

Karst Geurs en Jan Klinkenberg

Ruimte, mobiliteit en bereikbaarheid succesvol combineren

Een samenhangende aanpak van het ruimtelijke en infrastructuurbeleid staat hoog op de beleidsagenda van het Rijk en veel regio's maar is geen vanzelfsprekendheid. Gelijktijdige planning van transportnetwerken en ruimtelijke ordening kan synergie opleveren. Nieuwe financieringsinstrumenten bieden mogelijkheden voor de implementatie van Transit Oriented Development, een veelbesproken concept op dit gebied. Toch blijft implementatie in de praktijk lastig.

Steden en stedelijke regio's kunnen niet goed functioneren zonder goede verkeers- en vervoerssystemen. In dit artikel laten we zien dat een geïntegreerde ruimtelijke en infrastructuurplanning voordelen oplevert voor mobiliteit en bereikbaarheid. Daarnaast gaat het artikel in op *Transit Oriented Development* (TOD) als een specifieke beleidsstrategie om ruimtelijke ontwikkelingen af te stemmen op de ontwikkeling van openbaarvervoerknooppunten. TOD staat voor een openbaar vervoers- en ruimtelijke ordeningsconcept waarbij infrastructuur en ruimtelijke inrichting op het gebied van zowel planvorming, financiering en exploitatie integraal worden aangepakt en transportnetwerken worden gesynchroniseerd. Het openbaar vervoerssysteem wordt hierbij als de ruggengraat en aanjager van de

stedelijke ontwikkeling gezien. Nieuwe (financierings)instrumenten voor TOD en kansrijke initiatieven op dat gebied worden in dit artikel beschreven.

Netwerksynchronisatie

Voor het verbeteren van de bereikbaarheid wordt nog te veel alleen gekeken naar capaciteitsuitbreiding van transportnetwerken. Bereikbaarheidswinst kan echter ook behaald worden door het beter op elkaar laten aansluiten van verschillende transportnetwerken, zoals fiets en trein. Een andere manier is het zorgvuldig plaatsen van activiteitenlocaties, bijvoorbeeld werklocaties, winkels en gezondheidsvoorzieningen, ten opzichte van het transportnetwerk en de ondersteunende voorzieningen voor parkeren en overstappen. Dit wordt ook netwerksynchronisatie genoemd.



TOD op station Zaandam (foto: Andrew Switzer)

Met behulp van het verkeersmodel van Liao e.a. (2013a), waarin individuele activiteiten in tijd en ruimte met multimodale vervoersnetwerken (auto, openbaar vervoer, lopen, fietsen) gecombineerd worden, hebben Van Wee e.a. (2014) de bereikbaarheidseffecten onderzocht van synchronisatie tussen activiteitenlocaties en transportnetwerken, bijvoorbeeld goede aansluiting van bus en trein of transferia. De combinatie van verbeteringen van openbaar vervoer, parkeertarieven en ruimtelijke ingrepen heeft hierbij een sterker effect op het gebruik van faciliteiten zoals *Park & Ride* en *Bike & Ride*, dan de som van de afzonderlijke scenario's (van Wee e.a., 2014). Er treedt dus synergie op. Of er ook synergie in bereikbaarheidswinst optreedt, is nog onderwerp van studie. Wel blijkt dat het ruimtelijk concentreren of spreiden van activiteiten in het centrum van Rotterdam of rond grote NS-stations in een TOD-strategie sterke veranderingen in de bereikbaarheid van activiteiten voor individuen en de bereikbaarheid van locaties teweeg kan brengen. Deze effecten zijn sterker dan een verdubbeling van parkeertarieven in stedelijk centra (Liao e.a., 2013b).

De mobiliteits- en bereikbaarheidseffecten van netwerksynchronisatie worden in het model vermoedelijk overschat doordat de verplaatsingsmogelijkheden, vooral die in multimodale netwerken, complexer zullen zijn dan verplaatsingen in unimodale netwerken. Chen e.a. (2012) laten zien dat mensen bij complexere keuzetaken en onder hoge tijdsdruk meer willekeurige en dus suboptimale keuzes maken. Dat betekent dat optimale paden die voorspeld worden door het model, in de praktijk daarom mogelijk niet worden gekozen. De modelanalyses houden hier nog geen rekening mee. Doordat reisinformatiesystemen verbeteren en steeds meer altijd en overal kunnen worden geraadpleegd, mag anderzijds worden verwacht dat de mogelijkheden voor complexere trips beter benut zullen worden. Nader onderzoek hiernaar is gewenst.

De impact van TOD

De verwachtingen van de effecten van het concentreren van ruimtelijke ontwikkeling bij stations zijn vaak hooggespannen. Meer treingebruik, hogere vastgoedwaarde en een lagere leegstand van kantoren. Hieronder kijken wij of dit (ook) in de Randstad geldt.

De Randstad kent een relatief hoge dichtheid van treinstations en de afgelopen decennia zijn verschillende nieuwe voorstadhaltes geopend; denk aan Almere-Poort, Almere Parkwijk en Utrecht-Terwijde. Het aantal en de locaties van treinstations hebben effect op de gekozen vervoermiddelen in woon-werkverkeer, de mate van filevorming en op ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Een groot aantal treinstations is een goede strategie om filevorming te verminderen. Om een regio economisch te versterken, is een beperkt aantal strategisch geplaatste stations effectiever (Dröes & Rietveld, in voorbereiding). Koster (2013) toont aan dat de opening van nieuwe voorstadhaltes nauwelijks noemenswaardige effecten heeft op de huizenprijzen en prijzen van commercieel vastgoed. Een verklaring hiervoor is dat de nieuwe voorstadhaltes concurreren met grotere intercitystations die meer stations bereikbaar maken binnen één overstap.

Begin 2013 stond ongeveer 15 procent van de Nederlandse kantoren leeg. Amsterdam behoort met 18 procent leegstand tot de absolute top van Europese steden met hoge leegstandspercentages. Er zijn grote verschillen in leegstandspercentage tussen steden (van 5 procent tot 35 procent), en dit kan voor een groot deel worden verklaard door kenmerken van de gebouwen zelf, zoals huurprijs en leeftijd. Veelal wordt gedacht dat kantorenleegstand bij stations lager zal uitvallen dan elders vanwege de goede bereikbaarheid. In de zuidelijke Randstad (de Zuidvleugel) is leegstand van kantoren echter hoger noch lager dan elders in de regio wanneer gecorrigeerd wordt voor andere factoren die leegstand bepalen. Dit geldt ook voor intercitystations. Herprioritering van nieuwbouwalocaties, saneren van het overaanbod en herbepalen van kantoorlocaties zijn de komende jaren essentiële elementen voor het verminderen van leegstand bij stations en daardoor het succes van het TOD-beleid (Geurs e.a., 2012).

Het optimaal benutten van werkgelegenheidslocaties nabij stations is van belang voor het stimuleren van treingebruik. Verreweg het grootste aantal treinreizigers woont én werkt nabij een station. Voor inwoners van de zuidelijke Randstad blijkt dat de keuze voor de trein sterker wordt bepaald door de afstand van de werklocatie tot het station dan de afstand tot de woonlocatie. Het vinden van een werklocatie die goed bereikbaar is per openbaar vervoer, wordt als een succesvollere optie gezien om het reizen met de trein aantrekkelijker te maken dan het vinden van een woning dichterbij openbaar vervoer. Overigens verwachten de inwoners van de Zuidvleugel dat ook thuiswerken en het zelf kunnen bepalen van de begin- en eindtijden van het werk het reizen met de trein aantrekkelijker maakt. Dit geeft aan dat het stimuleren van het treingebruik om een breder pakket aan beleidsmaatregelen vraagt dan het creëren van nieuwe woningen nabij haltes (Hubers & Maat, in voorbereiding).

TOD en de fiets

Het aantal reizigers dat gebruik maakt van een station is mede afhankelijk van de kwaliteit van het voor- en natransport. De fiets is in Nederland niet alleen als hoofdvervoermiddel populair maar ook als voortransportmiddel voor de trein. Ongeveer 40 procent van de treinreizigers gaat met de fiets naar het station (zie ook het artikel van Klinkenberg en Bertolini elders in dit nummer). La Paix en Geurs (in voorbereiding) vonden in de zuidelijke Randstad dat het invloedsgebied van stations door het hoge aandeel fietsers groot is: fietsers zijn bereid tot ongeveer drie kilometer naar het station te fietsen. Dit betekent dat woningbouw niet in de directe stationsomgeving hoeft plaats te vinden om treinreizigers aan te trekken. Uit keuze-experimenten die zijn voorgelegd aan bewoners blijkt dat de kwaliteit van fietsritten naar het station, uitgedrukt in kosten en reistijd, ook mede de keuze voor de trein als hoofdvervoermiddel bepaalt.



Gratis fietsenstalling op station Amsterdam Amstel (foto: Andrew Switzer)

Verbetering van fietsroutes naar het station zal treingebruik verhogen, en verdient dan ook aandacht in stedelijk mobiliteitsbeleid. Ook zijn treinreizigers gevoelig voor de kosten van fietsparkeren. De NS voeren op dit moment een proef uit bij de stations Amsterdam-Amstel, Breda en Den Bosch, waarbij treinreizigers de eerste 24 uur gratis kunnen parkeren in bewaakte NS-fietsenstallingen. Een landelijke uitrol die mogelijk gaat volgen kan dus effectief zijn om treinreizigers aan te trekken.

Instrumenten zijn er al

De huidige ruimtelijke ontwikkeling is nog te weinig gericht op openbaar vervoer. De instrumenten die nodig zijn voor het bevorderen van de realisatie van TOD in Nederland zijn beschikbaar (Lenferink & Van de Stoep, 2013; Van der Krabben e.a., 2013). Ook is integratie van ruimtelijke en mobiliteitsontwikkeling in strikt juridische zin mogelijk. Verder blijken partijen in tijden van crisis geïnteresseerd te zijn om de toepassing van nieuwe instrumenten te verkennen in pilots en proefprogramma's (NWO, 2014). Voorbeelden van nieuwe financiële instrumenten zijn *tax increment financing* (TIF), bedrijfsinvesteringszones (BIZ), stedelijke herverkaveling en

verhandelbare ontwikkelingsrechten. Deze beschrijven we hier kort. Ook gaan we in op de rol van de rijksoverheid.

Het TIF-concept is simpel en juridisch toepasbaar. Er wordt uitgegaan van een toekomstige waardevermeerdering in een bepaald gebied als gevolg van de (her)ontwikkeling van het gebied. De toekomstige stijging aan belastingen, die voortkomt uit de waardestijging van het vastgoed in een gebied, wordt geïnvesteerd in het gebied. In Nederland is enige ervaring met het inzetten van een op TIF lijkende regeling in het Waalfront project in Nijmegen (Van der Krabben e.a., 2013). TIF wordt echter als risicovol ervaren door het speculatieve element in het instrument. Daarnaast blijkt dat het instrument maar een beperkte financiële bijdrage kan leveren. Het is een goed smeermiddel, maar niet meer. Voor TOD kan het instrument interessant zijn als in grond- en vastgoedwaarden toemenen, door bijvoorbeeld een sterk verbeterde bereikbaarheid (Lenferink e.a., 2014a).

Het meebetalen van ondernemers aan investeringen in de bedrijfsomgeving is de laatste jaren veel toegepast in Nederland in de vorm van de bedrijfsinvesteringszone

(BIZ), maar heeft een relatief kleinschalig karakter, in zowel ruimtelijke als financiële zin. De BIZ wordt thans voornamelijk voor Park & Ride en parkmanagement toegepast. Het directe karakter van het instrument spreekt bedrijven aan. Bedrijven zien echter een bedreiging in de bureaucratische rompslomp die een BIZ met zich mee kan brengen. Om met een BIZ een verschil te maken in termen van TOD is schaalvergroting cruciaal. Dit gebeurt in de praktijk al voorzichtig met het opzetten van mobiliteitsfondsen waarin meerdere bedrijfsinvesteringszones gecombineerd worden (Lenferink e.a., 2014b).

Stedelijke herverkaveling is grond ruilen in de stad om ontwikkeling mogelijk te maken. Het is bij uitstek geschikt voor stationslocaties, waar er vaak sprake is van versnipperd grondeigendom. Ook brengt het instrument, door het omzeilen van overdrachtskosten, kostenbesparingen met zich mee en kan het zo processen van gebiedsontwikkeling vlottrekken. Bij stedelijke herverkaveling is veel aandacht voor het proces van samenwerking en sturing nodig. De grote vraag vormt de rol van wetgeving en compensatie. Het blijkt dat wetgeving kan helpen om onderhandelingen eerlijker te laten verlopen en tot een rechtvaardige compensatieregeling te komen. De rollen van de gemeente als mogelijke grondeigenaar, facilitator, inspirator en probleemeigenaar zijn cruciaal. De gemeente speelt een rol in het opzetten en succesvol uitvoeren van een herverkavelingstraject (Van der Stoep e.a., 2013).

Het introduceren van verhandelbare ontwikkelingsrechten (bebouwingsmogelijkheden die van grondeigenaren kunnen worden gekocht om elders te worden gebruikt) is juridisch gezien lastig, omdat het een sterke scheiding en loskoppeling van grondeigendom en gebruik vergt. Daarnaast vergt verhandeling van rechten een goed gestructureerde en gecontroleerde markt. Dit lijkt voorlopig een stap te ver. In

de praktijk van TOD komen onderhandeling over compensatie voor geschraptte plannen voor ontwikkeling het dichtst in de buurt.

Bovenstaande instrumenten kunnen lokaal en regionaal worden ingezet. Maar er is ook een rol voor de rijksoverheid weggelegd. Deze moet niet alleen andere partijen, zoals decentrale overheden of de spoorsector, in staat stellen hun rol adequaat te vervullen, maar kan ook direct sturen op TOD-ontwikkeling. Zo kan het Rijk bij de uitrol van het Programma Hoogfrequent Spoor ruimtelijke investeringen van derden rond stations, zoals gemeenten, uitlokken die kunnen bijdragen aan TOD. De Deense praktijk laat zien hoe effectief nationale wetgeving kan zijn om voorwaarden te scheppen voor TOD. In Denemarken mogen bijvoorbeeld geen grote publieke voorzieningen tot stand komen buiten het directe invloedsgebied van stations. Dit heeft geleid tot een sterke ruimtelijke concentratie rond stations (Hartoft-Nielsen, 2013).

Tijd voor experimenten

Een TOD-aanpak kan voordelen opleveren voor mobiliteit en bereikbaarheid en, in beperkte mate, ook voor de regionale economie. De instrumenten zijn er. Realisatie van TOD in de praktijk gaat echter vaak moeizaam. In het artikel van Bertolini in deze Rooilijn worden de succesfactoren voor realisatie van TOD besproken. Nu lijkt de tijd rijp voor handelen en experimenteren. In twee regio's zijn de experimenten al aan de gang, namelijk de Zaancorridor in Noord-Holland en enkele stations in de zuidvleugel van de Randstad. Hiervan kan geleerd worden. Onder gemeenten langs de Zaancorridor (spoorlijn Amsterdam-Heerhugowaard) neemt de bereidheid om gezamenlijk TOD-opgaven aan te pakken toe en is een pilotlocatie aangewezen. De provincie wil samen met gemeenten, vervoerders, vastgoedontwikkelaars en woningbouwcorporaties langs de

Zaancorridor een intentieovereenkomst afsluiten en een uitvoeringsprogramma opstellen. Tegelijkertijd wordt aan een ontwerpstudie gewerkt. In het programma StedenbaanPlus, waarin Zuid-Hollandse overheden, de NS en ProRail samenwerken, wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van stationsgebieden. Daarvoor is samenwerking tussen grondeigenaren, vervoerders, omliggende bedrijven en dergelijke onmisbaar. In zogenoemde alliantiegesprekken wordt aan een strategie gewerkt om de ontwikkeling rond de stations Den Haag Laan van Nieuw Oost-Indië, Gouda en Delft Zuid op gang brengen.

Karst Geurs (k.t.geurs@utwente.nl) is hoogleraar Transport Planning aan de Universiteit Twente en programmaleider van het DBR-programma TOD Randstad Southwing.

Jan Klinkenberg (jan.klinkenberg@platform31.nl) is Netwerkmanger VerDuS bij NWO en Programmamanager Transumo Footprint bij Platform31. Met dank aan Hans Koster, Martijn Dröes, Christa Hubers, Sander Lenferink en Lissy la Paix voor hun bijdragen aan en commentaar op dit artikel.

Literatuur

- Chen, C., C.G. Chorus & E.J.E. Molin [2012] *Measuring the Impact of Task Complexity and Time Pressure on Activity-Travel Choices: A Travel Simulator Approach*, 13th Conference of International Association for Travel Behaviour Research, Toronto
- Dröes, M.I. & P. Rietveld (in voorbereiding) *The Effect of Railway Travel on Urban Spatial Structure*
- Geurs, K., H. Koster & G. de Visser [2013] *Kantorenleegstand en OV-knooppuntontwikkeling in de Zuidelijke Randstad*, DBR-notitie 06
- Hartoft-Nielsen, P. [2013] *Interview over het 'Vingerplan' van de regio Kopenhagen op website VerDus*, <http://kennisdeling.verdus.nl/nieuwsitem.asp?id=1470> (laatst gelezen 25 februari 2014)
- Hubers, C. & C. Maat (in voorbereiding) *Commuters' perspectives on improving the attractiveness of commuting by train*
- Koster, H. [2013] *The internal structure of cities. The economics of Agglomeration, Amenities and Accessibility*, VU University Amsterdam, Amsterdam

- Krabben, E. van der, S. Lenferink, K. Martens, J. Portier & H. Van der Stoep [2013] *Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling*, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen
- La Paix Puello, L., & K. Geurs [2014] *Adaptive stated choice experiment for access and egress mode choice to train stations*, World Symposium for Transport & Land-use Research congress, Delft, 24-27 juni 2014
- Lenferink, S., & H. van der Stoep [2013] *Innovative governance and finance strategies for implementing Dutch transit-oriented development*, AESOP / ACSP 5th Joint Congress 2013, Dublin, Ireland (July 15-19, 2013)
- Lenferink, S., A. Samsura & E. van der Krabben [2014a] *Tax Increment Financing as a tool for public infrastructure development: Findings from a simulation experiment*, FIG congress 2014, Kuala Lumpur, Malaysia (June 16-21, 2014)
- Lenferink, S., A. Samsura, R. van Melik & E. van der Krabben [2014b] *Private investments in public space: Negotiating for funding Dutch business improvement districts*, RSA conference 2014, Fortaleza, Brazil (April 27-30, 2014)
- Liao, F., T. Arentze & H. Timmermans [2013a] *Incorporating space-time constraints and activity-travel time profiles in a multi-state supernetwork approach to individual activity-travel scheduling*, *Transportation Research Part B: Methodological*, jg. 55, p. 41-58
- Liao, F., T. Arentze, E. Molin, W. Bothe & H. Timmermans [2013b] *Effects of integrated land-use transport scenarios on travel patterns: a multi-state supernetwork application*, 13e World Conference on Transportation Research, Rio de Janeiro, Brazilië,
- NWO [2014] *Eindrapportage project 'Delta Oost; Nieuw sturingsperspectief op water en mobiliteit in het licht van duurzame gebiedsontwikkeling'*, NWO, Den Haag
- Stoep, H. van der, J. Groot Nibbelink, M. Bonke, & Krabben, E. van der [2013] *Stedelijke herverkeveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling*, *Real Estate Research Quarterly*, jg. 12, nr. 2, p. 40-51
- Wee, Bert van, W. Bohte, E. Molin, T. Arentze, & F. Liao [2014] *Policies for synchronization in the transport-land-use system*, *Transport Policy*, jg. 31, p. 1-9