

begeleidt het adviesbureau het stedenbouwkundig ontwerpproces vanuit milieutechnisch- en kostenoogpunt en worden voorstellen gedaan om het ontwerp verder te optimaliseren en waar nodig bij te sturen.

De milieuproblematiek bij het Indiëterrein wordt vooral veroorzaakt door het naastgelegen bedrijventerrein Turfkade Oost en het rangeerterrein. Op het bedrijventerrein is een aantal bedrijven gevestigd waarvan de hindercirkels (vooral geur) over de locatie liggen. Binnen deze cirkels mag in principe geen woningbouw plaatsvinden. Wel kunnen daar bedrijven en/ of kantoren worden gebouwd. Het noord-westelijk gedeelte van het plangebied wordt dan ook voornamelijk bestemd voor dit soort functies.

De hindercirkels afkomstig van het rangeerterrein (geluid en externe veiligheid) liggen aan de zuidzijde van het plangebied, naast het station. Ook hier wordt de oplossing gezocht in de samenstelling van het ruimtelijk programma. Tienduizend vierkante meter aan kantoren en commerciële voorzieningen moet hier voor de benodigde afscherpende werking gaan zorgen. In feite vormen de randen zo als het ware een bufferzone voor de achterliggende woongebieden.

Op het Indiëterrein heeft Ter Steege Vastgoed gebruik gemaakt van een creatieve ontwikkelingsaanpak, waarin aspecten als tijdelijke exploitatie, bodemsanering, functieverandering en hergebruik geïntegreerd zijn. Het stedenbouwkundig plan vormde hierbij een belangrijke schakel. Zuinig omspringen met de schaarse (open) ruimte, wat het (leef)milieu ten goede komt. Behoud van waardevol groen, aandacht voor de sociale veiligheid, de inrichting van het openbaar gebied, aanpasbaar en innovatief bouwen; het zijn essentiële aandachtspunten. Criteria die het woon-, werk-, en leefmilieu bepalen en die tevens een stempel drukken op de toekomstwaarde van het project. Om het toekomstige woongebied te ontwikkelen zal eerst Nicolon moeten verhuizen. Aangezien zij nog een aantal jaren op deze locatie huurt zal de herontwikkeling van het geheel rond 2008-2010 starten.

Volgens Van 't Hag (2006) zijn zij succesvol aangezien zij de projecten aansturen vanaf de aankoop en de mogelijke (bodem)sanering tot en met de realisatie, verkoop en belegging. *'Regievoering maar ook communicatie speelt hierbij een belangrijke rol. Bij ontwikkelingsprojecten fungeren wij vaak als initiatiefnemer en risicodrager. Dit laatste schuwen wij niet omdat wij duurzame, marktgerichte en daarmee succesvolle projecten gestalte geven'*.

8.4.4 Almelineterrein

De ontwikkeling van dit terrein aan de achterzijde van het station komt maar moeilijk op gang. Tot voor enige tijd geleden was de zogenoemde Almelinelocatie in handen van projectontwikkelaar Molenvast, die hier van plan was een kantoorgebouw te realiseren. Molenvast kwam in de loop der jaren echter niet met de gemeente tot overeenstemming. Het boterde niet tussen de eigenaar van Molenvast en de wethouder van de gemeente Almelo. Ook op ambtelijk niveau was er geen goede verstandsverhouding (Wolters, 2006). De overname van het perceel door Rabo Vastgoed moet de ontwikkeling 'nieuw leven' inblazen.

Rabo Vastgoed wil het gebied herontwikkelen en ter plekke ongeveer 275 woningen, waarvan 95 in een 22 verdiepingen hoog telende woontoren, en circa 3000 vierkante meter aan commerciële ruimtes, realiseren. Het betreft daarbij niet alleen de voormalige Almelinelocatie zelf, maar ook het westelijke stationsplein en de driehoek gelegen tussen de Dijkstraat, Appelstraat en Parallelweg. Onderdeel van de plannen is de ontwikkeling van een echt stationsplein en vernieuwing van de achterkant van het NS-station. Het is de bedoeling dat dit gebied een tweede voorkant wordt.

De herontwikkeling van het Almelineterrein zal worden gecombineerd met de plannen van de gemeente en NS om de westelijke stationstoegang op te waarderen en als volwaardige en mooie entree te laten functioneren, de stationsomgeving hoge kwaliteit te geven en te ontwikkelen tot dynamische zone. De ontwikkeling is ook van grote betekenis om de verbinding te leggen tussen de westkant van het station, de Kerkelanden en anderzijds het stadscentrum, een belangrijke doelstelling het Masterplan Almelo.

De gemeente participeert dan ook financieel in deze al langere tijd beoogde cruciale stedelijke gebiedsontwikkeling. In totaal draagt de gemeente ongeveer 2 miljoen bij aan de ontwikkeling. Deze bedragen zijn overigens afkomstig van de provincie Overijssel (Actiefonds) en de rijksoverheid (ISV-II). Het provinciale geld staat bekend als 'aanjaaggeld' om bouwprocedures van ingewikkelde binnenstedelijke projecten te versnellen. Het geld zal vooral worden ingezet om de woon- en leefkwaliteit in het gebied te verbeteren. Verder draagt de gemeente een aantal panden over aan Rabo Vastgoed. Over de beoogde aanpassingen aan de toegang tot het station - aan die zijde gemeentelijk eigendom - zal nog nader overleg plaats hebben met NS Vastgoed.

Overigens zullen Rabo Vastgoed en de gemeente Almelo complementair aan de ontwikkeling van de Almeline-locatie en directe omgeving nadere afspraken maken over een woningbouwproject in de driehoek tussen de Dijkstraat, de Appelstraat en de Parallelweg. Er is daar ruimte voor de bouw van circa 180 woningen. De Mogelijkheid is hier aanwezig dat de verliezen die worden geleden op het Almeline terrein worden recht getrokken met deze nieuwe ontwikkeling.

8.4.5 Verdiepte aanleg spoor

Parallel aan alle plannen loopt het traject voor de verdiepte aanleg van het spoor. Over de lengte van ruim één kilometer wordt het spoor verdiept aangelegd. Hierdoor wordt de veiligheid vergroot, zowel in de zin van verkeersslachtoffers als externe veiligheid.

Verder wordt het leefklimaat in de directe omgeving van het spoor verbeterd met deze aanpak. De barrièrewerking neemt af, evenals het geluid van de treinen. Rijen auto's voor gesloten overwegbomen behoren eveneens tot het verleden. En last-but-not-least wordt ruimte gecreëerd voor nieuwe bebouwing voor stedelijk wonen en werken rondom een nieuw verkeersplein (de intensiveringszone). Een verdiepte aanleg blijkt in Almelo een beter alternatief dan wegverkeerstunnels. Een groot voordeel van een verdiept spoor is dat het

treinverkeer (reizigers en goederen) tijdens de werkzaamheden nauwelijks hoeft te worden onderbroken. Bovendien blijkt het een betaalbaar alternatief, zo is berekend⁴⁷. Wel moet opgemerkt worden dat de bijdrage vanuit het Rijk hier aan heeft bijgedragen. De noodzaak voor verdieping van het spoor groeide namelijk extra toen het Rijk besloot de Noordoostelijke aftakking van de Betuwelijn niet aan te leggen. Hierdoor werd een toename verwacht van het (inter)nationale goederenverkeer per spoor door Almelo. Door middel van een motie in de Tweede Kamer is uiteindelijk steun verkregen van de regering om de verdiepingsplannen gezamenlijk (gemeente en Rijk) uit te werken.

8.4.6 Uitplaatsing emplacement

Aangezien het emplacement voor de gemeente een blijvende belemmering voor de ontwikkeling van de stad vormt is een verkennende studie gestart om samen met de omliggende gemeenten tot uitplaatsing van de binnenstedelijke emplacementen te komen. Hierbij wordt gedacht aan een nieuw centraal Twents rangeeremplacement op voldoende afstand van gevoelige bebouwing. Vooral over de financiële haalbaarheid bestaan vraagtekens. Dit gegeven biedt echter voor ontwikkelaars een uitgelezen mogelijkheid. In ruil voor een financiële bijdrage die de uitplaatsing mogelijk maakt zou een ontwikkelovereenkomst met de drie gemeenten op uiterst aantrekkelijke locaties gesloten kunnen worden. Voor zover bekend is deze optie nog niet ter sprake gekomen.

8.5 Almelo en het raamwerk

In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre de in hoofdstuk 6.2 aangereikte elementen van het raamwerk zijn terug te vinden in de ontwikkeling van het stationsgebied Almelo.

Vroegtijdige integratie van milieu en ruimtelijke ordening en betrek de broneigenaren hierbij

In Almelo kwam de gemeente al snel tot besef dat milieuregelgeving een sta-in-de-weg zou vormen voor enkele onderdelen van de ontwikkeling van het stationsgebied. Hierbij speelt uiteraard mee dat het stationsgebied Almelo bekend stond als één van de meest problematische in Nederland. Vooraf bestond dus duidelijkheid omtrent de ernst van de situatie. Simpelweg was ontwikkeling van het gebied niet mogelijk binnen de geldende milieuregelgeving.

Vervolgens is door het uitvoeren van een integrale milieukundige risicoanalyse bekeken welke milieuruimte in het gebied aanwezig is. In feite zijn de grenzen van het gebied op basis van milieucriteria opgezocht. Vervolgens is bij de invulling van individuele kavels, bijvoorbeeld het ROC, rekening gehouden met de milieukundige randvoorwaarden en is risicobewust ontworpen Deze werkwijze is anders dan de traditionele aanpak waarbij veelal eerst plannen worden gemaakt, om deze vervolgens te toetsen aan vigerende regelgeving. Enige nuance is hier overigens op zijn plaats. Aangezien het project onderdeel is gaan uitmaken van het Stad & Milieuproject is integratie van beide

⁴⁷ Bron: www.almeloverdiept.nl

beleidsvelden min of meer gemeengoed gaan worden. Het is de vraag of zonder Stad & Milieustatus dezelfde weg zou zijn bewandeld. De gemeente is immers gestart met het project omdat een mogelijkheid tot overschrijding van de normen in het vooruitzicht werd gesteld.

De broneigenaar is in Almelo vroegtijdig bij het proces betrokken. ProRail heeft geholpen bij het aanvragen van de Stad en Milieustatus, maakt daarnaast onderdeel uit van de projectgroep en wordt op de hoogte gehouden van alle relevante ontwikkelingen in het stationsgebied⁴⁸. De broneigenaar wordt hier min of meer als gelijkwaardige partner gezien en dit werpt zijn vruchten af.

De ontwikkelaar op het Indiëterrein heeft dit element ook duidelijk toegepast. Hij werd hierin bijgestaan door een extern bureau. Bovendien heeft deze ontwikkelaar veel ervaring met de ontwikkeling van milieubelaste locaties en heeft de stad en milieu aanpak min of meer geadopteerd in de werkwijze.

De ontwikkeling van Fortezza is daarentegen een voorbeeld waarbij de integratie van milieu en ruimtelijke ordening minder goed tot stand is gekomen. Hier staat duidelijk de ontwikkeling centraal en zijn pas in een later stadium door de ontwikkelaar de milieurandvoorwaarden in het proces opgenomen.

Tot slot hebben ISV-gelden in Almelo de integratie van milieu en ruimtelijke ordening sterk bevorderd. Het ISV-traject betekent een impuls voor de integratieslag in het milieubeleid, vooral door de integrale werkwijze die bij de uitvoering van projecten wordt verlangd. Bovendien geven de ISV-prestatie-indicatoren de garantie dat milieu ook daadwerkelijk in het afwegingsproces wordt meegenomen. Kortom Rijkssubsidies en een stok-achter-de-deur-constructie met prestatie indicatoren vormen belangrijke 'triggers' om milieu onderdeel te laten zijn van dit soort ontwikkelingen.

Haak als ontwikkelaar aan bij het netwerk van actoren, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het gebied

De ontwikkelaar van het Indiëterrein heeft op een slimme manier ingespeeld op de ontwikkelingen in het stationsgebied. Hij voorzag vroegtijdig de kansen die zich in dit gebied zouden gaan voordoen en besloot ondanks milieukundige belemmeringen te investeren in dit gebied. Door gezamenlijk op te trekken met de gemeente en aan te sluiten op het Masterplan Almelo is een gezonde basis gelegd voor de ontwikkeling van dit gedeelte van het stationsgebied.

De ontwikkeling van het Almelineterrein is een voorbeeld waarbij (in eerste instantie) niet genoeg aansluiting is gezocht bij de overige actoren. Ontwikkelaar Molenvast lag in de clinch met de gemeente, waardoor de ontwikkeling niet van de grond kwam. Nadat Rabo Vastgoed de locatie heeft overgenomen en aansluiting heeft gezocht met de plannen van de gemeente en NS om de westelijke stationstoegang op te waarderen, is de ontwikkeling van dit onderdeel van het plangebied in een stroomversnelling geraakt. Overigens speelt hierbij wel mee dat subsidiegelden worden ingezet en dat Rabo

⁴⁸ Dat dit niet overal zo is blijkt bijvoorbeeld uit Hengelo (eveneens een Stad & Milieuproject) waarbij ProRail de indruk heeft op een afstand gehouden te worden (Shumacher en Moet, 1998).

Vastgoed bovendien het ontwikkelrecht heeft verkregen van een nabijgelegen locatie.

Creëer een win-win situatie

Hier zijn verschillende voorbeelden van terug te vinden. Het verdiept aanleggen van het spoor heeft winnaars op meerdere gebieden: verkeersveiligheid, externe veiligheid, leefbaarheid, barrièrewerking en ontwikkelingsmogelijkheden. Met deze variant is de mogelijkheid aangegrepen om alle negatieve aspecten die bij het spoor spelen aan te pakken. Zonder financiële steun van het Rijk was deze variant echter niet mogelijk geweest.

ProRail zag in eerste instantie "wegens andere prioriteiten" weinig heil in de plannen. Door echter vroegtijdig in gesprek te gaan met ProRail en hen op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen en tevens lid van de projectgroep te maken is in ieder geval voorkomen dat deze partij voortdurend tegen de plannen in het geweer kwam.

De win-win situatie is ook terug te vinden in het Masterplan Almelo. Het stationsgebied is onderdeel geworden van een veel groter plangebied, namelijk de gehele binnenstad van Almelo.

Buit de eigen meerwaarde uit

De ontwikkelaar van het Indiëterrein is een voorbeeld van een partij die de eigen meerwaarde optimaal inzet in het proces. Zij treedt op als integrale procesmanager, die de verschillende partijen met elkaar verbindt. Enerzijds accepteert zij de bedrijfsvoering van Nicolon op dit moment en heeft hier duidelijke afspraken richting de toekomst mee gemaakt. Zij gaat hier gefaseerd te werk door eerst die onderdelen van het plangebied te ontwikkelen met functies waarbij milieuraandvoorwaarden geen sta-in-de-weg vormen. Anderzijds werkt zij actief samen met de gemeente en ondersteunt hen bij het bewerkstelligen van een centrum stedelijk woonmilieu met behoud van de karakteristieke historische waarden van het gebied. Bovendien maakt zij bewust gebruik van een interactieve benadering, waarbij ideeën en opvattingen van het grotere publiek en de milieuproblematiek veroorzakende factoren in de planvorming worden meegenomen.

Een kanttekening is hier echter op zijn plaats. De ontwikkelaar zinspeelt op de stad & milieu aanpak als zijnde dat hierdoor meer mogelijk is dan onder 'normale' omstandigheden. In feite grijpt zij dus naar een versoepeling in de regelgeving als oplossing voor het probleem. Dit zagen we ook al eerder als reden voor gemeenten om aan het stad & milieuproject deel te nemen. Zodra Nicolon daadwerkelijk het gebied heeft verlaten en vooral de woningbouwplannen verder zijn uitgewerkt zal moeten blijken in hoeverre de meerwaarde van de ontwikkelaar een succesvolle bijdrage heeft geleverd.

Bij de ontwikkeling van Fortezza heeft het uitbuiten van de eigen meerwaarde geen rol van betekenis gespeeld bij de oplossing van het milieu/ ruimteconflict. De ontwikkelaar was hier voornamelijk volgzaam en reactief en heeft niet of nauwelijks vanuit eigen initiatief de problematiek rondom het groepsrisico aangepakt.

Focus op kansen in plaats van belemmeringen

In Almelo zijn grotendeels de belemmeringen als vertrekpunt genomen. Het onderzoek van de gemeente naar de aanwezige milieuruimte is hier een goed voorbeeld van. Dit is een fundamenteel ander vertrekpunt dan we gezien hebben bij het stationsgebied Breda, waar gesteld werd dat alle milieucollicten oplosbaar zijn en dat milieu dus in feite geen belemmering vormt.

Toch moet gezegd worden dat de vroegtijdige onderkenning van de problematiek en de verkennende werking van het onderzoek naar de aanwezige milieuruimte een belangrijke bijdrage heeft geleverd in de ontwikkeling van het gebied. Op basis van de informatie uit het milieuruimte onderzoek zijn zowel de broneigenaren, ontwikkelaars als de gemeente verder gaan zoeken naar optimale oplossingsvarianten. Het onderzoek is als het ware als opstapje gebruikt.

Bij de ontwikkeling van het Indiëterrein daarentegen ligt de focus wel meer op de kansen en is een integrale gebiedsbenadering gevolgd. Ter Steege Vastgoed heeft met een creatieve ontwikkelingsaanpak (o.a. multidisciplinair ontwikkelteam, grip-op-locatie-analyse), waarbij als het ware de stad & milieu aanpak in hun primair proces geïntegreerd is, de ontwikkeling van deze locatie ter hand genomen. Aan de hand van een creatieve werkwijze, waarbij tijdelijke exploitatie, bodemsanering, functieverandering, functietoedeling en hergebruik geïntegreerd worden, bleken milieukundige belemmeringen een minder groot stempel op de plannen te drukken.

Maak optimaal gebruik van de ruimte binnen de milieuregelgeving en blijf op de hoogte van veranderingen en nieuwe mogelijkheden

De deelname aan de Stad & Milieu pilot is hier een goed voorbeeld van. Maar ook de maatregelen die zijn genomen zoals het stiller maken van het spoor, afscherpende kantoorbebouwing, geluidsschermen, en aanvullende eisen ten aanzien van de milieuvergunning van het emplacement zijn voorbeelden die zijn toegepast in Almelo waarbij optimaal gebruik is gemaakt van de aanwezige ruimte binnen de milieuregelgeving.

Tot slot kan ook het aanwenden van de subsidiegelden gezien worden als het optimaal gebruik maken van (nieuwe) mogelijkheden.

Objectiviteit vs. subjectiviteit

In Almelo heeft de aandacht voor subjectieve elementen ervoor gezorgd dat een daadwerkelijk ervaren probleem werd opgelost. Aanvankelijk werd via een objectieve benadering verondersteld dat doorgaande treinen voor geluidsoverlast bij omwonenden zorgde. Als snel werd een geluidsscherm naar voren geschoven als oplossing voor dit 'probleem'. Dit zorgde voor nogal wat oproer onder de omwonenden. Door de dialoog aan te gaan met de omwonenden kwam het daadwerkelijke milieuprobleem boven tafel. De warmdraaiende diesellocomotieven op het rangeerterrein bleken de bron van ergernis voor de omwonenden. Dit bleek niet alleen eenvoudiger, maar ook nog eens financieel veel voordeliger oplosbaar, door een simpele aanpassing in de milieuvergunning.

Subjectiviteit en een interactief karakter zijn daarnaast terug te vinden bij de inschakeling van een klankbordgroep voor aanvang van de hele planontwikkeling. Deze klankbordgroep waarin een vertegenwoordiging van bewoners,

bedrijven en instellingen zitting hadden, gaven vooraf hun mening over wat in hun ogen knellende maar ook belangrijke uitgangspunten waren. Dit werd vervolgens meegenomen in de verdere planuitwerking, dus voordat een standpunt werd ingenomen door het College.

In Almelo zijn de bewoners met ondersteuning van professionals met planontwikkeling aan de slag gegaan. De gemeente bood daarvoor de faciliteiten, zoals vergaderruimte, betaling van de externe professionals, secretariaatswerk en het uitvoeren van drukwerk.

Tot slot van deze paragraaf wordt in tabel 8.2 een waardering gegeven in hoeverre gebruik gemaakt is van de elementen uit het raamwerk.

Tabel 8.1: Toepasbaarheid raamwerk Almelo (scores tussen -- en ++)	
Vroegtijdige integratie van milieu en ruimtelijke ordening en betrek de broneigenaren hierbij.	++
Haak als ontwikkelaar aan bij het netwerk van actoren, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het gebied	--
Creëer een win-win situatie	+
Buit de eigen meerwaarde uit	+
Focus op kansen in plaats van belemmeringen	+/-
Maak optimaal gebruik van de ruimte binnen de milieugegeving en blijf op de hoogte van veranderingen en nieuwe mogelijkheden	+
Objectiviteit vs. subjectiviteit	++

8.6 Resumé

In Almelo is de strategie gehanteerd om de ontwikkeling van het stationsgebied in belangrijke mate te laten sturen door de milieuruimte. In tegenstelling tot de case Breda is hier niet gekozen voor de strategie alles kan, maar is gekozen voor een aanpak waarbij eerst geïnventariseerd werd wat de aanwezige ruimte is.

Er wordt gewerkt vanuit een visie op het totale gebied met win-win situaties en daaraan gekoppeld een gefaseerde aanpak. De verwezenlijking van de visie kan ten uitvoer worden gebracht op het ritme van het voortschrijdend inzicht in de milieusituatie en milieuruimte. Dus niet overhaast te werken gaan en die plandelen oppakken die van uit bijvoorbeeld economisch of eigendomsverhoudingen het meest aantrekkelijk zijn om te starten met de ontwikkeling. Maar juist die plekken eerst uitontwikkelen die vanuit milieu geen belemmering vormen. Kortom afwachten loont.

Ontwikkelaars met een lange adem en ervaring met soortgelijke projecten weten hierop in te springen en pakken deze uitdaging op. Een betrekkelijk minder ervaren ontwikkelaar in stedelijke complexe gebieden zoals een stationsgebied, moet heel wat hobbels nemen om de locatie succesvol te ontwikkelen. Een ontwikkelaar met meer ervaring, kennis van de lokale markt en een specialisme op dit gebied lijkt meer kans van slagen te hebben.

Een uitvoerige inventarisatie van de problematiek aan het begin van het proces, een gedegen afstemming op de lokale karakteristieken en een uitgekende fasering maakte dat veel van de van te voren ingeschatte problemen in werkelijkheid geen struikelblok vormden. Mede succesfactor hierbij zijn het open planproces en de betrokkenheid van omwonenden waardoor de 'echte' problemen boven tafel kwamen. Een niet geringe sturende rol was hierbij weggelegd voor de gemeentelijke diensten. Politieke daadkracht, slagvaardigheid en duidelijkheid vanaf gemeentelijke zijde, blijken in Almelo dan ook absolute voorwaarden te zijn geweest voor een succesvolle ontwikkeling.

9 Vastgoedontwikkeling en milieu in de praktijk: de case Leiden

In dit hoofdstuk wordt de milieu/ ruimte-problematiek bij de ontwikkeling van het stationsgebied Leiden geanalyseerd.

9.1 Context

Het Haagwegterrein lag van oorsprong aan de rand van de stad. De spoorlijn die door het gebied loopt is indertijd buiten de stad aangelegd. De Haagweg in het noordelijke deel van het plangebied vormt een eeuwenoude verbinding langs de Oude Rijn. De oudste bebouwing in het plangebied ligt langs deze verbinding. Door de aanleg van de spoorlijn richting Utrecht in de tweede helft van de 19e eeuw is de indeling in een oostelijk en westelijk deel van het plangebied gecreëerd. Een groot deel van het gebied deed vervolgens dienst als rangeerterrein en overslagterrein voor goederen voor Van Gend & Loos.

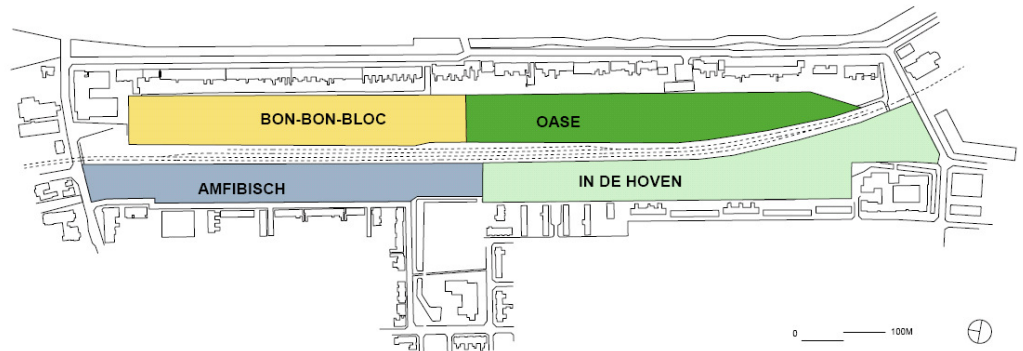
Ten westen van de spoorlijn ligt de Spoorhaven die halverwege de vorige eeuw in onbruik is geraakt. Het vormt nu een doodlopend stuk open water met een verwilderde groene strook erlangs. Het zuidelijke gedeelte van het gebied dat werd bestemd als spoorwegterrein is nooit als zodanig ontwikkeld. In het zuidoostelijk deel van het plangebied werd een gedeelte van het emplacement verhuurd als volkstuin.

De spoorlijn vormde lange tijd een barrière die uitbreiding van de stad in westelijke richting verhinderde. Na de Tweede Wereldoorlog is het gebied ten westen van de spoorlijn in hoog tempo in ontwikkeling gebracht. Vanaf de vroege jaren '50 van de vorige eeuw werd de wijk Leiden Zuidwest gerealiseerd. De spoorlijn bleef echter een hindernis. Al in het bestemmingsplan Zuidwest uit 1959 werd een verbinding voorgesteld die vanaf de Toussaintkade een verbinding moest vormen met de winkelvoorzieningen in de binnenstad. Ook bij de huidige plannen behoort deze verbinding tot een gewenste ontwikkeling (Van Mourik, 2006).

9.2 Het plangebied

Dit voormalige Van Gend & Loos-terrein maakt onderdeel uit van het grotere stationsgebied van Leiden. Het heeft een omvang van 100 meter breed en 1 kilometer lang en ligt centraal in Leiden tussen de binnenstad en het Haagwegkwartier. Het terrein was tot voor enkele jaren in gebruik als goederenoverslagterrein door van Gend en Loos. Nadat het terrein deze functie verloor zijn in de spoorweghaven woonboten komen te liggen en is het overslagterrein in gebruik als P&R-locatie voor bezoekers van de binnenstad. Stichting Stadspark Leiden (SSL) is de huurder en exploitant van deze faciliteit.

Figuur 9.1 Plangebied Haagwegterrein.



9.3 Ambities en doelen

Een parkeerterrein op maaiveldniveau in een aantrekkelijk centrumstedelijke omgeving botst volgens de gemeente Leiden met de uitgangspunten van optimaal ruimtegebruik (gemeente Leiden, 2005b). Gezien het tekort aan stedelijke inbreidingslocaties zijn deze gebieden uitermate geschikt om hier een gevarieerd vastgoedprogramma te ontwikkelen. Door de ligging vlakbij het centrum wordt het mogelijk de stad een nieuwe impuls te geven door de realisatie van een nieuw woongebied. Daarnaast kan met de ontwikkeling een aantal belangrijke ontbrekende schakels in het stedelijk weefsel worden gerealiseerd, waaronder een langzaam verkeersverbinding.

Voor de gemeente Leiden is de centrale ligging van het plangebied dan ook de reden dat een hoog ambitieniveau wordt nagestreefd. Naast een aantrekkelijk woonmilieu heeft de gemeente de intentie om de ecologische waarde en de leefbaarheid in het gebied te verhogen en zal de parkeerfunctie behouden moeten blijven. Gezien de overige doelstellingen wordt de oplossing hiervoor gezocht in het ondergronds brengen van de parkeergelegenheden. Om tegemoet te komen aan de marktvrage naar kleinschalige bedrijfsruimte zal in het plangebied ruimte geboden worden voor kleinschalige bedrijvigheid. Tegelijkertijd wordt hiermee een gedifferentieerd woonmilieu nagestreefd.

Het eigendom van het plangebied ligt grotendeels bij NS Vastgoed en niet bij de gemeente Leiden. Hierdoor is geen sprake van een gemeentelijke, maar van een private ontwikkeling. Voor de uitvoeringsfase heeft NS Vastgoed de ontwikkelcombinatie Strukton (NS dochter) en Blauwhoed aangetrokken. Verenigd in de Cv La Linea nemen zij de ontwikkeling van het gebied op zich. De positie van de gemeente in het proces kan hierdoor omschreven worden als initiator en regievoerder op afstand. Dit wordt mede veroorzaakt door het geringe grondeigendom, waardoor de sturingsmogelijkheden beperkt zijn en men voor de realisatie afhankelijk is van derden.

9.4 Milieu/ ruimte-conflict

In het plangebied zijn verschillende milieu/ ruimte-conflicten aanwezig. De industriële activiteiten die in het verleden op deze locatie waren gevestigd hebben een aanzienlijke hoeveelheid verontreiniging in de bodem achterge-

laten. Daarnaast zorgt het spoorwegverkeer ervoor dat over het plangebied diverse geluidscontouren liggen die de bouw van geluidgevoelige bestemmingen bemoeilijken. Op dit moment speelt het probleem van externe veiligheid niet in dit plangebied aangezien er geen vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Indien dit vervoer hervat wordt kan er een knelpunt op het gebied van externe veiligheid ontstaan.

9.5 Milieu in het ontwikkelingsproces

'Aan de hand van een 'nulsituatie' is allereerst geanalyseerd wat de stand van zaken is in het kader van de leefkwaliteit en het beleidsproces voor het plangebied. Dit basisdocument maakt het mogelijk in een later stadium te toetsen in hoeverre de nieuwe plannen een verbetering of verslechtering van de huidige 'nulsituatie' opleveren' Van Mourik (2006). Deze aanpak vertoont gelijkenissen met m.e.r.-studies waarbij een zogenaamde 0-variant verplichte kost is.

In Leiden is bovendien veel tijd en energie gestoken in het open planproces. Voordat de gemeente met een stedenbouwkundige visie naar buiten kwam is eerst de omwonenden hun mening over en ervaring met het gebied gevraagd.

Vervolgens is een projectorganisatie opgetuigd om de ideeën en uitwerking verder te concretiseren. Het college van B&W van Leiden is opdrachtgever hiervan. In de projectorganisatie zitten vertegenwoordigers van onder meer de sectoren milieu, stadsontwikkeling en wonen. Zij rapporteren aan de stuurgroep die bestaat uit wethouders, een sectorhoofd, twee leden van de Initiatiefgroep (bewoners), een vertegenwoordiger van VROM en een vertegenwoordiger van NS/Vastgoed. In de klankbordgroep zitten onder andere omwonenden, vertegenwoordigers van milieu en maatschappelijke organisaties, de Leidse Milieuraad en de Stichting Stadsparkerplan. De klankbordgroep adviseert de projectgroep en de stuurgroep. Vervolgens heeft de gemeente in 2001 de uitgangspunten voor de herinrichting van het gebied vastgelegd.

Op basis van deze uitgangspunten is vervolgens in grote lijnen een beeldkwaliteitsplan opgesteld. Twee stedenbouwkundigen, de één afgevaardigd door de ontwikkelcombinatie de ander voorgedragen door de omwonenden, hebben hier gezamenlijk aan gewerkt. Vervolgens is in een gezamenlijk ontwerpproces het beeldkwaliteitsplan verder integraal uitgewerkt. Gemeente, grondeigenaar NS Vastgoed, ontwikkelcombinatie CV La linea, bewoners en verschillende deskundigen hebben hieraan een bijdrage geleverd. Het resultaat hiervan is een algemeen gedragen stedenbouwkundig inrichtingsplan, dat mede vorm is gegeven vanuit milieukundig oogpunt.

Functie en milieukwaliteit zijn zo optimaal mogelijk op elkaar aangesloten. Een groot deel van de parkeervoorzieningen is bijvoorbeeld in de geluidszones rondom het spoor gesitueerd. Daarnaast is het stedenbouwkundig plan zodanig opgezet, dat sprake is van akoestisch afschermdende bebouwing in de eerste lijn. Hierdoor worden geluidsluwe gebieden achter deze eerstelijns bebouwing gecreëerd, waardoor op deze locatie een akoestisch aantrekkelijk-

ker klimaat bereikt wordt. Bovendien worden aanvullende maatregelen getroffen die erop gericht zijn het geluidsniveau in de geluidsgevoelige vertrekken ten gevolge van het railverkeer de binnengrenswaarde van 35 dB(A) niet te laten overschrijden. Zo worden buitenruimten aan de geluidsluwe zijden van de woningen gesitueerd en worden de balkons aan de geluidsbelaste zijde van een afsluitbare serre (loggia) voorzien.

Vroegtijdige integratie van milieu en ruimtelijke ordening heeft er dus voor gezorgd dat het milieu/ ruimte-conflict voor een deel werd opgelost. Uit de ervaringen in Leiden blijkt bovendien dat het voor een ontwikkelaar verstandig is al in een vroeg stadium met de gemeente om de tafel te gaan zitten. In Leiden bleek deze insteek namelijk een belangrijke rol te hebben gespeeld in het vraagstuk over de haalbaarheid. Aanvankelijk werd bij de gemeentelijke uitgangspunten ingezet op circa 200 woningen. Na het doorrekenen van de plannen gaf de ontwikkelcombinatie aan dat vanuit financieel oogpunt het plan minimaal 300 woningen zou moeten bevatten. Tegelijkertijd wordt ook het uitgangspunt om de parkeerfunctie van het terrein te behouden verlaten (Gemeente Leiden, 2005a). De gemeente werd hierdoor voor het blok gezet, aangezien NS Vastgoed vanaf het begin heeft gesteld dat het plan alleen doorgaat als dit financieel haalbaar is. Het was aan de gemeente om hierin mee te gaan of het project stil te leggen (Van Mourik, 2006).

Bovenstaande lijkt een stille bevestiging voor de aanname dat bouwen op milieubelaste locaties forse voorwaarden stelt aan de financiële haalbaarheid. Overigens kunnen hier enkele kanttekeningen bij geplaatst worden. Er bestaan andere mogelijkheden om een plan financieel haalbaar te krijgen, zoals efficiënter bouwen en keuze van materiaalgebruik. Een ontwikkelaar zal ernaar streven het optimale aan ontwikkelcapaciteit en rendement te onttrekken aan een locatie, waardoor hij dergelijke argumenten zal aanvoeren. De combinatie hoge dichtheid en hoge milieubelasting zijn echter wel twee grootheden die onderling nauwkeurige afstemming vereisen. Niet voor niets wordt in de stad & milieubenadering compensatie geëist bij overschrijding van de milieunormen.

Vanuit milieukundig oogpunt is de verhoging van het woningaantal dan ook opvallend te noemen. Voor woningen geldt ten aanzien van railverkeerslawaai een voorkeursgrenswaarde van 57dB(A) op de gevel. Ondanks de eerder genoemde maatregelen en inrichtingsoplossingen blijkt dat 246 woningen te maken zullen krijgen met een hogere geluidbelasting dan de voorkeursgrenswaarde. Binnen de wet bestaat de mogelijkheid om van deze waarde een ontheffing aan te vragen tot maximaal 70dB(A), de zogenaamde hogere waardenprocedure⁴⁹. Weliswaar blijven de woningen bij goedkeuring van de hogere waardenprocedure onder de wettelijke normen, per saldo zullen evenwel meer woningen blootgesteld worden aan een hogere geluidbelasting. Voor 62 woningen wordt zelfs ontheffing aangevraagd voor 69dB(A) (Gemeente Leiden, 2005b). Dit is opmerkelijk te noemen aangezien een verhoging van 3 dB(A) een verdubbeling van het geluidsniveau betekent. Bovendien worden de huizen weggezet in het duurdere koopsegment, waar de kritische woonconsument meer woonkeuzevrijheid heeft en veelal minder

⁴⁹ Hiermee wordt gebruik gemaakt van de ruimte die binnen de wet geluidhinder aanwezig is, oftewel stap 2 van de Stad & Milieubenadering.

hoge geluidsniveaus wenst. Kennelijk lijken financiële argumenten toch het laatste woord te hebben. Toekomstige verkoopcijfers zullen moeten uitwijzen of deze in steek markttechnisch gezien de juiste is geweest.

Tegelijkertijd met de gebiedsontwikkeling wordt de barrièrewerking van het spoor aangepakt door een langzaamverkeersverbinding onder het spoor te realiseren. Hier vindt dus een koppeling plaats tussen vastgoedontwikkeling en infrastructuur. Om de financiering van deze verbinding rond te krijgen geeft de ontwikkelcombinatie aan dat deze alleen gerealiseerd kan worden indien bij de plannen uit wordt gegaan van 300 woningen. Ook hier wordt het inmiddels bekende argument van de overheveling van vastgoedinkomsten richting de ontwikkeling van infrastructuur gehanteerd, zij het op een ietwat andere wijze. Opvallend is echter dat zowel de gemeente als de ontwikkelcombinatie de geluiden van de Initiatiefgroep Van Gend en Loosterrein op een aantal punten links laat liggen. In de ogen van deze (toekomstige) gebruikers is er geen behoefte aan een verbinding op deze locatie en al helemaal niet als daarvoor het aantal woningen moet toenemen in de vorm van compactere laagbouw en een hoge woontoren⁵⁰. Het lijkt er hier sterk op dat hier een één-tweetje tussen ontwikkelaar en gemeente gespeeld wordt.

Bij de bodemproblematiek lag de oplossing bij de vroegtijdige samenwerking tussen de ruimtelijke planontwikkeling en de aanpak van de bodemverontreiniging. Allereerst is de verontreiniging uitgebreid in kaart gebracht. Vervolgens zijn de ruimtelijke ambities vergeleken met de plekken waar verontreiniging aanwezig was en de aard van deze verontreiniging. Het grootste probleem wat bij bodemverontreiniging een rol speelt (de kosten) kunnen namelijk fors worden teruggebracht door de ruimtelijke ambities te koppelen aan de aanpak van de bodemverontreiniging. Zo worden in het plangebied bepaalde locaties met zware verontreinigingen wel gesaneerd en de minder zware meer diffuse verontreiniging wordt niet aangepakt, maar middels functietoewijzing wel optimaal gebruikt. Zo wordt een aantal parkeervoorzieningen gebouwd in de vervuilde bodem. Voor de bouw van deze voorzieningen moet grond worden afgegraven en afgevoerd. Daarmee zijn de kosten van de sanering direct al voor een deel gedekt. Bovendien worden een aantal gebieden met verontreiniging boven de streefwaarde aangewezen als groen- of natuurgebied, waarvoor vanuit milieukundig oogpunt geen bezwaren bestaan (Gemeente Leiden, 2005b).

In Leiden bleek een jaar na de start van het project onduidelijkheid over de eigendomsrechten van de grond rond het emplacement en welke wensen de verantwoordelijke NS-bedrijven met het emplacement hebben. De gemeente was in gesprek met NS-vastgoed in de veronderstelling dat zij de NS-organisatie vertegenwoordigden. Later presenteerde ook NS-RIB⁵¹ zich als belanghebbende in het project. Onbekendheid van de gemeente met de afzonderlijke bedrijven van NS is hier een belangrijk knelpunt.

De verkokering en lokettencultuur binnen NS is volgens Van Mourik (2006) een belangrijk struikelblok. *'Onze ervaring is dat NS-RIB werkt vanuit het standpunt dat de bestaande activiteiten en emplacementen in stand moeten worden*

⁵⁰ Bron: nieuwsbrief Initiatiefgroep Van Gend en Loosterrein.

⁵¹ NS-RIB staat voor NS RailInfraBeheer het tegenwoordige ProRail.

gehouden. Er wordt gewerkt met zogenaamde groeiscenario's waarvoor de milieuruimte moet worden gewaarborgd. Bovendien onderbouwt men in zelf opgestelde technische rapporten de eigen visie op de invulling van de ruimte. Toekomstontwikkelingen worden hierdoor niet of nauwelijks beschouwd. Dit beperkt sterk de mogelijkheden voor daadwerkelijke functieverandering van gebieden rondom emplacementen en spoorlijnen¹.

Overigens is deze kritiek binnen de NS-groep bekend en heeft de oprichting van ProRail en de recentelijke herindeling van het concern hierin een verbetering opgeleverd.

9.6 Leiden en het raamwerk

In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre de in hoofdstuk 6.2 aangereikte elementen van het raamwerk zijn terug te vinden in de ontwikkeling van het stationsgebied Leiden.

Vroegtijdige integratie van milieu en ruimtelijke ordening en betrek de broneigenaren hierbij

Dit element komt duidelijk in de plannen terug. Voorbeeld hiervan is de bodemproblematiek. Er heeft een uitvoerige inventarisatie naar de vervuiling plaatsgevonden, waarna vervolgens een koppeling heeft plaatsgevonden tussen het ontwikkelingsconcept en de vervuilde locaties. Ook ten aanzien van de geluidsproblematiek heeft deze integratie plaatsgevonden.

Er is niet gewerkt vanuit een Masterplan/ structuurvisie, alleen een beeldkwaliteits en stedenbouwkundig plan. Vergeleken met de cases Breda en Almelo is bij dit planproces meer gewerkt vanuit een algemeen opgezette milieukwaliteit. Het lijkt er sterk op dat toen gaandeweg het proces duidelijk werd dat woningbouw mogelijk was en dat in feite alles binnen de huidige wet- en regelgeving (min of meer) eenvoudig was op te lossen, de teugels werden gevierd. Vanaf het begin van het proces zijn geen uitgesproken ambitieuze doelstellingen vastgesteld. Milieu is niet benoemd tot één van de projectdoelstellingen. Hierdoor kan het komen dat gaandeweg de nadruk meer kwam te liggen op stedenbouwkundige principes en de planmatige uitwerking. Kortom het vrij traditionele traject wederom werd opgepakt. Een mogelijke oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat het grondeigendom in particuliere handen ligt. Bij de twee andere cases was de gemeentelijke invloed groter door grondposities en waardoor zij een groter stempel op de plannen konden drukken.

De broneigenaren zijn betrokken bij het proces, hoewel de nodige strubbelingen hebben plaatsgevonden door de onbekendheid met de verkokering binnen NS. Afstemming met de vervoerder van gevaarlijke stoffen zorgde voor duidelijkheid op dit punt. Opmerkelijk genoeg is niet verder gekeken naar aanpassing aan de bron, bijvoorbeeld het ondergronds brengen van de infrastructuur of aanpassing aan de rails. De rol van ProRail in het hele proces is in vergelijking met de andere cases summier te noemen.

Haak als ontwikkelaar aan bij het netwerk van actoren, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het gebied

Het formeren van een gezamenlijk netwerk van actoren met een gemeenschappelijke doeloriëntatie is een onderdeel dat niet zonder slag of stoot is

verlopen. De projectontwikkelaars vertoonden enige weerstand bij het zitting nemen van de initiatiefgroep in de gemeentelijke stuurgroep. De gemeente Leiden toonde hiermee echter aan dat zij veel waarde hecht aan de meningen en ideeën van bewoners. Zo werd de initiatiefgroep bij de verdere planvorming en het ontwerpproces betrokken. Drie leden participeerden zelfs in het ontwerpteam. Uiteindelijk is hierdoor de nodige doorbraak in het proces bewerkstelligd en werd hiermee het nodige vertrouwen gekweekt. De gemeente heeft het initiatief van de bewoners op waarde geschat.

Een minder prominente rol in het netwerk was weggelegd voor de gemeentelijke milieuafdeling. Zij acteert hier nog op een vrij traditionele wijze en is meer toetsend bezig in plaats van de meer milieukundige ontwerphouding van de milieuafdeling in Breda. Het feit dat het grondeigendom hier bij een private partij ligt, lijkt hier de belangrijkste oorzaak van.

Creëer een win-win situatie

In het begin van het proces hebben de ontwikkelaars weinig oog gehad voor een win-win situatie. Ze trokken voornamelijk hun eigen plan en vergaten daarbij belangrijke stake-holders. Zij zagen niets in het toetreden van de initiatiefgroep Van Gend & Loosterrein tot de stuurgroep. Gaandeweg de planvorming kwamen zij tot besef dat zonder het betrekken van deze partijen er uiteindelijk geen vooruitgang geboekt kon worden.

In dit kader is het ontbreken van een eenduidige doelstelling een belangrijke blokkade. De verschillende actoren in het planproces:

- de initiatiefgroep Van Gend & Loosterrein; een groep omwonenden die zich (pro)actief bezighoudt met de ontwikkeling van het gebied,
- Stichting Stadsparkerplan Leiden (SSL); de huurder en exploitant van de P&R faciliteit op het Haagwegterrein,
- CV Lalineia; de ontwikkelingscombinatie die plannen heeft dit gebied te transformeren naar een stedelijk woonmilieu,
- de gemeente Leiden
- Prorail; de broneigenaar

hebben andere belangen en daarmee samenhangend ook andere eindbeelden bij de locatie. Doordat geen gebruik gemaakt is van een startdocument in de vorm van bijvoorbeeld een masterplan waar alle partijen achter staan, ontbreekt een stabiele basissituatie. Ambities en milieukundige uitgangspunten zijn op deze manier niet integraal ondergebracht en de kans voor alle partijen om op milieukundig gebied overeenstemming te bereiken wordt hierdoor gemist.

Buit de eigen meerwaarde uit

Naast de harde voorwaarden (de milieu eisen) is een belangrijke succesfactor bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationslocatie de zachte kant van de gehele ontwikkeling. Omdat je als ontwikkelaar bij de ontwikkeling van zo'n complex geheel niet het optimale haalt door je alleen maar te focussen op details. De meer zachte aspecten liggen bijvoorbeeld in strategische partnerships en afstemming met bewoners en andere actoren. De ontwikkelcombinatie heeft deze zachte kant in het beginstadium min of meer onderbelicht gelaten. De eigen meerwaarde als procesmanager heeft de ontwikkelcombinatie niet optimaal aangegrepen. Als grondeigenaar (probleemeigenaar) heeft zij een weinig pro-actieve invulling gegeven aan de rol van proces- en

omgevingsmanager. Zeker toen in een later stadium bleek dat de plannen doorgang konden vinden binnen de vigerende wet- en regelgeving verschoof de aandacht weer meer richting projectmanagement in plaats van procesmanagement.

Focus op kansen in plaats van belemmeringen

In Leiden is toch vrij traditioneel te werk gegaan. De milieukundige belemmeringen zijn in kaart gebracht en deze zijn als randvoorwaarden meegegeven aan de ontwerpers. Hierdoor werd het mogelijk bij de opzet van het stedenbouwkundig plan de bouwmassa's zodanig te situeren dat de hogere bebouwing aan het spoor voor de nodige afscherming zorgt ten aanzien van de achterliggende bebouwing. Bovendien moet hierdoor een rustig binnengebied ontstaan.

Een gemiste kans is dat in mindere mate vanuit een integraal eindbeeld met bijbehorende leefkwaliteiten, doelgroepen en daarbijbehorende milieukundige kwaliteiten geredeneerd. De ecologische waardevolle elementen van het gebied zijn daarentegen wel op een interessante wijze in het ontwerp geïntegreerd.

Maak optimaal gebruik van de ruimte binnen de milieuregelgeving en blijf op de hoogte van veranderingen en nieuwe mogelijkheden

Het spoorweglawaai is eenvoudig opgelost met stap 1 en 2 maatregelen zoals 'slim' bouwen. Geluidgevoelige vertrekken worden aan de luwe zijde gesitueerd en de loggia's worden afsluitbaar gemaakt.

De ontwikkelaar heeft met zijn plan letterlijk de grenzen van de regelgeving opgezocht. De urban villa's in deelgebied Oase liggen op de rand van het maximaal toelaatbare geluidsniveau van 70 dB(A), evenals de 62 woningen in de Hoven en de 60 woningen in Amfibisch wonen die respectievelijk 69 dB(A) en 68dB(A) te verwerken krijgen.

Er is op een scherpe wijze gebruik gemaakt van de ontheffingscriteria die het 'Besluit grenswaarden binnen zones langs spoorwegen' biedt. Ten eerste wordt door woningbouw op het terrein invulling gegeven aan open plaatsen tussen aanwezige bebouwing binnen de stad Leiden. Ten tweede is sprake van een stedenbouwkundige opzet die zorgdraagt voor een doelmatige akoestische afschermende functie voor achterliggende woningen. Ten slotte is ook de nabijheid en directe verwevenheid met het NS-station van toepassing. De ontwikkelcombinatie heeft daarmee meerder troeven in handen om ontheffing te verkrijgen.

Ten aanzien van bodemverontreiniging is de strategie gehanteerd dat functionele sanering optimaal gerealiseerd wordt. De situering van parkeerkelders, ecologische zones, maar ook de woonblokken zijn mede ingegeven door een afwegingsspel tussen milieucriterium en functie en het uiteindelijk daarmee samenhangende kostenplaatje.

Objectiviteit vs. subjectiviteit en een open planproces

Een belevingsonderzoek onder omwonenden uit het verleden laat zien dat het wegverkeer de voornaamste bron van hinder blijkt te zijn. Verder maakt ongeveer eenderde van de bewoners zich (wel eens) zorgen om de bodem-

verontreiniging in de buurt. Hier had de ontwikkelcombinatie beter op kunnen inspelen en zo meer goodwill kunnen bewerkstelligen.

Verder wordt weinig gedaan met het standpunt van bewoners en belanghebbenden ten aanzien van een onderdoorgang van het spoor. Zij geven juist te kennen dat hier weinig behoefte aan is. Verkennende onderzoeken met betrekking tot gewenste leefkwaliteit van potentiële bewoners en hun gedachten over bijvoorbeeld de geluidbelasting en eventuele beperkingen hiervan doormiddel van een scherm zijn niet uitgevoerd. Het is bijvoorbeeld voor te stellen doormiddel van klantenpanels de gedachten hierover te polsen.

Tot slot van deze paragraaf wordt in tabel 8.3 een waardering gegeven in hoeverre gebruik gemaakt is van de elementen uit het raamwerk.

Tabel 8.3: Toepasbaarheid raamwerk Leiden (scores tussen -- en ++)	
Vroegtijdige integratie van milieu en ruimtelijke ordening en betrek de broneigenaren hierbij.	+
Haak als ontwikkelaar aan bij het netwerk van actoren, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het gebied	--
Creëer een win-win situatie	-
Buit de eigen meerwaarde uit	-
Focus op kansen in plaats van belemmeringen	+/-
Maak optimaal gebruik van de ruimte binnen de milieuregelgeving en blijf op de hoogte van veranderingen en nieuwe mogelijkheden	+
Objectiviteit vs. subjectiviteit	-

9.7 Resumé

Uit deze case blijkt dat al in een vroeg stadium uitvoerig onderzoek verricht is naar de aspecten milieu en ruimtelijke ordening en dat beleidsaspecten reeds in een vroegtijdig stadium op elkaar zijn afgestemd. Hierdoor bleek de milieu/ruimte-problematiek grotendeels oplosbaar aan de hand van de eerste stap van de stad & Milieubenadering: vroegtijdig en integraal ontwerpen. Aanpassingen in het stedenbouwkundig ontwerp en het doen van onderzoek hogere waarden bleken voldoende.

Afwijking van de wettelijke normen bleek ook in dit binnenstedelijke stationsgebied niet noodzakelijk, alhoewel vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de hoeveelheid woningen waarvoor een hogere waardenprocedure gestart moet worden. Zeker als per saldo naar de uitgangspunten en het uiteindelijke plan gekeken wordt, kunnen vraagtekens gezet worden of de leefkwaliteit uiteindelijk optimaal is. Woningbouwontwikkeling op het Haagwegterrein bleek dus uiteindelijk mogelijk binnen de bestaande wet- en regelgeving. Zuinig ruimtegebruik en een optimale leefkwaliteit zijn voor het plangebied vertaald in bouwen langs het spoor, waarbij ruimte is vrijgelaten voor groen en natuurwaarden.

Naast de harde voorwaarden (de milieu eisen) is een belangrijke succesfactor in Leiden de zachte kant van de gehele ontwikkeling gebleken. Hiermee

worden de procesmatige aspecten van de ontwikkeling bedoeld. Deze zijde van de ontwikkeling van een stationsgebied is minstens zo belangrijk, omdat je bij de ontwikkeling van zo'n complex geheel niet het optimale haalt door je alleen maar te focussen op details. De meer zachte aspecten liggen bijvoorbeeld in strategische partnerships en gemeenschappelijke doelformulering.

De observatie is dat niet alleen de gemeentelijke ambitie en traditie bepalen welke mate van integratie tussen ruimtelijke ordening en milieu plaatsvindt. Stedenbouwkundigen die bij de planontwikkeling worden betrokken of de projectontwikkelaar met grondposities vormen ook belangrijke factoren. Zowel naar inhoud als proces kan een niet voor deze benadering openstaande ontwikkelaar of stedenbouwkundige een faalfactor betekenen.

10 Conclusie

Dit laatste hoofdstuk bevat de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen en vormt daarmee de conclusie van dit onderzoek.

Een stationsgebied kan een stad letterlijk en figuurlijk in tweeën delen. Gemeentebesturen en bewoners ervaren dit veelal als een barrière. Bovendien neemt de overlast, geluid en externe veiligheid, in het stationsgebied toe door intensiever gebruik van het spoor, of door de aanwezigheid van emplacementen. Dit heeft een negatieve invloed op zowel de kwaliteit en de waarde van het vastgoed als de sociale veiligheid. Daarnaast zijn in de loop der jaren veel stationsgebieden verpauperd, doordat de maakindustrie is weggetrokken van deze locaties naar plekken buiten de steden die beter bereikbaar zijn en waar meer ruimte beschikbaar is. Dit vormen dan ook belangrijke redenen voor gemeenten om aan de slag te gaan met de stationsgebieden.

Binnenstedelijke stationslocaties zijn daarbij buitengewoon interessant voor de realisatie van vastgoedproducten. In de meeste gevallen zijn de binnenstedelijke stationsgebieden centraal en strategische gelegen ten opzichte van de rest van de stad. De steeds groter wordende vraag naar aantrekkelijke woon-, werk- en verblijfsplaatsen in binnensteden maakt de (her)ontwikkeling van deze gebieden dan ook bijzonder interessant. Niet alleen voor gemeenten, maar zeker ook voor projectontwikkelaars. Bovendien zijn de Vinex-locaties langzamerhand vergeven en is er vanuit de Rijksoverheid een binnenstedelijke intensiveringsopgave neergelegd in de Nota Ruimte.

De ontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties kent echter een tweezijdige complexiteit. In de eerste plaats is een binnenstedelijke ontwikkeling gecompliceerder dan een buitenstedelijke. Zo is de aanpak bij een binnenstedelijke ontwikkeling veel breder, zijn de processen moeilijker te doorgronden, moet er meer worden voorgeïnvesteed, zijn de doorlooptijden langer, de bouwkosten hoger en de opbrengsten vaak onzekerder. Ten tweede herbergt een stationsgebied zowel een plaats- als knoofunctie. De ontwikkeling van een stationsgebied is dan ook veelal een combinatie van zowel vastgoedontwikkeling als aanpassing van de infrastructuur. En hier ligt grotendeels de kern van het probleem. De beperkt beschikbare grond wordt direct dan wel indirect vanuit beide hoeken geclaimd. In feite is de ruimteclaim nog omvangrijker, omdat maar liefst vier partijen aanspraak maken op de beperkt beschikbare grond. Het is deze viervoudige ruimteclaim waarin het milieu/ ruimteconflict bij stationsgebieden ligt opgesloten.

Twee milieuaspecten beïnvloeden in sterke mate de ontwikkelingsmogelijkheden op binnenstedelijke stationsgebieden. Enerzijds is dat de geluidhinder als gevolg van spoorweglawaai, anderzijds zijn het de normen en aanverwante regelgeving op het gebied van externe veiligheid die in eerste instantie een sta-in-de-weg vormen voor veel initiatiefnemers in stationsgebieden. Projectontwikkelaars maar ook gemeenten en andere partijen hebben daarom in eerste instantie bedenkingen om aan de slag te gaan met binnenstedelijke

stationsgebieden. Dit beeld werd bevestigd in de drie cases. Ontwikkelaars zijn zich dan ook wel bewust van de mogelijke beperkingen die milieuregelgeving oplegt aan de ontwikkelingsmogelijkheden van binnenstedelijke stationsgebieden. De beperkingen ten aanzien van geluid genieten daarbij een grotere bekendheid dan die van externe veiligheid.

De kern van de problematiek ligt meer op het procesmatige vlak en de manier van omgang met milieuregelgeving. Milieuregelgeving wordt nog te veel als een beknellende en remmende factor gezien en komt nog veelal te laat in het ruimtelijk planproces ter sprake. Veelal wordt te pragmatisch met milieuregelgeving omgesprongen, waarbij het voldoen aan de norm voorop staat. Het is dan ook een valkuil milieuregelgeving te zien als een sluitstuk van het ruimtelijk planproces. Het resultaat van een dergelijke werkwijze is dat men al snel in reparatiemaatregelen vervalt, waardoor de oorspronkelijke kwaliteiten van het plan verloren dreigen te gaan.

Concrete machtsmiddelen en oplossingen voor de milieuproblematiek bij binnenstedelijke stationsgebieden zijn voor een projectontwikkelaar in zekere mate voor handen. Deze vallen uiteen in technische maatregelen aan de bron, stedenbouwkundige oplossingen in het overdrachtsgebied en bouwkundige oplossingen bij de ontvangers van de milieubelasting. Wel moet opmerkt worden dat vooral de bronmaatregelen voor een ontwikkelaar vanwege beperkte zeggenschap lastig te realiseren zijn. De praktijkervaringen vanuit Delft, Almelo en Breda leren bovendien dat ingrijpende en uiterst kostbare maatregelen zoals het ondergronds brengen van de infrastructuur of het uitplaatsen van bedrijven of emplacementen soms, zij het met veel inspanning, haalbaar blijken. Voorwaarde hierbij is wel dat alle betrokken partijen hun steentje bijdragen en dus het nut inzien van het eindresultaat.

Het opgestelde raamwerk blijkt aanknopingspunten te bevatten en de ontwikkelaar houvast te bieden bij de ontwikkeling van binnenstedelijke stationsgebieden. De basis van het raamwerk bestaat uit drie kernbegrippen: tijdstip, wisselwerking en positivisme.

Hoe eerder hoe beter

De ontwikkelaar die zich al vanaf het begin bewust is van de (on)mogelijkheden als gevolg van milieubelasting, heeft een rijker palet aan maatregelen tot zijn beschikking om tot de beoogde kwaliteitsverbetering te komen. Een ontwikkelaar die (te) laat is, zal zich noodzakelijkerwijs veelal moeten beperken tot end-of-pipe maatregelen in het overgangsgebied tussen bron en ontvanger of aan de gevels van bebouwing. Een slimme ontwikkelaar die bijtijds signaleert dat hij rekening moet houden met milieuproblemen, heeft aanmerkelijk meer vrijheid om daar op in te spelen. Voor een ontwikkelaar is het lastig maatregelen aan de bron te nemen, aangezien hij hier veelal geen zeggenschap over heeft. Wel kan hij bijvoorbeeld het vraagstuk integraal oppakken en aansluiting zoeken bij het netwerk van actoren, dat betrokken is bij de ontwikkeling van het stationsgebied. Daarnaast kan hij kiezen voor een passend ruimtelijk programma, schuiven met verschillende functies of indelingen van de ruimten, maar ook door – mits wettelijk toegestaan – een zekere mate van milieubelasting te accepteren en proberen de nadelen daarvan door andere kwaliteiten te compenseren.

Wisselwerking

Er is een onlosmakelijk verband tussen een locatie, de ambities die een ontwikkelaar heeft met die locatie en de milieubelasting. De gebruikelijke methode is dat pas laat tijdens de ruimtelijke planvorming wordt gekeken naar milieubelasting. En dat is eigenaardig, omdat milieubelasting beperkingen met zich mee kan brengen voor ambities van locaties, op dezelfde manier als bijvoorbeeld de bereikbaarheid van een locatie medebepalend is voor die ambities.

Een werkbaar alternatief is daarom milieu gedurende de gehele planvorming mee te nemen. Continu zal toetsing met milieuregelgeving plaats dienen te vinden. Er moet daarom sprake zijn van regelmatige wisselwerking tussen de verwachtingen die een ontwikkelaar van een locatie heeft, de milieubelasting van die locatie en de ingrepen om hinder weg nemen. Met andere woorden: milieubelasting stelt randvoorwaarden aan het ruimtelijk ontwerp, maar een goed ruimtelijk ontwerp creëert mogelijkheden voor verbetering van de milieukwaliteit voor de gebruikers van belaste stationslocaties. Deze wisselwerking dient op verschillende momenten in het planproces plaats te vinden, te beginnen bij de start daarvan.

Milieubelasting schept kansen

Dit vloeit als vanzelfsprekend voort uit de twee vorige handvaten. Een projectontwikkelaar (maar even zozeer een andere initiatiefnemer) die hier rekening mee houdt zal tot inzicht komen dat er veel meer mogelijk is in milieubelaste binnenstedelijke stationsgebieden dan wordt gedacht. Ontwikkelaars die tijdig en regelmatig rekening houden met milieubelasting tijdens het ruimtelijk inrichtingsproces, kunnen immers een betere afweging maken over de optimale inrichting van een gebied; daarnaast komen veel meer optimalisatietools binnen handbereik en ontstaat er meer ruimte voor verrassende oplossingen. Milieubelasting kan op die manier in plaats van een hinderlijke beperking een uitdagende ontwerpogave worden. En hierin ligt nu juist de kracht van veel ontwikkelaars. Kortom: ontwikkelaars buit de eigen meerwaarde uit.

Bovenstaande is echter geen vrijbode voor het succesvol tot ontwikkeling brengen van dergelijke locaties. Vooral de gemeente blijkt een belangrijke spil in het geheel te vormen en niet alleen vanwege het feit dat zij veelal als initiatiefnemer fungeert. Zij beschikt over de macht en middelen om het proces de gewenste richting op te sturen. Vertraging of stagnatie van planprocessen als gevolg van milieuhinder kan voorkomen worden door één persoon of organisatie aan te wijzen die het onderzoek, de informatievoorziening en de overlegstructuur over de aanpak van de milieuproblematiek stuurt en coördineert. Uit de behandelde stationsgebieden blijkt dat vooral gemeenten deze rol succesvol kunnen vervullen.

Vanwege de beperkte mogelijkheden is het voor een ontwikkelaar dus zaak hierbij aan te haken en gezamenlijk met de gemeente op te trekken. Een masterplan waarin de milieudoelstellingen zijn opgenomen biedt hierbij voor alle betrokken partijen uitkomst.

De drie cases hebben een soort van driedeling weergegeven ten aanzien van hoe bij de ontwikkeling van stationsgebieden omgegaan kan worden met milieuregelgeving.

- Breda hanteerde het credo alles kan, wij als milieuafdeling lossen het op

- Almelo hanteerde een aanpak waarbij eerst een inventarisatie werd gehouden naar de aanwezige milieuruimte en vervolgens hierop het ontwerpproces werd gestart.
- Leiden hanteerde een aanpak die het meest in de buurt komt van de meer klassieke aanpak. Integratie van milieu en ruimtelijke ordening werd wel toegepast, maar de teugels werden gevierd toen ontwikkeling mogelijk bleek.

De vraag welke van deze drie varianten het meest succesvol is bij de ontwikkeling van stationsgebieden is lastig te beantwoorden. Veel zal afhangen van lokale factoren zoals de opstelling van de gemeentelijke milieuafdeling, fysieke omstandigheden, complexiteit van de problematiek en bovenal het team dat eraan werkt en de bereidwilligheid van andere actoren in het gebied om samen de schouders onder het project te zetten. Voor alle drie geldt in ieder geval dat een niet voor mogelijk gehouden ontwikkeling, toch in alle gevallen van de grond is gekomen. Enige nuance ten opzichte van de cases is echter wel op zijn plaats. Breda, Almelo en Leiden behoren tot de grotere gemeenten van Nederland. In meer traditionele (veelal de kleinere gemeenten) is integratie van milieu en ruimtelijke ordening (of andere beleidsvelden) veelal ver te zoeken en al helemaal geen gemeengoed. De milieuafdelingen van deze traditionelere gemeenten werken veelal sectoraal en opereren veelal als handhavings-, uitvoerings- en toetsingsinstantie.

De case waar de private rol het grootst was, laat de minste toepasbaarheid van het raamwerk zien. Voorzichtig kan geconcludeerd worden dat voor een optimale benutting van het raamwerk een evenwichtigere verhouding publiek-privaat benodigd is. Hierop voortbordurend zou gepleit kunnen worden voor meer PPS-constructies bij de ontwikkeling van milieubelaste binnenstedelijke stationsgebieden. Meer onderzoek hiernaar zou moeten uitwijzen of deze bewering stand houdt.

De meerwaarde van de ontwikkelaar bij de oplossing van milieu/ ruimteconflicten op binnenstedelijke locaties is voornamelijk te vinden in het bijeenbrengen van de verschillende partijen (procesmanager) en het op een creatieve manier invulling geven aan een ruimtelijk programma voor de markt met de schaarse mogelijkheden. Bovendien liggen er mogelijkheden op het hogere abstractieniveau, zoals voorgesteld bij het stationsgebied Almelo. Ontwikkelaars zouden hier kunnen zorgen voor een stuk van de financiering van de uitplaatsing van het emplacement, in ruil voor bouwmogelijkheden op de vrijgekomen plek in de binnenstad. Tot slot vraagt dit soort complexe projecten om een slagvaardige aanpak waarbij ondernemerschap (visie, geloof, initiatief en risico) onontbeerlijk is. Met andere woorden: een plek waar de echte ontwikkelaar zich thuisvoelt.

11 Tot besluit

Uit de vele discussies die in de diverse vakbladen worden gevoerd en ook uit dit onderzoek zou de conclusie getrokken kunnen worden dat we in Nederland erg ver zijn doorgeslagen als het gaat over richtlijnen, normstellingen en procedures. Het oorspronkelijke idee van de ruimtelijke ordening was voornamelijk erg planmatig en sterk gebiedsgericht. In de loop der jaren is het facetmatige karakter van de ruimtelijke ordening sterk beïnvloed door verscheidene sectorale normen. Te denken valt aan milieu, water, verkeer en vervoer, archeologie, monumenten etc. Steeds weer is geprobeerd deze normen op te nemen in het allesomvattende ruimtelijke orderingsbeleid. Langzaam maar nu zichtbaar dat de grenzen ten aanzien van deze opname bereikt worden. Het gaat niet zozeer meer om de vraag welk plan de hoogste kwaliteit heeft, maar meer om wat nog wel mogelijk is binnen de vigerende regelgeving. De focus is dus meer komen te liggen op de planruimte binnen alle normen.

De oplossing ligt echter niet in het afschaffen van alle normen. Zeker op het gebied van veiligheid en gezondheid zullen een aantal zaken vastgelegd moeten worden. Het in bescherming nemen van de burger behoort immers tot de kerntaken van onze overheid. Alle overige normen zouden vervolgens onderdeel van de planvorming zelf moeten worden en de afweging zou breder gemaakt moeten worden. Op deze manier wordt het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt een ontwikkeling met een iets hoger geluidniveau op een binnenstedelijke locatie te accepteren waardoor een buitenstedelijke ontwikkeling overbodig wordt en zo open ruimte gespaard blijft.

Waarom wordt er niet voor gekozen een vergunning af te geven indien aantoonbaar gemaakt kan worden dat de ontwikkeling een positief effect heeft en een gebied meer kwaliteit geeft? Met alle sectorale normen is de situatie op dit moment zo dat de plannen van tafel worden geschoven als niet aan alle normen wordt voldaan. In principe is dit een oneigenlijk gebruik van de normen, omdat hiermee ook verbeteringen worden tegengehouden. Milieugroeperingen en andere belangengroepen weten deze weg maar al te goed te vinden. Kijk op dit moment maar eens naar alle perikelen rondom het Besluit Luchtkwaliteit.

Wat eigenlijk centraal zou moeten staan bij een vergunningaanvraag is of per saldo de leefkwaliteit van het gebied wordt versterkt. Hiermee komt het gebied in plaats van de norm centraal te staan; oftewel van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie.

Literatuurlijst

- AM (2006) *VO Stedenbouw Drie Hoefijzers*, AM, Breda.
- Bak, R. (2005) Meer dan genoeg meters in Nederland, *PropertyNL*, Nr. 17, blz. 21.
- Berg, J.C.J.M. van den, Faber, a., Idenburg, A.M., Oosterhuis, F.H. (2005), *Survival of the greenest; evolutionaire economie als inspiratie voor energie- en transitiebeleid*, RIVM, Bilthoven.
- Blom, A., Jansen B., Heide M. Van der (2004) *De typologie van de vroeg-naoorlogse woonwijken*, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist.
- Cammen, H. Van der & Klerk, L.A. de (1999), *Ruimtelijke ordening*, Het Spectrum, Utrecht.
- Centraal Bureau Bouwtoezicht (2000), *Handboek Bouwbegeleiding*, Ten Hagen & Stam, Den Haag.
- Connekt, Habiforum en Railforum Nederland (2004), *Stationsontwikkelingen; optimale benutting van ruimte op stationslocaties*, Hoofddorp.
- Doorduijn, L., Jütte, T. (2005) *Geluid als kans; geluidskwaliteit in de woonomgeving*, Stichting InnoNoise, Apeldoorn.
- Ecorys-Kolpron (2002) *Inventariseren/ uitdiepen praktijkervaringen Stad & Milieu*, Ecorys-Kolpron, Rotterdam.
- Enk, W. Van (2005) De zeven trends in projectontwikkeling, *PropertyNL*, Nr. 17, blz. 42-47.
- Fleurke, R. (2004), *Risicomanagement bij binnenstedelijke locatieontwikkeling*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Gehner, E. (2003), *Risicoanalyse bij projectontwikkeling*, Sun, Amsterdam.
- Gemeente Almelo (2004) *Masterplan Almelo; binding met de stad*, gemeente Almelo, Almelo.
- Gemeente Almelo (2005) *Strategienota Masterplan*, Gemeente Almelo, Almelo.
- Gemeente Almelo (2006) *Almelo Binnenstadsplan*, Gemeente Almelo, Almelo.
- Gemeente Breda (2002) *Programmadoelen Masterplan Spoorzone*, Gemeente Breda, Breda.
- Gemeente Breda (2003a) *Masterplan Centraal Breda; programma-plan*, Gemeente Breda, Breda.
- Gemeente Breda (2003b) *Masterplan Centraal Breda; een stap voor Brabant, een sprong voor Breda*, Gemeente Breda, Breda.
- Gemeente Breda (2003c) *Covernota Masterplan Centraal Breda; een stap voor Brabant, een sprong voor Breda*, Gemeente Breda, Breda.
- Gemeente Breda (2005) *Via Breda; Structuurvisie Spoorzone 2025*, Gemeente Breda, Breda.
- Gemeente Leiden (2005a) *(gewijzigde) Uitgangspunten herinrichting Haagwegterrein*, Gemeente Leiden, Leiden.
- Gemeente Leiden (2005b) *Haagwegterrein; voorontwerp bestemmingsplan*, Adviesbureau RBOI Rotterdam/ Middelburg.
- Gool, P. van, Jager, P., Weisz, R.M. (2001) *Onroerend goed als belegging*, Wolters-Noordhoff, Groningen/ Houten.

- Hall, T. (2001), *Urban Geography*, Routledge, London and New York.
- Helleman, G. (2005) *Quickscan rol marktpartijen in de stedelijke vernieuwing*, KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, Rotterdam.
- Henneberry, J., Rowley, S. (2002) *Developers' decisions and property market behaviour in: Development & Developers; perspectives on property*, Guy, S. and Henneberry, J., Blackwell Science Ltd, Oxford.
- Hentenaar, R. (2005) *Fortis Bank vastgoed financiering; voorzichtige speler*, *PropertyNL*, Nr.14, blz.47.
- Hertogh, M.J.C.M. (1997) *Belangen bij complexe infrastructurale projecten*, Reed Business Information, Amsterdam.
- Huisman, C.J. (2004), *Gebiedsuitbreiding van de projectontwikkelaar?*, Universiteit Twente, Enschede.
- Kamp, M. van de (2003), *One eye see, the other feels; het locatiekeuzeproces van kleine culturele ondernemingen in Amsterdam en Rotterdam*, Erasmusuniversiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Kenniscentrum PPS (2004), *Handleiding Publiek-publieke samenwerking bij pps bij gebiedsontwikkeling*, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Klarus, B. (2004) *Herstructurering spoorzones*, *Stedebouw & Architectuur*, blz. 12, November 2004.
- Klarus, B., Wilde, S. de (2004) *Spoorzone biedt ruimte voor toekomst*, Holland Railconsult, Utrecht.
- Klevering, P. (2004) *Kritieke succesfactoren van projectontwikkeling; toepassing van de Balanced Scorecard*, Faculteit Bedrijfskunde Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Korenberg, J.E.B. (2003), *Interactie bij milieubeoordelingsmethoden; een onderzoek naar publieke participatie bij milieubeoordelingsmethoden*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Kousemaeker, F.J.M. (1994) *Praktijkaspecten vastgoed; leidraad voor studie en praktijk*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Leroy, P., Nelissen, N.J.M. (2000), in Driessen, P.P.J., en Glasbergen, P. *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier, Den Haag.
- Laverman, W. (2001) *Overheid moet strakker sturen op ruimtelijke spreiding: anders tegen bestaande patronen aankijken*, *Building Business*, Nr. 3, blz. 32-35.
- Mariotti, I. (2005) *Firm relocation and regional policy; a focus on Italy, the Netherlands and the United Kingdom*, Grafisch Centrum Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Marquard, A.R., Tiemstra, B. (2003) *Basissyllabus Vastgoedmarktanalyse*, SBV-VGA Opleiding, Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam
- McCann, P. (2001), *Urban and Regional Economics*, Oxford University Press, Oxford.
- Meijden, D. van der (2004) *Tekst en toelichting Wet geluidhinder*, Sdu uitgevers, Den Haag.
- Neprom (2000) red. M.C. Oude Veldhuid, *Neprom 1974-2000: werken aan ruimtelijke ontwikkeling*, Neprom, Voorburg.
- Nozeman, E.F. (2005) *Syllabus Vastgoedontwikkeling*, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Groningen.
- Oranjewoud (2005) *Restruimte externe veiligheid in relatie tot Masterplan Almelo*, Advies- en Ingeniebureau Oranjewoud, Oosterhout.
- Oranjewoud (2001) *Stad & Milieu; externe veiligheid spoorvervoer*, Advies- en Ingeniebureau Oranjewoud, Oosterhout.

- Peek, G.-J. (2003), De mythe van bijdragen van vastgoedopbrengsten aan investeringen in infrastructuur bij integrale gebiedsontwikkeling, in: Bult-Spiering et al. (2003) *Publiek-private samenwerking; Rijksoverheid in debat met wetenschappers*, Eburon, Delft.
- Pen, C.J. (2002), *Wat beweegt bedrijven: besluitvormingsprocessen bij verplaatste bedrijven*, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Groningen.
- Peijs, C. (2005) Toespraak van de minister van Verkeer en Waterstaat, Karla Peijs, bij de start van het project Spoorzone Delft, www.verkeerenwaterstaat.nl,
- Post, W. Van der (2004) *Retail ruimte en rendement*, Amsterdam School of Real Estate (ASRE), Amsterdam.
- Pots, B. (2005) Nederland blijft bouwen, *PropertyNL*, Nr. 14, blz. 22-25.
- Priemus, H. (2005), Fijnstof in de ruimtelijke ontwikkelingsmachine, *Building Business*, Nr. 9.
- PropertyNL (2006) *PropertyNL Nieuwsbrief 1204*, maandag 6 maart 2006.
- Regt, W.J. de (2003) *De grondmarkt in gebruik*, RIVM rapport 550016001/2003, Bilthoven.
- Roo, G. de (1999) *Planning per se planning per saldo*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Rijks Planologische Dienst, H+N+S Landschapsarchitecten en Habiforum (2001) *De Hoed en de Rand*, Rijks Planologische Dienst, Den Haag.
- Schreuders, A., Koffijberg, M. (2002) Milieu in het planproces, van inzet tot beoordeling. In: Roggema, R. E., *Handboek Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2001-2002*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Stichting Bouw Research (2000) *Risicomanagement is winstmanagement*, SBR, Rotterdam.
- Terpstra, P.R.A. (1993) *Vastgoed en Grond; organisatie en beleid*, Dick Coutinho, Bussum.
- Theebe, M.A.J. (2004), *Theoretische aspecten van Wheaton en DiPasquale*, Opleiding marktanalyse, Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.
- VNG (2005), *Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken; Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.
- Vries, J. de (2004), Grote stedelijke projecten in Nederland. In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening (1) 2004*, p. 8-9.
- VROM (2005a), *Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu; voor ruimtelijke plannen*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- VROM (2005b), *Nota Ruimte*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- VROM/ BZK, ministeries van, Oranjewoud (2004) *Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico*, concept augustus 2004, Den Haag.
- VROM (2004), *Meer dan één stap vooruit, ervaringen uit 25 projecten Stad & Milieu*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- VROM DGR (2005), *Lucht voor ruimtelijke plannen? Inventarisatie van de invloed van beleid en regelgeving voor luchtkwaliteit op knelpunten bij de realisatie van ruimtelijke plannen in Nederland*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu Directoraat-Generaal Ruimte, Den Haag.

- VROM/ Financiën, Ministeries van (2001a) *Op grond van nieuw beleid; Nota Grondbeleid*, Den Haag.
- VROM (2001b) *Tussenevaluatie project Stad & Milieu*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- VROM (2000) *Probleemlocaties te lijf; Stad & Milieu in de praktijk*, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Wedding, D. (2002) *Onzekerheid kent (geen) tijd; een beslissingsondersteunend risicomodel bij binnenstedelijke ontwikkeling*, Technische universiteit Eindhoven, Eindhoven.
- Well-Stam, D. van, Lindenaar, F., Kinderen, S. van (2003) *Risicomanagement voor projecten; de RISMAN-methode toegepast*, Het Spectrum, Utrecht.
- Wheaton, W. C., DiPasquale, D. (1996) *Urban Economics and Real Estate Markets*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Wit, J. de, Gent, H. Van (2001), *Economie en transport*, Lemma, Utrecht.

Interviews

Face-to-face

- | | |
|---|------------|
| - Rook, A. (milieuplanoloog) Gemeente Breda | 15/02/2006 |
| - Bakker, J. (Ontwikkelingsdienst) Gemeente Breda | 15/02/2006 |
| - Okhuijsen, M. (Ecoloog) Gemeente Breda | 15/02/2006 |
| - Eskens, J. (senior adviseur) Ing. Bureau Oranjewoud | 20/10/2006 |

Telefonisch

- | | |
|--|------------|
| - Wolters, J. (projectleider) Gemeente almelo | 16/11/2006 |
| - Van Mourik, W. (projectleider) Gemeente Leiden | 16/11/2006 |
| - Van 't Hag, B. (gebiedsontwikkelaar) Ter Steege Vastgoed | 24/11/2006 |

Internetreferenties

- | | |
|------------------------------|--------------------------------|
| - almelo.nl | Datum: maart 2006. |
| - almeloverdiept.nl | Datum: november 2006. |
| - breda.nl | Datum: januari/ februari 2006. |
| - gemeentedelft.info | Datum: februari 2006. |
| - ivbn.nl | Datum: september 2005. |
| - jongbloed-fiscaaljurist.nl | Datum: oktober 2005. |
| - leiden.nl | Datum: maart 2006. |
| - ns.nl | Datum februari 2006. |
| - nsvastgoed.nl | Datum februari 2006. |
| - prorail.nl | Datum: februari 2006. |
| - sbr.nl | Datum: december 2005. |
| - verkeerenwaterstaat.nl | Datum: februari 2005. |
| - viabreda.nl | Datum: januari/ februari 2006. |
| - vrom.nl | Datum: oktober/ november 2005. |