

2017

Ondergronds bouwen in de besluitvorming



Joris Rooiman

Saxion University of applied Sciences

Juni 17



Nederlands kenniscentrum
voor **ondergronds bouwen** en
ondergronds ruimtegebruik



Ondergronds bouwen, bestuurlijk waardevol of waardeloos?

*Onderzoek naar ondergrondse opties in de besluitvorming bij bouwprojecten in
Nederland*



Nederlands kenniscentrum
voor **ondergronds bouwen** en
ondergronds ruimtegebruik



Student: Joris Rooiman 323265
E-mail: Joris.Rooiman@hotmail.com
Telefoon: 06-30173320
Opleiding: HBO Bestuurskunde&Overheidsmanagement

Praktijkinstelling: Kenniscentrum voor ondergronds bouwen en ondergronds ruimtegebruik (COB)

Praktijkbegeleider: Dr. Ir. G.J. Roovers
Lectoraat Bodem en Ondergrond

Opleidingsinstituut: Saxion University of Applied Sciences
Eerste lezer: M. A. Visser MSc.
Tweede lezer: Mw. Drs. E. Straatman

Ondergronds bouwen, bestuurlijk waardevol of waardeloos?

*Onderzoek naar ondergrondse opties in de besluitvorming bij bouwprojecten in
Nederland*

Samenvatting

In september 2016 is het COB begonnen met het onderzoek naar ondergronds bouwen in Nederland. Binnen het COB leeft namelijk de perceptie dat ondergronds bouwen vaak niet goed of helemaal niet afgewogen wordt in de besluitvorming omdat bestuurders ondergronds bouwen ‘te duur’ vinden. Om erachter te komen hoe gedacht wordt over ondergronds bouwen voert het COB een overkoepelend onderzoek uit waarbinnen deel-onderzoeken worden uitgevoerd. Dit wordt gedaan zowel door studenten als door professionals. Dit onderzoek is één van die deel-onderzoeken.

Het doel van dit onderzoek is het in beeld brengen van welke waarden en argumenten een rol spelen bij de besluitvorming van bodemprojecten. Hierbij gaat het zowel om een ondergronds project als om een bovengronds project. Om dit te kunnen onderzoeken is gebruik gemaakt van de volgende hoofdvraag: *“Hoe zijn ondergrondse bouwprojecten in een aantal gemeenten tot stand gekomen, wat zijn hierbij waarden en argumenten voor de oplossingen, zowel boven- als ondergronds en wat kan hiervan geleerd worden voor toekomstige bodemprojecten?”* Deze hoofdvraag is opgedeeld in een viertal deelvragen die elk een deel van de hoofdvraag beantwoorden.

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag en de deelvragen is gebruik gemaakt van een case-studie. Hierbij zijn twee cases uitgewerkt en met elkaar vergeleken. In dit onderzoek betreft het de ondergrondse Van Heekparkeergarage in Enschede en de bovengrondse P+R parkeergarage in Zutphen. De cases zijn uitgewerkt aan de hand van interviews en deskresearch waarbij de Van Heekgarage dieper geanalyseerd is.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat ondergronds bouwen in deze gevallen hoge kosten met zich meebrengt en daarom beter geschikt is voor een grote stad als Enschede met een hoge ruimtedruk bovengronds. Voor een kleinere stad als Zutphen met minder ruimtedruk is ondergronds gaan niet de meest rendabele optie. Vaak mist de noodzaak om ondergronds te gaan. Zodra de ontwikkeling bovengronds geen goede effecten heeft, dan is het niet altijd aantrekkelijk om ondergronds te gaan bouwen. Ook is gebleken dat ondergrondse opties niet altijd meegenomen worden in de besluitvorming. Daardoor is het de vraag of bestuurders wel op de hoogte zijn van de effecten van ondergronds bouwen en hoe die opwegen tegen de bovengrondse opties.

Op basis van de conclusies van dit onderzoek wordt aanbevolen om niet alleen bovengrondse, maar ook ondergrondse opties mee te nemen in de besluitvorming. Zeker bij projecten als parkeergarages kan de bovengrond tot een goede ontwikkeling komen en de welvaart van een stad stimuleren waarvan de Van Heekgarage een goed voorbeeld is. Ondanks dat ondergronds bouwen te duur is kan die altijd meegenomen worden in de besluitvorming en op basis van een kosten-baten analyse kan altijd nog besloten worden wel of niet ondergronds te gaan. Maar dan zijn de bestuurders op de hoogte van de werkelijke kosten en effecten.

Daarnaast wordt aanbevolen om actoren zo vroeg mogelijk te betrekken bij de besluitvorming en zo transparant mogelijk te zijn. Hierdoor wordt voorkomen dat fundamentele zaken in een later stadium veranderd moeten worden. Dat scheelt tijd en extra kosten. Gebleken is dat, zeker bij grotere bodemprojecten, actoren met veel invloed de besluitvorming zelfs in een laat stadium nog kunnen veranderen.

Tot slot wordt aanbevolen om de besluitvorming zo goed mogelijk in zijn geheel te doorlopen. Bij de case Enschede is de parkeergarage met twee lagen te snel door de besluitvorming heen gegaan ten opzichte van de parkeergarage met één laag. Hierdoor kunnen belangrijke effecten gemist zijn. Daarnaast is dit een deel-onderzoek voor het COB. Aangezien in de toekomst meer van dit soort onderzoeken uitgevoerd gaan worden, zijn er twee punten die tijdens dit onderzoek naar voren zijn gekomen als aanbeveling naar het COB gegaan.

De case Enschede speelde zich in de jaren 90 af waardoor soms informatie niet meer beschikbaar is. Door de tijd die erover heen gegaan is, is het risico op verloren informatie groter. Ook moet goed overlegd worden hoeveel cases mogelijk zijn binnen het tijdsbestek.

Voorwoord

U staat op het punt mijn afstudeerscriptie te lezen. Deze scriptie is het laatste deel van mijn studie Bestuurskunde & Overheidsmanagement aan het Saxion te Enschede. Het onderzoek is uitgevoerd voor het Centrum voor Ondergronds Bouwen (COB) als onderdeel van een groter onderzoek. Ik ben het COB dan ook zeer dankbaar dat ik hiervan onderdeel heb mogen zijn. Het onderzoek is begonnen in december 2016 en is afgerond in juni 2017.

Daarnaast heb ik het onderzoek voor een groot deel uitgevoerd bij de gemeente Enschede. Ik wil de gemeente en iedereen die mij geholpen heeft daar hartelijk voor bedanken. In het bijzonder mijn begeleider Jos Mol. Ook wil ik de gemeente Zutphen en de NS bedanken voor de medewerking aan dit onderzoek.

Het afstuderen was niet altijd even makkelijk en vooral het maken van een plan van aanpak vond ik lastig. Gelukkig kon ik met vragen altijd terecht bij mijn praktijkcoach Geert Roovers die mij niet alleen met afstuderen heeft geholpen, maar mij ook meer heeft geleerd over het ondergronds bouwen in het algemeen. Daarom wil ik hem hartelijk bedanken voor zijn enthousiasme en kennis waar ik tijdens mijn afstuderen veel aan gehad heb.

Tot slot wil ik mijn schoolcoach Marleen Visser bedanken voor haar inzet tijdens mijn afstuderen.

Veel leesplezier!

Joris Rooiman

Enschede, 30 mei 2017

Contents

Samenvatting.....	4
Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en achtergrond	7
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Deelvragen.....	9
1.4 Actoren	10
2 Theoretisch kader	11
2.1 Waarde	11
2.2 Beleidscyclus.....	11
2.3 Rondenmodel	12
2.4 De 7 sleutels methode.....	12
3 Onderzoeksmethode	16
3.1 Ex-post evaluatieonderzoek en casestudie	16
3.2 Dataverzameling per deelvraag.....	18
3.3 Interviews en dataverwerking.....	20
4 Van Heekgarage Enschede	21
4.1 Geschiedenis.....	21
4.2 Beleidscyclus.....	26
4.3 Actoren	28
4.4 Bepalende momenten in de besluitvorming.....	30
5 P+R parkeergarage station Zutphen.....	32
5.1 Geschiedenis.....	32
5.2 Beleidscyclus.....	35
5.3 Actoren	35
5.4 Bepalende momenten in de besluitvorming.....	36
6 Analyse	38
7 Conclusie, aanbeveling en terugblik.....	42
8 Literatuur	46
9 Bijlage	48
9.1 7 sleutels methode	48
9.2 Vragenlijst.....	50
9.3 Interviewverslagen	51

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Met meer dan 17 miljoen inwoners en een oppervlakte van 41.543 km² heeft Nederland een bevolkingsdichtheid van 504 inwoners per km² (CBS, 2016). Om te voorkomen dat ons land helemaal dicht gebouwd wordt, is er goed nagedacht over de inrichting van de openbare ruimte. Aan de hand van bestemmingsplannen wordt al het grondgebied van Nederland in beeld gebracht en krijgt een bestemming toegewezen. Om grote hoeveelheden mensen toch binnen bepaalde stadsgrenzen te kunnen laten wonen, worden grote flatgebouwen gebouwd met verdiepingen die tot duizelingwekkende hoogtes komen. Hierbij is het gezegde *'zo vrij als een vogel in de lucht'* een goede metafoor waarom de mensheid een fascinatie heeft voor het luchtruim (Bosch, 2003).

Maar naast de hoogte hebben mensen ook de keuze om de diepte in te gaan. Ondergronds bouwen zorgt voor meervoudig ruimtegebruik. Namelijk wanneer ondergronds iets gebouwd wordt, is er bovengronds ruimte voor andere ontwikkelingsmogelijkheden. In Nederland is het Kenniscentrum voor ondergronds bouwen en ondergronds ruimtegebruik (COB) opgericht, dat zich richt op het ondergronds bouwen.

COB

Het COB verzamelt, ontwikkelt en ontsluit kennis over en gerelateerd aan ondergronds ruimtegebruik. Het COB organiseert kennisdelingen binnen platforms, initieert en begeleidt projecten die bijdragen aan het oplossen van ondergrondse vraagstukken. Deze vraagstukken zijn door het COB zelf of door het netwerk geconstateerd. Binnen het netwerk worden oplossingen voorgedragen en wordt draagvlak gecreëerd voor oplossingen. Het COB werkt aan de hand van vier thema's geformuleerd voor het COB-programma 2015-2020. Naast deze thema's speelt het COB ook in op actuele ontwikkelingen en nieuwe vraagstukken. De volgende vier thema's zijn leidend voor het COB (COB, 2016):

- verbinden;
- assetmanagement;
- duurzaamheid;
- waardering.

Omdat binnen het netwerk van het COB de perceptie leeft dat de waarde van de ondergrond nog niet volledig genoeg meegenomen wordt in besluitvormingsprocessen in Nederland, wil het COB weten waardoor dit komt en wat hieraan gedaan kan worden. Momenteel worden ondergrondse alternatieven, in hun beleving, vaak te laat of helemaal niet in de besluitvorming meegenomen. Niet alleen voor de ondergrond, maar ook voor de bovengrond kunnen ondergrondse projecten de waarde vergroten. Om hier meer inzicht in te verschaffen heeft het COB één overkoepelend onderzoek opgezet, startend per september 2016. Een deel hiervan wordt uitgevoerd door studenten, het andere deel door professionals. Van de studenten betreft het zowel universitaire als HBO-studenten. Periodiek zijn er plenaire bijeenkomsten om de studenten informatie en de voortgang met elkaar te laten uitwisselen, elkaar verder te helpen en tips te geven. De uitgevoerde onderzoeksdelen zullen uiteindelijk leiden tot een publicatie. Elke student onderzoekt eigen cases en doet dit op het gebied van besluitvorming, kosten-baten analyse of beide.

Dit onderzoek

In het voorliggend onderzoek is van twee cases de besluitvorming geanalyseerd (vanaf nu 'dit onderzoek' genoemd). Het onderwerp is parkeergarages in verschillende gemeenten. Het doel hierbij is om in beeld te brengen hoe de besluitvorming verlopen is, of men toentertijd gekomen is tot de ondergrondse alternatieven en zo ja, wat hiervoor beweegredenen waren. Op die manier is duidelijk geworden hoe tegen ondergronds bouwen aangekeken wordt en hoe ondergronds bouwen meer betrokken kan worden in de besluitvorming. Het onderzoek heeft plaats gevonden over een periode van 20 weken en is uitgevoerd in zowel Enschede als Deventer.

Aangezien in dit onderzoek de besluitvorming centraal staat, is in de analyse geen uitgebreide kosten-baten analyse meegenomen. Hierdoor is er meer focus gelegd op het besluitvormingsproces met het oog op de tijd die voor het onderzoek stond.

Tijdens het onderzoek worden oplossingen en argumentaties van actoren meegenomen. Er is echter niet gekeken naar de inhoudelijke correctheid en de techniek van de argumentatie erachter. Daar richt het onderzoek zich niet op.

Aangezien het onderzoek gefocust is op het besluitvormingsproces is de uitvoering niet meegenomen in het onderzoek.

Doel van dit onderzoek is het in beeld brengen van de waarden en argumenten die een rol spelen bij de besluitvorming over het wel of niet ondergronds bouwen. Samen met 10 tot 15 andere onderzoeken worden deze resultaten gebruikt in het overkoepelende onderzoek van het COB om uiteindelijk iets te kunnen zeggen over hoe er gedacht wordt over ondergronds bouwen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een casestudie (paragraaf 3.1) en bestaat uit twee cases. Eén case daarvan is de hoofdcase waar dieper op in gegaan zal worden: de ondergrondse Van Heekgarage in Enschede.

De Van Heekgarage is onderdeel geweest van de herinrichting van het Van Heekplein in Enschede in de jaren 90. De bouw duurde vier jaar en de parkeergarage is geopend in 2003. De Van Heekgarage is met 1750 parkeerplaatsen en een oppervlakte van 68.000 m² de grootste ondergrondse parkeergarage van Nederland. Het doel van de parkeergarage is om, in combinatie met het vernieuwde Van Heekplein, Enschede aantrekkelijker te maken als winkelstad voor zowel de inwoners als voor mensen van buitenaf. Deze case is gekozen vanwege de grootte van de parkeergarage, de ligging en daarmee de besluitvorming die vooraf gegaan is aan deze keuze.

De andere case betreft de bovengrondse P+R parkeergarage bij het station in Zutphen. De parkeergarage is onderdeel van het gebiedsontwikkeling rondom het station. De besluitvorming van de parkeergarage startte in 2007/2008 en de garage is geopend in januari 2017. Met een capaciteit van 375 parkeerplekken vervangt de garage alle bestaande parkeerplaatsen rondom het station. Door het parkeren te concentreren kan de gemeente nu de oude parkeerplekken een nieuwe bestemming geven. Voor deze case is gekozen vanwege de kleinere schaal van het project, de bovengronds gebouwde garage en daarmee de besluitvorming over het bovengronds bouwen. Hiermee kan ook worden gekeken naar in hoeverre de ondergrondse optie meegewogen is en hoe dit eventueel verbeterd kan worden.

1.2 Probleemstelling

Ruimtedruk in de stedelijke gebieden neemt de afgelopen jaren steeds meer toe. Ondergronds bouwen kan helpen om deze ruimtedruk te verminderen en daardoor extra leefbaarheid en nieuwe gebiedsontwikkelingen aan steden toe te voegen. De omvang van effecten die optreden op korte en op lange termijn in stedelijk gebied na de realisatie van ondergronds bouwen zijn nog onvoldoende bekend. Ook is nog weinig systematisch onderzoek gedaan naar argumenten voor en tegen ondergronds bouwen. Deze punten hebben geleid tot de volgende probleemstelling van dit onderzoek:

Hoe zijn ondergrondse bouwprojecten in een aantal gemeenten tot stand gekomen, wat zijn hierbij waarden en argumenten voor de oplossingen, zowel boven- als ondergronds en wat kan hiervan geleerd worden voor toekomstige bodemprojecten?

1.3 Deelvragen

Op basis van de geformuleerde probleemstelling zijn de volgende deelvragen opgesteld.

1. *Hoe is (per case) de besluitvorming over de betreffende bodemprojecten verlopen, welke actoren zijn hierbij betrokken en wat zijn hun belangen geweest?*

In de eerste deelvraag van het onderzoek ligt de focus op het gehele besluitvormingsproces. Het hele proces wordt beschreven zodat duidelijk wordt hoe de besluitvorming toentertijd verlopen is, hoelang dit geduurd heeft en welke keuzes gemaakt zijn om uiteindelijk tot een besluit te komen.

2. *Wat zijn (per case) de argumenten en oplossingen binnen het besluitvormingsproces voor ondergronds bouwen, welke waarden zijn uiteindelijk opgetreden na realisatie en op welke wijze zijn deze gebruikt in de besluitvorming?*

In deze deelvraag wordt gefocust op het ondergronds bouwen als alternatief in het besluitvormingsproces. Hierbij wordt aan de hand van bureaustudie en interviews geprobeerd te achterhalen waarom bepaalde keuzes wel of niet gemaakt zijn en wat hiervoor redenen zijn.

3. *Op welke momenten tijdens de besluitvorming (per case) is het proces moeizaam verlopen en op welke momenten soepeler, waardoor kwam dit en zijn er overeenkomsten te zien tussen de cases onderling?*

In deze deelvraag wordt gefocust op waarom bepaalde keuzes moeilijk zijn en waarom andere keuzes makkelijker gemaakt werden. Ook wordt daarbij de vergelijking getrokken tussen de twee cases.

4. *Welke gemeenschappelijke waarden zijn bij de onderzochte cases gerealiseerd en welke rol hebben deze waarden indertijd in het besluitvormingsproces gespeeld?*

Bij deze deelvraag gaat het om welke waarden gerealiseerd zijn per case en welke overeenkomsten te zien zijn tussen de cases. Ook zal hierbij gekeken worden naar wat de invloed van de waarden is geweest op het besluitvormingsproces om zo eventuele verbanden te zien.

1.4 Actoren

Omdat in dit onderzoek twee cases beschreven en geanalyseerd worden zullen de actorenanalyses opgenomen worden in hoofdstuk 4 voor Enschede en in hoofdstuk 5 voor Zutphen.

Vooruitblik

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretisch kader uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt de theorie uitgelegd die gebruikt is in dit onderzoek.

In hoofdstuk 3 wordt per deelvraag uitgelegd hoe de beantwoording aangepakt gaat worden. Hierbij wordt ook de theorie uit hoofdstuk 2 geoperationaliseerd.

De case van de Van Heekgarage Enschede wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4. Hierbij zal in worden gegaan op de geschiedenis, de beleidscyclus, de rondes in de besluitvorming, de actoren en de bepalende momenten.

In hoofdstuk 5 wordt de case P+R parkeergarage Zutphen beschreven. Hierbij zal op dezelfde punten ingegaan worden als in het voorgaande hoofdstuk. Maar deze case wordt minder gedetailleerd behandeld.

Het daaropvolgende hoofdstuk, 6, zal de analyse van de twee cases bevatten. Hierbij worden de twee cases met elkaar vergeleken.

In hoofdstuk 7 worden de conclusies beschreven die voortkomen uit de analyse en de daaruit de voortkomende aanbevelingen. Tot slot zal een korte terugblik beschreven worden.

Hoofdstuk 8 bevat de literatuur, websites en documenten die gebruikt zijn tijdens dit onderzoek en in hoofdstuk 9 staan de bijlagen.

2 Theoretisch kader

Omdat het begrip 'waarde' een belangrijk begrip is voor het onderzoek zal het in dit hoofdstuk toegelicht worden. Daarnaast zal ook de beleidscyclus in dit hoofdstuk toegelicht worden.

Tot slot zijn voor het onderzoek twee theorieën leidend namelijk het rondemodell en de 7 sleutelmethode. Deze theorieën zijn vooraf vastgesteld en zijn de rode draad van het onderzoek. Hiervoor is gekozen omdat dit evaluatieonderzoek onderdeel is van een groter evaluatieonderzoek. Daardoor is het verstandig als de rode draad door alle onderzoeken hetzelfde is. Op basis van de twee theorieën zal het onderzoek verder uitgewerkt worden. Hoe deze theorie omgezet wordt in meetbare variabelen is uitgewerkt in hoofdstuk 3 *Onderzoeksmethode*.

2.1 Waarde

'Waarde' is een kapstokbegrip waar ieder persoon anders tegenaan kijkt. In dit onderzoek gaat het om de waarde van het ondergronds bouwen. Specifieker gezegd gaat het hierbij om placemaking dat onder te verdelen is in een drietal perspectieven (Liefland, van, Stratum, van & Werksma, 2016).

Allereerst is er het economische perspectief. Dit gaat om hoeveel de grond per vierkante meter waard is en hoe zo goed mogelijk de maximale waarde van de grond benut kan worden en bijdraagt aan een waardevolle omgeving.

De tweede is het existentiële perspectief. Veel steden kennen een rijke geschiedenis en hebben stukken grond die van historische waarde voor de stad en voor de inwoners zijn.

Het laatste perspectief is het politiek-sociale. Hierbij gaat het om hoe open en toegankelijk de grond is voor mensen. Openbare ruimten zijn voor iedereen, maar niet elke openbare ruimte is ook daadwerkelijk uitnodigend voor mensen om daar te zijn en met elkaar om te gaan.

Placemaking richt zich op waardecreatie van ruimte met als doel om de welvaart, het geluk en de gezondheid van gebruikers te verhogen (COB, 2016).

2.2 Beleidscyclus

Omdat het besluitvormingsproces vaak een lang traject is met vele zijwegen wordt de besluitvorming in eerste instantie ingedeeld aan de hand van de beleidscyclus. De beleidscyclus bestaat uit vijf fasen, maar voor dit onderzoek zijn echter maar drie relevant. De beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie zijn niet relevant (Woerdman, 2009).

Het zal hierbij vooral gaan om de volgende fasen:

1. Agendavorming
De aanloop naar het besluitvormingsproces toe, hoe is het vraagstuk op de agenda terecht gekomen en wat kan of heeft daartoe geleid.
2. Beleidsvoorbereiding
Wat zijn de genoemde oplossingen, welke alternatieven waren er en hoe is de communicatie tussen bestuurders en actoren verlopen.
3. Beleidsbepaling
Hoe zijn de bestuurders tot de keuzes gekomen die genomen zijn, wat waren hiervoor de beweegredenen.

Omdat besluitvorming een ingewikkeld proces kan zijn, is het belangrijk om onderscheid te maken tussen wat wel en niet relevant is geweest voor de besluitvorming. Door de besluitvorming in te delen in eerst de drie fasen van de beleidscyclus is de gehele besluitvorming omvat.

Er is gekozen voor deze methode omdat besluitvorming plaats vindt aan de hand van de beleidscyclus. Daarom kan het besluitvormingsproces van de cases weer opgedeeld worden in deze

fasen van de beleidscyclus. Op deze manier wordt overzicht gecreëerd in het proces die in sommige gevallen lang en complex kunnen zijn. Ook is deze verdeling de voorbereiding op het rondemodell waarbij het proces opgedeeld wordt in kleinere fasen (Woerdman, 2009).

Aan de hand van de boven genoemde fasen uit de beleidscyclus wordt het besluitvormingsproces in drieën gedeeld. Aan de hand daarvan kunnen binnen die drie delen kleinere ronden ingedeeld worden aan de hand van het rondemodell van Teisman (paragraaf 2.3).

Op die manier wordt de beleidscyclus gecombineerd met het rondemodell.

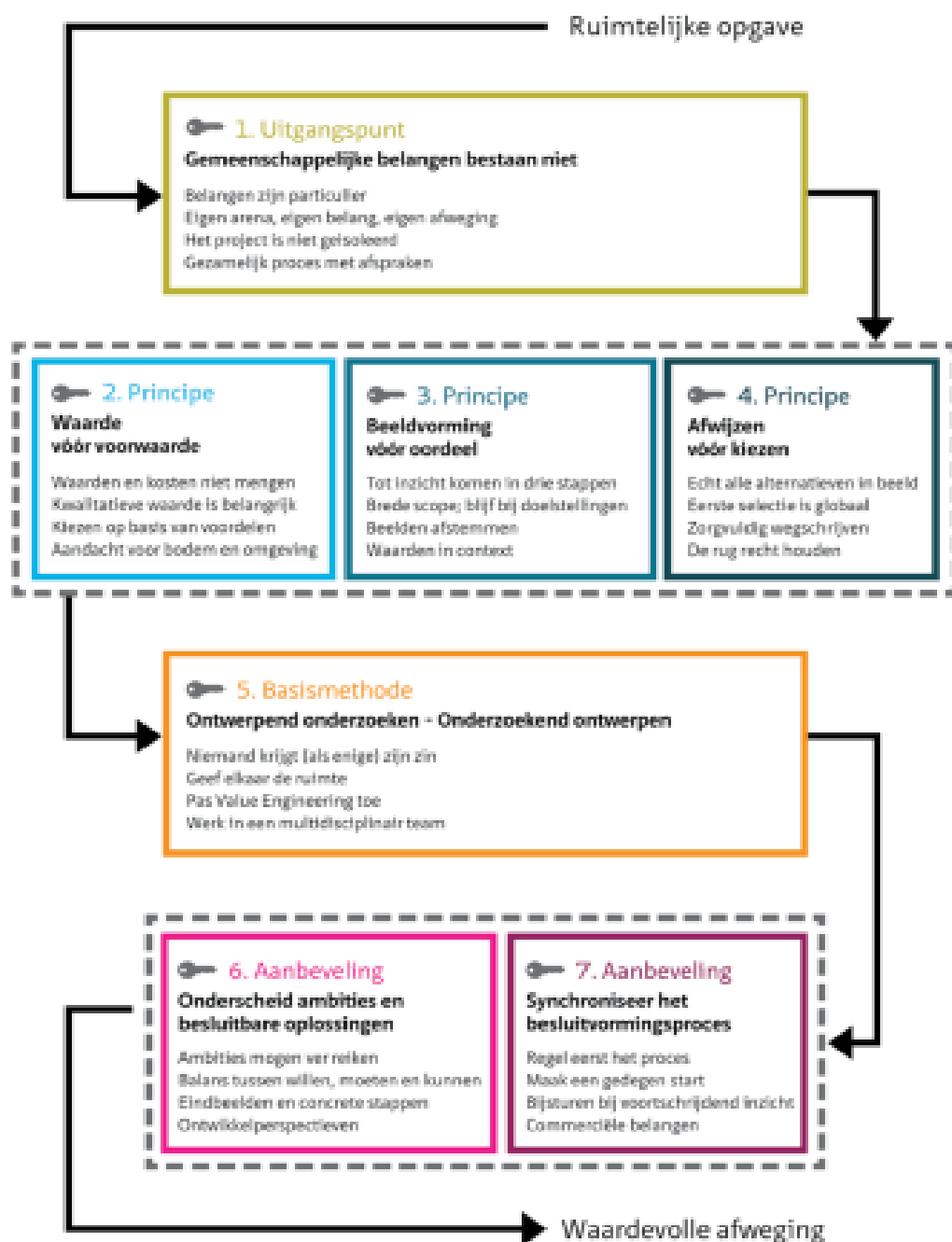
2.3 Rondemodell

Het rondemodell van Teisman deelt de besluitvorming op in verschillende ronden en arena's. Tijdens elke ronde gaat het om een andere activiteit. Zo kan het bijvoorbeeld in ronde één gaan om de probleemdefinitie, terwijl in een andere ronde gaat om het ontwerpen van oplossingen. Elke ronde is dus verschillend met verschillende actoren met andere krachten, middelen en interesses. De focus van het rondemodell is op de interactie tussen de verschillende actoren. Een ronde eindigt in een cruciale beslissing (of beslissingen), waarin een besluit wordt genomen of een uitkomst vaststaat en het vertrekpunt is voor de nieuwe ronde. Het besluitvormingsproces binnen de verschillende ronden wordt gekarakteriseerd door een grillig proces met hoogte- en dieptepunten, herhalingen en zigzag bewegingen. De ronden verschillen vaak van elkaar omdat actoren per ronde nieuwe inzichten, informatie of strategieën hebben. (Teisman, 2001 en Bruijn, de & Heuvelhof, ten, 2011)

2.4 De 7 sleutels methode

De 7 sleutels methode is opgesteld door het COB en heeft als doel om de afweging bij projecten met ondergrondse alternatieven te verbeteren. Het gaat hierbij specifiek om de afweging tussen de bovengrondse en/of ondergrondse oplossingen en hoe de effecten tussen de alternatieven kunnen worden vergeleken en afgewogen. Hiervoor is meer nodig dan informatie uit de kosten-baten analyse en milieueffectrapportages. Zo hebben ontwikkelingen die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving soms jaren nodig voordat hiervan de vruchten geplukt kunnen worden en doorkruisen vaak meerdere maatschappelijke domeinen. Dit maakt het lastig om te kunnen meten en het wordt daarom nog wel eens achterwege gelaten. Doel van de 7 sleutels is om daar waar de belangen uit elkaar lopen de actoren dicht bij elkaar te brengen om zo tot een besluit te kunnen komen (Eekelen, van, Albers, Bussel, van, Bijleveld, Berg, van den & Hinsenveld, 2013). In figuur 1 is schematisch de zeven sleutels methode weergegeven.

Zoals genoemd is dit een methode opgesteld om het afwegingsproces met ondergrondse alternatieven te verbeteren. Deze methode is voortgekomen uit theorieën en onderzoeken van Jim Suhr (1999), Arcadis & Infram, DRIFT, SKB (2003), Rijkswaterstaat, Centraal Planbureau, Planbureau voor de leefomgeving en ProRail (2010). In dit onderzoek zal de 7 sleutels methode gebruikt worden om achteraf te kijken welke stappen wel ondernomen zijn en welke niet. Zowel bij de ondergrondse case Enschede om hierbij te kijken wat bij ondergrondse oplossingen verbeterd kan worden, als bij de bovengrondse case Zutphen. Bij Zutphen wordt dan gekeken naar hoe wellicht ondergrondse opties betrokken zijn in de besluitvorming.



Figuur 1 Schematische weergave van de 7 sleutels methode

1. Gemeenschappelijke belangen bestaan niet.
In de eerste sleutel gaat het om het onderkennen van de verschillen en het kennen van enkele wetmatigheden bij bestuurlijke besluitvorming. Belangen zijn namelijk niet gemeenschappelijk. Elke actor heeft een eigen belang met eigen beweegredenen en drijfveren. Bij bestuurders worden de belangen in grote mate bepaald door de achterban. Ondergrondse projecten zijn vaak multi issue en multiactor vraagstukken waarbij vaak niet alleen lokale actoren, maar ook regionale of zelfs landelijke actoren horen. Eén van de landelijke actoren is de Rijksoverheid. Indien de Rijksoverheid een actor is, kan dit betekenen dat wanneer de prioriteit niet bij het project ligt het project tijden stil kan liggen. Samenwerken is daarom belangrijk om niet alleen de prioriteit te kunnen verhogen maar ook om samen tot oplossingen te kunnen komen (Eekelen, van, Albers, Bussel, van, Bijleveld, Berg, van den & Hinsenveld, 2013).

2. Waarde voor voorwaarde.

Mensen hebben de neiging om bij gemaakte keuzes de ratio er bij te zoeken om de keuze te kunnen verantwoorden. Vaak zijn dit duidelijke verantwoordingen. Toch dient men ook rekening te houden met dat projecten ook effecten met zich mee brengen die niet altijd duidelijk of snel zichtbaar worden. In een beoordeling dienen daarom kwalitatieve en kwantitatieve effecten naast elkaar te worden meegenomen. Om dit zuiver te kunnen doen zijn er vier onderdelen waaraan een alternatief in beeld gebracht moet worden:

- de waarde (dat wat belangrijk is; kwalitatief en kwantitatief uitgedrukt in effecten);
- de maakbaarheid (technisch en juridisch);
- de betaalbaarheid (kosten en baten);
- de stuurbaarheid van governance.

(Eekelen, van, Albers, Bussel, van, Bijleveld, Berg, van den & Hinsenveld, 2013)

3. Beeldvorming voor oordeel

Naast dat kosten en waarden door elkaar heen lopen, bestaat ook de kans dat vraagstukken vanuit al gevormde oordelen benaderd worden: 'Ik vind het te duur, dus is het niet waardevol.' Om tot een goed besluit te komen is het belangrijk om eerst tot inzichten te komen en de oordelen uit te stellen. Deze sleutel bestaat uit drie fasen:

- Beeldvormingsfase
De betrokken partijen kijken welke mogelijke oplossingen er zijn om deze vervolgens uit te werken in alternatieven. Aangezien niet elke actor dezelfde informatie bezit zal elke actor een eigen vorm van de beeldvormingsfase vormen. De beeldvormingsfase is daarom ook belangrijk voor de actoren om informatie met elkaar uit te wisselen.
- Fase van de oordeelsvorming
De alternatieven worden in de context van haalbaarheid en betaalbaarheid gezet om de alternatieven onderling met elkaar te kunnen vergelijken.
- Besluitvorming
De beoordeelde alternatieven worden bij elkaar gezet en bij de afweging wordt ook bestuurbaarheid ingebracht. Iedere betrokkene maakt zijn eigen afweging en komt daarmee met een eigen besluit. Door de onderbouwde afweging weten bestuurders welke afweging draagvlak heeft en welke niet.

(Eekelen, van, Albers, Bussel, van, Bijleveld, Berg, van den & Hinsenveld, 2013).

4. Afwijzen voor kiezen

Bij het vastleggen van de alternatieven zullen niet alleen de kansrijke alternatieven, maar ook de kansarme alternatieven meegenomen moeten worden. Ondanks dat deze kansarme alternatieven het nooit zullen halen is dit een goed middel om voor bestuurders sterker achter alternatieven te staan. Ook wordt hiermee voorkomen dat later in het proces nieuwe alternatieven op tafel komen of actoren blijven hangen in alternatieven die het nooit gaan halen.

(Eekelen, van, Albers, Bussel, van, Bijleveld, Berg, van den & Hinsenveld, 2013).

5. Ontwerpend onderzoeken.

De oplossing waar alle actoren mee eens zijn bestaat niet. Doordat actoren onderling met elkaar strijden, kan dit leiden tot waardeverlies. Het is logisch dat actoren handelen vanuit hun eigen belangen, maar dan wel samenwerkend onderhandelen. Actoren die de waarde en daarbinnen hun belang zien zullen meer bereiken dan actoren die puur en alleen het eigen belang nastreven en daar niet van afwijken.

(Eekelen, van, Albers, Bussel, van, Bijleveld, Berg, van den & Hinsenveld, 2013).

6. Onderscheid ambities en besluitbare oplossingen

Streefbeelden zijn belangrijk om met alle betrokken partijen helder te hebben wat het toekomstbeeld is. Besluiten zijn echter gebaseerd op de huidige mogelijkheden en momenteel beschikbare middelen. Het is daarom belangrijk om onderscheid te maken tussen wat men wil en wat haalbaar is.

(Eekelen, van, Albers, Bussel, van, Bijleveld, Berg, van den & Hinsenveld, 2013).

7. Synchroniseer het besluitvormingsproces.

Bij projecten met ondergrondse alternatieven komt besluitvorming alleen van de grond wanneer de bestuurlijke partners een gedeeld beeld hebben van de sense of urgency en zij hun besluitvormingsproces op elkaar af stemmen. Hiermee wordt aangegeven hoe belangrijk een vraagstuk is, welke problemen opgelost moeten worden en welke kansen er liggen. Complicaties hierbij zijn echter wel dat ondergrondse oplossingen vaak pas na langere tijd voor waarde zorgen en dat veranderende politici of een economische crisis hier vaak roet in het eten kunnen gooien.

Daarom moet het besluitvormingsproces in stappen gedaan worden waarbij momentum georganiseerd worden om besluiten te kunnen nemen met oog op ontwikkelingen in gerelateerde overige dossiers en politieke agenda's.

(Eekelen, van, Albers, Bussel, van, Bijleveld, Berg, van den & Hinsenveld, 2013).

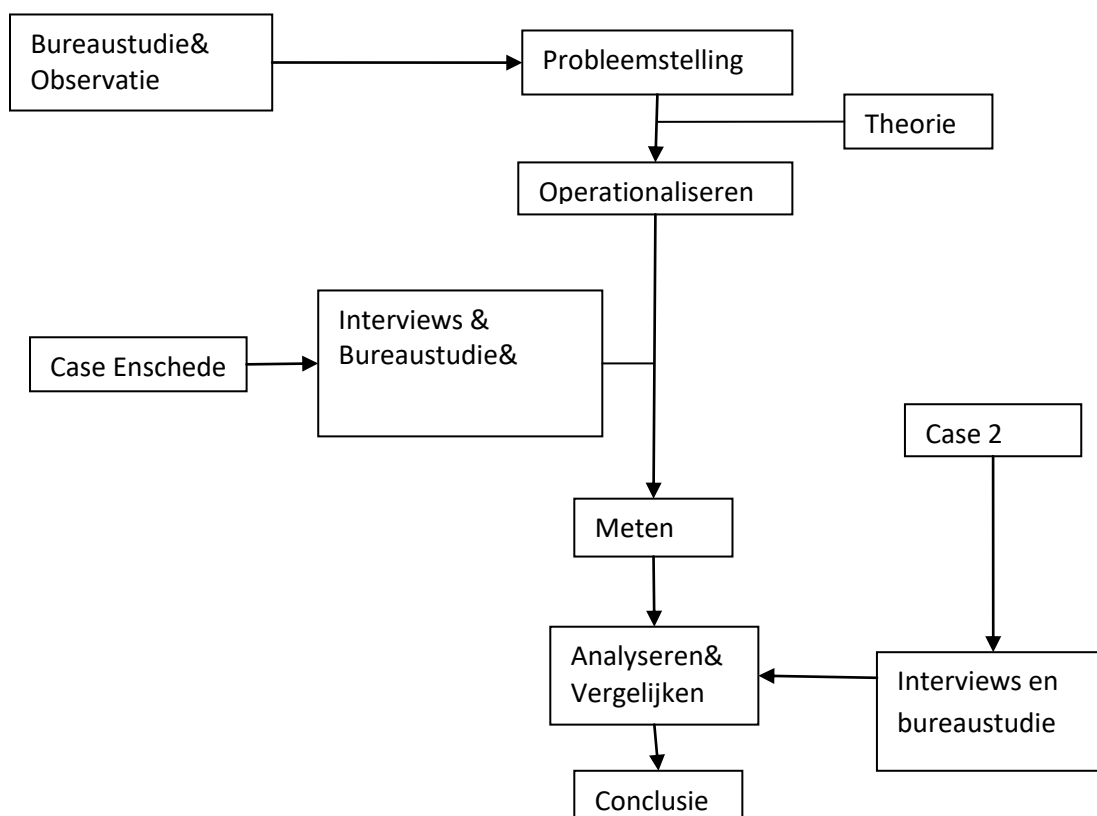
Het theoretisch kader zal gebruikt worden in het onderzoek.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksvarianten en zal per deelvraag toegelicht worden hoe deze deelvragen aangepakt zijn om tot de beantwoording te komen.

3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestaat uit twee cases die geanalyseerd worden en op basis daarvan met elkaar vergeleken om zo tot eventuele nieuwe inzichten te komen.

In figuur 2 staat schematisch het verloop van het onderzoek weergegeven. Het onderzoek bestaat uit één hoofdcase waarvan de besluitvorming in zijn geheel in kaart gebracht zal worden. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de onderzoeksvariant. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de aanpak per deelvraag en tot slot wordt in paragraaf drie ingegaan op de interviews.



Figuur 2: Schematische weergave van het onderzoek.

3.1 Ex-post evaluatieonderzoek en casestudie

De overheid voert elk jaar vele evaluatieonderzoeken uit met allemaal hetzelfde uiteindelijke doel, namelijk het verkrijgen van inzicht. Een deel van deze onderzoeken wordt na de uitvoering van het beleid gedaan. Dit zijn ex-post evaluatieonderzoeken (Knaap, van der & Schilder, 2004).

Dit onderzoek betreft een uitvoeringsevaluatie, specifiek gericht op de beoordeling van het uitvoeringsproces. Dit is één van de soorten van ex-post evaluatieonderzoeken. Er is gekozen voor de uitvoeringsevaluatie, omdat in dit onderzoek geen beleidsdoelen geëvalueerd worden, maar vragen die naderhand door derden gesteld zijn.

Omdat een uitvoeringsevaluatie nog steeds breed is en daarvan meerdere varianten bestaan, heeft dit onderzoek de vorm van een explorerend evaluatie onderzoek. Hier is voor gekozen omdat de huidige probleemstelling geen doelstelling was toentertijd en daarom vooral met een brede blik naar de cases gekeken zal worden.

Tot slot zijn er bij evaluatieonderzoeken verschillende manieren van data verzamelen. De manier van data verzamelen in dit onderzoek zal aan de hand van de case studie gedaan worden. De case studie wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

Zoals genoemd is het onderzoek explorerend van aard, omdat bij dit onderzoek geen vooraf gestelde doelen geëvalueerd worden, maar worden vragen beantwoord die achteraf gesteld worden. Omdat deze vragen algemeen van aard zijn en geen betrekking hebben op één specifieke case, is de manier van data verzamelen de case studie geworden. Hier is voor gekozen omdat aan de hand van meerdere cases gekeken kan worden of bepaalde uitkomsten kenmerkend zijn voor de specifieke case of dat het een terugkerende uitkomst is.

Case studies kunnen samengevat worden als dat van de praktijkvoorbeelden soms meer te leren valt dan van abstracte verhalen. Een case betreft een specifieke instantie of manifestatie van het verschijnsel dat wordt onderzocht (Swanborn,2013).

Een case studie kan worden gedefinieerd als een onderzoek naar een sociaal verschijnsel,

- in één, of slechts een handvol, manifestaties,
- in zijn natuurlijke omgeving,
- die zich specifiek richt op gedetailleerde beschrijvingen van gedragingen, percepties, houdingen en interpretaties die allerlei categorieën van betrokkenen in het systeem aan elkaar, aan gebeurtenissen en aan het proces hechten,
- waarbij de onderzoeker start met een brede onderzoeksvraag over een sociaal proces en daarbij wel bestaande theorieën gebruikt, maar afziet van tevoren geheel vastgelegde procedures van dataverzameling en altijd de ogen open houdt voor onverwachte informatie in de verzamelde gegevens, teneinde op een flexibele wijze de onderzoeksprocedures aan te kunnen passen,
- waarbij verschillende databronnen worden gebruikt (documenten, informanten, waarnemingsnotities).

Bij een case studie kan één case gebruikt worden (enkelvoudige case studie) of meerdere cases (meervoudige case studie). Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de meervoudige case studie. Het doel is namelijk niet om een specifieke case te analyseren en het proces daarvan te verbeteren, maar ondergronds bouwen in de afweging in beeld te brengen. Aangezien elke case context afhankelijk is zullen twee cases geanalyseerd worden om een breed beeld te krijgen. Daarnaast is bij een case studie niet één actor betrokken, maar veel verschillende actoren bij optreden en met elkaar interacteren (Swanborn,2013). Bij een case studie zijn de meest gebruikelijke manieren van data verzamelen het gebruik van diepte-interviews en bestaande gegevens. Deze twee vormen van data verzamelen worden gebruikt in dit onderzoek.

3.2 Dataverzameling per deelvraag

In het theoretisch kader is toegelicht welke theorie gebruikt wordt in dit onderzoek. In dit hoofdstuk is verder toegelicht hoe de theorieën daadwerkelijk gebruikt zijn om uiteindelijk tot resultaten te komen. Om de theorieën meer toe te spitsen op het onderzoek is in deze paragraaf uitgewerkt hoe de deelvraag beantwoord wordt.

Hoe is (per case) de besluitvorming over de betreffende bodemprojecten verlopen, welke actoren zijn hierbij betrokken en wat zijn hun belangen geweest?

Om dit proces zo goed en duidelijk mogelijk in beeld te brengen komt de meeste informatie uit bureaustudie. Door documenten uit die periode door te nemen zal duidelijk worden hoe toentertijd het proces verlopen is. Ook worden interviews gehouden met de betrokkenen. Dit wordt uitgevoerd aan de hand van deskresearch en interviews. De geïnterviewden zijn opgenomen in paragraaf 3.3. Om te kunnen bepalen wie allemaal onderdeel zijn geweest van het besluitvormingsproces en welke belangen en strategieën daarbij gehanteerd werden is ook een actorenanalyse uitgevoerd. Door dit in beeld te brengen wordt duidelijk wat de belangen van de verschillende actoren zijn om later te kunnen bepalen wat voor invloeden dit gehad heeft op het besluitvormingsproces en op de keuzes die gemaakt zijn.

De tijdlijn wordt in beeld gebracht aan de hand van de beleidscyclus. Doordat de besluitvorming soms een uitgebreid proces is met vele zijwegen wordt aan de hand van de beleidscyclus de besluitvorming in drie duidelijke onderdelen weergegeven. Dit wordt gedaan aan de hand van vijf leidende vragen:

1. Wat zijn de hoofdkenmerken van het project?
2. Wat is de tijdscope van het project?
3. Wie waren de actoren bij het besluitvormingsproces? (actorenanalyse)
4. Wat was de aanleiding van het project en daarmee het probleem van het project?
5. Wat waren de doelstellingen van het project en in hoeverre zijn deze gerealiseerd?

Deze gegevens vormen de basis om het Rondenmodel beter en efficiënter te kunnen invullen.

Aan de hand van bureaustudie en interviews zullen antwoorden geformuleerd worden op deze vragen. Bij de interviews zal de beleidscyclus aan bod komen bij het onderwerp *besluitvorming* en *actoren* zoals te zien is in bijlage 9.2

Wat zijn (per case) de argumenten en oplossingen binnen het besluitvormingsproces voor ondergronds bouwen, welke waarden zijn uiteindelijk opgetreden na realisatie en op welke wijze zijn deze gebruikt in de besluitvorming?

Omdat het besluitvormingsproces soms een lang en ingewikkeld proces kan zijn, is het belangrijk om het proces in te kunnen delen om zo te voorkomen dat het overzicht verloren wordt. Dit wordt gedaan aan de hand van de beleidscyclus zoals genoemd bij de vorige deelvraag en aan de hand van het rondemodel. Het rondemodel werkt per ronde het hele besluitvormingsproces af. De beleidscyclus kan gebruikt worden in combinatie met de volgende vraag vanuit het rondemodel:

Wat is de tijdlijn van het besluitvormingsproces van het bouwproject?

Deze tijdlijn kan dan gevormd worden doormiddel van gebruik te maken van de eerste drie stappen van de beleidscyclus, zoals eerder beschreven is.

In eerste instantie zal het rondemodel ingevuld worden aan de hand van bureaustudie.

Aanvullingen worden gedaan aan de hand van interviews om of dieper op materie in te gaan of om meer informatie over onderwerpen te krijgen.

Nadat de tijdlijn in beeld is gebracht worden per ronde dezelfde vragen gesteld om zo alle rondes op dezelfde wijze te analyseren. Het gaat hierbij om het onderwerp (*ondergronds*) *bouwen* uit de vragenlijst in paragraaf 9.2.

1. Welke activiteiten hebben in de ronde plaatsgevonden?
2. Welke rol speelde de ondergrond in deze activiteiten?

- a. Wat waren de ondergrondse oplossingen?
 - b. Welke informatie is gebruikt om tot deze oplossingen te komen?
 - c. Wat waren de argumenten voor en tegen de oplossingen?
 - i. Zijn hierbij waarden van ondergrond in beeld geweest?
 - d. Welke rol hebben de oplossingen, argumenten en perspectieven gespeeld in de besluitvorming?
3. Welke besluiten zijn genomen in de ronde?
 4. Welke kritieke besluiten zijn genomen in de ronde?

Ook is gebruik gemaakt van interviews om informatie op te halen die niet te achterhalen was uit de deskresearch. De geïnterviewden zijn opgenomen in paragraaf 3.3.

Om te het begrip 'waarde' zoals uitgelegd in paragraaf 2.1 te kunnen meten zijn vragen opgesteld. Zoals genoemd valt waarde onder te verdelen in economisch, existentieel en politiek sociaal perspectief. De indicator is om welk perspectief het gaat, wat uiteindelijk leidt tot een vraag aan de hand waarvan data verzameld kan worden. Weergegeven in onderstaand tabel.

Variabele	Indicator	Vraag
Waarde	Economisch	Wat is de economische stimulans voor het gebied?
Waarde	Economisch	In hoeverre is er rekening gehouden met eventuele economische groei over de jaren na de groei?
Waarde	Veiligheid	Hoe is er voor gezorgd dat de bezoekers zich veilig voelen in de parkeergarage?
Waarde	Gezondheid	Wat is er aan gedaan om de parkeergarage zo schoon mogelijk te houden voor de bezoekers?
Waarde	Politiek-sociaal	In hoeverre is er ook rekening gehouden met het sociale gedeelte in de afweging?
Waarde	Politiek-sociaal	In hoeverre is er rekening gehouden met de toegankelijkheid voor mensen en in hoeverre werd dit belangrijk bevonden in de afweging?

In de interviewvragenlijst is bij het onderwerp (*ondergronds*) *bouwen* vragen opgenomen over waarden.

Op welke momenten tijdens de besluitvorming (per case) is het proces moeizaam verlopen en op welke momenten soepeler, waardoor kwam dit en zijn er overeenkomsten te zien tussen de cases onderling?

Zijn er overeenkomsten in het proces of zijn bepaalde momenten kenmerkend voor alleen de specifieke case. Aan de hand van bureaustudie, interviews en het rondemodell kunnen deze momenten in beeld gebracht worden en nader geanalyseerd worden. Ook wordt hierbij de beleidscyclus gebruikt. De geïnterviewden staan in paragraaf 3.3.

Welke gemeenschappelijke waarden zijn bij de onderzochte cases gerealiseerd en welke rol hebben deze waarden indertijd in het besluitvormingsproces gespeeld?

Deze deelvraag zal beantwoord worden aan de hand van de vorige deelvragen en daarmee dus ook vooral bureaustudie. Ook zullen hier interviews voor afgenomen worden, terug te vinden in paragraaf 3.3. Om deze paragraaf goed te kunnen analyseren is gebruik gemaakt van de 7 sleutels methode. Bij de 7 sleutels methode gaat het om het verbeteren van het besluitvormingsproces waarbij ondergrondse alternatieven betrokken zijn. Deze theorie is toegelicht per sleutel in paragraaf 2.4. Om dit te kunnen meten zijn de sleutels geoperationaliseerd in de vorm van vragen. Deze vragen zijn afkomstig van het besluitvormingsformat samengesteld door het COB om de besluitvorming bij elk onderzoek gelijk te kunnen meten. De besluitvorming van de hoofdcas zal aan de hand van de vragen in tabel 1 op het gebied van de 7 sleutels gemeten worden. Met de uitkomsten hiervan kan iets gezegd worden over hoe tijdens de besluitvorming gebruik is gemaakt van de ondergrondse alternatieven. De 7 sleutels methode zal gebruikt worden in hoofdstuk 6 in de analyse. Op die manier

wordt terug gekeken of ondergrondse opties voldoende afgewogen zijn in de besluitvorming en wat eventueel verbeterd kan worden om ondergrondse opties meer te betrekken in de besluitvorming.

3.3 Interviews en dataverwerking

Bij de cases wordt gebruik gemaakt van interviews. Voor de case Enschede zijn de volgende personen geïnterviewd. De vragenlijst is opgenomen als bijlage in paragraaf 9.2.

Wie?	functie
Jitze Rinsma	Toenmalige hoofd Verkeersafdeling
Gerrit van Buren	Toenmalige planeconoom
Timo Kemerink op Schiphorst	Senior adviseur parkeerbedrijf

Voor deze personen zijn gekozen vanwege hun kennis over de Van Heekgarage. De heer Kermerink op Schiphorst heeft hierbij informatie kunnen leveren over de huidige stand van zaken van de garage. De heren Rinsma en Van Buren hebben informatie kunnen leveren over de besluitvorming toentertijd.

Bij de case Zutphen zijn de volgende personen geïnterviewd.

Wie	Functie
Edwin Koning	Gebiedsmanager
Wim van den Oudenalder	Businessmanager parkeren NS

Voor de personen zijn gekozen vanwege de betrokkenheid bij het project en daarmee hun kennis over de besluitvorming. Ook is gekozen voor iemand vanuit de gemeente en iemand vanuit de NS aangezien de parkeergarage in Zutphen in samenwerking tot stand is gekomen. Daarnaast is de heer Groters van de gemeente Zutphen nog een aantal vragen gesteld via de mail.

De interviews zijn in drie delen uitgewerkt en geanalyseerd. Allereerst is een verslag gemaakt van het afgenomen interview. Dit is een letterlijke beschrijving van het interview aan de hand van een opname, opgenomen in paragraaf 9.3. Alle interviews zijn in overeenstemming met de geïnterviewde opgenomen. Dit verslag is teruggekoppeld aan de geïnterviewden om eventuele fouten eruit te halen en overeenstemming te hebben over de inhoud. Na deze goedkeuring zijn de interviews verwerkt per deelvraag. Door de informatie per deelvraag in te delen komt alle informatie terecht bij de juiste deelvraag en wordt eventuele niet-relevantie informatie eruit gehaald. Daarna zijn de antwoorden ingedeeld per kernwoord, labelen, om zo overzichtelijk te kunnen zien wat per deelvraag het belangrijke kernwoorden zijn en waar overeenkomsten zitten tussen deelvragen en de cases. Deze uitwerking is gebruikt voor de invulling van de cases in hoofdstuk 4 en 5.

4 Van Heekgarage Enschede

In deze paragraaf wordt de case van de Van Heekgarage Enschede uitgewerkt. Aangezien deze case de grootste is in dit onderzoek zal in de eerste paragraaf ingegaan worden op de geschiedenis van de Van Heekgarage. Daarna zal ingegaan worden op de actoren die een rol speelden tijdens de besluitvorming en tot slot worden de bepalende momenten uit de besluitvorming toegelicht.

4.1 Geschiedenis

In deze paragraaf zal de besluitvorming beschreven worden en wat de aanleiding is geweest om het Van Heekplein te gaan verbouwen. Daarbij zal in deze paragraaf de besluitvorming in rondes opgedeeld worden. Dit zal bij een aantal kopjes aangegeven worden.

Wederopbouw

Ronde E.1: Nieuwe binnenstad Enschede (jaren 50-1991)

Na de Tweede Wereldoorlog lagen delen van Enschede in puin. Tijdens de wederopbouw werd uitgegaan van een groei tot 100.000 inwoners in 1950 en 250.000 inwoners in 2000. Om Enschede voor te bereiden op deze groei over een aantal decennia is begin jaren 50 het Boulevard-plan opgezet. Dwars door het centrum van Enschede kwam een boulevard te liggen waar winkelgalerijen, grote kantoorpanden, een nieuw postkantoor en een handelsbeurs zich zouden vestigen. In de jaren 50 werd begonnen aan de bouw van deze Boulevard 1945. In de jaren 60 werden de eerste gebouwen opgeleverd en kreeg de kale boulevard opvulling. Eind jaren 60 en in de jaren 70 sloeg de textielcrisis toe. De textielcrisis was het gevolg van goedkopere textielproducenten in Azië wat tot massaontslagen in Nederland leidde. In een textielstad als Enschede bracht de textielcrisis grote gevolgen met zich mee en de plannen om de Boulevard te vullen met winkels liepen vast. De jaren erna bleef de boulevard omringd door kale vlaktes (SHSEL, z.j.).



Foto 1: De aanleg van de Boulevard

In de tweede helft van de jaren 80 investeerde de gemeente, met financiële bijdrage van het Rijk, flink in de binnenstad en de industrie- & dienstensector. Eind jaren 80 en begin jaren 90 kwam de gemeente tot de conclusie dat de Boulevard de ontwikkeling en de euregionale positie van Enschede in de weg stond, omdat die het winkelgebied in tweeën splitste. Dit belemmerde de stad volgens het Binnenstadsboek (dossier 267:567) om als winkelstad in concurrentie met zowel Nederlandse als Duitse steden te groeien en daarmee dus de stad tegenhield in de euregionale positie. Enschede had op dat moment het Van Heekplein als groot winkelplein, maar doordat de Boulevard daar dwars doorheen liep werd het plein in tweeën gesplitst. Daarop werd besloten dat de Boulevard 1945 ter hoogte van het plein gesplitst zou worden. Daarmee zou de Boulevard als straat nog wel blijven bestaan, maar in twee delen, en zou het Van Heekplein één groot plein worden.

Masterplan Centrum Enschede

Ronde E.2: Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaar MAB (1991-1993)

In 1991 wordt door de raad besloten om een projectontwikkelaar in te schakelen voor de ontwikkeling van de binnenstad. De ambtenaren waren echter bang dat een projectontwikkelaar de 'rendabele krenten uit de pap' zou halen voor de gemeente en daarmee de gemeente achterliet met de onrendabele projectonderdelen. De ambtenaren wilden namelijk niet dat een projectontwikkelaar winst zou maken ten koste van de gemeente (Rekenkamer, 2002). Desondanks sloten de gemeente en projectontwikkelaar MAB in augustus 1991 een samenwerkingsovereenkomst af. Welke afspraken

hierin precies staan is niet meer te achterhalen. Samen met participatie en de inbreng van informatie van marktpartijen leidde dit tot het Masterplan Centrum Enschede in december 1992.

Ronde E.3: Het Masterplan Binnenstad Enschede (1993)

De gemeenteraad stelde dit in september 1993 vast. Door de instemming ging de raad akkoord met de volgende punten:

- een parkeergarage ondergronds met 700 parkeerplekken;
- meer winkels in de binnenstad;
- het autovrij maken van het Van Heekplein door opheffing van de Boulevard en het stimuleren van het wonen rondom het plein.

Er werd gekozen voor 700 parkeerplekken aangezien dat de toenmalige capaciteit was van het Van Heekplein. Op basis van het Mobiliteitsplan, tot en met 1995, is aan de raad gevraagd het aantal parkeerplekken opnieuw vast te stellen met oog op de groei en de euronale positie van Enschede. Enschede wilde zich namelijk als stad in het grensgebied ook meer richten op bezoekers vanuit Duitsland. Aangeraden werd, op basis van het Mobiliteitsplan, door het projectteam om het aantal parkeerplekken te verhogen naar een capaciteit van 1.000 tot 1.400 plekken. Praktisch gezien betekende dit dat de eenlaagse ondergrondse parkeergarage niet meer toereikend genoeg zou zijn voor een capaciteit groter dan 700 parkeerplekken. Dit zou inhouden dat de garage tweelaags zou moeten worden. Ook werd aangeraden door het projectteam om uit te gaan van 1400 parkeerplekken om in te kunnen spelen op toekomstige groei van de stad. Hierdoor kan men gebruik maken van de ondergrondse capaciteit nu het nog mogelijk is. Bij ondergrondse bouwprojecten kan de ondergrond namelijk maar één keer benut worden. Een andere optie was om, indien de parkeercapaciteit van 700 niet genoeg zou zijn, in de omgeving nieuwe parkeerplekken te realiseren. Deze liggen echter niet zonder meer voor de hand en is in strijd met het Masterplan Centrum Enschede om de binnenstad autovrij te maken en te houden.

Het toenmalige college kwam toen echter niet verder dan de planontwikkeling. Prioriteit werd gegeven aan de ontwikkeling van het stationsgebied in Enschede en de plannen voor de binnenstad werden op een laag pitje gezet. Hier werd voor gekozen volgens ambtenaren binnen de gemeente Enschede omdat het station een belangrijk knooppunt is voor het openbaar vervoer waardoor die belangrijker geacht werd dan het Van Heekplein.

Discussie in het college

Ronde E.4: Discussie in het college (1994)

In 1994 ontstond een discussie binnen het college over de aanpak van het Van Heekplein. Eind 1994 besluit het college het volgende:

- de Boulevard 1945 wordt onderbroken voor autoverkeer ter plaatste van het Van Heekplein;
- een alternatieve route zal worden aangeboden achter de V&D en PTT;
- het parkeren zal onder het Van Heekplein plaatsvinden (700 plekken);
- het winkeloppervlak zal met 9000m² bruto vloeroppervlak uitgebreid worden.

Alle betrokkenen in het plangebied werden benaderd door het gemeentebestuur en geïnformeerd over dit besluit. Het College van B&W vroeg de partijen om medewerking bij het opstellen van een integraal plan op basis van de genoemde uitgangspunten.

Binnenstadsboek

Ronde E.5: Het Binnenstadsboek (1993-1996)

Het Binnenstadsboek is de uitwerking van het Masterplan Centrum Enschede zoals vastgesteld door de raad in 1993 en is een door de raad vastgestelde samenhangende visie van de binnenstad in de vorm van een representatief boek (Dossier 6928).

In 1995 werden de overleggen met de marktpartijen en projectontwikkelaar Multi Vastgoed te Gouda hervat onder verantwoordelijkheid van wethouder N. van Lijf. Aan de hand van meerdere

workshops werden de plannen voor het Van Heekplein aangepast. Multi Vastgoed werd aangewezen als opvolger van MAB, aangezien MAB ondersteunend was bij het opzetten van de plannen. De precieze reden hierachter is niet meer te achterhalen.

In september 1996 wordt vastgesteld door de raad dat het Binnenstadsboek zou gaan dienen als inhoudelijk referentiekader voor de ontwikkeling van de binnenstad.

Belangrijkste punten uit het Binnenstadsboek zijn als volgt:

- Het autoverkeer zal worden geweerd van de Boulevard 1945. Dit is mogelijk door de aanleg van de nieuwe Rijksweg A35, ten zuiden van Enschede. Hierdoor is de knip in de boulevard mogelijk zonder dat het huidige autoverkeer op de boulevard hier te veel last van gaat krijgen.
- Bij de verbouwing van de binnenstad legt men ook accent op het openbaar vervoer. Door autoverkeer uit de binnenstad te weren zullen meer mensen aangewezen zijn op het openbaar vervoer. Het idee is dan ook om, naast de aanleg van een parkeergarage onder het Van Heekplein, een parkeerring te creëren rondom de binnenstad. Mensen kunnen hier dan de auto parkeren en verder reizen met het openbaar vervoer. Hier zal het plein op worden ingericht met verschillende bushaltes. Daarnaast ligt het busstation naast het treinstation op loop afstand van het Van Heekplein.

Want, zo werd gesteld in het Binnenstadsboek, wordt *“uitgegaan van kwalitatief hoogwaardig ondergronds autoparkeren op een sociaal veilige wijze, in essentie vanuit overwegingen van ruimtelijk kwaliteit en intensief grondgebruik in een compacte stad”* (dossier 267:567).

Extern procesmanagement

Ronde E.6: Extern processmanagement

Na het opstellen van het Binnenstadsboek werd in september 1996 besloten over te gaan op extern procesmanagement omdat binnen de gemeente zelf niet de kennis en kunde aanwezig was om het project zelf te managen vanwege de complexiteit, zo bleek uit de interviews. Daarnaast werd de kerngroep, bestaande uit een aantal collegeleden, opgeheven. Uit de interviews bleek dat de kerngroep bestond uit de betrokken wethouders, waarvan het project voorkwam in de portefeuille, projectleiders en een aantal adviseurs. Deze adviseurs hadden echter geen inspraak. De overige collegeleden vonden de kerngroep namelijk geen meerwaarde hebben. Vanaf dat moment liep de discussie tussen de wethouders over wie de bestuurlijke trekkers waren en in februari 1997 werd deze discussie afgerond. Tijdens de discussie was het voltallige college verantwoordelijk. Ook is in die maand door de werkgroep, bestaande uit projectleider en projectleden, aangegeven dat een parkeergarage met 1400 parkeerplekken nodig was aangezien de garages bronpunten zijn voor het winkelend publiek en daarmee onmisbaar zijn voor het plein en de winkels. De garage zal verdeeld worden in twee delen: onder het casino en aan de oostzijde nabij de ABP-eigendommen (oost en westzijde).

In het Binnenstadsboek was tevens een financiële verkenning en een globale grondexploitatie met een risicoanalyse opgenomen. De berekeningen gaven aan dat de plannen voor de garage en de herinrichting van het plein haalbaar waren. De gemeente hoefde hierin slechts gering bij te dragen en met een beperkt risico kunnen forse investeringen worden gedaan door de marktpartijen. Ook werden in het boek subsidiestromen als opbrengst genoemd. In het Binnenstadsboek, dat gezamenlijk met Multi Vastgoed is samengesteld, werd rekening gehouden met een positief saldo van 19 miljoen gulden.

In januari 1996 presenteerde Multi Vastgoed een stedenbouwkundig plan van het Van Heekplein. Alhoewel dit plan bij de presentatie enthousiast ontvangen werd door de Raad, stagneerde de verdere planontwikkeling. Er waren inmiddels wijzigingen in de eigendomssituaties opgetreden. Multi Vastgoed bereikte geen overeenstemming met de ondernemingen aan het plein en met de gemeente om als integraal projectontwikkelaar op te treden. De meerwaarde van die constructie, waarbij de gemeente als integraal projectontwikkelaar optreedt, werd door de ondernemingen

betwist (welke ondernemingen dat precies waren is niet te achterhalen in de tijdsbestek van dit onderzoek). Daarop besloot de gemeente de regie van Multi Vastgoed weer op zich te nemen. Ondergronds bouwen is in dit deel niet aan de orde geweest. Het ging hier veelal om het processmanagement van het project Van Heekplein in het algemeen waar de parkeergarage bij in zat.

Twynstra Gudde

Ronde E.7: Twynstra Gudde

Uit het dossier *exploitatie van gronden Van Heekplein* komt de volgende tijdlijn van Twynstra Gudde naar voren.

In oktober 1996 werd een projectteam ingesteld, dat gaat werken aan de uitwerking van de plannen. Het team functioneerde tot eind december 1996 omdat besloten was dat daarna het project opgepakt werd door een externe procesmanager. Tussen januari en maart 1997 ontstond een leegte van mensen die aan het Van Heekproject werken, omdat de werving van een externe procesmanager langer duurde dan verwacht.

In februari 1997 presenteerde Twynstra Gudde het advies voor de verdere aanpak van het Van Heekproject. Het project werd echter door het college getypeerd als vastgelopen omdat de financiële situatie zoals geschetst door TG hoger was, dan waarvoor de gemeente budget had. TG wilde dit oplossen door de financiële doelstelling fors te verlagen. Dit binnen 4 à 5 maand om het Van Heekproject niet te vertragen. Het college ging hier echter niet mee akkoord omdat niet verwacht werd dat Twynstra Gudde het financiële probleem daadwerkelijk kon oplossen binnen deze termijn. Daaropvolgend werd veel energie gestoken in wie gelijk had tussen de gemeente en Twynstra Gudde (wat hiervoor precies de reden was is niet kunnen achterhalen) waardoor het daadwerkelijk oplossen van de financiële problemen rondom de projectopgave van het Van Heekplein achterop gesteld raakten.

In augustus 1997 verwierp TG het idee van de gemeente om de Boulevard 1945 onder het Van Heekplein door te laten lopen. Deze optie werd als 'te duur' bestempeld door TG en was in strijd met de Mobiliteitsvisie 1996-2005 van de gemeenteraad. In deze visie wilde de raad de binnenstad autovrij maken en met een tunnel werd dit niet opgelost.

In november 1997 startte Twynstra Gudde de verkenningfase voor de plannen van het Van Heekplein. De gemeente was in onderhandeling met de ondernemers over financiële bijdrage aan het project. Het bureau praatte op eigen initiatief met de marktpartijen van het Van Heekplein over de onderhandelingen van de gemeente. Doordat TG praatte werd de positie van de gemeente verzwakt omdat de ondernemingen nu wisten hoeveel geld de gemeente er zelf in wilde steken en ontstond verwarring over wie nou wat doet namens de gemeente. De kosten voor de gemeente waren namelijk 5 miljoen gulden, zonder investeringen van ondernemingen. De ondergrondse opties zijn hierbij niet genoemd omdat het hierbij ging om het gehele project.

Atelier PRO

De doelen uit het Binnenstadsboek zijn uitgewerkt door architectenbureau Atelier PRO in concrete ontwerpen voor de parkeergarage. Uit het dossier 2021/0283 komt naar voren dat het Voorlopig Ontwerp (VO) voor de parkeergarage van Atelier PRO tijdens de bijeenkomst "het Boekeloos Beraad" (augustus '99) aan de marktpartijen voorgelegd is. Het Boekeloos Beraad was een bijeenkomst voor alle actoren. Het doel van dit beraad was de actoren op de hoogte stellen van de plannen en inbreng te krijgen van de actoren. Tijdens dit beraad kwam de vraag naar voren of een financiële haalbaarheidstoetsing van het Van Heekpleinproject was uitgevoerd. Dit werd bevestigd door de gemeentelijke vertegenwoordigers.

Echter, in oktober 1999 bleek dat er geen financiële haalbaarheidstoetsing was uitgevoerd. Uit dossier 2021/0283 blijkt dat toen direct de toetsing uitgevoerd is door de gemeente waaruit de conclusie kwam dat er een zeer forse kostenoverschrijding heeft plaats gevonden van het vastgestelde budget door de gemeente. Dit was ontstaan doordat in de ontwerpfase van het Van

Heekpleinproject niet is uitgegaan van een budget. Echter, Atelier PRO gaf aan dat aan hen geen budget gegeven was voor de invulling van het Van Heekpleinproject.

Kosten

Ronde E.8: ondergrondse kosten

Na verdere bestudering van de kosten bleek de kostenoverschrijding niet te kunnen worden opgelost met bezuinigingen. Het college besloot om het toenmalige budget met 20% te verhogen en opnieuw opdracht te geven aan Atelier Pro om tot een nieuw ontwerp te komen.

Op basis van het nieuwe ontwerp werd 17.5 miljoen gulden bespaard en zal de investering in de parkeergarage 100 miljoen gulden gaan kosten. Uiteindelijk reserveerde de raad 123 miljoen gulden voor de bouw van de parkeergarage. Er is echter geen kosten-baten analyse gemaakt.

Ronde E.9: De bouw

In het twee kwartaal van 2000 werd het definitieve besluit genomen omtrent de parkeergarage. Daarmee begon men in 2000 met de bouw van de parkeergarage onder het Van Heekplein. In 2002 was de garage aan de westkant, de kant van Holland Casino en de Bijenkorf, klaar en geopend. In 2003 opende ook de oostkant voor het publiek en was de garage in zijn geheel operationeel.

Toekomst

Met het oog op de toekomst is een ondergrondse parkeergarage gerealiseerd met 1.750 parkeerplekken onder het winkelplein van Enschede met de intentie de groei van de stad aan bezoekersaantallen te kunnen opvangen. Wegens ruimtegebrek in de binnenstad is besloten de garage ondergronds te bouwen.

Ook is gekozen voor het Van Heekplein omdat bij het station en in het noorden van de binnenstad bovengrondse parkeergarages al gevestigd waren, zo blijkt uit dossier 6927. Met de bouw van de Van Heekgarage ligt nu ook in het zuiden van de binnenstad een parkeergelegenheid.

Tot aan nu (2017) heeft de garage nog geen winst opgeleverd en wordt het break-even point verder vooruit geschoven door investeringen die in de garage gedaan worden.

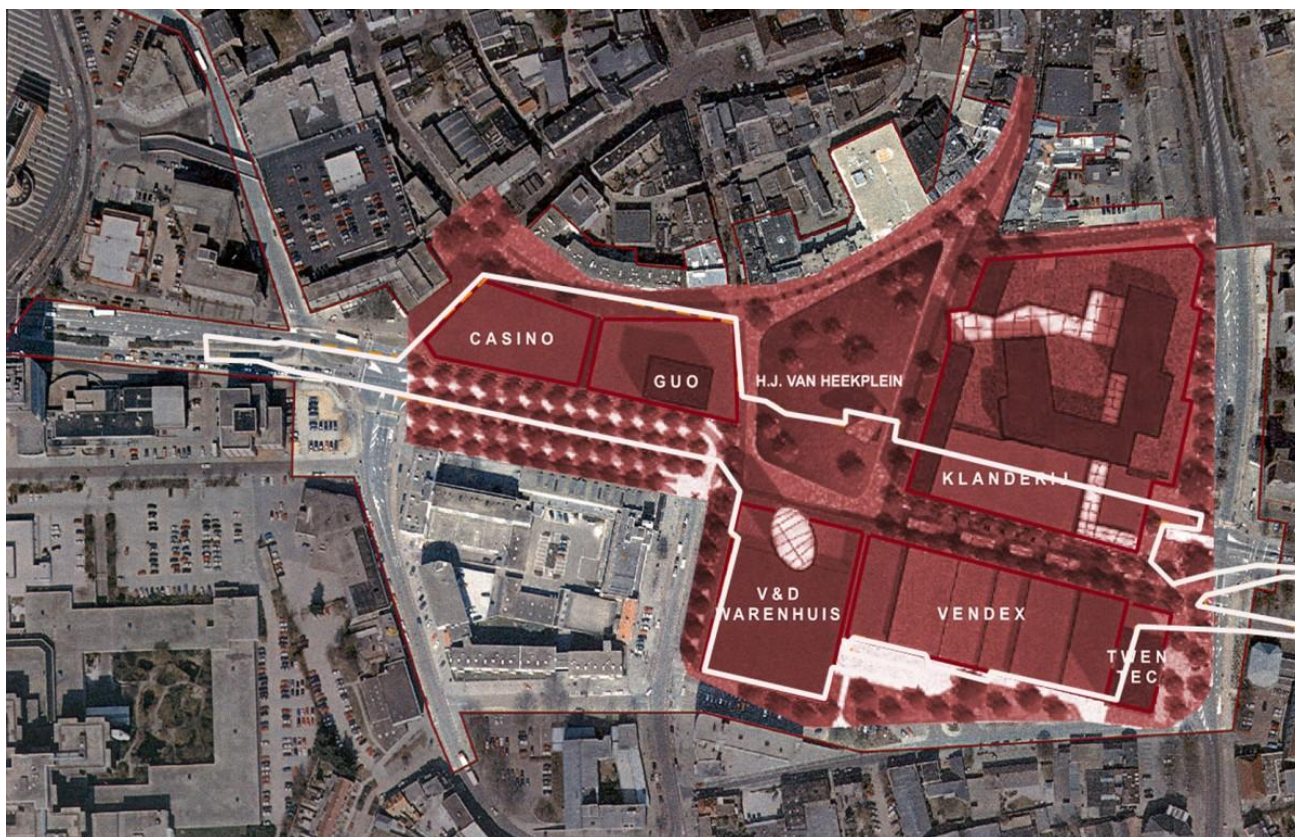


Foto 2: Overzicht van de parkeergarage. Met rood is het winkelgebied van het Van Heekplein aangegeven. De witte belijning geeft de ondergrondse parkeergarage aan.

4.2 Beleidscyclus

Om het hele proces overzichtelijker te maken zal, zoals uitgelegd in paragraaf 3.1.1, het besluitvormingsproces ingedeeld worden in de eerste drie fasen van de beleidscyclus.

Agendavorming (1991-1993)

De agendavorming loopt vanaf 1991 tot en met de vaststelling van het Masterplan Centrum Enschede in september 1993. Voorafgaand aan het masterplan was de gemeente tot de conclusie gekomen dat de Boulevard niet het gewenste effect had op de stad. Mede bepalend hierbij is de textielcrisis. Samen met de toekomstvisie om een euregionale positie te hebben, is het idee ontstaan om van het Van Heekplein één geheel te maken en de focus meer te leggen op een goede binnenstad voor Enschede.

Aangezien de binnenstad vaak het drukste gebied van een stad is en het Van Heekplein diende als parkeerterrein, moest daarvoor een oplossing gevonden worden. Allerlei nota's, toekomstvisies en beleidsstukken hebben geleid tot het masterplan voor de binnenstad van Enschede. Vanuit het masterplan is alles uitgewerkt. De gemeente is al wel tot de conclusie gekomen dat -gezien de dichtbezette binnenstad- een ondergrondse parkeergarage uitkomst biedt.

Beleidsvoorbereiding(1993-1999)

Na de vaststelling van het masterplan in september 1993 worden de plannen voor de binnenstad op een lager pitje gezet en wordt eerst de voorkeur gegeven aan het stationsplein. Halverwege 1994 was er onenigheid binnen het college over de plannen met het Van Heekplein. Men kan geen eenduidig plan bedenken waar iedereen tevreden mee is. Eind 1994 is de knoop doorgehakt en is onder andere besloten dat het parkeren onder het Van Heekplein gaat gebeuren. In 1995 zijn de onderhandelingen met de ondernemers voortgezet. In 1996 heeft de raad besloten dat het binnenstadsboek gaat dienen als referentiekader voor de binnenstad. Het binnenstadsboek is een

nadere uitwerking van het masterplan. De focus werd hierbij gelegd op een autovrije binnenstad met het Van Heekplein als winkelplein van Enschede met parkeergelegenheid er recht onder. De genoemde visie in het binnenstadsboek is in 1999 uitgewerkt in concrete ontwerpen door Atelier PRO en voorgelegd aan de marktpartijen tijdens het Boekeloos Beraad. In het laatste ontwerp is er een totaal kostenplaatje van 100 miljoen gulden voor de parkeergarage. Reden om ondergronds te gaan is de dichtbezette binnenstad en de visie om de binnenstad autovrij te houden en daarmee ook geen verkeer richting parkeergarages. Door middel van een ondergrondse parkeergarage wordt het verkeer dat wil parkeren verwerkt ondergronds zonder dat bezoekers daar bovengronds last van hebben.

Beleidsbepaling(2000-2002)

Voordat het bouwen aan de parkeergarage begon, is er in het tweede kwartaal van 2000 een definitief besluit genomen over de parkeergarage. Hierbij is de keuze gemaakt om een parkeergarage te bouwen met een capaciteit van 1750 plekken en van twee lagen diep. Daar moet dus rekening gehouden worden met het grondwater.



Foto 3: De Van Heekgarage vanbinnen.

Aangezien Enschede veel last heeft van grondwater, zullen bij een parkeergarage met twee lagen installaties aangebracht moeten worden om het grondwater om te leiden. Dit hoeft niet bij een garage met één laag waardoor de garage met twee lagen aanzienlijk duurder wordt. Deze keuze is gemaakt omdat in het binnenstadsboek opgenomen is dat Holland Casino en de Bijenkorf beide de deuren willen openen in 2000 (uiteindelijk verschoven naar 2002) en afgesproken is dat het plein dan ook klaar zal zijn. De invloed van de ondernemingen is groot, omdat het geld van de grondverkoop aan de ondernemingen gebruikt werd voor de dekking voor de aanleg van het plein. Volgens de heer Rinsma is mede door deze druk de gemeente Enschede niet de gehele besluitvorming opnieuw uit gaan voeren en is men akkoord gegaan met een parkeergarage van twee lagen. Als de gemeente namelijk de besluitvorming opnieuw zou uitvoeren, om een scherpere afweging te maken, zou dat kunnen betekenen dat het plein niet op tijd klaar zou zijn voor de opening van Holland Casino en de Bijenkorf.

4.3 Actoren

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de actoren, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Op die manier wordt in beeld gebracht welke actoren er zijn en wat hun belang is bij het project.

Actor	Beschrijving
Gemeente Enschede	De gemeente heeft het project opgezet en is trekker. Ook is de gemeente degene die kan ingrijpen indien het de verkeerde kant opgaat met het project.
Twynstra Gudde	Twynstra Gudde is door de gemeente aangesteld als procesmanager en heeft als externe partij belang bij een succesvolle afsluiting van het project. Hiermee verdienen zij hun geld en kunnen ze wellicht later in de toekomst opnieuw projecten uitvoeren voor de gemeente.
Bijenkorf (Vendex KBB/GUO)	De blikvanger van het Van Heekplein en de grootste onderneming op het Van Heekplein. Opende de deuren in september 2002. Vanwege het goede imago van de Bijenkorf is de onderneming een prima toevoeging aan de binnenstad.
Holland Casino (DTZ-Zadelhoff & IPMMC)	Aanbieder van gok- en kansspelen. Opende de deuren in juni 2002. Is gevestigd achter de Bijenkorf en zit daarmee dus niet aan het Van Heekplein. Is echter wel gevestigd boven de parkeergarage.
V&D	Eén van de oudste ondernemingen in Enschede en daarmee een belangrijke actor. De garage loopt ook onder deze onderneming door.
K3/Twentec winkelcentrum	De Kijkshop, Kien en Konmar in de straat van de huidige dagmarkt. Kleine ondernemingen tegenover de huidige Klanderij.
Marktbond/VCAH	De weekmarkt op het Van Heekplein. Een belangrijke trekpleister voor de binnenstad van Enschede die ook goed is voor de ondernemingen in de binnenstad.
Federatie Centrumondernemers Enschede(FCE)	Overkoepelende organisatie voor de ondernemers in de binnenstad van Enschede. Dit is tevens het aanspreekpunt van de ondernemers. Ontstaan uit eigen initiatief.
Omwonenden	Boven bepaalde ondernemingen zijn woonhuizen gevestigd. Deze kunnen last ondervinden van de verbouwing van het Van Heekplein.

Tabel 1

De gemeente Enschede is initiatiefnemer en heeft op de achtergrond de leiding over het project. Daarmee is de gemeente de belangrijkste actor in de besluitvorming met de meeste macht. Ook ligt de uitvoering van het project bij de gemeente en worden de plannen uitgewerkt door de gemeente.

Twynstra Gudde was onderdeel van het projectteam van de gemeente Enschede en ingeschakeld door de gemeente omdat de gemeente zelf onvoldoende kennis heeft. Ondanks de ideeën van de gemeente had Twynstra Gudde een eigen commerciële kijk op het project, aangezien zij als partij winst wilden maken met het project.

De Bijenkorf(met als vastgoedondernemer GUO en Kendex KBB) opende zijn deuren op het nieuwe Van Heekplein en zou in eerste instantie samen met Holland Casino een eigen ondergrondse garage krijgen. Omdat de Bijenkorf een hoge status heeft en bepalend voor het aanzien van het plein zou worden, is de Bijenkorf een belangrijke actor met veel invloed. Immers, als de Bijenkorf niet tevreden is en besluit te vertrekken uit Enschede, heeft dit gevolgen voor de stad.

Daarom werd de Bijenkorf betrokken bij de besluitvorming door middel van bijeenkomsten en sessies waarbij meningen gedeeld werden.

Holland Casino (met als vastgoedondernemer DTZ-Zadelhof en IPMMC) opende zijn deuren ongeveer tegelijkertijd met de Bijenkorf. Echter, Holland Casino is niet gevestigd aan het Van Heekplein. Wel is HC een belangrijke actor aangezien het bedrijf samen met de Bijenkorf in eerste instantie een eigen parkeergarage zou krijgen. Ook HC is belangrijk voor het aanzicht van de stad. Samen met de Bijenkorf zat ook HC aan de tafel tijdens de bijeenkomsten en de sessies, maar ook bij de onderhandelingen met de gemeente.

Vroom & Dreesman was al gevestigd aan het plein en was een partij tijdens de onderhandelingen over de parkeergarage. Daarmee was de V&D één van de marktpartijen. De invloed van de V&D was gemiddeld aangezien de V&D er al gevestigd zat en de parkeergarage onder de V&D in handen van de gemeente zou blijven.

Het Twentec winkelcentrum, gevestigd in de straat van de dagmarkt, is samen met de Twentec toren onderdeel van de ondernemingen die gevestigd zijn boven de parkeergarage. Net als bij de V&D valt dat deel van de parkeergarage onder eigendom en beheer van de gemeente. Daarmee is ook de invloed van het Twentec Winkelcentrum gemiddeld.

De Marktbond vertegenwoordigt de marktkoopliden die elke week twee keer gebruik maken van het Van Heekplein. Voor de inrichting van het plein is de Marktbond een belangrijke actor met veel invloed. Voor de parkeergarage is alleen het open liggen van het plein een nadeel voor de bond. Deze actor had op de parkeergarage weinig invloed en was hiermee veelal betrokken bij inlichtingen over de garage.

FCE is een overkoepelende organisatie voor ondernemers in de binnenstad van Enschede. Deze organisatie heeft nauwelijks invloed gehad op de besluitvorming en werd meer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Mede doordat slechts een klein deel van de ondernemingen in de binnenstad hinder zouden ondervinden van het project is de FCO weinig er bij betrokken. (Sinds maart 2017 opgeheven, AD, 2017).

Tot slot zijn er nog de omwonenden. Boven een aantal winkelpanden zijn woningen gevestigd. De bewoners van deze woningen kunnen hinder ondervinden van de bouw van de garage. Ook is de garage voor sommige bewoners de nieuwe parkeerplek. De omwonenden worden op de hoogte gehouden van de stand van zaken en betrokken middels discussiesessies. De invloed van de omwonenden is echter zeer gering.

4.4 Bepalende momenten in de besluitvorming

In deze paragraaf worden de meest bepalende momenten uit de besluitvorming besproken. Voor deze momenten is gekozen omdat toen een definitieve keuze is gemaakt voor de parkeergarage. Op deze momenten wordt in de analyse ingegaan om aan te geven wanneer de besluitvorming moeilijk en wanneer die juist soepel is verlopen.

Vaststelling Masterplan Binnenstad Enschede

In Enschede was men al tot de conclusie gekomen dat de Boulevard niet de uitwerking op de stad had zoals verwacht en met de vele leegstaande panden als een litteken door de binnenstad liep. Om de binnenstad, en dan specifiek het Van Heekplein, opnieuw in te richten en te vernieuwen zijn verschillende ideeën geweest.



Foto 4: De westelijke ingang van de Van Heekgarage met op de achtergrond Holland Casino.

In september 1993 heeft de gemeente een besluit genomen over het plein. Het Masterplan Binnenstad Enschede werd vastgesteld door de raad. Hiermee besloot de gemeente tot de aanleg van een ondergrondse parkeergarage met één laag. Voor deze optie is toen gekozen vanwege de relatief lage bouwkosten, het grondwater dat op die manier geen problemen zou opleveren en omdat het -stedenbouwkundig gezien- geen optie was om bovengronds een garage in de binnenstad te gaan bouwen.

Binnenstadsboek

Het Binnenstadsboek is een verdere uitwerking van het masterplan waarin concreet aangegeven wordt dat het parkeren ondergronds gaat gebeuren om de binnenstad auto vrij te houden. Ook speelt mee dat de binnenstad dichtbebouwd is en er simpelweg geen ruimte is om een garage met een capaciteit van minimaal 700 plekken boven de grond te bouwen. Ook wordt aangegeven dat de kosten van de bouw van de garage op 100 miljoen gulden liggen en dit ook gereserveerd is voor de garage. Het Binnenstadsboek is de volgende stap in het Van Heekproject aangezien de plannen uit het Masterplan Centrum Enschede concreter gemaakt waren.

De komst van de Bijenkorf & Holland Casino naar Enschede

Met de Bijenkorf en Holland Casino zijn er twee belangrijke ondernemingen naar Enschede gekomen, omdat zij voor werkgelegenheid zorgen en de belangrijkste posities aan het plein vulen (Holland Casino ligt niet direct aan het Van Heekplein maar is toch een trekpleister). Voor de gemeente Enschede betekent dit meer werkgelegenheid, een goed aanzien van het Van Heekplein en zal dit goed zijn voor de ontwikkeling van het plein. Wel hebben de beide ondernemingen de eis dat zij in 2002 de deuren kunnen openen en willen zij een deel van de parkeergarage voor eigen beschikking krijgen. De gemeente Enschede had toen al het idee om de capaciteit van de garage te vergroten naar 1750, maar zou hierdoor wel in twee lagen moeten gaan werken. Dit betekent dat er extra geïnvesteerd moet worden in installaties om het grondwater om te leiden. Omdat Holland Casino en de Bijenkorf grond gaan kopen en de gemeente dit geld hard nodig heeft, is besloten voor de twee lagen te gaan en de investering in de garage aan te gaan. Daarmee is dus definitief besloten dat het een ondergrondse parkeergarage zou worden met een capaciteit van 1750 parkeerplekken verdeeld over twee lagen.



Foto 4: Het huidige Van Heekplein gericht op de westelijke kant met links de Sting en in het midden de Hermestoren en de Bijenkorf.

5 P+R parkeergarage station Zutphen

In deze case beschrijving wordt de bouw van de P+R parkeergarage in Zutphen nader geanalyseerd. In tegenstelling tot de parkeergarage in Enschede is de garage in Zutphen bovengronds. Hier is voor gekozen om niet alleen de besluitvorming van een ondergrondse garage te bekijken, maar ook die van een bovengrondse. Op die manier wordt inzichtelijk of bij de bovengrondse garage ook ondergrondse alternatieven bedacht en afgewogen zijn en wat eventueel in de besluitvorming verbeterd kan worden. Deze case wordt echter minder gedetailleerd behandeld dan de case Enschede.

5.1 Geschiedenis

In deze paragraaf zal uitgelegd worden hoe de besluitvorming verlopen is over de parkeergarage te Zutphen. Tegelijkertijd zal de besluitvorming ingedeeld worden in rondes.

De wens

Ronde Z.1: opstellen en vaststellen van de parkeernota Zutphen, bestemmingsplan Noorderhaven (2007/2008)

In 2007/2008 is in de Parkeernota Zutphen opgenomen dat parkeren rondom het station geconcentreerd moet worden op één plek. Hiervoor is gekozen om het gebied rondom het station te kunnen ontwikkelen en om de bestaande parkeerplekken op te heffen.

Om dit te kunnen doen is de gemeente op zoek gegaan naar een oplossing voor het parkeren. Maar omdat er toen nog geen geld en geen noodzaak voor was, is het plan niet verder uitgevoerd, aldus de heer Koning.



Foto 5: De parkeergarage gezien vanaf het station.

De ondergrond

Ronde Z.2: De afweging (2011)

De parkeergarage in Zutphen is bovengronds. De keuze hiervoor is vooral een financiële afweging. Een ondergrondse garage op die plek kost substantieel meer dan wat de garage nu heeft gekost. De bovengrondse garage heeft 4,5 miljoen euro gekost, de ondergrondse garage zou naar verwachting 8 tot 9 miljoen euro gaan kosten zo is uit de interviews gebleken. Uit de interviews is naar voren gekomen, dat voor de gemeente een ondergrondse garage geen meerwaarde heeft voor de ontwikkeling van het gebied. Gezien de locatie, vlak naast het station, heeft de gemeente geoordeeld dat woningbouw in verband met risicozones geen optie is. Ook is de locatie gevestigd vlakbij rivier de IJssel waardoor extra kosten gestoken moeten worden in het voorkomen van grondwater dat vanuit de rivier in de garage kan lekken. Ook is het gebied rondom het station ten tijde van de Tweede Wereldoorlog hevig gebombardeerd waardoor het stationsgebied veel restanten van explosieven in de grond kent die opgeruimd moeten worden voordat de grond bruikbaar is.

De garage is gebouwd in samenwerking met de NS. Volgens de heer Van den Oudenalder van de NS moet je de parkeergarage zo simpel mogelijk houden om zo geen complexe, dure gebouwen te bouwen. In eerste instantie moet er gekeken worden naar een maaiveldoptie. De maaiveldoptie houdt in dat op een stuk grond omgebouwd wordt tot parkeerplekken. Als dat niet kan, kan een bovengrondse garage gebouwd worden. Als dat niet kan wegens ruimtegebrek of andere factoren kan een ondergrondse garage gerealiseerd worden

Mede door het feit dat de garage op een redelijke afstand ligt van de binnenstad en de hoge kosten die ondergronds bouwen met zich mee brengt heeft de gemeente Zutphen besloten geen ondergrondse garage te bouwen.

NS

Ronde Z.3: De samenwerking met de NS (2009-2016)

Aangezien de parkeergarage nabij het station gevestigd gaat worden, is ook de NS betrokken bij de besluitvorming. Samen met de NS is het idee naar voren gekomen voor een bovengrondse parkeergarage met een capaciteit van 375 parkeerplekken. Volgens



Foto 6: Binnenaanzicht van de garage.

de heer Oudenalder is de denkwijze van de NS om de parkeerplekken

zo goedkoop mogelijk te realiseren. Naast de 375 parkeerplekken wilde de gemeente ook voorzieningen in de garage hebben voor 652 fietsen met uitbreidmogelijkheden.

De NS ziet dit niet zitten vanwege de exploitatie die zij moeten gaan uitvoeren. Op de fietsvoorziening valt namelijk weinig tot geen winst te behalen. Toch wil de gemeente vanuit maatschappelijk belang een fietsvoorziening. Zij heeft dit kunnen afdwingen door middel van de financiering die de gemeente heeft gedaan. Zonder deze financiering zou de garage in de planfase al stranden.

De gemeente heeft de exploitatie overgelaten aan de NS aangezien het een parkeergarage betreft bij het station en de gemeente niet "wil zitten met een parkeergarage, dat is niet onze business" (interview Edwin Koning).

Ook wordt volgens de heer Koning binnen de gemeente 'naiëf' gekeken tegen de kosten van een parkeergarage. Verwacht werd, dat met de inkomsten van de parkeertarieven een deel van de investering terug verdiend kan worden. Echter, met de huidige tarieven van ongeveer € 3,50 per dag€ kan dat niet. Ook zullen dan veel meer auto's naar de garage moeten komen en zal de gemeente meer beleid moeten richten op de parkeergarage om deze ook daadwerkelijk vol te krijgen.

Financiering

Ronde Z.4: het verkrijgen van subsidies

Om de grond te kunnen ontwikkelen en een parkeergarage erop te bouwen heeft de gemeente in 2011/2012 eerst de grond gekocht van de NS. Daarna is de gemeente aan de slag gegaan met de aanvraag van subsidie van het Rijk en van de provincie. Ook vanuit ProRail is geld beschikbaar voor de parkeergarage. Bij elkaar heeft de parkeergarage 4,5 miljoen euro gekost waarvan 4 miljoen bestaat uit subsidies. De gemeente Zutphen heeft 1,2 miljoen euro in het project gestopt. Uit de interviews is gebleken dat een ondergrondse optie geen alternatief is geweest wegens de hoge kosten. De bouw van een ondergrondse garage wordt namelijk geschat op 8/9 miljoen euro. Daarnaast is de ligging vlakbij de IJssel, wat zorgt voor grondwater in de grond, en vlakbij het station met alle ondergrondse bebouwingen belemmerend.

Toekomst

Het gebied rondom het station is in ontwikkeling tot woningen en kantoren. Nu een parkeergarage gebouwd is kan het parkeren rondom het station geconcentreerd worden en kunnen de oude parkeerplekken een nieuwe bestemming krijgen. Daarmee past een parkeergarage in de toekomstvisie die de gemeente heeft voor de komende 40 jaar, aldus de heer Koning.

Op de huidige plek is, zoals eerder genoemd, geen mogelijkheid voor woningbouw. Echter, het realiseren van kantoorpanden is wel een mogelijkheid, maar door het huidige aanbod aan kantoorpanden en de verwachte groei van Zutphen is het niet rendabel op die plek kantoren te realiseren. Daarbij opgeteld de hoge kosten van een ondergrondse parkeergarage is het niet als rendabel ingeschat om ondergronds te gaan.

De parkeergarage is onderdeel van het gebiedsontwikkeling waarbij huizen en kantoren gebouwd zijn of nog worden. Daarmee is de garage onderdeel van het langetermijn visie van de gemeente om het gebied een bestemming te geven voor in ieder geval de komende 40 jaar. Indien over aantal jaren bijvoorbeeld elektrisch gereden gaat worden kan de garage aangepast worden. “..., Maar dan is de grootste investering al gedaan” (Interview Edwin Koning).



Foto 7: Plattegrond van een deel van het stationsgebied in Zutphen met de parkeergarage.

5.2 Beleidscyclus

Om het hele proces overzichtelijker te maken zal, zoals uitgelegd in paragraaf 3.1.1, het besluitvormingsproces ingedeeld worden in de eerste drie fasen van de beleidscyclus.

Agendavorming (t/m 2007)

Deze fase loopt tot en met de vastlegging in de stedenbouwkundige visie. De gemeente Zutphen heeft al langere tijd de wens om het parkeren te concentreren en de losse parkeerplekken op te heffen en te gebruiken voor nieuwe ontwikkelingen. Met de vastlegging is de eerste stap gezet en kunnen de plannen voor een parkeergarage uitgedacht worden.

Beleidsvoorbereiding (2007 t/m 2012)

De beleidsvoorbereiding loopt tot de voorbereiding van de financiën omdat de plannen toen definitief zijn. Tijdens de beleidsvoorbereiding is er weinig weerstand geweest tegen het idee van een parkeergarage. De gemeente moet wel met de opening van de garage het gebied als betaald parkeren markeren. Anders gaat niemand parkeren in de garage. Betaald parkeren in het stationsgebied is echter al langer een idee van de gemeente en staat los van de parkeergarage.

Ook zijn de onderhandelingen met de NS in deze periode gebeurd. Omdat de gemeente besluit niet zelf de exploitatie uit te voeren, wordt deze uitgevoerd door de NS en is daarmee de garage ook eigendom van de NS. Ondanks dat heeft de gemeente wel eisen aan de garage om voor al het publiek een bruikbare garage te hebben, inhoudende een fiets- en autogarage. De NS willen geen fietsen in de garage, aangezien dat meer kosten betekent. Door de financiële inbreng van de gemeente heeft de gemeente de fietsgarage kunnen afdwingen.

Beleidsbepaling (2013 t/m 2017)

De gemeente heeft voor de garage subsidie ontvangen van het Rijk en de provincie en daarmee is de garage voor een groot deel gesubsidieerd. De subsidies van het Rijk en ProRail had de gemeente vrij snel binnen. De subsidie van de provincie is in kader van de tijd niet goedgekeurd en moest daarom opnieuw aangevraagd worden. Daarmee heeft deze subsidie de meeste moeite gekost.

5.3 Actoren

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de actoren, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Op die manier wordt in beeld gebracht welke actoren er waren en wat hun belang was bij het project.

Actor	Beschrijving
Gemeente Zutphen	Initiatiefnemer van het project. Heeft vanuit stedenbouwkundig opzicht al langere tijd de wens voor een parkeergarage.
Nederlandse Spoorwegen (NS)	Naast de gemeente de belangrijkste actor in de besluitvorming. De grond waarop de garage gebouwd is is van de NS. Ook is de NS nu de eigenaar van de parkeergarage en bepaalt wie de garage exploiteert.
ProRail	Kleinere actor met minder invloed. Heeft in de besluitvorming meer een ondersteunende rol gespeeld aan de gemeente en heeft mee betaald aan de garage.
het Rijk	Verleent de subsidie DAEB aan de garage. Deze subsidie is staatssteun om projecten te financieren die voor het publieke belang zijn, maar niet genoeg winst opleveren om het project over te laten aan de markt.
provincie Gelderland	Verleende subsidie aan Zutphen

Tabel 2

De gemeente Zutphen is, samen met de NS, de belangrijkste actor. Het initiatief kwam vanuit de gemeente in kader van de gebiedsontwikkelingen. Ook heeft de gemeente, in samenwerking met de NS, de plannen verder uitgewerkt.

Naast de gemeente is de NS de belangrijkste actor. Het idee van de gemeente is om een parkeergarage te realiseren die kan wat betekenen voor het station. Aangezien de NS ook vanuit de commerciële kant naar de garage kijkt, eisen de NS dat de gemeente betaald parkeren gaat invoeren, de toenmalige parkeerplekken gaat opheffen en geen fietsvoorziening gaat vragen. Op de fietsvoorziening na heeft de NS de eisen ingewilligd gekregen.

ProRail heeft de gemeente ondersteund in de ontwikkeling en financieel bij gedragen aan de parkeergarage ter bevordering van het gebruik van de trein.

Het Rijk heeft de subsidie DAEB verleend. Diensten van Algemeen Economisch Belang is staatssteun die aangevraagd kan worden om projecten financieel te ondersteunen die in het belang van het publieke belang zijn, maar niet of bijna niet winstgevend zijn. Die projecten kunnen daarom niet in zijn geheel over gelaten worden aan de markt omdat de markt daar geen winst in ziet.

Provincie Gelderland heeft, net als het Rijk, ook subsidie verleend aan het project.

5.4 Bepalende momenten in de besluitvorming

In deze paragraaf worden de belangrijkste momenten uit de besluitvorming waren en wat de afwegingen waren voor de gemaakte keuzes. Voor deze momenten is gekozen omdat op deze momenten een definitieve keuze is gemaakt voor de parkeergarage.

Vaststellen Parkeernota Zutphen

Bepalend in de besluitvorming is het vastleggen van het plan voor een parkeergarage in de gemeentelijke parkeernota Zutphen. Vanaf dat moment is het niet alleen meer een idee van de gemeente maar onderdeel van de gebiedsontwikkeling en daarmee een eigen project. Dit wordt bepaald in 2007/2008. Ook is de gemeente hierna in gesprek gegaan met de NS, aangezien de NS meerdere garages aan het realiseren is bij stations in Nederland.

Samenwerking met NS

Omdat de NS op meerdere plekken in Nederland garages aan het realiseren is en de gemeente Zutphen een parkeergarage in het stationsgebied wil, is dit een mooie kans voor beide partijen om een parkeergarage te realiseren. Voor de gemeente Zutphen wordt hiermee het 'wildparkeren' rondom het station opgelost en voor de NS past dit binnen het project om stations uit te breiden met garages. Ook wil de NS op die manier het reizen met de trein stimuleren door parkeergelegenheden aan te bieden. De samenwerking met de NS is bepalend geweest in de besluitvorming omdat de gemeente denkt vanuit het publieke belang en de NS ook meer vanuit het commerciële belang. Hierdoor heeft de NS invloed gehad op de uiteindelijke garage, maar heeft ook de gemeente haar eisen in de garage verwerkt gekregen. Toch is een ondergrondse optie nooit aan bod gekomen tijdens de besluitvorming. Een ondergrondse optie werd al voor de besluitvorming als niet reëel gezien wegens de hoge kosten en de ontbrekende noodzaak.

Toekennen van subsidies

In 2012/2013 heeft de gemeente de subsidies gekregen voor het realiseren van de parkeergarage. Vanaf dat moment kan het project starten aangezien het geld bij elkaar was. Daarmee is vanaf toen ook voor de raad het moment waarop het project kon beginnen. De heer Koning zei hierover: "Vanaf dat moment was er geen weg terug meer".

Definitief besluit

Nadat de financiën in orde zijn is in 2013 het uiteindelijk besluit genomen omtrent de parkeergarage en kan de planfase en de realisatie van de parkeergarage beginnen. De sanering van de grond start begin 2016 en in juli 2016 begint de bouw van de parkeergarage. In januari 2017 opent de parkeergarage de deuren voor het publiek.



Foto 8: Bovenaanzicht van de achterkant van de parkeergarage met rechts het station.

6 Analyse

In dit hoofdstuk worden de casebeschrijvingen uit H4&5 nader geanalyseerd aan de hand van de deelvragen en de theorie uit hoofdstuk 3. Hierbij kan elke deelvraag opgedeeld worden in kernwoorden waarbij per case een antwoord zal worden gegeven op de kernwoorden. De kernwoorden zijn gebaseerd op de onderwerpen uit de deelvragen. Daarna zal per deelvraag nader ingegaan worden op de vergelijking en bevindingen, resulterende in de uiteindelijke conclusie in hoofdstuk 7.

1. Hoe is (per case) de besluitvorming over de betreffende bodemprojecten verlopen en welke actoren zijn betrokken bij de besluitvorming en wat zijn hun belangen?

De eerste deelvraag is opgedeeld in een drietal kernbegrippen: besluitvorming, actoren en belangen. Per kernwoord zal per case een antwoord worden gegeven. Daarna zullen de bevindingen en opvallendheden beschreven worden.

Kernwoord	Enschede	Zutphen
Besluitvorming	Duur: ongeveer 9 jaar. Uitgaande van het moment dat de parkeergarage als concreet idee is gesteld. Het aanpakken van de binnenstad is al langer een idee. Opties: boven- en ondergronds Ondergrondse optie is al vanaf het begin in beeld door de ruimtedruk. Totale kosten: 123 miljoen gulden (ongeveer 56 miljoen euro).	Duur: ongeveer 9 jaar. Uitgaande van het moment dat de gemeente concreet het idee heeft voor een parkeergarage. Opties: alleen bovengronds Ondergrondse opties zijn nooit meegenomen in de besluitvorming wegens de hoge kosten en de ontbrekende noodzaak. Totale kosten: 4,5 miljoen euro.
Belangrijkste actoren	Gemeente Twynstra Gudde Bijenkorf Holland Casino V&D Twentec Winkelcentrum Marktbond FCE	Gemeente NS ProRail Provincie Gelderland Rijk
Belangen	De gemeente heeft vooral een publiek belang waarbij de garage dient als een parkeergelegenheid voor bezoekers. De gemeente heeft namelijk geen prioriteit bij winst maken liggen maar bij een verdere ontwikkeling van het Van Heekplein. De overige actoren hebben vooral een commercieel belang. Zij willen namelijk zo veel mogelijk winst behalen uit de voordelen die een parkeergarage oplevert.	Gemeente had vooral een publiek belang om verder gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. De NS hebben hierbij een publiek-privaat belang. Zij willen namelijk zoveel mogelijk winst maken, maar zullen ook in het belang van de reiziger moeten denken.

Te zien is in bovenstaand model dat het Van Heekproject een groter project was dan de parkeergarage in Zutphen. Desondanks hebben beide besluitvormingsprocessen ongeveer negen jaar geduurd. Opvallend is dat er bij beide projecten geen grote weerstand is geweest tijdens de besluitvorming. De actoren in Enschede waren het eens met het project aangezien de welvaart erop vooruit zou gaan. Ook in Zutphen was nauwelijks weerstand aangezien het concentreren van de parkeergelegenheid verdere ontwikkeling van het gebied mogelijk maakte. Dit stimuleerde de welvaart in het gebied. De enige weerstand was gericht op het betaald parkeren, maar die beslissing

stond los van de parkeergarage.

In Enschede werd door de complexiteit van het project verschillende personen op het project gezet. Ieder met een eigen perspectief wat de voortgang van het project niet altijd ten goede kwam. Zo had MAB een plan van aanpak gemaakt, maar ook Multi vastgoed had een eigen aanpak.

2. Wat zijn (per case) argumenten en oplossingen binnen het besluitvormingsproces voor of tegen ondergronds bouwen, welke waarden zijn uiteindelijk opgetreden na realisatie en op welke wijze zijn deze gebruikt in de besluitvorming?

Kernwoord	Enschede	Zutphen
Argumenten	Voor -weinig ruimte in de binnenstad voor bovengronds alternatief -ondergronds maakt andere bovengrondse ontwikkeling mogelijk Tegen -ondergronds bouwen vereist hoge investeringskosten. -parkeergarage met twee lagen is complexer.	Voor -Maakt ontwikkeling bovengronds mogelijk. Tegen -hou het parkeren simpel. -ondergrondse variant is duurder. -saneren van de grond gaat veel kosten. -grondwater kan voor problemen zorgen. -ondergrondse garages zijn niet altijd de beste beleving voor bezoekers.
Oplossingen	-Boulevard als tunnel door laten lopen onder het plein eventueel met garage. -Parkeergarage met één laag -Parkeergarage met twee lagen -bovengrondse parkeergelegenheid buiten de binnenstad, gelegenheid om met OV naar de binnenstad te reizen.	-Maaiveldoptie als parkeren. Overzichtelijk en goedkoop. -Bovengrondse garage, ontwerpen om te passen in de omgeving en gebruik te maken van de natuurlijke elementen.
Waarden	-Economische stimulans voor binnenstad. -gemeente is uitgegaan van een exponentiële groei over de jaren. -Stimuleren van de sociale veiligheid. -Luchtvervuiling tegengaan. -Verkeer -Ruimtelijke kwaliteit -de existieële waarde is laag aangezien de grond zelf geen historisch waarde heeft voor de stad. -Wel is er een politiek sociale waarde aangezien de garage veelal het beginpunt is van een bezoek aan de binnenstad. Mensen beginnen vanuit daar hun bezoek en zullen soms de garage daarin gebruiken als ontmoetingsplek. Maar vooral het Van Heekplein zelf moet als ontmoetingsplek kunnen functioneren.	-Vanwege het ingevoerde betaald parkeren levert de garage een kleine inkomst op. -Het stuk grond heeft op langer termijn geen andere functie. -Stimuleren van sociale veiligheid. -Q-park is verantwoordelijk voor het onderhoud van de garage als exploitant. -Door bouw van de garage zijn op lang termijn nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden mogelijk. -De garage is toegankelijk met één ingang voor auto's en één voor voetgangers. -De grond rondom het station heeft ook existieële waarde vanwege de bombardementen in de Tweede Wereldoorlog. -Een politiek sociale waarde heeft de garage echter weinig aangezien de garage grotendeels voor reizigers is, waardoor de garage

		niet functioneert als een ontmoetingsplek.
Gebruik in besluitvorming	De waarden economische stimulans en de groei van bezoekers zijn gebruikt in de besluitvorming bij de afweging.	De waarden publieke veiligheid, de ontwikkeling van het gebied eromheen en gebruik van natuurlijke elementen zijn gebruikt.

De investeringskosten en de financiering spelen in beide projecten een grote rol en zijn ook vaak doorslaggevend. Toch is er een verschil tussen Enschede en Zutphen. In Enschede is namelijk gekozen voor de ondergrondse optie ondanks de kosten en de verwachte lage opbrengsten van de parkeergarage omdat de garage het plein er boven tot ontwikkeling zou brengen. Daarmee was het economische en publieke belang boven het financiële belang gesteld. Dit in tegenstelling tot Zutphen waarbij geen noodzaak was om extra te investeren in een ondergrondse optie vanwege de aanwezige ruimte. Ook waren op, zowel lang als kort termijn, geen ontwikkelingsmogelijkheden in dat gebied die de investering in een ondergrondse garage waard maken. Ondanks dat de ondergrondse optie duurder was dan de bovengrondse en het parkeren 'zo simpel mogelijk' gehouden moest worden, hadden ondergrondse opties wel meegenomen kunnen worden in de besluitvorming. Hiermee houd je meerdere opties open en komen wellicht andere of nieuwe inzichten op tafel.

3. Op welke momenten tijdens de besluitvorming in de case is het proces moeizaam en op welke momenten juist soepeler verlopen, waardoor kwam dit en zijn hiermee overeenkomsten te zien tussen de cases onderling?

Kernwoord	Enschede	Zutphen
Bepalende momenten	-Vaststelling Masterplan Centrum Enschede. -Binnenstadsboek -Komst van Bijenkorf en Holland Casino naar Enschede	-Vaststellen stedenbouwkundige visie. -Samenwerking met NS -Toekennen van subsidies -Het definitieve besluit
Moeilijke momenten	-Komst Bijenkorf en Holland Casino naar Enschede -Keuze tussen één laag en twee lagen in de parkeergarage	-Verkrijgen van subsidies -Samenwerking met NS
Soepele momenten	-Vaststelling Masterplan Centrum Enschede -Binnenstadsboek -Keuze voor ondergronds bouwen	-Vaststellen van stedenbouwkundige visie -Samenwerking met NS Definitieve besluit

De bepalende momenten in de besluitvorming zijn gebaseerd op momenten waarop een beslissing werd genomen en met die beslissing verder gewerkt werd. Daarbij zijn bij beide cases de vaststelling de makkelijkste momenten. Op die momenten besloot de Raad met bepaalde punten door te gaan in de verdere uitwerking. De 'moeilijkere' momenten zijn bij beide cases de samenwerking met externe marktpartijen en de financieringsmomenten. Veelal komt dit door enerzijds het publieke belang van de gemeente en anderzijds het commerciële belang van de bedrijven. De moeilijkheid in de samenwerking zat dus vooral in het private en het publieke belang. Dit heeft niet geleid tot impasses, maar leidde soms wel tot druk op de besluitvorming zoals bij de case Enschede. Om een goede afweging te kunnen maken had de gemeente de besluitvorming opnieuw moeten gaan doen, maar vanwege de druk was dit niet wenselijk.

4. Welke gemeenschappelijke waarden zijn bij de onderzochte cases nu gerealiseerd, en welke rol hebben deze waarden indertijd in het besluitvormingsproces gespeeld?

Om de vierde deelvraag te kunnen beantwoorden zal allereerst de 7 sleutelmethode ingevuld worden. Op die manier wordt duidelijk in hoeverre ondergronds bouwen betrokken is bij de besluitvorming en waar eventuele verbetering in zit om ondergronds bouwen meer te betrekken. Ook kan op die manier bekeken worden of ondergrondse opties meegenomen hadden moeten worden of dat bovengronds genoeg was.

Sleutel	Enschede	Zutphen
Sleutel 1	-De ondergrondse garage is voor alle actoren de beste oplossing. -Er is bij de actoren geen directe urgentie voor een ondergrondse oplossing. -De actoren worden eerlijk behandeld.	- geen van de actoren heeft belang bij een ondergrondse oplossing. -er is geen urgentie voor een ondergrondse oplossing -alle actoren zijn eerlijk behandeld en in een vroeg stadium al bij de besluitvorming betrokken voor de inbreng.
Sleutel 2	-de waarden economische stimulans en welvaart zijn meegenomen in de besluitvorming. -Hierbij is gebruik gemaakt van kwantitatieve informatie.	-Sociale veiligheid, beleving en passend in de omgeving zijn de belangrijkste waarden. -Hierbij is gebruik gemaakt van kwantitatieve gegevens.
Sleutel 3	De actoren gaan akkoord met de ondergrondse oplossing.	De actoren hebben vooraf al oordelen over ondergronds bouwen waardoor ondergronds bouwen niet meegenomen is in de besluitvorming.
Sleutel 4	De oplossingen zijn uitgewerkt om na te kunnen gaan wat de mogelijkheden er mee zijn.	De oplossing is uitgewerkt om de verdere effecten in beeld te brengen.
Sleutel 5	De marktpartijen hebben veelal vanuit commercieel belang gehandeld.	De partijen hebben vanuit het publieke belang gehandeld. Maar vanuit de NS wordt soms ook commercieel gehandeld.
Sleutel 6	Er is veelal gedacht vanuit ondergrondse oplossingen vanwege de dichtheid van de binnenstad. Hierbij zijn ook andere oplossingen dan een garage aan bod geweest.	Er is alleen gedacht vanuit bovengronds bouwen.
Sleutel 7	Elke partij heeft inbreng in het proces en zag de urgentie ook.	Elke partij heeft inbreng vanaf het begin van de besluitvorming om op die manier te voorkomen dat in een later stadium grote wijzigingen aangebracht moeten worden.

Zoals te zien is in bovenstaand tabel is in Enschede volledig afgegaan op de ondergrondse optie en in Zutphen op de bovengrondse optie. In Enschede was echter een bovengrondse optie ook meegenomen in de besluitvorming terwijl in Zutphen geen ondergrondse optie meegenomen is in de besluitvorming. Hierdoor is er een kans dat Zutphen eventuele effecten of waarden gemist heeft die op kunnen treden bij ondergrondse alternatieven aangezien geen goede afweging is gemaakt voor de ondergrondse optie.

7 Conclusie, aanbeveling en terugblik

In dit hoofdstuk wordt per deelvraag antwoord gegeven op de vraag. Deze antwoorden zijn voortgekomen uit de analyse uit hoofdstuk 6. Ook zal de probleemstelling beantwoordt worden. Dit onderzoek is onderdeel van het grotere onderzoek uitgevoerd door het COB. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zullen verder gebruikt worden bij het grotere onderzoek. Deze aanbevelingen zullen gebaseerd zijn op eigen ervaringen.

1. Hoe is (per case) de besluitvorming over de betreffende bodemprojecten verlopen en welke actoren zijn betrokken bij de besluitvorming en wat zijn hun belangen?

Voordat de plannen voor een parkeergarage, zowel onder- als bovengronds op tafel kwamen en de besluitvorming begon, waren er stedelijke ontwikkelingen, zoals te zien is in Enschede en Zutphen. Door deze stedelijke ontwikkelingen komt onder andere het parkeerprobleem opspelen. Aansluitend komt dan de discussie los over boven- of ondergrondse opties voor het oplossen van het parkeerprobleem.

Daarnaast is uit de analyse gebleken dat de duur van de besluitvorming in de cases Enschede en Zutphen niet afhankelijk was van de complexiteit van het project en de grootte van de stad. Wel heeft een project in een grotere stad als Enschede meer actoren die meegenomen moesten worden in de besluitvorming dan in een kleinere stad als Zutphen. Ook is hierbij opvallend dat in de drukker grotere stad als Enschede ondergronds bouwen eerder als reële optie werd gezien dan in de kleinere dunbevolkte stad als Zutphen. Dit lijkt vooral te gebeuren wanneer er meer ruimtedruk is. Zodra er veel ruimtedruk is, is de noodzaak hoger om ondergronds te gaan. Omdat in de kleinere steden de noodzaak ontbreekt en vaak het geld er niet voor is, is de ondergrondse optie vaak geen oplossing.

Daarnaast is gebleken dat bij de case Enschede de vele percepties op het project het project niet altijd ten goede gekomen zijn. Bij de case Zutphen was dit simpeler en vaak makkelijker uitvoerbaarder.

Ook is gebleken dat publiek en privaat belang niet altijd samen kunnen. Waar de ondernemingen gaan voor privaat en commercieel belang om winst te maken, zal de gemeente blijven staan voor het publieke belang om de burgers de beste optie te bieden. Omdat de gemeente dan niet altijd zal kiezen voor de goedkoopste optie, wat vanuit het private belang dan wel kan, wil dit nog wel eens tot enenigheden leiden met de ondernemingen.

2. Wat zijn (per case) argumenten en oplossingen binnen het besluitvormingsproces voor ondergronds bouwen, welke waarden zijn uiteindelijk opgetreden na realisatie en op welke wijze zijn deze gebruikt in de besluitvorming?

Bij het ondergronds bouwen zijn vooral de argumenten gebruikt dat er bovengronds geen ruimte was en de bovengrond zich economisch moest kunnen ontwikkelen. Hieruit blijkt dat ondergronds bouwen vaak gepaard gaat met de ontwikkeling van het gebied er boven en nooit als een losstaande oplossing gezien wordt.

De argumenten tegen het ondergronds bouwen zijn voornamelijk de hoge kosten die verbonden zijn aan ondergronds bouwen en het missen van de noodzaak om ondergronds te gaan. Op het moment dat de nood, omdat er bijvoorbeeld geen ruimtedruk is, niet hoog genoeg om ondergronds te gaan, is het ook niet altijd waard om de investering te maken. Zeker voor een kleine gemeente als Zutphen kunnen de kosten (te) hoog zijn om de investering te maken en tegenstelling tot wat de investering op zowel kort als lang termijn kan opleveren. Daarmee blijft het ondergronds bouwen een gevoelig kwestie. Vaak vanwege de financiering en investeringskosten wat redenen zijn om niet ondergronds te bouwen.

De waarden die op treden na de besluitvorming zijn bijvoorbeeld economische stimulatie van de binnenstad, ruimtelijke kwaliteit, nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden in het gebied of het stimuleren van sociale veiligheid.

3. Op welke momenten tijdens de besluitvorming in de cases is het proces moeizaam verlopen en op welke momenten juist soepeler, waardoor kwam dit en zijn hiermee overeenkomsten te zien tussen cases onderling?

De momenten waarop de besluitvorming het soepelst verliep, waren de momenten waarop de raad iets vaststelde. Op die momenten zijn keuzes gemaakt waarmee verder gewerkt moet worden. Zo werd de vaart in het proces gehouden en werd voorkomen dat te lang stil wordt blijven gestaan bij allerlei opties.

De moeilijkste momenten zijn de momenten waarbij verschillende actoren betrokken zijn en invloed gaan uitoefenen. Op die momenten verschilden standpunten te veel van elkaar en zal middels invloed en inspraak een middenweg gevonden moeten worden. Dit is zowel te zien in de grote steden als Enschede, waar veel actoren betrokken waren, maar ook bij kleinere steden als Zutphen, waarbij minder actoren betrokken waren. Zodra er actoren zijn met veel invloed, zullen ze die ook zeker gaan gebruiken om hun standpunten ingewilligd te krijgen.

4. Welke gemeenschappelijke waarden zijn bij de cases nu gerealiseerd, en welke rol hebben deze waarden indertijd in het besluitvormingsproces gespeeld?

Bij zowel de case Enschede als Zutphen zijn de financiering, investeringskosten en opbrengsten belangrijk. Dit maakt 'economisch' een belangrijke waarde. Toch levert bijvoorbeeld de Van Heekgarage (nog) geen winst op. Daarmee kan de Van Heekgarages niet altijd rendabel zijn voor marktpartijen en zal de overheid bij moeten springen.

Ook kwam naar voren dat ruimtedruk en politiek sociaal als belangrijke waarden worden gezien door bestuurders. Als er bovengronds een hoge ruimtedruk is, zal men eerder ondergronds gaan. Ook politiek sociaal werd één geheel plein als wenselijk gezien zodat het plein kan functioneren als zowel een winkelplein als sociale ontmoetingsplek, beginnende bij de parkeergarage.

Daarnaast is de vraag of in de bovengrondse besluitvorming ondergronds bouwen gewaardeerd wordt en ook daadwerkelijk afgewogen wordt. Gebleken is bij Zutphen uit de 7 sleutelmethode dat ondergrondse opties niet als zodanig meegenomen is in de besluitvorming. Dit heeft onder andere te maken met dat ondergronds bouwen duurder was.

Op basis van de bovenstaande vier deelvragen kan de hoofdvraag van het onderzoek beantwoordt worden. De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Hoe zijn ondergrondse bouwprojecten in een aantal gemeenten tot stand gekomen, wat waren hierbij waarden en argumenten voor de oplossingen, zowel boven- als ondergronds en wat kan hiervan geleerd worden voor toekomstige bodemprojecten?

De projecten in Enschede en Zutphen zijn tot stand gekomen in een stad die verandert. Men ondervond problemen in de leefbaarheid, mobiliteit en ruimtedruk. Dit kan echter met een bovengrondse en een ondergrondse oplossing. Gebleken is bij de case Enschede dat waarden als ruimtedruk, economisch en sociaal politiek als belangrijke waarden worden gezien. Toch heeft economisch niet de overhand gekregen en is niet alleen naar de kosten gekeken maar ook naar de economische ontwikkeling. Daarnaast is in de volle binnenstad veel ruimtedruk en moet het plein als geheel meerdere functie kunnen vervullen. Dit in tegenstelling tot de case Zutphen waarbij economisch als belangrijk wordt gevonden. Daar komt nog bij dat er in Zutphen geen sprake is van ruimtedruk, wat heeft doen besluten om bovengronds te blijven.

Ook kwam naar voren bij de cases dat zodra de noodzaak om ondergronds te gaan ontbreekt, dit niet gebeurde. Redenen hiervoor kunnen zijn dat bovengronds genoeg ruimte is of de kosten van een ondergrondse optie te hoog zijn.

Andere argumenten voor ondergronds bouwen waren dat de bovengrondse opties niet de meest ideale opties waren. Zoals te zien is bij de case Enschede had een bovengrondse garage buiten de

binnenstad gebouwd moeten worden wat betekende dat bezoekers zouden moeten lopen naar de binnenstad. Ook bouwen boven op andere gebouwen was geen optie aangezien dit betekende dat de stad er stedenbouwkundig op achteruit zou gaan. Door de garage direct onder het plein te realiseren is de loopafstand veel korter, wat bezoekers waarderen. Daarmee werd het voor de gemeente een investering in de stad, want ondanks dat de garage zelf (nog) niet winstgevend is, het plein is economisch ontwikkeld. Het wordt daarom moeilijk om ondergrondse projecten over te laten aan de markt als niet altijd winst gemaakt kan worden.

Hieruit kan geleerd worden dat het ondergrondse bouwproject in Enschede een ambitieuze en dure project is en daarmee niet geschikt is voor elke organisatie wegens het ontbreken van de mankracht en de benodigde kennis, maar wel groot effect kan hebben op de stad. Door ondergrondse opties mee te nemen komen oplossingen in beeld die mogelijk een meerwaarde voor de stad kunnen hebben en daarmee een plek krijgen in de besluitvorming. Deze opties komen anders mogelijk niet in beeld. Zoals in het geval van Zutphen hebben de ondergrondse optie nooit het einde van de besluitvorming gezien. Maar hadden ondergrondse opties wel nieuwe percepties en invalshoeken in de besluitvorming kunnen krijgen of wellicht heeft ondergronds bouwen positieve effecten waar geen rekening mee gehouden werd. Daaruit voortkomend worden de volgende punten als aanbevelingen meegegeven:

- Breng ook ondergrondse opties en de kansen die dit biedt expliciet in beeld.

Indien het een mogelijke oplossing is, houd ondergrondse opties ook in de besluitvorming. Op die manier kunnen meerdere opties afgewogen worden en kunnen ook alle effecten zo mogelijk in beeld gebracht worden. Dit kan gedaan worden aan de hand van een kosten-baten analyse waarbij de werkelijke kosten van ondergronds bouwen naar voren komen. De bestuurders zijn dan op de hoogte van de werkelijke kosten en effecten en op basis daarvan kan dan een keuze worden gemaakt tussen alternatieven. Ondanks dat ondergronds bouwen een te dure optie kan zijn, zal het toch meegenomen moeten worden in de besluitvorming. Op deze manier kunnen nieuwe inzichten en kansen ontstaan die anders nooit ontdekt waren.

- Betrek actoren al in een vroeg stadium bij de besluitvorming en wees transparant.

Door zo vroeg mogelijk de actoren bij de besluitvorming te betrekken wordt voorkomen dat in een later stadium actoren zaken aan de basis willen veranderen. Belangrijke actoren hierbij zijn vooral de directe belanghebbenden, zoals bij de case Enschede de ondernemingen of zoals bij Zutphen de NS als partner in de besluitvorming en de realisatie. Door hierbij transparant te zijn over de plannen kun je de goedkeuring van actoren al eerder hebben en voorkom je hiermee dat actoren bezwaar gaan maken en het project uitloopt en de kosten hoger.

- Werk alle opties goed uit, zowel boven- als ondergronds.

Zoals te zien was bij de case Enschede heeft de twee laagse parkeergarage een kortere besluitvorming gehad dan de parkeergarage met één laag. Hierdoor zijn misschien effecten of bepaalde gevolgen over het hoofd gezien. Daarom is het belangrijk om de opties die er zijn, goed uit te werken. Dit betekent dat per optie gekeken moet worden naar wat kosten, effecten en andere factoren zijn.

Daarom is mijn eindconclusie van dit onderzoek dat ondergronds bouwen bestuurlijk waardevol kan zijn in dichtbebouwde steden en binnen de besluitvorming nieuwe percepties kan bieden op de andere opties en aanvullende waarden in de stad. Daarmee moet ondergronds bouwen niet aan de kant geschoven worden wegens 'te duur' maar zal gekeken moeten worden wat de opties zijn en of de effecten op lang termijn opwegen tegen de investering.

Dit onderzoek is uitgevoerd voor het COB als onderdeel van een groter onderzoek. Doordat het onderzoek gestart is in september 2016 zullen nog meerdere studenten volgen om dit soort onderzoeken uit te voeren. Tijdens dit onderzoek ben ik tegen een aantal zaken aangelopen die ik het COB mee wil geven voor toekomstige onderzoeken.

➤ Cases in het verleden.

Hoe langer de case geleden is, hoe moeilijker het is om precieze details te achterhalen. Omdat de case Enschede zich in de jaren 90 afspeelde was het op sommige momenten vrij lastig om bepaalde informatie te achterhalen. Dit kwam doordat of de geïnterviewde niet precies meer wist hoe het toen ook al weer was of simpelweg omdat die informatie niet meer beschikbaar was. Daarom zullen bij cases in het verleden meer tijd uitgetrokken moeten worden. Door dit te doen is er meer tijd om alle informatie bij elkaar te zoeken en dieper op de materie in te gaan.

➤ Meerdere cases.

Dit onderzoek zou in eerste instantie drie cases bevatten. Echter, door de beperkte tijd is het niet gelukt om een derde case te betrekken bij het onderzoek. Dit heeft echter invloed op de uitkomsten gehad aangezien er geen vergelijking met een derde case is geweest. In de toekomst zal dus eerst gekeken moeten worden hoeveel tijd het onderzoek heeft en wat hierbinnen de mogelijkheden zijn.

Mijn beleving als student is dat het onderzoek goed uit te voeren was en de begeleiding hiermee goed geholpen heeft. Ondanks dat de case Enschede uit de jaren 90 is, was veel informatie nog wel opgeslagen in de archieven en toegankelijk en ook waren veel ambtenaren bereid te helpen indien nodig. Ook bij de case Zutphen waren de personen bereid te helpen. Wel is het hierbij vaak belangrijk een ingang te hebben, wat mogelijk werd door het COB.

Ook heb ik gemerkt tijdens het onderzoek dat ondergronds bouwen niet zo simpel is als het lijkt. Bij bijvoorbeeld de case Zutphen was de keuze logisch om ondergronds te gaan. Ook komt bij ondergronds bouwen meer effecten kijken dan ik vooraf dacht. Zo dacht ik dat vooral naar de toekomst op lang termijn gekeken moest worden maar zo heeft bijvoorbeeld ruimtedruk ook invloed op de opties.

De uitkomsten zijn echter gebaseerd op twee cases en de interpretaties van de onderzoeker. Doordat bij dit onderzoek gebruik is gemaakt van interviews kan het zijn dat de antwoorden die gegeven zijn bij een tweede interview niet exact hetzelfde zijn. Echter is in dit onderzoek uitgelegd hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke stappen daarbij ondernomen zijn. Op die manier is het onderzoek reproduceerbaar.

Dit onderzoek kan echter niets zeggen over andere cases in Nederland. Wel kan uiteindelijk blijken dat de conclusies van dit onderzoek toepasbaar zijn op soortgelijke cases, maar op dit moment kan hierover nog niets gezegd worden. De verdere conclusies over ondergronds bouwen worden pas duidelijk bij het uiteindelijke onderzoek van het COB waarbij alle deelonderzoeken uitgevoerd zijn.

8 Literatuur

Gebruikte websites en literatuur:

AD, (2017). *Federatie Centrumondernemers Enschede gooit handdoek in de ring*.
<http://www.ad.nl/enschede/federatie-centrumondernemers-enschede-gooit-handdoek-in-de-ring~a87168a3/>.

Geraadpleegd op 28-03-17

Beleidsvaluatie.info, (2017). *Basismodel ex post beleidsevaluatie*.
<http://www.beleidsvaluatie.info/de-kern-van-beleidsvaluatie/ex-post-evaluatie/basismodel-ex-post-beleidsvaluatie-beleidsvaluatie-info/>.

Geraadpleegd op 17-01-17.

Bosch, J.W. (2003). *De paradox van ondergronds bouwen*. Delft: Delft University Press.

Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten. (2011). *Management in netwerken*. (3^e druk). Den Haag: Boom. Lemma uitgevers.

CBS, (2016). *Nederland telt 17 miljoen inwoners*.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/12/nederland-telt-17-miljoen-inwoners>.
Geraadpleegd op 15-12-16.

COB, (2016). *Over het COB*.
<https://www.cob.nl/over-het-cob/waarom-hoe-wat-wie.html>.
Geraadpleegd op 5-12-16.

Eekelen, B. van, Albers, N., Bussel, B. van, Bijleveld, E., Berg, J. van den, Hinsenveld, M. (2013). *Zeven sleutels voor een waardevolle afweging*. Rotterdam: Sirene Ontwerpers.

Knaap, P. van der & Schilder, A. (2004). *Resultaat gericht sturen en evalueren*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Liefland, S. van, Stratum, R. van, Werksma, H. (2016). *Meerwaarde met de ondergrond*. Delft: COB

Ministerie van Financiën, (2003). *Handreiking, evaluatieonderzoek ex post*.
<http://www.beleidsvaluatie.info/wp-content/uploads/2011/08/Ministerie-van-Financien-2003-Handreiking-evaluatieonderzoek-ex-post.pdf>.
Geraadpleegd op 23-12-16.

Rekenkamer, (2002). *Onderzoek naar de oorzaken van de overschrijding in het project Van Heekplein gemeente Enschede*.
http://www.rekenkamerenschede.nl/onderzoeken/2002/00001/Eindrapport_Rekenkamer.pdf/.
Geraadpleegd op 20-01-17.

SHSEL Stichting Historische Sociëteit Enschede-Lonneker.
<http://www.shsel.nl/canon/>
Geraadpleegd op 05-02-17.

Swanborn, P.G. (2013). *Case studies*. (2^e druk). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Teisman, G.R. (2001). *Besluitvorming en Ruimtelijke Procesmanagement*. Delft: Eburon.

Woerdman, E. (2009). *Politiek en politicologie*. (3^e druk). Houten: Noordhoff Uitgevers Groningen.

Gebruikte dossiers van de gemeente Enschede:

Dossier:	Ontwikkeling van Heekplein, projectorganisatie
Periode:	1997-2001
Nummer:	2077
Dossier:	Exploitatie van gronden
Periode:	1997-2006
Nummer:	2080
Dossier:	Exploitatie van gronden van Heekplein map 2
Periode:	2000
Nummer:	6931
Dossier:	exploitatie van gronden van Heekplein
Periode:	1997
Nummer:	6928
Dossier:	Exploitatie van gronden Van Heekplein
Periode:	1996
Nummer:	6927
Dossier:	Exploitatie van gronden Van Heekplein projectorganisatie
Periode:	1995-2001
Nummer:	6926
Dossier:	Van Heekplein map 2
Periode:	1999
Nummer:	6950 (map II)
Dossier:	Parkeergelegenheden: Parkeergarages
Periode:	2001-2002
Nummer:	2165
Dossier:	Binnenstadsboek Gemeente Enschede
Periode:	(1971) 1987-1996 (2002)
Nummer:	267:567
Dossier:	ontwikkeling van Heekplein; Parkeergarage concept VO
Periode:	1999-2000
Nummer:	2021/0283

9 Bijlage

9.1 7 sleutels methode

Sleutel 1

1. Welke actoren hadden wel een belang bij de ondergrondse oplossing en waarom, en welke actoren niet en waarom?
2. Was de urgentie bij de actoren groot genoeg voor een ondergrondse oplossing?
3. Was er sprake van een gezamenlijk proces, zijn hierbij alle actoren gelijk behandeld en hoe zijn alle belangen samen gebracht om tot een positief besluit te komen?
4. Welke actoren zijn tegenstanders gebleven of waren aan het einde nog tegenstanders en waardoor kwam dit?

Sleutel 2

1. Welke waarden en effecten zijn meegenomen in het besluitvormingsproces?
 - a. Welke zijn uiteindelijk gebruikt in de daadwerkelijke argumentatie en waarom?
 - b. Is hierbij gebruik gemaakt van kwantitatieve of kwalitatieve informatie van bepaalde effecten?
 - c. Zat hierbij verschil tussen boven- en ondergrondse oplossingen?

Sleutel 3

1. In hoeverre hadden actoren vooraf al gevormde oordelen en waren dit enkele actoren of hadden meerdere actoren dezelfde oordelen?(actorenanalyse)
 - a. Werden hierbij boven- en ondergrondse oplossingen gelijkmatig behandeld?
2. Was er bij de actoren een gedeeld beeld over de aard van het probleem, welke criteria die daarbij horen, wat achterliggende belangen zijn, welke oplossingen er waren en welke oplossingen mogelijk op weerstand konden stuiten?
3. Heeft iedere actor afzonderlijk een afweging gemaakt en is dit naderhand besproken om zo tot een gezamenlijk besluit te komen?
4. Wat waren de alternatieven die gebruikt werden door de verschillende actoren op het gebied van ondergrond en hoe werd hier door de actoren tegenaan gekeken?

Sleutel 4

1. Hoe zijn de alternatieven, mogelijkheden en oplossingen uitgewerkt en zijn alle effecten in beeld gebracht?
2. Hoe werden keuzes beargumenteerd?
 - a. Lag de nadruk vooral op kansrijke alternatieven en werd zorgvuldig kansarme alternatieven weggeschreven?
3. Was er sprake van polarisatie of politieke verstrikking met of in eerder genomen beslissingen?

Sleutel 5

1. Hebben de partijen vanuit hun eigen belang gehandeld of op basis van 'samenwerkend onderhandelen' om zo tot een gezamenlijk besluit te komen?
2. Waren de ondergrondse belangen, informatie, kennis en kunde van de verschillende actoren verbonden?

Sleutel 6

1. Was er sprake van ambitieus denken?
 - a. Was hierbij ambitie voor ondergrondse alternatieven?
 - b. Werd er gefocust op besluitbare oplossingen of juist niet?
2. Welke rol speelde het tijdseffect?
 - a. Werd hierbij rekening gehouden met het lange termijn dat bv ondergrondse alternatieven nodig hebben?
 - b. Was er sprake van flexibele ruimtereservering zodat het ontwerp ook op latere tijdstippen nog aangepast kon worden?
3. Is er gekeken naar innovatieve oplossingen om ondergrondse bouwen mogelijk te maken?
 - a. Waarom wel/niet?

Sleutel 7

1. Is de multi-actor arena zodanig ingericht dat besluitvorming plaats kon vinden doordat elke partij een plek had en wat kon inbrengen?
 - a. Hoe waren de partijen met een ondergronds belang hierin vertegenwoordigd?
2. Was er een gedegen start gemaakt met betrokkenen in een open proces?
 - a. Werd er gebruik gemaakt van interactief beleid of was de gemeente te veel leidend en aanwezig?
3. Wat was het gedeelde beeld en de sense of urgency?
4. Was er sprake van een politiek spel waarin geven en nemen voorkwam en waarin besluiten achterkamers gemaakt werden of juist andersom?

9.2 Vragenlijst

Intro

- Hoe kijkt u tegen het bouwwerk aan?
- Wat zijn voor u bijzonderheden aan het bouwwerk?

Besluitvorming

- Hoe is volgens u de besluitvorming verlopen?
 - o Wat had volgens u anders gekund/gemoeten en waarom?
 - o Wat verliep volgens u wel goed en waarom?
 - o Welke partijen waren verantwoordelijk voor het verloop?
 - o Wat heeft uw instantie zelf hieraan gedaan om het verloop te versoepelen?
 - o Wat waren bepalende momenten in de besluitvorming?
- Wat waren in de afweging belangrijke standpunten en percepties voor en tegen de opties?
 - o Zijn alle opties en standpunten ook daadwerkelijk goed afgewogen of zijn er opties van tafel geveegd zonder een goede afweging?
 - Waardoor werd de keuze gemaakt deze niet meer mee te nemen in het proces?
 - Zaten hier ook ondergrondse opties bij?

Actoren

- Welke actoren hadden het grootste belang/invloed?
 - o Sneeuwden de andere actoren daardoor niet onder?
 - o Maakten zij ook gebruik van de positie die zij hadden?
 - o Hoe zorgde andere partijen ervoor dat zij inspraak/zeggenschap kregen?
- Hoe was de verdeling van middelen over de actoren en was dat voor hen een voordeel of nadeel?
 - o Op het gebied van informatie/kennis
 - o Op het gebied van middelen
 - o Welke middelen hadden actoren die gebruikt konden worden?
 - Zijn deze ook daadwerkelijk ingezet?
 - Indien ingezet, wat voor invloed had dit op de besluitvorming?
- Was er ook sprake van coalitievormingen?
 - o Welke actoren vormden die dan?
 - o Welke coalities waren voor en welke tegen?

(Ondergronds) bouwen

- Waarom is er gekozen voor deze optie van bouwen? (ondergronds/bovengronds)
 - o Waarom niet voor de andere optie?
 - Wat waren andere opties?
 - o Is hierbij ook gekeken op lang termijn?
 - o Welke actoren hebben invloed gehad op deze keuze?
 - Wie waren voor- en tegenstanders en waarom?
 - Zijn actoren die eerst voor/tegen waren en daarna andersom?
- Welke waarden zijn nu uiteindelijke gerealiseerd?
 - o Welke gevolgen heeft het bouwwerk gehad op termijn en waren deze voorzien?
 - In hoeverre heeft dit invloed gehad binnen de besluitvorming?

Visie

- In hoeverre geldt de visie die toentertijd gehanteerd werd nu nog steeds? (gezien dat omgeving/stad/visies/bestuurders veranderen)
 - o Is daarmee de gemaakte keuze voor het bouwwerk nog relevant?

9.3 Interviewverslagen

Interview **Gerrit van Buren**
Datum: **12-4-17**
Tijd: **14.00-15.30**
Duur: **42 minuten**
Locatie: **Stadskantoor verdieping 4 te Enschede**
Functie: **Planeconoom (toentertijd) Kwartiermaker (huidig)**

Wat vindt u van de Van Heekgarage zoals die is?

Ik vind het een hele prettige garage als gebruiker. Nadeel wel is de route, je moet even weten hoe die in elkaar steekt. Ik kan me voorstellen dat mensen erin verdwalen. Maar het feit dat we een grote garage onder het centrumplein van de stad hebben vind ik een goede oplossing. Nog steeds. Ik denk als we de garage niet gebouwd hadden en niet de link met het ziekenhuis hadden gemaakt, zou dat een gemiste economische kans zijn geweest. Je ziet ook nu we een aantal voorzieningen goed geregeld hebben dat in de binnenstad relatief weinig leegstand is. In de omliggende gemeenten zie je meer leegstand ontstaan. Terwijl hier de bezoekersaantallen goed zijn. Het is dus een goede ontwikkeling geweest.

Maar de garage is gebouwd in de goede jaren maar daarna kwamen de slechtere economische jaren.

Eind jaren 90 is de besluitvorming geweest, daarna trok in ieder geval de vastgoedkant aan wat liep tot 2010/2011 en toen zakte het in elkaar. Maar in die periode leverde Enschede meer dingen op. Zo is het Muziekkwartier en de ijsbaan ook opgeleverd toen. Die zijn allemaal in de goede tijd gebouwd. In de berekeningen is ook telkens het break-even point berekend. Dus hoeveel jaar duurt het voordat je uit de kosten bent met investeringen maar die verschoof telkens. Maar dat punt blijft altijd schuiven door nieuwe investeringen en veranderende inkomsten.

Maar het idee van de garage was eerst één laag, toen is gekozen voor twee lagen waarmee de garage ook duurder uitviel en uiteindelijk is kostendekkend gebouwd. Maar waarom is dan gekozen voor de tweede laag als dat het veel duurder maakte?

Omdat daar behoefte aan was. Er is geen scenario waarbij je de kosten nooit terug verdiend, het termijn veranderd alleen steeds.

Maar waarom is dan gekozen voor ondergronds en niet bovengronds?

Omdat bovengronds meer beperkingen geeft. Ondergronds betekent meer ontwikkeling boven de grond zeker in het centrum van de stad. Bovengronds kan, maar dan zal er boven op de garages verder gebouwd worden. Maar stedenbouwkundig is dat niet mooi en daarom is dat ook niet gedaan. Maar stel je kiest ervoor om een garage op het plein te bouwen dan ben je sowieso al de markt kwijt, daar is dan simpelweg geen ruimte meer voor. De markt is wel een publiekstrekker, dus wil je die en een goede gebiedsontwikkeling dan kun je eigenlijk alleen maar ondergronds. En of je dan één of twee lagen doet kun je over discussiëren. Twee lagen is wel aanmerkelijk duurder dan één laag ook gezien het feit dat de tweede laag in het grondwater terecht zou komen. De parkeergarage zit namelijk aan de stuwwal kant waardoor het water een kant opgaat.

Van Buren tekent de situatie in Enschede, tekening opgenomen in notities.

Maar het grondwaterprobleem was op voorhand al bekend. Achteraf gezien is het de investering ook waard geweest omdat je een rendabele parkeerplek hebt.

Maar werd vooraf ook zo gekeken tegen de investering?

Als je kijkt naar een businesscase moet je de investering altijd terug zien te verdienen. Alleen met welke periode je hem terug wilt verdienen was een discussie. Als gezegd werd dat de garage zich terug had moeten verdienen in 10 jaar was het een onrendabele investering geweest.

Maar is dat dan niet te makkelijk om te zeggen? Als de garage groter moet schuif je de periode gewoon op met 10 jaar.

Dat is dus een politieke keuze. Als je bedrijfseconomisch kijkt moet je hem binnen zoveel jaar afschrijven en dan moet je de kosten goed gemaakt hebben. Maar politiek gezien moet je kijken hoelang je ermee wilt doen. Dat zijn twee verschillende soorten trajecten. Maar bij het kostenplaatje wordt dan ook meteen rekening gehouden met enige investeringen die gedaan zullen gaan worden om de garage ook zo lang in functie te houden. Maar of die goed ingeschat worden is het risico wat eraan vast zit. Zodra de kosten hoger worden dan je geraamd had duurt het langer met terugverdienen.

Hoe zit dat dan met de Bijenkorf en Holland Casino?

Die hebben betaald voor de grond waardoor het plein gedekt kon worden. De financiering liep namelijk via de gemeente. Maar de dekking moest wel via deze manier omdat het anders niet rond zou komen.

Er waren verschillende actoren betrokken bij het project, maar iedereen was positief. Zijn er ook mensen tegen het project geweest?

Er zullen vast wel mensen tegen geweest zijn.

Maar als in grotere groep? Of instantie?

Er was wel weerstand tegen het helemaal openbreken van het plein door de centrum ondernemers aangezien dat de bereikbaarheid van de winkels zou beïnvloeden. Maar uiteindelijk zijn de bezoekersaantallen gelijk gebleven.

Wel zijn er protesten geweest vanuit milieudefensie doordat een hele kastanje structuur gekapt moest worden maar dat heeft geen invloed gehad op de besluitvorming.

Het doorknippen van de Boulevard, is dat een goede beslissing geweest?

Voor de verkeersstromen is geprobeerd zoveel mogelijk op de singels te doen. Maar er heerst nu nog steeds een discussie over de verbinding noord-zuid vanwege het vele sluipverkeerd rond het centrum en dan specifiek achter de V&D. Veel mensen gebruiken dat om van Noord naar Zuid te komen terwijl dat eigenlijk via de Singels moet. Maar voor de mensen die de stad niet kennen is de sluiproute heel logisch dat ze die nemen maar het mag niet.

Maar aangezien er nog veel sluipverkeer is, was het niet veel beter om de Boulevard gewoon te behouden?

Maar dan doorkruis je het gehele centrum.

En een tunnel dan?

Weet jij wat een tunnel kost?

Maar dat is niet de investering waard?

Ligt eraan welk probleem je er mee wilt oplossen. Want voor de doorstroming is gekozen om de Singels te gebruiken en niet meer de Boulevard. Maar dat ligt allemaal vast in het verkeer circulatieplan. Maar vroeger moest natuurlijk alles door de binnenstad, nu gaat veel via de Singels en de Rijksweg 35.

Maar ondergronds is de beste keuze geweest?

Ja, maar het was stedenbouwkundig nogal een uitdaging. Want hoe zorg je voor een echt centrumfunctie. Want met een bovengrondse oplossing ben je je pleinfunctie kwijt. Nu zeggen mensen die er tijden niet geweest zijn positief zijn over de ontwikkelingen. Maar financieel is

ondergronds misschien niet de beste keuze maar stedenbouwkundig wel. Maar ook de exploitant is heel belangrijk. Zou bijvoorbeeld Q-park de garage doen, die zou de terug win tijd veel korter willen maken. Dus die zou niet zo snel investeringen zoals de overheid dat doet. Commerciële instellingen kijken daar anders tegenaan dan de overheid. Maar in het centrum heeft de gemeente alle parkeergarages in handen behalve de zuidmolen die van Q-park is. Maar die parkeerplekken hebben geen invloed op de van Heekgarage. Maar in de tariefstelling is bovengronds duurder dan ondergronds. Maar ook buiten de stad kun je parkeren waarbij bussen naar het centrum gaan. Dat is niet in plaats van de garage maar een goedkopere oplossing voor de mensen en om de stroom naar het centrum minder te maken.

Maar omdat het proces zo snel ging en de druk meer werd is er voor gekozen om meer externe mensen te huren zodat de nodige kennis ingebracht kon worden.

Holland Casino en de Bijenkorf oefende druk uit op de gemeente, kan dat zomaar?

Ja hoor, ga er maar vanuit dat het vaker gebeurt. Zodra een partij voor een bepaalde tijd iets wil hebben en daarna de investering intrekt, dan is de vraag aan de gemeente hoe hard wil je het spelen en hoe hard is het geld nodig. Maar dit komt voor in veel meer projecten. In het geval van Holland Casino en de Bijenkorf was niet alleen het geld maar ook de werkgelegenheid belangrijk voor Enschede. Maar in het algemeen is het voor een gemeente altijd lastig want een gemeente doet nooit wat alleen en zal altijd met marktpartijen moet overleggen die moeilijk kunnen doen als hun belang geschaad wordt.

Maar is dat dan niet heel moeilijk aangezien de gemeente het voor het maatschappelijk belang doet en de actoren vaak voor het eigen belang?

Maar daar moet je niet moeilijk over doen. Ondernemers hebben niet het doel om de gemeenschap te dienen. Die willen winst maken. Dat proberen ze wel in harmonie te regelen met de gemeente aangezien zij ook afhankelijk zijn van de gemeente maar er zal altijd een spanningsgebied blijven. Maar een gemeente zal vaak investeringen doen die niet rendabel zijn maar in het belang is van de maatschappij.

Interview **Jitze Rinsma**
Datum: **11-4-17**
Tijd: **13.30-15.00**
Duur: **1 uur en 6 minuten**
Locatie: **Lorentzlaan 20 Enschede (bij dhr. Rinsma thuis)**
Functie: **Hoofd afdeling Verkeer (toentertijd) inmiddels met pensioen**

Wat vindt u van de Van Heekgarage, het plein zoals het nu is?

Het plein is kleiner geworden dan het vroeger was, en behalve op de dinsdag en de zaterdag was het echt een autoparkeerplaats met een weg er overheen. Het is nu meer een verblijfsplein en ook de hele zuidkant van de Boulevard is er nu meer bij betrokken. Aan de oostkant is de Klanderij helemaal afgebroken en opnieuw opgebouwd met een betere structuur. Dus je hebt nu qua verblijf en loopstructuur nu een veel beter plein dan voorheen met een redelijke maat. Het is een heel groot verschil met hoe het daarvoor was.

Ook beter?

Ja, veel beter. Op dinsdag en zaterdag was de markt er en reden elke dag zo ongeveer 15.000 auto's per dag langs het plein. Op de andere dagen waren, omdat het plein zo centraal lag, de parkeerplaatsen goed bezet.

Is de Van Heekgarage daar dan een verbetering in? Ook omdat die ondergronds zit?

Kijk, bij een parkeergarage moet je altijd meer moeite doen om naar binnen te rijden en naar buiten te gaan dan bij een parkeerplaats zoals die op het plein. Wat je hier ziet is dat de garage heel centraal ligt en je rijdt op een hele natuurlijke manier naar binnen. Met name vanuit de oostkant maar ook vanuit de andere kanten en dan ben je meteen op de plek waar je moet zijn. Het idee was ook eerst dat er één bak op min 1 onder het plein en de Boulevard zou komen, en dat je op die manier een goedkope ondergrondse oplossing zou hebben die niet in het grondwater zou zitten en die qua bouwkosten per parkeerplaats ook beperkt zou zijn. Dat was in eerste instantie het idee. Maar er kwamen ook andere zaken bij kijken. Als je het plein kleiner wilt maken moet er ook bebouwing om heen.

Zo zijn de Bijenkorf en Holland Casino binnen gehaald. Die hadden eisen en die zijn ook ingewilligd. Die wilden o.a. het parkeren onder hun gebouw hebben. Qua belegging is het dan op termijn meer waard dan wanneer je het niet hebt. Dat heeft invloed gehad op de structuur van de garage. Dat was een heel lastig onderhandelingstraject. Het enige doel vanwege de parkeergarage vanuit de gemeente was dat de garage kostendekkend zou zijn. In eerste instantie zou de garage alleen de parkeerplekken dekken die op het plein en directe omgeving lagen met 500 extra plekken voor de toegevoegde functies rondom het plein. Ook waren toentertijd de economische vooruitzichten heel goed en dacht men van na enige aanloop jaren met verlies gaat tgv de groei de garage wel rendabel worden. Omdat er weer meer vertrouwen in de economie is en bezoekers meer zijn gericht op Enschede dan op Almelo of Hengelo neemt het gebruik van de parkeervoorzieningen en in het bijzonder de van Heek garage sedert 2014 weer toe. Blijkbaar doet de combinatie van een binnenstad en een leuke Oude Markt het goed. Maar het is ook wel een landelijke trend dat de kleinere steden het minder goed doen. Overigens heeft de garage op zaterdagen altijd vol gestaan.

Maar dat is toch ook waar de gemeente zich toentertijd op gericht heeft?

Ja, de gemeente had hele hoge ambities. Het Stadserf werd opnieuw ingericht en er kwam nieuwe bestrating. Maar dat is natuurlijk eens in de 25 jaar ook nodig dat dat gebeurt. De laatste jaren is verspreid over de binnenstad de nodige nieuwbouw en vernieuwbouw plaats gehad en dat gaat nog door.

De Bijenkorf en Holland Casino hadden dus veel invloed, wat voor invloed hadden zij?

Nou, de Bijenkorf en Holland Casino wilden graag de gebouwen waar zij zich in vestigden in eigendom hebben en daar stelden ze eisen aan. Daar wilden zij ook graag parkeerplekken onder hebben. En die zijn er ook onder gemaakt. Het pand van de Bijenkorf is van een pensioenfonds. De ontwikkelaar van die panden gaat met partijen om de tafel zitten want er moet uiteindelijk wel iemand zijn die de portemonnee gaat trekken. Het is dus uiteindelijk gelukt om de gebouwen bij elkaar te krijgen met een plein waar ook de markt tevreden mee is. Want dat was ook een hot item. De markt had eisen qua grootte van het plein en na de realisatie werd de hele dinsdagmarkt aanzienlijk kleiner dan voordien.

Was de invloed van de markt groot? De markt moest tijdens de aanleg van de garage en het plein tijdelijk ergens anders heen. Dat gaf een heleboel gedoe en leidde tot hoge kosten.

En de andere winkels aan het plein zoals de V&D?

Nou, die dachten natuurlijk wel van het wordt even lastig, maar uiteindelijk moet het aantrekkelijker worden om hier in de binnenstad te komen winkelen. Dus hebben zij er belang bij dat het gebeurt. Er waren dus ook niet echt tegenstanders tegen het plan.

De dagmarkt bijvoorbeeld was zag er voor de aanpassing van het plein niet zo mooi uit, die zijn nu beter opgenomen in dagwinkels.

In het begin was het idee om een tunnel onder het plein door te laten lopen al voordat het idee van de garage er was.

Dat klopt, daar is ook over gesproken. Maar als je wilt stimuleren om geen auto's meer door de binnenstad te laten lopen moet je geen snelle oplossing maken in de vorm van een tunnel. Het had wel gekund, er zijn voorbeelden waarbij je vanuit een tunnel een parkeergarage in kunt. Maar dan was het allemaal nog veel duurder en complexer geworden. Per dag reden er namelijk 15.000 auto's over de Boulevard waarvan 2/3 daar er niets te zoeken had en eigenlijk via de singels hadden horen te rijden. In het mobiliteitsplan uit 1996 werd heel expliciet aangegeven dat de binnenstad autovrij gemaakt moest worden en omdat verkeer over "rondwegen af te kunnen wikkelen moet je dan de singels, maar ook de buitenring, goed voor elkaar hebben.

Maar het autovrij maken van de binnenstad was leidend?

Maar zonder financiers van buitenaf is het voor de gemeente ook moeilijker. Enschede was toentertijd niet rijk en met de grondverkoop aan Holland Casino en de Bijenkorf kon de aanleg van het plein gefinancierd worden en de parkeergarage moest zichzelf terug gaan verdienen. Maar leg je dan een tunnel aan, zoals in Nijverdal, dan is er veel geld van nader overheden nodig. En dat is een heel langdurig traject voordat het financieel rond is. In Enschede was het project complex met veel actoren en is tussen 1998 en 2001 de besluiten genomen en in 2003 was het helemaal klaar. Dat had er ook mee te maken dat Holland Casino zei wij willen eind augustus 2002 open dus moet het dan klaar zijn. Aan de westkant dan.

Ik heb ook vernomen dat het misschien beter geweest is om niet ondergronds, maar bovengronds een garage te bouwen. Is de ondergrondse keuze de beste geweest?

Bovengronds is altijd goedkoper dan ondergronds. Het was eerst het idee om één laags ondergronds te gaan. Eén bak met drie parkeerbeuken breed. Dan was het een relatief goedkope bak geworden en toegankelijk vanuit twee kanten. Het is verhoudingsgewijs wel een hele grote garage.

Maar waarom is dan toch gekozen voor een twee laagse terwijl dat ingewikkelder en duurder is?

Het is een heel kortdurend proces geweest. O op een gegeven moment ben je zo ver met de planontwikkeling dat je niet meer opnieuw kunt beginnen of hele andere alternatieven kunt onderzoeken. Daar is gewoon de tijd niet meer voor. Misschien had de gemeente toen, is niet aan de orde geweest, moeten zeggen tegen Holland Casino en de Bijenkorf bouwen jullie een garage aan de westkant dan bouwt de gemeente een garage aan de oostkant.

Maar het idee was toch ook eerst om met twee losse garage te gaan werken?

Dat is voor zover ik me kan herinneren niet waar. Ik heb toentertijd met iemand uit Den Haag gepraat die al gewerkt had aan zo'n project en vanuit daar hebben we gekeken hoe willen we het hebben en daar kwam één bak uit. Daarop is toen verder gewerkt. . Vanuit meerdere opzichten (garages is op drukke tijden en bij calamiteiten altijd in en uit te rijden is een ondergrondse garage met één bak een goede oplossing en daarbij heeft de gemeente altijd gezegd dat ze zelf het eigendom en beheer wilde hebben. Dus dat speelde ook een rol.

Maar speelde de dichtheid van de binnenstad ook een rol dan?

Waar moet je anders de garage bouwen? Het ziekenhuis bijvoorbeeld wilde bij het maken van haar nieuwbouwplannen een garage op bestaande gebouwen realiseren maar dan is het de vraag of de constructie daar sterk genoeg voor is. Toen het Muziekkwartier kwam hebben we vanwege kosten gekeken of op de Irenegarage eventueel nog een laag gebouwd kan worden. Constructief kan dat. Ook de garage op het Stationsplein kan nog een kleine laag aan.

Opvallend is dan wel dat onder het Van Heekplein een grote ondergrondse garage zit, maar ondertussen zijn er ook nog verschillende bovengrondse garages (Irene, Stationsplein).

Die waren er al en hebben nog een bepaalde boekwaarde. Bij de Irene zit een heel winkelcentrum. Die kun je niet zomaar sluiten of de bezoekers zo ver laten lopen. Je moet ook meer denken vanuit waar de bezoekersstromen vandaan komen. Die komen uit verschillende richtingen en dan moet je proberen op alle bronpunten, dus waar de binnenstad begint, daar moet je zorgen voor parkeergelegenheid. Vanuit daar gaan mensen dan de stad in. Zo is het idee dat mensen uit het noorden gebruik maken van de Irenegarage. De mensen vanuit het zuiden moeten we in de Van Heekgarage krijgen. Dat is zowel verkeerskundig een vraagstuk als over het functioneren van de binnenstad.

Wat ook zo is, is dat toen de V&D in de zeventiger jaren vanuit zijn oude pand aan kruispunt de Graaff naar het Van Heekplein ging werd het winkelgebied zuidelijker getrokken. Dat effect werd versterkt met de verbouwing van het Van Heekplein. Het verbaast mij, en anderen, dat het met de Korte Hengelosestraat nu nog zo goed gaat aangezien het winkelgebied nu zuidelijker ligt. Het heeft er waarschijnlijk mee te maken dat veel mensen vanuit het noorden en vanaf het station de binnenstad via de Korte Hengelosestraat binnen komen.

Was het plan té ambitieus?

Misschien wel, maar de bebouwing het plein en de garage liggen er nu 15 jaar en hebben aan andere ontwikkelingen een boost gegeven en niemand praat meer over het proces **Is het project financieel niet goed verlopen**

De garage is uiteindelijk binnen het krediet gebouwd.

De grondexploitatie ging voor zover ik me kan herinneren van positief naar negatief.

Toch apart dat eerst positief was maar uiteindelijk negatief bleek.

Het was een zeer complex project waarbij j niet alle risico's vooraf zijn te voorzien daardoor kan een project van positief negatief worden.

Interview Timo Kemerink op Schiphorst
Datum: 13-4-17
Tijd: 12.30-14.00
Duur: 23 minuten
Locatie: Stadskantoor verdieping 5 te Enschede
Functie: Senior Adviseur Parkbedrijf

Wat vind je van de garage zoals die nu is en die er nu ligt?

Hij ligt er goed bij momenteel, maar dat komt ook omdat wij sparen om groot onderhoud te kunnen uitvoeren en dat is ook nodig. In elke memo en nota schrijf ik toch wel dat het belang van deze garage voor Enschede heel groot is. Met 1750 plekken is het een belangrijk aandeel want waar anders laat je zo veel auto's. Morgen (goede vrijdag, 14 april 17) is een duitse dag en zal de garage vier keer vol zitten. Vanuit de parkeerbranche kan ik wel zeggen dat loopafstand voor mensen alles bepalend is. Nog los gezien van het feit dat een bovengrondse garage minder mooi is, staat die vaak ook aan de rand van het centrum. Ik ken ook weinig voorbeelden van garages die midden in het centrum zitten.

Je hebt dan wel de bovengrondse garages in Enschede,

Ja, maar die zitten al weer meer aan de rand dan de van Heekgarage.

Zijn die nog wel rendabel om te hebben dan?

Ja, want dat zijn bovengrondse en die renderen beter dan een ondergrondse. Omdat wij daar veel minder kosten hebben aan onderhoud en exploitatie. Dus de bovengrondse zijn zeker rendabel.

Zijn er dingen waarvan je zegt dat had toentertijd anders aangepakt moeten worden?

Wij zijn de grootste parkeergarage van Nederland, maar dat brengt wel risico's met zich mee. Helemaal als je kijkt naar beheer en onderhoud. In dat opzicht waren drie kleinere garages met een capaciteit van 1750 beter geweest. Zo kun je garages afsluiten en houd je de andere open. Nu met één grote kan dat niet. Als we nu verbouwen moet dat snachts of op de twee zondagen dat er bijna geen mensen zijn. Dus dat zou ik anders gedaan hebben. Maar verdere zaken gaan heel erg in op de inrichting.

En financieel dan?

Nou de Van Heekgarage blijft nog wel een tijd verlieslijdend. We zijn nu namelijk nog allerlei investeringen aan het terugbetalen. Recent hebben we weer 20 miljoen geïnvesteerd. Voordat dat weer terug verdiend is zal nog wel een jaar of 30 duren, als er niet weer een crisis voorbij komt. Maar de garage is essentieel voor het functioneren van de binnenstad dus moet de garage dan winstgevend zijn. Door de garage ondergronds te bouwen heeft het plein kunnen ontwikkelen.

Heeft de garage nog wel de goede capaciteit voor nu?

Op piek momenten niet. Op zaterdagen en dagen zoals goede vrijdag staat de garage helemaal vol. Dus nee, er is niet genoeg capaciteit. Maar er is onderzoek gedaan in Enschede naar het totale plaatje en daaruit blijkt dat Enschede genoeg parkeerplekken heeft. Piekmomenten daar gelaten want het is heel duur als je de garage groter wilt maken om de piekmomenten aan te pakken, maar dat is meer een beleidsvraag. Wil je dat Enschede dat kan? Maar een garage wordt natuurlijk ook op normen gebouwd en voor de echte grote piekmomenten zijn er draaiboeken over hoe het verkeer dan geleid moet worden. Maar nu met de nieuwe parkeernota wordt ook al steeds meer rekening gehouden met dat auto's steeds iets minder belangrijk worden en gaan we ook meer rekening houden met autonome auto's.

Interview Wim van den Oudenalder
Datum: 16-5-17
Tijd: 13.00-14.30
Duur: 1 uur
Locatie: Katreinetoren te Utrecht
Functie: Businessmanager Parkeren NS

Kunt u wat vertellen over de besluitvorming?

Zal ik je allereerst vertellen waarom Zutphen bovengronds is en niet ondergronds?

Het is namelijk een plot die zich niet leent voor een ondergrondse garage. Je hebt namelijk niet veel werkruimte doordat de grond vlak naast het station ligt en daarmee ook veel van de ondergrondse leidingen kunt tegenkomen. Maar ook andere zaken spelen mee. Daarnaast werkt de NS met een businesscase en hebben de parkeergarages bij stations vaak acties waarbij reizigers niet de volle pond hoeven te betalen. Niemand wil namelijk en veel betalen voor parkeren en voor het reizen. Dit betekent echter wel dat het hele verdienmodel aan gort ligt. Want met de weinige winst die je maakt moet je ook nog investeren. Dat betekent bij een bovengrondse garage dat je eigenlijk al nooit een rendement kunt halen op de exploitatie. Dat is één van de redenen om in Zutphen niet ondergronds te gaan. Maar eigenlijk is dat ook heel logisch, want wanneer ga je ondergronds? Wanneer er bovengronds geen plek meer is. Maar vanuit de NS hebben we eigenlijk een hele simpele redenering. Als we op een maaiveld een parkeerterrein kunnen maken, dan doen we dat. Dat is namelijk de laagste investering. Als dat niet kan, dan gaan we het liefst bovengronds bouwen. Als dat ook niet kan gaan we ondergronds. Maar vaak combineer je het ondergronds bouwen met een functie op de bovengrond. Bij bovengronds heb je vaak ook nog hoe het eruit moet zien en passen in de omgeving, dat heb je natuurlijk niet bij een ondergrondse garage. Dus daar zul je dan wel meer geld aan uit moeten geven. Maar om dus in Zutphen voor bovengronds te gaan heeft een hele simpele reden: omdat het de goedkoopste oplossing is. Het was ook niet noodzakelijk om ondergronds te gaan en moeilijk te doen. Het gebied is namelijk in ontwikkeling en je hebt daar alle ruimte. Dus tijdens het ontwerpen was er ook geen noodzaak om duur te gaan ontwerpen.

Maar met blik op de lange termijn, is het dan geen goede optie om ondergronds te gaan?

Als het gebied zich steeds meer ontwikkelt, betekent dat ook dat de loopafstanden naar de garage toe steeds langer worden. Dus dan is het een veel logischer idee om nog een parkeergarage te bouwen. Die weer op een optimale loopafstand ligt voor de nieuwe functies. Zo voorkom je ook dat je investeert in garages die daarna leeg komen te staan. Maar je ziet vaak ook dat de gemeente stuurt op eerst de garage vol, daarna pas een nieuwe.

Als je kijkt naar de parkeergarage in Zutphen was het niet mogelijk om die rendabel te realiseren. Vanuit de NS moeten wij wel rendabel kunnen zijn. Wij zijn een BV met het Rijk als aandeelhouder en die wil wel graag rendement zien. Wij proberen nu bij veel stations parkeergarages te realiseren en zijn daarom ook in gesprek gegaan met Zutphen. Daar kwam bij dat vanuit de gemeente Zutphen de behoefte was om een parkeergarage te bouwen met 275 plekken en binnenstads parkeren op te heffen en naar die garage toe te trekken. Toen zijn wij met hen in gesprek gegaan en ook gekeken van welke subsidie mogelijkheden zijn er. Hoe kunnen wij komen tot een rendabele businesscase. Maar ook om rendabel te worden. Met subsidies en staatssteun is niks mis mee. Je mag het ontvangen zolang het maar geoorloofd is. Wij kunnen in aanmerking komen voor subsidie als wij een investering moeten doen die niet rendabel is, maar wel een investering is voor het publiek. Wat dus in Zutphen het geval was. Het tarief is 3,50 per dag met 375 parkeerplekken en ga uit van 200 parkeerdagen. Dat betekent dat 700/750 omzet hebt. Daar moeten dan de exploitatiekosten nog vanaf van ongeveer 400 euro dan hou je ongeveer 200/300 euro per parkeerplek over en dat is dan je budget om te investeren. Dan zie je gewoon dat je geld tekort komt. Maar de garage is gesubsidieerd door het Rijk, de provincie en de gemeente heeft nog een bedrag er bij gedaan. De subsidie die gekregen is, is de DAEB (Diensten Algemeen Economisch Belang). Bij deze staatssteun gaat het erom dat de markt niet normaal omzet kan maken, maar wordt er wel omzet gemaakt. Dat

moet je kunnen aantonen maar dat kan hier vrij makkelijk. Het was namelijk een openbare aanbesteding en op basis van het plan van eisen wordt een kostenplaatje gemaakt. Zo kun je heel makkelijk aantonen hoeveel de bouw en ontwikkeling kosten. Dat is wat lastiger voor de exploitatie. Je gaat dan op basis van aannames voor een periode voor de vastgoed en de exploitatie. Maar omdat je hiervoor geen prijs kunt krijgen vanuit de markt ga je benchmarken. Het traject voor een ondergrondse garage is nog veel uitgebreider dan voor de bovengrondse. Uitgangspunt is wel dat je de gebruiker zoveel mogelijk laat betalen voor wat hij gebruikt. Uitgangspunt vanuit de overheid is dat je niet te veel kosten mag verhalen op de gebruiker. Een ondergrondse garage is veel duurder, maar dat betekent niet dat je dan 7 euro kunt gaan vragen in plaats van 3,50. Dus de keuze om bovengronds te gaan is heel makkelijk gemaakt.

Is überhaupt de afweging wel gemaakt om ondergronds te gaan dan?

Dat heb je allemaal vrij snel op een rijtje. Het heeft absoluut geen zin om ondergronds te gaan. Daarnaast kun je de ondergrondse garage niet zien. Klinkt heel stom maar in een ondergrondse garage is het vaker donker. In maaiveldopzet is het overzichtelijk. Dus vanuit sociale veiligheid is dat het beste. In Zutphen kun je door de lammelen heen kijken wat de veiligheid bevordert. Dus de belangrijkste afwegingen zijn kosten, noodzaak en beleving. Maar wij investeren ook meer in de beleving. De begane grond van de garage in Zutphen is 3 meter hoog. Hoger dan normaal maar op die manier kunnen er ook winkeltjes in. Maar ook vanwege de open structuur is er een natuurlijk ventillatie en lichtinval. Scheelt ook weer op de exploitatie. Wat je vaak bij andere garages ziet is dat veel geld gaat naar de bouw, maar niet naar de beleving. Ik stop liever geld in waar de klant profijt van heeft dan in een ondergrondse voorziening. Maar dat is een afweging die gemaakt wordt. Maar bij bovengrondse garages moet je bij het ontwerp wel rekening houden met de omgeving. Als auto's er namelijk in rond rijden heb je schijnende lampen, hoe ligt de garage in de omgeving. Ons plan van eisen is voor alle garages hetzelfde maar het ontwerp zelf passen we aan aan de omgeving. Maar vanuit de NS gaan we het liefst voor de maaiveldoptie. Die is het simpelst en goedkoopst.

Maar zonder de subsidies was de garage er ook niet gekomen?

Nee. Dan was die gewoonweg te duur. Kijk, we hoeven als NS niet veel winst te maken, maar failliet gaan is ook niet de bedoeling. Wij zijn wel gewoon een onderneming. Daarbij hebben wij ook de optie om overheden aan te spreken en subsidies te krijgen. Ook speelt mee dat de garages die wij willen bouwen een publiek doel dienen en geen commerciële. Ook is er subsidie via 'goed op het spoor' binnen gekomen. Deze is echter wel alleen voor als het ten behoeve komt van de reiziger. Maar er kwam dus vanuit het Rijk geld, dat is over gegaan naar de provincie, die heeft zijn deel toegevoegd. Dat is door gestuurd naar de gemeente en die heeft haar deel toegevoegd. Dat gehele bedrag is naar de NS gestuurd. Op die manier worden de bedragen gecontroleerd door meerdere instanties.

Waren nog mensen tegen het idee?

Nee. Maar gemeenten zelf zijn nooit tegen het idee en bewoners kiezen de partijen binnen de gemeente. Dat is de politiek. Daarmee kijkt de gemeente ook naar politiek en maatschappelijk draagvlak en niet alleen kosten. Maar de gemeente houdt vaak ook wel rekening met andere partijen anders blijf je maar procedureren en komt het project nooit van de grond en dat wil je ook niet. Op het moment dat wij een project willen gaan uitvoeren gaan wij eerst met allerlei partijen om de tafel. Zo krijg je dat je al met vele partijen hebt gesproken en niet later in de besluitvorming of bouw op veel tegenstand aan loopt. Dat zit hem in het inperken van risico's. Oftewel houd het simpel. Je moet vanuit het gebruik denken en de garage bouwen.

Interview Edwin Koning
Datum: 1-5-17
Tijd: 15.00-16.30
Duur: 36.54
Locatie: Lijmerij 23 Zutphen
Functie: Gebiedsmanager

Ik heb de garage net al even bekeken en hij is best groot, groot genoeg?

Kijk, hij is gebouwd op prognoses en ook om omliggende parkeerplekken te kunnen opvangen. Zoals bij de ijsselkade is een parkeerplek, maar die gaat er binnenkort uit. Dus het is nu nog rustig, ook door de vakantieperiode, maar uiteindelijk komt alle parkeercapaciteit van het station bij de garage te liggen. Zo een garage bouw je natuurlijk met de capaciteit voor 30/40 jaar. Je kijkt niet alleen naar de benodigde capaciteit van nu maar probeert ook vooruit te kijken.

De garage is open sinds januari?

Klopt en er zit een fietsgarage onder. Daar is momenteel nog heel veel ruimte maar die is namelijk gemaakt op de groei. De prognose is namelijk dat het aantal zal toenemen. Maar dat hangt samen met de fietsgarage aan de voorkant. Die is opgeleverd in 2004 en daar was het in het begin ook niet druk. Nu zie je dat die vol loopt. Dus de extra capaciteit die we nu geleverd hebben is wel nodig.

Kunt u wat vertellen over het verloop van de besluitvorming?

Het is al een hele oude wens om hier een parkeergarage te bouwen. Ook om al het parkeren te concentreren. We hebben als gemeente afspraken gemaakt met de NS, de grondeigenaar, dat we de gebieden ontwikkelen in de omgeving en daarmee ook zouden kijken naar alternatieven voor het parkeren. Om gebieden in ontwikkeling te kunnen nemen, moet je het parkeren wegnemen. Zo hebben we dus gezocht naar een oplossing om het parkeren te kunnen concentreren. De koopovereenkomst van de grond aan de gemeente is in 2011/2012 geweest. Daarmee hebben we dus gezegd dat we samen op zoek gaan naar een oplossing voor het parkeren in dat gebied. In 2007/2008 hadden wel al een visie waarin een parkeervoorziening was opgenomen. Het idee om iets met het parkeren te doen was er dus al wel, maar nog geen concrete plannen omdat we er nog geen geld voor hadden. Het lag dus al wel vast in het stedenbouwkundige visie, maar je moet er wel het geld ervoor hebben en de noodzaak. We hebben daarna dus de grond gekocht van de NS, dat is verankerd in 2011/2012. Vervolgens zijn we aan de slag gegaan met het verwerven van subsidies, bij provincie en Rijk. Dat hebben we in 2013 en 2014 gedaan. Daarna zijn we bezig geweest met contracten met de NS en de NS heeft weer afspraken met Q-park, die de garage exploiteert. De garage is daarmee ook eigendom van de NS.

Waren de subsidies 'makkelijk' binnen te krijgen of ging dat moeilijk?

De subsidie van het Rijk, I&M, was vrij makkelijk binnen te krijgen. Dat is erg gerelateerd aan de park and drive voorzieningen. Vervolgens hebben we ook subsidie van de provincie gekregen. Dat was ook wel goed te doen, maar daar zaten bepaalde deadlines op en die waren behoorlijk strak. Die deadlines hebben we niet gehaald en dus moesten we de subsidie omzetten in een nieuwe subsidie. Dat was nog wel lastig. We hebben er eigen geld in gestoken als gemeente, 1,2 miljoen. Dat was goed te doen aangezien we vanuit verschillende plekken geld hadden gekregen. De NS heeft zelf ook nog een bijdrage geleverd want de exploitatieopbrengsten zijn ook meegenomen in de financiering. Dus de toekomstige opbrengsten zijn opgeteld en meegenomen in de financiering. Het lastige was dat wij als gemeente ook een fietsvoorziening er bij in wilden hebben, maar de NS alleen parkeerplekken voor auto's wilden aangezien een fietsvoorziening meer onderhoud betekend. Daar hebben wij ook geld voor gekregen vanuit ProRail, het Rijk en de provincie, maar dat samenbrengen was nog wel even lastig omdat de NS geen gecombineerde garage wilde.

De NS gaf uiteindelijk dus wel toe?

Wij hebben dat als gemeente als eis gesteld. Wij stoppen er namelijk ook gigantisch veel geld in dus kunnen wij vanuit onze kant ook eisen stellen. Voor ons is dat namelijk een efficiënte voorziening. Wij hebben als gemeente de taak op ons genomen om het gebied te saneren. Dus bouwrijp aan te leveren voor de NS en daar zijn we nog best wel wat rotzooi tegen gekomen. Troep, bommen en granaten. Dat heeft ook nog wel wat voeten in de aarde gehad. Maar dat hoort erbij in de spoorzone. Wij zijn begin 2016 begonnen met saneren en de bouw in zo een beetje in juli begonnen.

Waren nog mensen tegen de garage?

Nee, de behoefte voor deze garage bestaat deels uit de ijsselkade, die geschrapt wordt. Vanuit daar was er nog wel wat weerstand op. Mensen hadden zoiets van de ijsselkade ligt heel dicht bij de stad, de garage ligt verder van de stad af, is dat economisch wel handig? Wat ons betreft, die afstanden zijn zo gering ten opzichte van de binnenstad dat dat geen effect heeft. De tarieven zijn ook gelijk. Uiteindelijk heeft dat geen weerstand opgeleverd. Wel heeft het invoeren van betaald parkeren in het gebied weerstand opgeleverd. De NS had als voorwaarde bij de garage dat betaald parkeren ingevoerd werd. Maar het bedrijfsleven die in de buurt zitten, zagen auto's naar zich toe komen en die waren niet zo blij met het betaald parkeren. Dat hebben we opgelost met blauwe zones en parkeerschijven dus uiteindelijk is dat ook wel opgelost.

Maar het betaald parkeren was een los idee van de parkeergarage?

Ja, we wilden al langer in het gebied betaald parkeren invoeren maar nu met de garage werd dat extra noodzakelijk. Dus we moesten met de opening van de garage direct ook betaald parkeren invoeren. De garage heeft niet geleid tot betaald parkeren. Maar de mensen willen dat nog wil eens onlosmakelijk zien met de garage. In 2007/8 hebben we ook tellingen gedaan voor hoeveel parkeerplaatsen hier nodig is en ook dat we betaald parkeren wilden gaan invoeren.

Waarom is besloten de ijsselkade te sluiten en niet op die plek een garage te bouwen?

Een stationsgebied is een uitstekende plek voor een garage. Je hebt hier gewoon een efficiënte voordeel. Je faciliteert hier niet alleen de treinreiziger maar ook de bezoekers aan de binnenstad. Op momenten dat het qua treinbezoekers rustig is, kun je de capaciteit benutten voor de binnenstadbezoekers. Dat zijn vaak andere tijden dan de drukke momenten op het station. Ook is de ijsselkade voor treinreizigers te ver.

Waarom is besloten om de garage bovengronds te bouwen?

Nou, vooral financieel. Als je ondergronds gaat ben je minstens het dubbele kwijt. De garage nu kostte ongeveer 4 miljoen waarbij het gros uit subsidies komt. Dat is ongeveer 10.000 euro per parkeerplaats. Ga je de diepte in is dat ongeveer 20.000 per parkeerplaats. Om dat te financieren zal de gemeente veel meer moeten bijdragen. Stel dat de grond nog te ontwikkelen was tot kantoren dan was het interessant geweest, maar dat is niet zo. Dit is niet Arnhem of Apeldoorn waar het misschien wel rendabel zou zijn.

Is de ondergrond wel afgewogen dan?

Nee, want de bovengrondse garage past hier goed. Dus zoals de garage nu is, is een mooie opvulling voor de plek. Kantoorontwikkelingen kunnen daar niet, of in ieder geval daar is nu geen vraag naar. Woningbouw kan daar niet aangezien dat te dicht bij het station ligt. De garage is daarmee een heel mooi alternatief en ook kwalitatief hebben we iets moois er neer gezet.

Wie waren de belangrijkste actoren?

NS, gemeente, ProRail, provincie en I&M. Waarbij de gemeente de belangrijkste was aangezien wij het graag wilden en daarmee ook het opgezet hebben.

En iedereen was het ook eens met het idee?

Jazeker, NS vanuit de ontwikkelingskant. Dat leverde namelijk ook op dat de grond verkocht kon worden aan de gemeente. Verder vond de NS parkeren prima, mits het betaald parkeren zou worden. ProRail was een heel prettige partij vond ik. Die hadden een heel constructieve rol. Die

steunden ons in het plan voor een fietsvoorziening. Maar ook de provincie met de subsidie was een hele fijne partij.

Zijn er binnen de gemeente nog moeilijkheden geweest?

Het was te doen, maar het geld bij elkaar harken was nog wel lastig. Het moest uit verschillende potjes komen. Dat de parkeergarage er moest komen was al besloten door de Raad in 2008. Tuurlijk komt de vraag dan voorbij of het parkeren ook gratis kan maar zodra je dan de kosten laat zien wat dat met zich mee brengt blijft de Raad toch bij betaald parkeren. In 2013 is het definitieve besluit genomen voor de parkeergarage ook met het geld en alles.

Maar verder dus weinig moeilijkheden?

Het zat hem vooral op de kosten. De gemeente heeft al langere tijd ambities voor parkeergarages, ook ten zuiden van de binnenstad, maar er is nogal naïviteit over de kosten. Er heerst nogal de gedachte dat de kosten wel met parkeergeld eruit gehaald kunnen worden maar dat is niet zo. De opbrengsten zijn heel weinig. Deze parkeergarage heeft een tarief van 1,40/1,50 per uur. Dat is helemaal niks. Met Amsterdamse tarieven kom je ergens maar niet met dit. Dit is niet kostendekkend. Zou je het kostendekkend willen maken, dan zit je op tarieven van 4 euro per uur en dan moet je nog veel meer knippen in de omgeving om mensen naar de garage te krijgen. Dat het nu niet druk is in de garage is ook omdat er weinig noodzaak is om de garage vol te krijgen. De garage is zwaar gesubsidieerd. Er is zo'n 4 miljoen subsidiegeld gekregen op een investering van ongeveer 4,5 miljoen.

Is het ook altijd het idee geweest dat de NS eigenaar zou worden?

Nou, we hebben het als gemeente overwogen. Maar er werd ons sowieso afgeraden om als exploitant op te treden. Want dan zitten wij als gemeente met een parkeergarage, dat is niet onze business. Ook wilden wij geen gedeelde eigenaar worden. Er is geen noodzaak voor.

In hoeverre is de ontwikkeling van het gebied op lang termijn meegenomen in de afweging?

De garage past in ons lange termijnvisie. Ook de woningbouw eromheen. Dus ik verwacht dat dit nog wel een jaar of 40 mee gaat. Kijk als uiteindelijk meer elektrisch wordt gereden kunnen we de garage zo aanpassen, maar dan is de grootste investering al gedaan.

U vindt het ook een goede ontwikkeling?

Jazeker! Het past ook bij de gebiedsontwikkeling. Je zag namelijk een wildgroei aan parkeerplekken rondom het station. Ook is het voor de stad een mooie ontwikkeling en is het gebied nu beter geordend. Daarmee kunnen we nu de plekken waar geparkeerd werd verder ontwikkelen.

Is het idee nog beïnvloed door actoren?

We hebben het idee natuurlijk besproken met de actoren maar niet heel erg beïnvloed. De locatie voor de NS maakte niet veel uit zolang het maar in de buurt van het station is, binnen de spoorzone. Voor de huidige plek is gekozen omdat de aanrijroute beter is dan de andere plek die wij in gedachte hadden (Edit: naast de lijmerij). Dus meer uit praktische overweging.

Heeft u verder nog aanvullingen?

Nou het is bij afwegingen wel belangrijk hoe groot de druk is. Zutphen is niet zo heel groot en als de grond toch geen andere ontwikkelingsmogelijkheden heeft, dan is ondergronds geen optie. Zuidelijk in Zutphen zijn ook ideeën voor een parkeergarage in het historische gebied. Dan zou je vanuit die optiek zeggen van we gaan ondergronds zodat je niet de historische gebouwen benadeeld. Of je zou een hele mooie garage moeten bouwen die er tussen past.