



> Retouradres Postbus 16169 2500 BD Den Haag

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
De heer drs. C. van der Burg, DG Mobiliteit

En
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. M.H.T. Jansen, DG Ruimtelijke Ordening

College van Rijksadviseurs

Korte Voorhout 7
Postbus 16169
2500 BD Den Haag

Contactpersoon
Wouter Veldhuis

088-1158171
Postbus.Rijksadviseurs@
rijksoverheid.nl

Ons briefkenmerk
6296179

Datum 5 december 2023
Betreft Advies Knooppunten - Verstandig verdichten

De afgelopen jaren heeft de aandacht voor het station en de stationsomgeving tot veel successen geleid. Waar de Nieuwe Sleutelprojecten beschouwd kunnen worden als de wegbereiders, krijgen inmiddels tal van andere stations en stationsomgevingen een impuls. Overheden, ov-partijen en ontwikkelaars zien geheel terecht de potentie. Overall in Nederland leidt dat tot stormachtige gebiedsontwikkelingen rond stations, met volop ruimte voor wonen en werken, zorg en onderwijs, recreatie en cultuur.

Gezien die potentie heeft knooppuntontwikkeling terecht een prominente plek gekregen in het ruimtelijk beleid, zoals de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de verstedelijkingsstrategieën. Het past binnen een lange traditie rond het verknopen van openbaar vervoer en stedelijke ontwikkeling. Het College van Rijksadviseurs (CRa) en Bureau Spoorbouwmeester (BSbm) juichen dit toe. Een goede afstemming tussen verstedelijking en ov-mobiliteit legt immers de basis voor een robuust stedelijk netwerk met aantrekkelijke en vitale stations in een goed bereikbare stedelijke omgeving.

Toch hebben we ook zorgen. Dat betreft met name de hoogstedelijke knooppunten die nu gepland en ontwikkeld worden, maar ook andere kleinere knooppunten waar de druk op de ruimte groeit. Een sterke focus op verdichting en vastgoedontwikkeling zorgt dat de kwaliteit van de leefomgeving onder druk komt te staan. Dan gaat het om de publieke buitenruimte, maar ook om de ademruimte die ieder knooppunt nodig heeft om zich in de toekomst aan te kunnen passen op veranderende mobiliteitsvragen.

Bovendien zien we dat de mondiale duurzaamheidsdoelen nog onvoldoende meegenomen worden in de verdichtingsopgaven rond stations. Het laadvermogen van veel van onze (hoogstedelijke) stationsgebieden loopt tegen grenzen aan. En precies dat kan de creatie van toekomstbestendige, inclusieve en duurzame ov-knooppunten en stationsomgevingen in gevaar brengen.

Wat zien we gebeuren?

Waar het CRa het Rijk en de regio's adviseert over actuele en urgente maatschappelijke opgaven en ruimtelijk beleid, adviseert BSbm spoor- en omgevingspartijen bij concrete ontwikkel- en ontwerpogaven op en rond treinstations. Wat ons bindt is de zorg voor integrale ruimtelijke kwaliteit en duurzame toekomstbestendige gebiedsontwikkeling.

Gezamenlijk hebben we een behoorlijk compleet beeld van wat zich in Nederland op het gebied van beleid, planvorming en MIRT-verkenningen afspeelt. Dat brengt ons tot de onderstaande observaties. Zij vormen de opmaat tot een set aanbevelingen en oplossingsrichtingen om verstandig met de verdichtingsopgave rond stations om te gaan.

- *Complexe verdichting op de postzegel*

Rond veel stedelijke stations wordt een hoge concentratie van programma's geprojecteerd voor de nabije toekomst. Die verdichtingsopgave beperkt zich in veel gevallen tot een relatief kleine postzegel rond het station. We zien dat de optelsom van ontwikkelambities van publieke en private partijen vaak uitmondt in een complexe ontwerp- en bouwopgave waarin een diversiteit aan functies en programma's wordt gestapeld. (Bouw)technisch lijkt dat allemaal mogelijk, maar in de uitvoeringsfase kleven daar ook grote risico's aan. Dan gaat het om de fysieke inpasbaarheid in de omgeving, de financiële haalbaarheid, de *governance*, een veelal complexe bouwlogistiek, veiligheidskwesties en een sterke onderlinge afhankelijkheid van deelprojecten in planning en realisatie.

Zeker bij grote bouwprojecten leidt een te complexe stapeling van functies en ambities tot jarenlange overlast. Dat heeft invloed op het functioneren van de stad, maar ook op de bereikbaarheid van het station. Het risico op vertraging is aanzienlijk, waarbij uitstel ook kan leiden tot afstel. Gevolg is dat daarmee de integrale doelen voor een toekomstbestendig Nederland niet worden gehaald.

- *Beperkte ademruimte voor de stad en het ov van morgen*

Net als de stad is het stationsgebied nooit af. De geschiedenis leert dat alles wat we nu als 'definitief' in de plannen zetten, over een aantal jaren alweer een stap verder moet worden gebracht. Dat geldt zeker voor vraagstukken rond de capaciteit van infrastructuur, (fiets)parkeren en de opkomst van andere modaliteiten en deelvervoer. De hoge mate van verdichting die nu rond stations geprojecteerd wordt, laat weinig ademruimte over voor toekomstige ontwikkelingen in het spoor en mobiliteitsnetwerk. Hooguit wordt gekeken naar een relatief korte termijn van 15 jaar. Ook de aard van de verdichting speelt een rol. Dan gaat het met name om de sterke positie van, en verknoping met private vastgoedontwikkelingen. Dit maakt toekomstige aanpassingen ten behoeve van een goed werkend ov-systeem complex, duur of zelfs onmogelijk. Daarmee snijden we onszelf in de vingers. De transfer en een goed functionerend station is immers cruciaal voor een vitaal stationsgebied en omringend stedelijk gebied.

- *Leefkwaliteit onder druk*

Het is de vraag of de huidige manier van ontwikkelen, met een sterke focus op hoge dichtheden en een maximalisatie van het bouwvolume, leidt tot de gewenste duurzame en aantrekkelijke stedelijke leefgebieden. Juist in stationsgebieden, waar de publieke ruimte meer dan elders wordt gedomineerd door grote stromen voetgangers, fietsers en (stations)logistiek, is het nu al een uitdaging om een aantrekkelijk verblijfsmilieu te realiseren. We zien op veel plekken dat door de nadruk op hoge dichtheden de functie van een publieke verblijfs- en ontmoetingsplek ondergeschikt wordt gemaakt aan maximalisatie van het bouwvolume. Komt bij dat iedere stationsomgeving, zeker wanneer we ze uit willen doen groeien tot gebieden met een prettig woon- en leefklimaat, te maken heeft met uitdagende ontwerpogaven die volgen uit geluid, trillingen en externe veiligheid die horen bij de directe omgeving van het spoor.

- *Inclusieve ambities onder druk*
De ontdekking van stationslocaties als stedelijke *hotspot* met volop ruimte voor wonen, werken en voorzieningen, leidt niet alleen tot hoge dichtheden. De gebieden zijn gewild, waardoor grond- en vastgoedprijzen stijgen. Tegelijk zijn de ontwikkel- en bouwkosten in deze complexe stedelijke en infrastructurele context dikwijls een stuk hoger dan elders. Dat werkt door op het aanbod. Zo leidt het veelal tot wonen in het hogere segment. Betaalbaarheid uit zich vervolgens in steeds kleinere stadsappartementen. Dit is niet in lijn met de ambitie om werk te maken van inclusieve en diverse steden, met woningen, werkruimte en voorzieningen voor álle doelgroepen. Bovendien groeit het risico op gelijkvormigheid, waarbij het stedelijk programma wordt ingevuld met mainstream retail- en horecaformules in een generieke verschijningsvorm: grote stadsblokken met hoogbouw en een commerciële plint.
- *Vrijblijvende duurzame doelen*
Klimaatadaptatie, energietransitie en verduurzaming zijn de grote opgaven van onze tijd. Ook in het stationsgebied noopt dat tot scherpe keuzes. De vaak stenige stationsgebieden zorgen voor hittestress. Waterhuishouding is een uitdaging, en het belang van biodiversiteit en een vitale bodem – ook in onze stadscentra – wordt steeds duidelijker. Toch komen in veel plannen de duurzaamheidsdoelstellingen nog niet in de buurt van dat wat conform de internationale afspraken nodig is. Zeker op die plekken waar de ontwikkeling mikt op een dubbel maaiveld, ondergronds bouwen en stapeling van vastgoed of openbare ruimte boven mobiliteitsvoorzieningen. Hiervoor is veel milieubelastend bouw materiaal nodig. De voor 2030 gestelde ambities uit de door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opgestelde handreiking *Naar klimaatneutrale en circulaire rijksinfrastructuurprojecten* – netto geen CO₂-uitstoot, hergebruik van materialen, halvering gebruik primaire grondstoffen – zijn nog niet in zicht. Veel doelstellingen hebben een te vrijblijvend karakter, terwijl ze randvoorwaardelijk zouden moeten zijn. Bovendien is de planvorming vaak geënt op huidige normen en ambities, terwijl hetgeen we nu ontwerpen doorgaans op zijn vroegst na 2030 gerealiseerd zal worden.

Niet alles kan: kies voor écht duurzame gebiedsontwikkeling!

Maximaal stapelen en verknopen is vaak complex, beperkt toekomstvast, onvoldoende duurzaam en bovendien kostbaar en daarmee niet inclusief. Maar hoe verzilveren we de kansen rond stations dan wel? Hoe stemmen we de investeringen in verstedelijking en ov-mobiliteit wel goed op elkaar af? En hoe leggen we de basis voor dat gewenste robuust stedelijke netwerk met aantrekkelijke, duurzame, inclusieve en vitale stations en stationsgebieden?

De volgende aanbevelingen en oplossingsrichtingen zijn relevant:

- *Vergroot de scope van de gebiedsontwikkeling*
De invloed van het station reikt in potentie zeer ver: van 1 tot wel 4 kilometer. Dat impliceert enorme kansen voor omringende wijken en stadsdelen. Stedelijke gebieden kunnen zo op een veel hoger schaalniveau profiteren van de aanwezige én toekomstige vervoerswaarden van het station. Kijk dus ver voorbij de postzegel van het station en de spreekwoordelijke eerste ring van 300 tot 600 meter rond de vervoersknoop. Bezie op een nog hoger schaalniveau ook of het lokale netwerk van duurzame mobiliteit reeds locaties binnen of zelfs buiten de stad ontsluit die in aanmerking kunnen komen voor een passende verdichting. Dan gaat het bijvoorbeeld om gebieden met een goede fietsverbinding van en naar het station en/of plekken die al goed ontsloten worden door (hoogwaardig) openbaar vervoer. Het vergroten van de scope van de gebiedsontwikkeling haalt meteen de

druk van de ketel op het vlak van verdichting, complexe programmastapeling en functiemenging, hetgeen de verblijfskwaliteit en de transferwaarden rond het station alleen maar ten goede komt. Daarbij is het de kunst om stationsgebieden ruimtelijk en programmatisch in balans te brengen, met een gezonde, aantrekkelijke en diverse mix van wonen, werken, voorzieningen en verblijfskwaliteit.

- *Maak het stationsgebied integraal onderdeel van de omgeving*
Investeer in goede en aangename routes voor fietsers en voetgangers. Alleen de aanleg van een brug of fietspad kan bestaande wijken en stadsdelen al veel beter aansluiten op het station. Maak het stationsgebied volwaardig onderdeel van de lokale langzaamverkeer-infrastructuur en tot een belangrijke plek in het stelsel van de (stedelijke) openbare ruimte. Maak direct rond het station bovendien ruimte voor verblijven en alles wat hoort bij ontvangen, ontmoeten en afscheid nemen.
- *Houd rekening met de mobiliteit van morgen*
We staan nog maar aan het begin van onze duurzame mobiliteitstransitie. Ook in de periode na 2040 zal dat ruimte vragen. Zorg daarom dat er rond het station en binnen de infrastructuur ruimte overblijft voor toekomstige ontwikkelingen in het openbaar vervoer en in deelmobiliteit. Kortom, geef het station en het stationsgebied letterlijk en figuurlijk lucht en ademruimte.
- *Meten is weten: maak alle plannen Paris-proof*
De klimaatopgave kan niet wachten. De toekomst begint nu. Daarom dienen we verder te kijken dan de wenkende perspectieven waarin alles nog lijkt te passen en te kunnen, terwijl we eigenlijk wel beter weten. Veel plannen die nu op de tekentafel liggen, zullen pas na 2030 in uitvoering komen. Dat impliceert dat ze moeten voldoen aan de dan geldende normen en regelgeving. Knooppuntplannen die na 2030 gerealiseerd zullen worden, dienen dus passend gemaakt te worden binnen de dan beschikbare CO₂-budgetten.

Voor, bijvoorbeeld, de vele MIRT-studies waar nu aan gewerkt wordt betekent dit dat we veel meer moeten meten en rekenen aan de verlaging van de CO₂-footprint van de verschillende planvarianten. Zo ontstaat werkelijk zicht en sturing op de impact van de ruimtelijke opgave. De beste strategie is om daarbij het CO₂-budget van het realisatiejaar als ijkpunt te gebruiken en zodoende integraal onderdeel te maken van alle modellen, varianten en alternatieven en kostenramingen (CO₂-heffing).

Hetzelfde geldt voor alle klimaatadaptieve maatregelen die in en om stations een plek moeten krijgen. Die vragen aanzienlijke ruimtereserveringen. Daarbij is het nodig – en kansrijk – om op gebiedsniveau alle klimaatgerelateerde opgaven slim te koppelen en te kwantificeren: van hitte, droogte, water en bodemdaling tot weersextremen. Ook is het nodig te doordenken binnen de context van alle andere opgaven op en rond het station. Voorkom te allen tijde dat we, net als binnen het stikstofdossier, oplossingen voor ons uit blijven schuiven. Maak daarom nu alle plannen Paris-proof.

- *Maatwerk is altijd geboden*
Geen station is gelijk, en iedere stationsomgeving beschikt over eigen unieke kwaliteiten. Door een contextuele benadering van de opgave, creëren we per knooppunt een grotere diversiteit in oplossingen, passend bij de omgeving. Dit geldt zowel voor de aard van de verdichting als de verscheidenheid in woon- en

verblijfsmilieus. Zorg dat de ontwikkeling van stations- en stationsgebieden locatie-eigen zijn, zowel in uitstraling als in programma.

College van Rijksadviseurs

Datum
5 december 2023

Zet de werkelijke opgave centraal: werk aan een toekomstbestendig Nederland

We willen allemaal meer ruimte voor betaalbaar wonen in onze steden. We willen goede en duurzame bereikbaarheid tussen steden onderling, en tussen de stad en het landelijk gebied. We willen dat zoveel mogelijk mensen optimaal gebruik kunnen maken van duurzame mobiliteit. We willen aangename en klimaatadaptieve publieke ruimte rond stations die het verblijf veraangenamen en duurzame mobiliteit verder bevorderen. En dit alles binnen de klimaatopgave en het beschikbare CO₂-budget tot 2050.

Binnen die context roepen het College van Rijksadviseurs en Bureau Spoorbouwmeester overheden en spoorse partijen op om samen op zoek te gaan naar haalbare oplossingen die minstens zo aantrekkelijk zijn als de huidige wensbeelden. Maak daartoe duurzame mobiliteit, betaalbare woningbouw en duurzame gebiedsontwikkeling leidend, en zorg ondertussen dat een zo groot mogelijk deel van de stad kan profiteren.

Op veel plekken wordt al nagedacht over (de toekomst van) onze stations en stationsomgevingen. Denk bijvoorbeeld aan het Toekomstbeeld OV, de Nota Ruimte, de mobiliteitsvisie en het programma Mooi Nederland. Graag gaan we met de betrokken ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in gesprek over hoe onze observaties en aanbevelingen kunnen landen in beleid en concrete planontwikkeling.

Zo investeren we samen in een robuust stedelijk netwerk en maken we werk van aantrekkelijke, inclusieve, vitale en waarlijk duurzame stations(gebieden) – nu en in de toekomst.

Hoogachtend,
College van Rijksadviseurs,

Francesco Veenstra

Jannemarie de Jonge

Wouter Veldhuis

Spoorbouwmeester

Marianne Loof