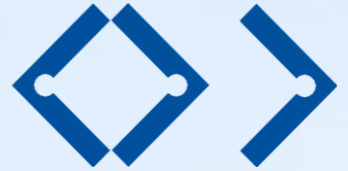




**BUREAU
STEDELIJKE
PLANNING**


TU Delft

KLEIN AMERIKA 18
2806 CA GOUDA
0182-689416
WWW.STEDPLAN.NL
INFO@STEDPLAN.NL



Evaluatie sleutelprojecten

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM

8 juli 2009

Een product van:

Bureau Stedelijke Planning bv
Klein Amerika 18
2806 CA Gouda
0182-689416
www.stedplan.nl
info@stedplan.nl

In samenwerking met:

TU Delft – Onderzoeksinstituut OTB

In opdracht van:

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Auteurs:

Dr. R. van der Wouden – Bureau Stedelijke Planning (projectleider)
Dr. Ir. M. Spaans – TU Delft
Drs. G. Foeken – Bureau Stedelijke Planning
Drs. K. Hollander – Bureau Stedelijke Planning
Dr. J.J. Trip – TU Delft
J. Milder MSc – TU Delft
P. de Wit BSc – TU Delft

De in dit document verstrekte informatie mag uitsluitend worden gebruikt in het kader van de opdracht waarvoor dit document is opgesteld. Elk ander gebruik behoeft de voorafgaande toestemming van Bureau Stedelijke Planning bv ©

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding onderzoek	9
1.2 Vraagstelling en onderzoeksvragen	9
1.3 Aanpak en organisatie	10
1.4 Opbouw rapport	12
2 Beleidsanalyse	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Eerste generatie sleutelprojecten	13
2.2.1 Aanleiding	13
2.2.2 Totstandkoming	14
2.2.3 Legitimering	14
2.2.4 Doelstellingen en instrumenten	16
2.2.5 Selectie van projecten	17
2.2.6 Monitoring en evaluatie	18
2.3 Tweede generatie sleutelprojecten	18
2.3.1 Aanleiding	19
2.3.2 Totstandkoming	20
2.3.3 Legitimering	20
2.3.4 Doelstellingen en instrumenten	21
2.3.5 Selectie en toetsing van de projecten	23
2.3.6 Monitoring en evaluatie	23
2.4 Conclusies	24
3 Economische en maatschappelijke effecten	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Gepland en gerealiseerd programma	27
3.2.1 Inleiding	27
3.2.2 Conclusies eerste generatie sleutelprojecten	29
3.2.3 Conclusies tweede generatie sleutelprojecten	29
3.2.4 Looptijd projecten	30
3.3 Werkgelegenheidseffect	30
3.3.1 Inleiding	30
3.3.2 Conclusies eerste generatie sleutelprojecten	31
3.3.3 Conclusies tweede generatie sleutelprojecten	32
3.4 Gevestigde bedrijven naar sector en herkomst	32
3.4.1 Inleiding	32
3.4.2 Conclusies	32
3.5 Ontwikkeling transactiepreizen koopwoningen	33
3.5.1 Inleiding	33
3.5.2 Resultaten eerste generatie sleutel- en referentieprojecten	34
3.5.3 Resultaten tweede generatie sleutel- en referentieprojecten	35
3.5.4 Conclusies	35
3.6 Ontwikkeling huurpreizen kantoren	35

3.6.1	Inleiding	35
3.6.2	Resultaten eerste generatie sleutel- en referentieprojecten	36
3.6.3	Resultaten tweede generatie sleutel- en referentieprojecten	37
3.6.4	Conclusies	37
3.6.5	Vergelijking ontwikkeling van woningprijzen en kantoorhuren	37
3.7	Mobiliteitseffecten	38
3.7.1	Inleiding	38
3.7.2	Resultaten eerste generatie sleutel- en referentieprojecten	38
3.7.3	Resultaten tweede generatie sleutel- en referentieprojecten	41
3.8	Ruimtelijke kwaliteit	42
3.8.1	Kwantitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit	42
3.8.2	Conclusie kwantitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit	42
3.8.3	Kwalitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit	43
3.8.4	Conclusie kwalitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit	44
3.9	Conclusies economische en maatschappelijke effecten	46
4	Financiële instrumenten en effecten	49
4.1	Inleiding	49
4.2	Overzicht investeringsstromen	49
4.3	Effecten van financiële instrumenten	51
4.4	Kosten-batenanalyses	53
4.5	Conclusies	54
5	Bestuurlijke effecten	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Eerste generatie sleutel- en referentieprojecten	55
5.2.1	Bestuurlijk instrumentarium	55
5.2.2	Bestuurlijke effecten	58
5.2.3	Conclusies eerste generatie	62
5.3	Tweede generatie sleutel- en referentieprojecten	63
5.3.1	Bestuurlijk instrumentarium	63
5.3.2	Bestuurlijke effecten	66
5.3.3	Conclusies tweede generatie	69
5.4	Conclusies: verschillen eerste en tweede generatie	70
6	Conclusies en aanbevelingen	71
6.1	Inleiding	71
6.2	Beleidsanalyse	71
6.3	Economische en maatschappelijke effecten	72
6.4	Doelmatigheid financieel instrumentarium	73
6.5	Bestuurlijke effecten	74
6.6	Overzicht effecten sleutelprojecten	75
6.7	Aanbevelingen	76
	Literatuurlijst	81

Bijlagen

1	Overzicht indicatoren _____	5
2	Viercijferige postcodegebieden per project _____	6
3	Verantwoording methode vastgoedwaarden _____	7
4	Verantwoording methode mobiliteitseffecten _____	8
5	Lijst van geïnterviewde personen _____	9
6	Factsheets _____	11
A	Factsheets eerste generatie sleutelprojecten _____	11
B	Factsheets eerste generatie referentieprojecten _____	27
C	Factsheets tweede generatie sleutelprojecten _____	36
D	Factsheets tweede generatie referentieprojecten _____	48
7	Verslag Expertmeeting Evaluatie Sleutelprojecten, 16 juni 2009 _____	54
8	Lijst van tabellen _____	56

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

In de Structuurvisie Randstad 2040 kondigt het kabinet aan om een verkenning te overwegen naar Randstad-sleutelprojecten voor de periode na 2020. Voorafgaand aan het besluit om een dergelijke verkenning daadwerkelijk te starten, wordt een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de eerste generatie- en tweede generatie sleutelprojecten. Een aantal daarvan is afgerond, maar de meeste zijn nog in de realisatiefase. Evaluatie van de mate van doelbereiking, de effectiviteit, de doelmatigheid en de bestuurlijke effecten van deze sleutelprojecten moet bijdragen aan de besluitvorming door het kabinet. Dit rapport doet verslag van de evaluatie van sleutelprojecten.

De sleutelprojecten kwamen voort uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, die in 1988 is gepubliceerd. Voor een uitgebreide beleidsanalyse van de totstandkoming van de sleutelprojecten verwijzen we naar hoofdstuk 2 van dit rapport. De eerste generatie sleutelprojecten sloten aan bij al bestaande plannen of initiatieven in stedelijke gebieden. Er kwam een selectie van elf projecten tot stand, waarvan er uiteindelijk acht¹ in uitvoering werden genomen². De sleutelprojecten waren doorgaans gesitueerd rond infrastructuur, oude havengebieden of industriegebieden. De tweede generatie sleutelprojecten startten in 1997 onder de noemer 'nieuwe sleutelprojecten'. Het ging om aanvankelijk vijf, later zes, toekomstige HST-stations³. Het selectieproces voor deze tweede generatie werd sterker door de rijksoverheid gestuurd dan bij de eerste generatie. Bovendien probeerde de rijksoverheid meer duidelijkheid te scheppen over de financiële bijdrage van de rijksoverheid aan de projecten.

1.2 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

De doelstelling van dit evaluatieonderzoek is uitdrukkelijk gekoppeld aan het voorgenomen toekomstige besluit over het starten van een verkenning naar Randstad-sleutelprojecten voor de periode na 2020, zoals in de Structuurvisie Randstad 2040 (VROM 2008a) is vermeld. Het evaluatieonderzoek moet kennis opleveren over het nut van sleutelprojecten als instrument van de rijksoverheid en over de selectiecriteria voor eventuele toekomstige sleutelprojecten. De focus van de evaluatie is daarmee vooral gericht op de eventuele meerwaarde van de rijksbetrokkenheid bij de sleutelprojecten, en niet zozeer op de sleutelprojecten als geheel.

Uit de bovengenoemde doelstelling van het evaluatieonderzoek komt de hoofdvraag van het onderzoek voort:

Zijn de sleutelprojecten een effectief en doelmatig instrument voor het toekomstig beleid van de rijksoverheid in het kader van de Structuurvisie Randstad 2040, mede gelet op de te verwachten ontwikkelingen op de lange termijn?

In het evaluatieonderzoek kijken we naar de effectiviteit, de doelmatigheid en de bestuurlijke effecten. Daarnaast relateren we de doelen van de sleutelprojecten aan de criteria die in de Structuurvisie Randstad 2040 zijn gesteld aan toekomstige Randstad sleutelprojecten.

¹ Centraal Stadsgebied Amersfoort, Céramique (Maastricht), Kop van Zuid (Rotterdam), Oostelijk Havengebied (Amsterdam), Stationsgebied Noordwest (Groningen), Nieuw Centrum Den Haag, Brabantse Poort (Nijmegen) en Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap.

² Twee projecten vielen af (IJ-oever Amsterdam, Noordrand Rotterdam), één project werd verschoven naar de tweede generatie sleutelprojecten (Utrecht City Project rond het CS).

³ Amsterdam Zuidas, Rotterdam Centraal, Den Haag Nieuw Centraal, Utrecht Centraal, Arnhem Centraal en Breda Stationskwartier.

De vraagstelling van het evaluatieonderzoek wordt daarmee vijfledig. De beantwoording staat in het licht van de hoofdvraag van het onderzoek.

1. Hoe heeft het beleid ten aanzien van de twee generaties sleutelprojecten zich ontwikkeld?
2. Wat zijn de effecten van de sleutelprojecten? Welke conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van de projecten?
3. Wat is de doelmatigheid van het beleid van de rijksoverheid in de sleutelprojecten, in hoeverre is de financiële bijdrage van de rijksoverheid te beschouwen als een doelmatig instrument?
4. Wat zijn de bestuurlijke effecten van de sleutelprojecten in termen van bestuurlijke baten en lasten, zoals politiek-bestuurlijke slagvaardigheid en complexiteit ('bestuurlijke drukte')?
5. In welke mate zijn de doelen van de sleutelprojecten te vergelijken met de criteria voor eventuele toekomstige Randstad sleutelprojecten uit de Structuurvisie Randstad 2040? In hoeverre dienen die criteria naar aanleiding van het evaluatieonderzoek te worden bijgesteld?

1.3 AANPAK EN ORGANISATIE

Focus

Het evaluatieonderzoek wordt gericht op de effectiviteit, doelmatigheid en bestuurlijke effecten van de bijdrage van de rijksoverheid aan de sleutelprojecten, met het oog op eventuele toekomstige toepassing van dit instrument. Alle 14 sleutelprojecten worden in het onderzoek opgenomen en vanuit dit oogpunt onderzocht. Ook de gegevensverzameling over de projecten zal vanuit dit perspectief worden ingericht.

Vergelijkend perspectief

Bij de bepaling van de effectiviteit, de doelmatigheid en de bestuurlijke effecten van de rijksbijdrage aan de sleutelprojecten maken we gebruik van een vergelijkend perspectief. Dat wil zeggen dat de sleutelprojecten worden vergeleken met niet-sleutelprojecten (zgn. referentieprojecten), die in aard en omvang lijken op de sleutelprojecten van de eerste respectievelijk tweede generatie. Een aantal referentieprojecten is bedoeld ter vergelijking met de eerste generatie sleutelprojecten, een aantal ter vergelijking met de tweede generatie sleutelprojecten. Als criteria voor de selectie van referentieprojecten geldt de vergelijkbaarheid in grootte (oppervlak, omvang programma), multifunctionaliteit en complexiteit in termen van het aantal betrokken actoren. De referentieprojecten moeten op deze drie indicatoren binnen de bandbreedte van de sleutelprojecten vallen. Daarnaast moeten het duidelijk begrensde projecten zijn en geen incrementele ontwikkelingen. Om de vergelijking met de sleutelprojecten te kunnen maken, moet er bij de referentieprojecten zo min mogelijk sprake zijn van subsidieverstrekking vanuit het Rijk.

Door vergelijking van sleutelprojecten met referentieprojecten kunnen we de betekenis van de inzet van het sleutelprojecteninstrument reconstrueren. In totaal worden zeven referentieprojecten geanalyseerd, waarvan vier ter vergelijking met de eerste generatie sleutelprojecten en drie ter vergelijking met de tweede generatie sleutelprojecten.

Tabel 1.1 Overzicht van de te analyseren projecten

Eerste generatie sleutelprojecten:	Eerste generatie referentieprojecten
<ol style="list-style-type: none">1. Brabantse Poort (Nijmegen)2. Centraal Stadsgebied Amersfoort3. Céramique (Maastricht)4. Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap5. Kop van Zuid (Rotterdam)6. Nieuw Centrum Den Haag7. Oostelijk Havengebied (Amsterdam)8. Stationsgebied Noordwest (Groningen)	<ol style="list-style-type: none">1. Kanaaloevers (Apeldoorn)2. Laakhavens (Den Haag)3. Paleiskwartier (Den Bosch)4. IJ-oever (Amsterdam)
Tweede generatie sleutelprojecten / Nieuwe sleutelprojecten:	Tweede generatie referentieprojecten
<ol style="list-style-type: none">1. Arnhem Centraal2. Den Haag Nieuw Centraal3. Rotterdam Centraal4. Breda Stationskwartier5. Utrecht Centraal6. Amsterdam Zuidas	<ol style="list-style-type: none">1. ArenAPoort (Amsterdam)2. Leiden Centraal3. Spoorzone Tilburg

Onderzoeksaanpak

Ten behoeve van de beleidsanalyse is een aantal interviews gehouden met personen die nauw betrokken waren bij een van de respectievelijk beide generaties sleutelprojecten. Dit waren personen die nu of in het verleden vanuit de ministeries van VROM (incl. atelier Rijksbouwmeester), V&W en ProRail bij deze projecten betrokken waren. Daarnaast vond een analyse plaats van relevante beleidsdocumenten en literatuur.

In het kader van dit onderzoek zijn voor alle 21 projecten dossiers opgebouwd over de indicatoren die inzicht moeten geven in effectiviteit, doelmatigheid en bestuurlijke effecten. Het overzicht van de indicatoren is als bijlage 1 opgenomen. Deze zijn gebaseerd op bestaande literatuur en formele documenten en aanvullende interviews met sleutelpersonen. In het verleden zijn diverse evaluaties uitgevoerd die echter niet altijd alle projecten betrof. Sommige projecten, zoals Stationsgebied Noordwest (Groningen), Brabantse Poort (Nijmegen) en Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap waren zelden onderwerp van evaluatie. Voor de meeste sleutelprojecten werden convenanten getekend. Deze zijn grotendeels achterhaald. Voor de eerste generatie sleutelprojecten Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap en Brabantse Poort (Nijmegen) werden geen convenanten getekend (informatie sleutelpersonen). Ook voor het tweede generatie sleutelproject Amsterdam Zuidas is nog geen definitieve uitvoeringsovereenkomst getekend. Het is overigens nog wel de bedoeling dat dit gaat gebeuren. Het bleek veel moeilijker dan verwacht om de dossiers te vullen. Zo kon geen compleet beeld van de gerealiseerde rijksinvesteringen in de eerste generatie sleutelprojecten samengesteld worden, omdat hiervoor de data bij het ministerie van VROM niet aanwezig waren.

Naast dossiers van de projecten, werden data-analyses uitgevoerd die inzicht geven in alle projecten. In dat kader werden voor alle projecten de viercijferige postcodegebieden bepaald. Het samenstel van viercijferige postcodegebieden per project is over het algemeen groter dan het project alleen, waardoor deels ontwikkelingen in het gebied grenzend aan project worden meegenomen. Deze data-analyses worden in hoofdstuk 3 bij de effecten gepresenteerd. Voor een overzicht van de viercijferige postcodegebieden per project verwijzen we naar bijlage 2.

De rapportage in de hoofdstukken 3-5 zal zoveel mogelijk plaatsvinden aan de hand van een indeling in vier categorieën projecten: een vergelijking van de eerste generatie sleutelprojecten met de daarbij horende referentieprojecten en een vergelijking van de tweede generatie sleutelprojecten met de daarbij horende referentieprojecten. Alleen indien de verschillen tussen de cases erg groot zijn, gaan we in op de cases zelf. In tabellen worden wel de afzonderlijk cases opgenomen. Deze opzet maakt het mogelijk het rapport enigszins beknopt te houden.

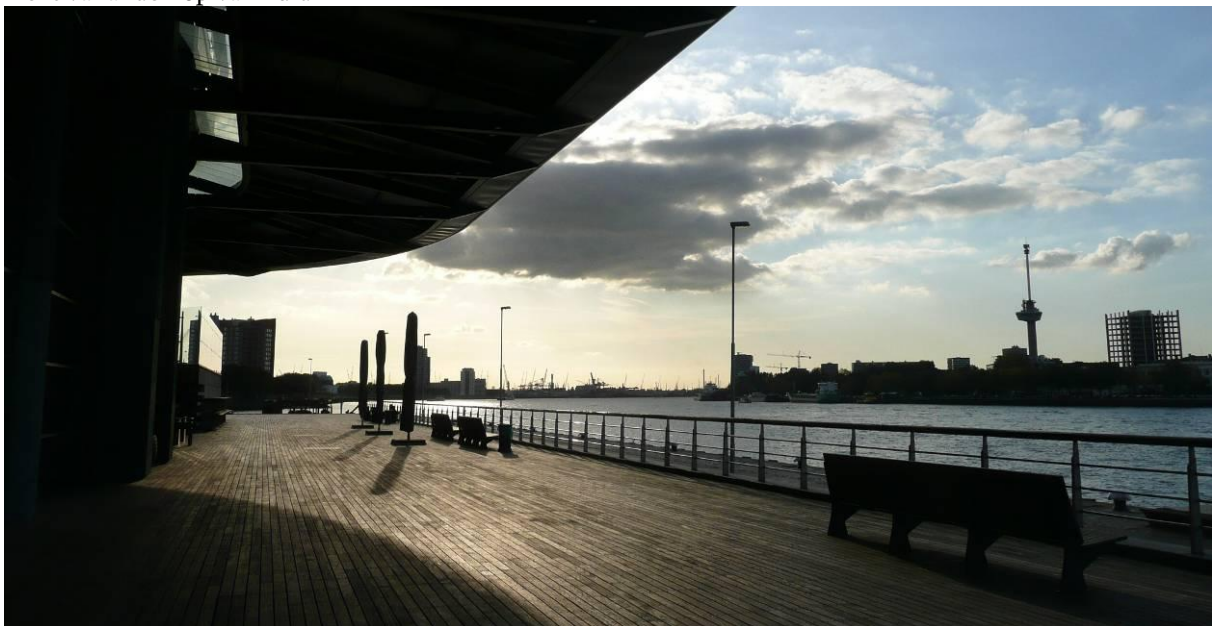
1.4 OPBOUW RAPPORT

Na dit inleidende hoofdstuk gaan we in hoofdstuk 2 in op het ontstaan van de eerste- en tweede generatie sleutelprojecten. Hierin worden het waarom (legitimatie nieuw beleid rijksoverheid), waartoe (doelstellingen beleid), hoe (operationele doelen, instrumenten en selectiecriteria projecten) en wanneer (proces) van de sleutelprojectenaanpak geanalyseerd.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 komen achtereenvolgens de effecten, doelmatigheid en de bestuurlijke effecten van de sleutelprojecten en de referentieprojecten aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de effecten van de projecten. We gaan in op het bouwprogramma zoals opgenomen in de convenanten en de meest recente inzichten daarin, de geprognostiseerde werkgelegenheid, de ontwikkeling in vastgoedwaarden van woningen en kantoren en in mobiliteit en de toevoegde ruimtelijke kwaliteit van de projecten. Hoofdstuk 4 gaat in op de doelmatigheid. We analyseren de financiële aspecten van de sleutelprojecten en hun referentieprojecten en gaan in op het instrument van de rijksoverheid om aparte financiering aan sleutelprojecten toe te kennen. De bestuurlijke effecten worden in hoofdstuk 5 weergegeven. Onderwerpen die hierin aan de orde komen zijn de diverse rollen die het Rijk in de projecten heeft gespeeld. Daarbij komt ook de interdepartementale coördinatie aan de orde. Verder komen aspecten aan de orde als het effect op de lokale samenwerking, versnelling respectievelijk vertraging van de doorlooptijd van projecten en 'bestuurlijke drukte'.

Hoofdstuk 6 geeft per onderdeel de conclusies van de evaluatie weer. Daarnaast wordt een overall conclusie op basis van deze deelconclusies gepresenteerd. Vervolgens worden de aanbevelingen op basis van de conclusies weergegeven. Hierin wordt een koppeling gemaakt met de ambities en doelstellingen van Randstad 2040. Hoe verhouden ze zich tot die van de sleutelprojecten? Is het zinvol om de sleutelprojectenaanpak voort te zetten? Daarbij wordt de legitimatievraag voor nieuw beleid opnieuw gesteld: rechtvaardigen de huidige ruimtelijke ontwikkelingen opnieuw een rijksoverheidsbeleid, en zo ja om welke ontwikkelingen gaat dat dan? Kunnen die niet door markt of lokale overheden worden opgelost?

Zicht vanaf de Kop van Zuid



Bron: Bureau Stedelijke Planning

2. BELEIDSANALYSE

2.1 INLEIDING

De sleutelprojecten ontstonden als een nieuwe vorm van ruimtelijk beleid van de rijksoverheid. Voor het eerst was er sprake van een directe betrokkenheid van de rijksoverheid bij de stedelijke ontwikkeling op projectniveau. Daarvóór hadden de ruimtelijke instrumenten van de rijksoverheid een generiek karakter: door middel van regelgeving en financiële instrumenten werden de voorwaarden geschapen voor lokale ontwikkelingen. De directe betrokkenheid van de rijksoverheid bij de lokale ontwikkeling van gebieden vormde een omslagpunt én de start van een traditie die tot vandaag doorgaat: de ontwikkelingsplanologie en de integrale gebiedsontwikkeling.

Elke evaluatie begint bij een inzicht in het waarom, waartoe en hoe van het te evalueren beleid. Dat geldt des te meer voor een nieuwe beleidsvorm als die van de sleutelprojecten. De sleutelprojecten zijn als instrument van het beleid van de rijksoverheid ontstaan aan het eind van de jaren tachtig in de vorm van PPS-projecten, en kregen hun formele naam Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting in de beleidsnota Vinex (TK 1990-1991, 21879, nr.1-2). Doel en opzet van dit instrument zijn niet te begrijpen zonder inzicht in de maatschappelijke en beleidsmatige context van de jaren tachtig van de vorige eeuw, die de aanleiding vormden voor de sleutelprojecten. In de beginfase van de sleutelprojecten komen een aantal ontwikkelingen samen: de positie van de stedelijke gebieden, het ontstaan van een Europese markt en aandacht voor milieu en mobiliteit. Achtereenvolgens bespreken we in dit hoofdstuk de aanleiding en de totstandkoming, de legitimering (het 'waarom'), de doelstellingen (het 'waartoe'), de instrumenten en selectiecriteria (het 'hoe') en tenslotte de monitoring en evaluatie (de resultaatmeting) van de eerste generatie sleutelprojecten. Vervolgens doen we hetzelfde voor de tweede generatie sleutelprojecten.

2.2 EERSTE GENERATIE SLEUTELPROJECTEN

2.2.1 Aanleiding

Drie maatschappelijke ontwikkelingen waren aanleiding voor het ontstaan van de sleutelprojecten als één van de instrumenten van het stedelijk beleid. Ten eerste werd in de jaren tachtig duidelijk dat de economische laagconjunctuur grote gevolgen had voor de stedelijke gebieden in Nederland. De stedelijke gebieden liepen voorop in de de-industrialisatie van de economie, waardoor de productiviteit ten opzichte van de rest van Nederland afnam en het aantal werklozen en uitkeringsgerechtigden sterk groeide. Tegelijkertijd werden de negatieve gevolgen van de selectieve migratie zichtbaar. Huishoudens met hogere en middeninkomens waren de decennia daarvoor in groten getale naar de suburbane gebieden verhuisd. In hun plaats waren immigranten gekomen, vaak met een slechte positie op de arbeidsmarkt door geringe scholing. Mede door concentratie van deze en andere achterstandsgroepen in vooroorlogse en vroeg naoorlogse stadswijken stond de leefbaarheid onder druk (Van der Wouden 1996). Binnen het beleid van de rijksoverheid leidde dit niet alleen tot een aantal op de steden gerichte sociale maatregelen (zoals de sociale vernieuwing en het latere grotestedenbeleid), maar ook tot een veel nadrukkelijker agendering van de stad als productiemilieu: hoe moest de economische ontwikkeling van de stad in het postindustriële tijdperk worden bevorderd? Dat betekende een verandering van oriëntatie ten opzichte van de periode daarvoor, die gedomineerd werd door de woonfunctie van de stad en de daarbij behorende stadsvernieuwing.

Ten tweede werd de politieke agenda aan het eind van de jaren tachtig mede bepaald door de afgesproken totstandkoming van één Europese markt. Binnen de Europese Unie zouden de economische binnengrenzen vanaf 1992 wegvallen. De ruimtelijke ontwikkelingen kwamen daarmee nadrukkelijk in een internationale context te staan. De verwachting was dat de concurrentie binnen de EU niet zozeer zou plaatsvinden tussen landen, maar vooral tussen stedelijke gebieden.

Gevreesd werd dat de stedelijke gebieden in Nederland niet voldoende waren toegerust om die concurrentie aan te kunnen. De gedachten gingen uit naar een stimuleringsbeleid, waarin ruimtelijke maatregelen een belangrijke plaats zouden krijgen. Ter wille van de concurrentiekracht van de stedelijke gebieden werd gezocht naar ruimtelijke en bestuurlijke schaalvergroting. De zorg om de internationale concurrentiepositie van de stedelijke gebieden vormde een belangrijke achtergrond van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1988 (TK 1987-1988, 20940, nr.1-2). De oplossing werd niet alleen gezocht in het overheidsbeleid, maar ook in de marktsector. Ten derde stond ook de mobiliteit in de jaren tachtig op de politieke agenda, zowel uit milieuoverwegingen als vanwege de groeiende congestie. Ruimtelijk beleid zou ertoe moeten bijdragen dat de mobiliteit zou worden beperkt en dat een verschuiving zou optreden van automobilititeit naar openbaar vervoer. Die gedachte kwam terug bij de planning van de grote woningbouwlocaties, die het meest bekende product werden van de Nota Vinex. Deze Vinex-locaties werden, ondermeer ter wille van de beperking van de mobiliteit, zoveel mogelijk in en nabij het bestaand stedelijk gebied gepland. Dit streven werd samengevat in het centrale concept van de Nota Vinex: de compacte stad.

2.2.2 Totstandkoming

Het ontstaan van de eerste generatie sleutelprojecten verliep in twee fasen. Naar aanleiding van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, die in 1988 werd uitgebracht, werd begonnen met PPS-projecten. Deze PPS-projecten werden in de Nota Vinex uit 1990 ondergebracht bij de sleutelprojecten ruimtelijke inrichting, maar tegelijkertijd werden de doelstellingen van het beleid aangepast. Doelstellingen en selectie van de eerste generatie sleutelprojecten kwam dus als het ware via een tweetrapsraket tot stand.

De toekomstige concurrentiepositie van de stedelijke gebieden binnen de EU werd één van de hoofdmotieven in de Vierde nota. Verbetering van die concurrentiepositie werd gezien als een urgente doelstelling. Dat is in de nota op verschillende manieren uitgewerkt, met name door versterking van de mainports Schiphol en de Rotterdamse haven, de versterking van de internationale vestigingsmilieus in de grote steden van de Randstad, en de versterking van stedelijke knooppunten. In de Vierde Nota werd een actievere rol aangekondigd van de rijksoverheid in projecten met een publiek-private samenwerking. In een brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 25 juli 1988 wordt dit nader uitgewerkt (TK 1987-1988, 20940, nr.4). Het kabinet kondigt daar aan met PPS-projecten actief in te willen spelen op de samenwerking met private partijen in de stedelijke vernieuwing, in het licht van de doelstelling een internationaal concurrerend vestigings-milieu te ontwikkelen.

Tussen de Vierde Nota en Vinex zat de kabinetswisseling van Lubbers-II naar Lubbers-III, waardoor de PvdA weer in het kabinet kwam en de ministerspost van VROM in de wacht sleepte. De oriëntatie van het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid van de Vierde Nota op de internationale concurrentiepositie van de stedelijke gebieden werd te eenzijdig bevonden, en met name de doelstelling van de mobiliteitsbeheersing ter wille van het milieu werd prominenter. Die doelstelling zou gediend zijn door compacte stedenbouw met een combinatie van functies (Zonneveld & Verwest 2005:86). Daaruit volgde een voorkeur voor bouwen binnen of nabij bestaand stedelijk gebied. Projecten waarbij on- of onderbenut stedelijke gebieden getransformeerd zouden worden tot nieuwe, multifunctionele stadsgebieden pasten naadloos in die lijn. Bij de belangrijkste van deze projecten, de sleutelprojecten ruimtelijke inrichting, zou de rijksoverheid direct betrokken moeten zijn.

2.2.3 Legitimering

Zoals gezegd kwam met de sleutelprojecten een nieuwe vorm van ruimtelijk beleid tot stand, waarbij de rijksoverheid een actieve rol kreeg in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Voorheen was die actieve rol voorbehouden aan lokale overheden en private partijen en voerde de rijksoverheid alleen een generiek, voorwaardenscheppend beleid. Waarom deze wijziging, welke redenen

worden daarvoor aangedragen? Deze vraag naar de legitimiteit van het beleid gaat aan de analyse van doelstellingen en instrumenten vooraf, en dient eigenlijk bij elk beleid van tijd tot tijd te worden gesteld om de vraag te kunnen beantwoorden of het beleid van de rijksoverheid, en in het bijzonder investeringen of subsidies, nog wel gerechtvaardigd kan worden (zie ook CPB e.a. 1998:6). Veranderende omstandigheden kunnen leiden tot verandering in de legitimiteit. Zo werd in de jaren negentig de betrokkenheid van de rijksoverheid bij de woningmarkt sterk verminderd, omdat werd vastgesteld dat de markt door de gestegen welvaart aan de vraag van het grootste deel van de Nederlandse bevolking kon voorzien. Bij de sleutelprojecten is deze legitimiteitsvraag dus niet alleen van belang bij de start van het beleid, maar dient ze ook bij een eventuele nieuwe generatie sleutelprojecten in het kader van Randstad 2040 opnieuw te worden gesteld.

Legitimiteit van beleid: de welvaartstheorie

Ter toetsing van de legitimiteit van beleid worden doorgaans de criteria uit de welvaartstheorie toegepast. Met name het CPB heeft daar in Nederland een traditie in gevestigd. De welvaartstheorie koppelt de rol van een overheid in de markteconomie aan het optreden van marktfalen, dat wil zeggen dat een markt niet 'Pareto-efficiënt' is (een markt is Pareto-efficiënt als niemand beter af kan zijn zonder dat een ander er op achteruit gaat (Stiglitz 1988:63)). De welvaartstheorie onderscheidt een reeks van verschillende vormen van marktfalen. Enkele belangrijke vormen zijn: 1. onvolledige markten door monopolie- of oligopolievorming (de grondslag voor het oprichten van mededingingsautoriteiten en het Europese mededingingsbeleid); 2. publieke goederen, die niet of onvoldoende door de markt worden geproduceerd, variërend van defensie tot stoplichten; 3. het optreden van externe effecten, dat wil zeggen het nut of de last van het gedrag van een bedrijf of individu die aan anderen toevalt, zoals de schade aan het milieu. Naast deze drie zijn er nog andere vormen van marktfalen, zoals langdurige onderlinge afhankelijkheid van marktpartijen ('hold-up'), risicoverdeling en onvolledige informatie (CPB 1997; Stiglitz 1988:71-80).

De econoom Stiglitz noemt naast het marktfalen in de strikte zin van het woord nog twee belangrijke redenen voor overheidsingrijpen: herverdeling van inkomens en het door de normatieve connotaties wat verwarrende 'paternalisme'. Een markt kan Pareto-efficiënt zijn, maar tegelijkertijd leiden tot een ongewenste inkomensongelijkheid, die een reden tot overheidsingrijpen is. Paternalisme is het gedwongen opleggen van de consumptie van goederen of diensten die voor elk individu als goed worden beschouwd ('merit goods'), van de onderwijsplicht tot de veiligheidsriem in de auto (Stiglitz 1988:80-81). Paternalisme is eveneens het verbieden van consumptie die voor iedereen als slecht wordt beschouwd, zoals hard-drugs.

Naast marktfalen kan er ook sprake zijn van overheidsfalen in de vorm van verstoring van prijsmechanismen, hoge informatiekosten of bijvoorbeeld beleidsconcurrentie, waarbij overheden elkaar met publiek geld beconcurreren. De kosten van overheidsfalen dienen tegen die van marktfalen te worden afgewogen.

Bron: Van der Wouden et al (2006:24-25)

Bij de toepassing van deze redenering op de legitimering van de sleutelprojecten moet daarbij worden aangetekend dat het niet zozeer gaat om de vraag of dergelijke projecten een publieke taak zijn (vele gemeenten waren al betrokken bij stedelijke ontwikkeling) maar om de vraag waarom het een taak is van de rijksoverheid. De legitimering voor de sleutelprojecten laat zich als volgt reconstrueren. In de jaren zeventig en tachtig hebben de grootstedelijke gebieden in Nederland een economische achterstand opgelopen, zowel in termen van economische groei als van werkgelegenheid. Daarom is nieuwe stedelijke welvaartscreatie noodzakelijk. In de redenering van de Vierde nota zal de concurrentie en welvaartscreatie in Europa steeds meer plaatsvinden tussen stedelijke gebieden, onder meer via het scheppen van vestigingsplaatsen voor internationale bedrijven. Met het aanwijzen van mainports en stedelijke knooppunten had de rijksoverheid zich een idee gevormd van de meest strategische stedelijke gebieden. Ze stelt vast dat marktpartijen deze plekken niet zelf ontwikkelen, en dat steden de neiging hebben met elkaar te concurreren, zodat een te gespreid patroon van stedelijke ontwikkeling zou ontstaan. Het ontstaan van internationale vestigingsmilieus zou daarom worden bemoeilijkt. Dat potentiële suboptimale resultaat rechtvaardigt ingrijpen van de rijksoverheid. In Vinex komt daar nog een belangrijk motief bij: concentratie op de ontwikkeling van stedelijke gebieden gaat spreiding en de daarbij behorende extra mobiliteitsgroei tegen. Die concentratie komt niet via de markt of door gemeenten tot stand, maar vereisen een beleid op een hoger schaalniveau. Sleutelprojecten zouden zo bijdragen tot het verminderen van het negatieve externe effect van de milieuschade.

Wel treedt de rijksoverheid met de sleutelprojecten in een domein, dat bij uitstek het domein van gemeenten is: ruimtelijke kwaliteit en stedelijke openbare ruimte.

Concluderend kan worden vastgesteld dat er ten tijde van de vorming van de sleutelprojecten valide legitimatiegronden voor het beleid lijken te zijn. Of de sleutelprojecten daartoe ook het meest effectieve en efficiënte middel zijn, is een vraag die onder meer in dit evaluatieonderzoek aan de orde is. Nogmaals: de constatering dat er indertijd voldoende legitimatiegronden voor het beleid te vinden waren, betekent niet dat dit nu ook nog zo is. Het kan immers zijn dat markt en gemeenten nu wel in staat zijn stedelijke gebieden als die van de sleutelprojecten te ontwikkelen, of dat voortschrijdend inzicht en/of technische ontwikkeling heeft geleid tot een andere waardering van de mobiliteitseffecten van binnenstedelijke ontwikkeling ten opzichte van gespreide ontwikkeling. De legitimiteitsvraag dient dus telkens opnieuw te worden gesteld.

2.2.4 Doelstellingen en instrumenten

Welke doelen had de rijksoverheid voor ogen met de sleutelprojectenaanpak, en welke instrumenten zette ze in? Doelen en instrumenten bepalen voor een belangrijk deel de vormgeving van het beleid. Er is een verschil vast te stellen tussen de formulering van doelstellingen en instrumenten van de PPS-projecten uit de Vierde Nota en die van de sleutelprojecten uit Vinex. Bij de PPS-projecten stond als hoofddoel voorop:

- De ontwikkeling van een internationaal concurrerend vestigingsmilieu in de belangrijkste stedelijke gebieden.

Afgeleid hiervan zijn de operationele doelen:

- Het betrekken van de marktpartijen bij de stedelijke ontwikkeling;
- Het opdoen van ervaring met verschillende vormen van publiek-private samenwerking in projecten.

Instrumenten zijn:

- De rijkscoördinatie van verschillende financiële stromen, zoals die van de Subsidie grote bouwlocaties en voor de infrastructuur;
- Naast de formele beleidscoördinatie was er in de beginfase een Overleg Ruimtelijke Investerings (ORI), waarin naast de betrokken ministeries ook de burgemeesters van de vier grote steden en het bedrijfsleven vertegenwoordigd waren. Het ORI had een stimulerende en adviserende rol;
- Het afsluiten van convenanten tussen rijksoverheid en gemeenten (TK 1987-1988 20940, nr 4).

Bij de omzetting van de PPS-projecten in sleutelprojecten in het kader van Vinex worden doelen toegevoegd en operationele doelen en instrumenten gepreciseerd. Die precisering vindt overigens voor een deel na de publicatie van de Nota Vinex plaats (zie VROM 1991). Bij de doelen gaat het met name om:

- De intensivering en completering van de bestaande stad;
- Hoogwaardige plankwaliteit;
- De ontwikkeling van een internationaal concurrerend vestigingsmilieu;
- Het inperken en geleiden van de mobiliteit, en zo mede bij te dragen aan het beperken van negatieve milieueffecten.

Operationele doelen hierbij zijn:

- Verhoging van de plankwaliteit in de stedelijke gebieden;
- Menging van functies (omwille van de intensivering);
- Het opdoen van ervaring met PPS-constructies wordt als doel minder belangrijk, maar werkt nog wel door in de keuze van projecten doordat de vijf PPS-projecten alle sleutelproject worden.

De instrumenten zijn vergelijkbaar met die van de PPS-projecten:

- Coördinatie van geldstromen, nu vooral toegespitst op die van VROM en V&W;
- Beleidscoördinatie: de projecten werden begeleid door rijkscoördinatoren;
- Het afsluiten van convenanten tussen rijksoverheid en gemeenten.

Als voorlopige *conclusie* mag gelden dat de sleutelprojecten niet vanuit een vooraf vastgestelde set van doelen zijn ontwikkeld, maar dat ze de erfenis van de verschillende doelen van de Vierde Nota en van Vinex met zich meedragen en vaak ook van hun eigen lokale 'voorgeschiedenis'. Een aantal doelen is bovendien pas ná de publicatie van de Nota Vinex gepreciseerd. Deze periode is eerder als 'doelzoekend' dan als 'doelgericht' te beschouwen. Dat werkte door in de vormgeving en de selectie van projecten. De onduidelijkheid over de te bereiken doelen had eveneens tot gevolg dat er geen toetsingskader voor de projecten werd vastgesteld, dat wil zeggen een set van aan de doelen gekoppelde indicatoren, aan de hand waarvan de effecten van de projecten konden worden gemeten.

2.2.5 Selectie van projecten

In de Vierde Nota stond aanvankelijk niet zozeer het exclusieve stedelijk karakter als wel de publiek-private samenwerking in projecten centraal. Het zou daarbij moeten gaan om "projecten waarvan de realisering van nationaal belang is, waarbij een aantal overheden en particuliere organisaties betrokken is, en waarbij zowel publieke als private financiering een rol speelt." (TK 1987-1988, 20940, nr.1-2:156). Dat bleken in de praktijk toch vooral stedelijke projecten te zijn, projecten die goeddeels door de gemeenten zelf zijn voorgedragen. In de eerder genoemde brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 25 juli 1988 kwamen alleen stedelijke PPS-projecten aan de orde (TK 1987-1988, 20940, nr.4). Met vier PPS-projecten (en een vijfde in studie) moet ervaring worden opgedaan met verschillende varianten van publiek-private samenwerking, aldus de brief. Als de belangrijkste selectiecriteria gelden:

- Aansluiten bij beleid stedelijke knooppunten;
- Passen bij de criteria subsidie grote bouwlocaties;
- Variatie in verschillende vormen van publiek-private samenwerking.

De overige in de brief genoemde punten zijn niet zozeer selectiecriteria als wel doelen (internationaal concurrerend vestigingsmilieu) of organisatorische randvoorwaarden.

In 1988 zijn aan de hand van deze criteria eerst vier, later vijf PPS-voorbeeldprojecten stedelijke vernieuwing aangewezen. Het gaat om:

- Céramique (Maastricht);
- Kop van Zuid (Rotterdam);
- BANK-gebied in Den Haag (later Nieuw Centrum);
- Stationsgebied Noordwest (Groningen);
- Oostelijk Havengebied (Amsterdam).

In de Nota Vinex werden de beleidsinhoudelijke en projectmatige selectiecriteria voor sleutelprojecten anders verwoord. In algemene zin gaat het om "investeringsprojecten voor stedelijke gebieden en infrastructuur en de daarbij behorende milieutechnologie, die van strategisch belang zijn voor de ruimtelijke ordening van ons land." Beleidsinhoudelijk moeten de projecten:

- Vallen onder de ruimtelijke investeringsprioriteiten van het kabinetsbeleid;
- Een hoge ruimtelijke kwaliteit tot stand brengen;
- Investeren in de fysieke omgeving;
- Investeringsverzoeken aan tenminste VROM en/of V&W omvatten en/of extra coördinatie van geldstromen vereisen;
- Private investeringen omvatten (TK 1990-1991, 21879, nr.1-2:132).

De criteria verschillen van die van de PPS-projecten, maar desalniettemin worden de PPS-projecten bij de sleutelprojecten ondergebracht. (TK 1990-1991, 21879, nr.1-2:133). De Nota Vinex meldt verder nog dat naast de vijf PPS-projecten een toetsingsproces is gestart naar:

- Utrecht City-project;
- Nieuw Centrum Den Haag (waarin het PPS-project BANK-gebied werd opgenomen);
- IJ-oevers (Amsterdam);
- Integraal Plan Noordrand Rotterdam;

- Brabantse Poort (Nijmegen);
 - Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap;
- Daarna werd er nog een elfde toegevoegd, te weten:
- Centraal Stadsgebied Amersfoort.

Deze set van elf projecten vormde het uitgangspunt bij de start van de eerste generatie sleutelprojecten. Overigens kondigt de Nota Vinex mogelijke andere sleutelprojecten aan rond de aanpak van Schiphol en het Groene Hart (TK 1990-1991, 21879, nr.1-2:133). Sleutelprojecten worden ook hier nog niet exclusief gekoppeld aan de transformatie van bestaand stedelijk gebied. Van de elf projecten vielen er drie in de loop van de eerste helft van de jaren negentig af. IJ-oevers viel af vanwege het terugtrekken in 1993 van de grootste private partij ING uit de Amsterdam Waterfront Financieringsmaatschappij, de PPS-constructie voor de IJ-oevers. Integraal Plan Noordrand Rotterdam is uitgevallen vanwege de onzekere status van vliegveld Zestienhoven. Het Utrecht City project werd doorgeschoven naar de tweede generatie sleutelprojecten, die van de HST-stations. De resterende acht projecten vormen de definitieve verzameling eerste generatie sleutelprojecten.

De *conclusie* over de selectieprocedure luidt dat het hanteren van twee verschillende sets van selectiecriteria de uiteindelijke selectie van projecten minder eenduidig en helder heeft gemaakt. Indien de doelen en selectiecriteria voor de PPS-projecten als uitgangspunt worden genomen, hoort Amersfoort niet in de selectie thuis, omdat het geen stedelijk knooppunt is. Indien de doelen en selectiecriteria van de sleutelprojecten als uitgangspunt worden genomen, is de opname van Stationsgebied Noordwest (Groningen) (een klein monofunctioneel kantorengedebied) en Oostelijk Havengebied (Amsterdam) (weliswaar een groot herstructureringsgebied, maar vrijwel alleen een woongebied en daarom nauwelijks passend bij het doel van het scheppen van een internationaal vestigingsmilieu) minder voor de hand liggend.

2.2.6 Monitoring en evaluatie

Het Ministerie van VROM zag zijn belangrijkste taak in de totstandkoming van de sleutelprojecten, niet in de uitvoering ervan. Eindpunt van dit proces zijn de convenanten tussen de rijksoverheid en gemeenten en eventuele andere partijen. De inhoudelijke betrokkenheid van de rijksoverheid bij de daaropvolgende uitvoering van projecten zou beperkt moeten zijn. Desalniettemin had het voor de hand gelegen om de sleutelprojecten via verslaglegging, monitoring of evaluatie te volgen, zodat de resultaten en effecten van de projecten zichtbaar worden gemaakt. Dat geldt des te meer voor een nieuw instrument als de sleutelprojecten. Toch is dat maar in zeer beperkte mate gebeurd. Daar is niet alleen de terughoudende rol van VROM in de uitvoering debet aan. Al eerder is vastgesteld dat het 'doelzoekend' karakter van de beleidsvorming rond de sleutelprojecten heeft verhinderd dat er meetbare effectindicatoren oftewel toetsingscriteria voor de sleutelprojecten werden geformuleerd. Het ontbreken van dergelijke criteria is een belangrijke hindernis voor het uitvoeren van monitoring of evaluaties. Welke vormen van monitoring en evaluatie hebben wel plaatsgevonden?

- Er is een jaarlijks verslag gemaakt van de voortgang van de projecten. Deze reeks begint in 1991, maar stopt al na 1993 (VROM 1991, 1992, 1993). Deze rapportages zijn vooral gericht op het proces en de planvorming;
- Er zijn in de jaren 1994 en 1995 evaluaties uitgevoerd door het bureau De Lijn, eerst van drie afzonderlijke projecten (Centraal Stadsgebied Amersfoort, Kop van Zuid (Rotterdam) en Nieuw Centrum Den Haag), vervolgens van de sleutelprojecten gezamenlijk (De Lijn 1994a-c; De Lijn 1995). Deze evaluaties richten zich op het proces, de knelpunten en de (bestuurlijke) doorwerking;
- In 1996 voerde de RPD zelf een evaluatie uit van de sleutelprojecten (RPD 1996). Deze evaluatie had vooral betrekking op de bestuurlijke en procesmatige doorwerking van de aanpak;
- De parlementaire werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening heeft, onder voorzitterschap van Duivesteyn en ondersteund door onderzoeksrapporten, de effecten van de Vierde Nota en

Vinex onder de loep genomen, waaronder de sleutelprojecten. De werkgroep stelt vast dat voor de sleutelprojecten de ruimtelijke toetsingcriteria ontbraken waardoor een evaluatie van de effecten werd bemoeilijkt (TK 1999-2000, 27210, nr.1-2:99);

- In een evaluatie uit 2006 van sleutelprojecten en projecten in het kader van de BIRK-regeling in opdracht van VROM zijn enkele effecten van drie sleutelprojecten uit de eerste generatie gemeten (E&Y & Regioplan 2006).

De *conclusie* is duidelijk: verslaglegging en monitoring van de sleutelprojecten heeft maar gedurende enkele jaren systematisch plaatsgevonden en is vooral gericht op het proces. De effectmeting heeft zich beperkt tot enkele aspecten van drie van de sleutelprojecten. Dit is een zeer magere oogst voor een nieuw instrument met grote ruimtelijke ambities.

2.3 TWEEDE GENERATIE SLEUTELPROJECTEN

2.3.1 Aanleiding

De toestand van de stedelijke gebieden was in de tweede helft van de jaren negentig aanzienlijk gunstiger dan in de jaren tachtig, toen de eerste generatie sleutelprojecten ontstond. Vele steden waren erin geslaagd te profiteren van de economische groei, en vertoonden vaak een bovengemiddelde toename van werkgelegenheid, met name in de zakelijke dienstverlening. Herstructurering van stedelijke gebieden was in volle gang, waaronder in de steden met sleutelprojecten. Infrastructuur, werk- en woonlocaties in de steden werden sterk verbeterd.

Dat neemt niet weg dat er nog veel knelpunten waren in de stedelijke gebieden. De grote steden kampten met een verouderde woningvoorraad in de sociale huursector en een relatief klein aandeel hoogwaardige koopwoningen. Met name in de vroeg-naoorlogse wijken waren de leefbaarheidsproblemen nog niet opgelost, terwijl aan de andere kant de suburbanisatie van de middeninkomens doorging. Voor die groepen bood de huursector te weinig kwaliteit, terwijl de koopwoningen uit de gewilde wijken te duur werden. Het grotestedenbeleid, gestart in 1994, en de stedelijke vernieuwing, gestart in 1997, richtten zich op deze problemen.

Net als ten tijde van de start van de eerste generatie sleutelprojecten het geval was, stond ook in de tweede helft van de jaren negentig de mobiliteit hoog op de agenda. Mede door de sterke stedelijke economische groei ging de mobiliteitsontwikkeling onverminderd door, met congestie en druk op de bestaande infrastructuur als gevolg. Eén van de innovaties in de infrastructuur was het ontstaan van de hogesnelheidstrein, die in Europa mede door het succes van de Franse TGV snel aan populariteit won. In 1981 werd de eerste TGV-verbinding tussen Parijs en Lyon geopend. In 1986 spraken Frankrijk, België, Duitsland en Nederland af een HST-netwerk te ontwikkelen tussen Parijs, Brussel, Amsterdam en Keulen (De Vries, Harbers & Verwest 2007:57). Doelstelling was onder meer om met het HST-netwerk de concurrentie aan te gaan met het vliegverkeer over de korte en middellange afstand. Maar het HST-netwerk bood meer voordelen. Eigenschap van dit HST-netwerk was het stedelijk karakter. De stations zouden in het centrum van het bestaand stedelijk gebied komen te liggen. Het gebruiken van de potentie van de nieuwe HST-stations voor de stedelijke omgeving stond in de jaren negentig hoog op de ruimtelijke agenda.

2.3.2 Totstandkoming

In een evaluatie van de sleutelprojecten door de RPD, die begin 1996 werd gepubliceerd, werd de conclusie getrokken dat het aanwijzen van nieuwe sleutelprojecten op dat moment niet opportuun was. De doelstelling van de eerste generatie sleutelprojecten om overheden en private partijen te laten samenwerken waren ingevuld door de uitvoeringsconvenanten Vinex, aldus de RPD (RPD 1996:13). Dat standpunt was spoedig achterhaald. Langs twee lijnen kwam de voorbereiding van een nieuwe generatie sleutelprojecten tot stand. In de ruimtelijke ordening verschoof de aandacht van het schaalniveau van de stad en het stadsgewest naar dat van de Randstad. In 1996 was een nieuwe Randstadnota verschenen. Het concept van de 'compacte stad'

uit Vinex werd verlaten, en vervangen door dat van de 'complete stad' (TK 1997-1998, 25180, nr.49). De tweede lijn was die van de investeringen in de ruimtelijk-economische infrastructuur. Bedoeling was de aardgasbaten te benutten om de infrastructuur te versterken. Ministeries konden daartoe voorstellen indienen, die werden getoetst door de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES), daarbij ondersteund door de planbureaus. Het kabinet maakte de politieke keuzen, en legde die vast in de Missiebrieven Versterking Economische Structuur (TK 1997-1998, 25017, nr.6).

In de loop van 1996 hadden gemeenten en provincies uit de Randstad voorstellen ingediend voor projecten en investeringen in stedelijke gebieden, in het kader van de zogenoemde actualisering van Vinex. In 1997 werd besloten om uit die voorstellen de toekomstige HST-stations in de vier grote steden te selecteren als mogelijke nieuwe sleutelprojecten, gezien het veronderstelde nationale belang en het integrale karakter van die projecten. In bestuurlijk overleg werd daar Arnhem als vijfde HST-station aan toegevoegd. Deze keuze van het kabinet werd in 1997 aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt (TK 1997-1998, 25180, nr.3:73). Bij de bespreking van het kabinetsstandpunt in de Kamer werd door een motie van Verbugt het toekomstig HST-station van Breda als zesde sleutelproject aan de lijst toegevoegd (TK 1997-1998, 25180, nr.42). Overigens gaat het bij zowel Breda Stationskwartier als bij Den Haag Nieuw Centraal niet zozeer om HST-stations, maar om stations met een shuttlevverbinding met de HST.

Alhoewel de voorkeur van het kabinet voor de nieuwe sleutelprojecten (NSP) al wereldkundig was gemaakt, werd nog wel een onderzoek aangekondigd naar een nadere invulling van de rol van de rijksoverheid en naar de afstemming tussen de verschillende projecten. Dat onderzoek vond plaats onder regie van een interdepartementale stuurgroep 'nieuwe sleutelprojecten', daarbij ondersteund door verschillende onderzoeksinstituten. In mei 1998 werd onder de titel 'Nieuwe sleutelprojecten, tussentijdse evaluatie' verslag uitgebracht. Dat rapport bevatte een nadere invulling voor de rol van de rijksoverheid, een toetsingskader, een ex-ante toets (zie volgende paragraaf) en kanttekeningen bij de verschillende afzonderlijke projecten. Ook het atelier Rijksbouwmeester nam deel aan deze advisering, en wel door een operationalisering en eerste toets van de ruimtelijke kwaliteit in de voorstellen voor nieuwe sleutelprojecten (Rijksbouwmeester 1998). Het voorstel voor de (toen nog) vijf nieuwe sleutelprojecten werd tevens in de ICES ingebracht, zodat ze mogelijk uit de aardgasbaten zouden kunnen worden gefinancierd. In een brief van het kabinet aan de Tweede kamer over de Versterking ruimtelijk-economische structuur van maart 1998 werd in dat kader een reservering van 1 á 1,5 miljard (gulden) voor nieuwe sleutelprojecten aangekondigd. De politieke voorwaarden voor de start van de Nieuwe sleutelprojecten waren hiermee geschapen.

2.3.3 Legitimering

De voorstellen voor de nieuwe sleutelprojecten waren door de planbureaus met behulp van de eerder besproken criteria uit de welvaartstheorie getoetst. Anders dan bij de eerste generatie sleutelprojecten het geval was, werd bij deze nieuwe sleutelprojecten voorgesteld om extra financiële middelen van de rijksoverheid in te zetten bovenop de sectorale middelen. Dat maakt het opnieuw stellen van de legitimiteitsvraag zinvol. Zowel het rapport van de in de vorige paragraaf genoemde interdepartementale stuurgroep als de ex-ante toets van de planbureaus inventariseerde de mogelijke externe effecten, zowel de positieve als de negatieve.

De planbureaus zien de mogelijke legitimiteit van een rijksbijdrage in de projecten in de totstandbrenging van publieke goederen als de openbare ruimte en de kwaliteit van de infrastructuur. Alhoewel de publieke ruimte in eerste instantie een taak is voor de gemeente, rechtvaardigt de koppeling aan internationale infrastructuur hier een rol voor de rijksoverheid. Doordat het aanleggen van de railinfrastructuur vanouds een publieke taak van de rijksoverheid is, is bemoeienis met de daaraan verbonden openbare ruimte 'natuurlijker' dan bij de eerste generatie het geval was. Daarnaast is ook welvaartscreatie in het geding door het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid in de stationsgebieden. Wel stellen de planbureaus vast, dat er nooit een evaluatie van de eerste generatie sleutelprojecten is geweest, waardoor het niet goed mogelijk is te toetsen of de verwachte effecten zich ook daadwerkelijk voordoen. Daarnaast zijn er risico's aan de

projecten verbonden, zoals het weglekken van publiek geld naar marktpartijen, een conjunctuurgevoelig en omvangrijk kantorenprogramma en concurrentie tussen de verschillende NSP-locaties. Dat laatste kan overigens ook worden voorkómen door strakke overheidsregie. Van de voorgestelde projecten heeft Amsterdam Zuidas de meeste kans op welvaartscreatie door zijn internationale vestigingsmilieu en heeft Utrecht Centraal het meeste effect op de leefbaarheid in de stad vanwege de vermindering van de barrièrewerking van station en spoor (CPB e.a. 1998:56-61). In het rapport van de interdepartementale stuurgroep wordt onder meer gekeken naar de te verwachte effecten van de sleutelprojecten op de stedelijke kantorenmarkt, de werkgelegenheid, de bereikbaarheid en de vitaliteit/leefbaarheid van de steden. De balans valt redelijk positief uit, ook al signaleert de stuurgroep net als de planbureaus het risico van een groot kantorenprogramma in combinatie met hoge verwachtingen van de huuropbrengst.

Concluderend kan worden vastgesteld dat bij de tweede generatie sleutelprojecten in de beginfase van het beleidsproces een toetsing van de legitimiteit en de te verwachten effecten heeft plaatsgevonden, anders dan bij de eerste generatie sleutelprojecten het geval was. Grosso modo vallen de toetsen redelijk positief uit, al worden met name in de kantorenmarkten risico's gesignaleerd.

2.3.4 Doelstellingen en instrumenten

De formulering van de belangrijkste hoofddoelstellingen van de rijksoverheid is in de loop der tijd veranderd, al zijn de thema's in grote lijnen gelijk gebleven. Bij de aankondiging van de nieuwe sleutelprojecten in 1997 werden de volgende doelen gemeld (TK 1997-1998, 25180, nr.4:73):

- Het verbeteren van de ruimtelijk-economische dynamiek in de steden en het verbeteren van de leefbaarheid;
- Het intensiveren van het gebruik van de ruimte in steden en het beperken van de automobiliteit.

In de voortgangsrapportage over de sleutelprojecten uit 2006, in de periode van het afsluiten van een aantal uitvoeringsovereenkomsten tussen de rijksoverheid en de gemeenten, werden de doelen als volgt verwoord (VROM 2006:5):

- Een krachtige impuls geven aan de (inter)nationale concurrentiepositie en de economische positie van de stedelijke regio's versterken;
- Een hoogwaardige bereikbaarheid realiseren en toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen realiseren;
- De kwaliteit, leefbaarheid en sociale veiligheid van steden versterken.

De belangrijkste veranderingen zijn duidelijk: de ruimtelijk-economische dynamiek is toegespitst op de internationale concurrentiepositie, en de doelstelling van het terugdringen van de mobiliteit die nog voortkwam uit Vinex is vervangen door het begrip 'hoogwaardige bereikbaarheid'. Met deze veranderingen werden de nieuwe sleutelprojecten ingepast in de doelstellingen van de Nota Ruimte uit 2004 en beleidsnota Pieken in de Delta uit hetzelfde jaar, waarin respectievelijk de voornemens voor het ruimtelijk beleid en voor het ruimtelijk-economisch beleid werden vastgelegd. Daarnaast is in de doelstellingen de omslag in het mobiliteitsbeleid zichtbaar, waarbij het terugdringen van de mobiliteit als doelstelling werd losgelaten.

Aan deze beleidsdoelen zijn operationele doelen voor de nieuwe sleutelprojecten gekoppeld. Deze zijn het helderst verwoord in de uitvoeringsovereenkomsten tussen de rijksoverheid en de gemeenten, die immers het startpunt voor de uitvoering hebben gevormd. De operationele doelen luiden als volgt:

1. Het ontwikkelen van een zestal stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale openbaarvervoersknooppunten door integrale ontwikkeling;
2. Het ontwikkelen van het centrummilieu van de zes stationslocaties en reeds bestaande centrummilieus door:
 - Maximale spin-off van investeringen in de zes stationslocaties op centrumvorming;

- De integrale ontwikkeling van de zes stationsgebieden tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen en vooral voor midden en hogere inkomens;
3. Het vergroten van de bereikbaarheid in en van Nederland door op de zes stationslocaties:
- De beschikbaarheid van hoogwaardige vervoersmodaliteiten te verbeteren;
 - Het station geschikt te maken voor de HST en de toenemende verkeers-, reizigers- en gebruikersstromen.

Het algemene doel van de knooppuntontwikkeling is dus in het tweede en derde operationele doel uitgewerkt in respectievelijk doelen voor de centrumontwikkeling (grosso modo de doelstelling van het ruimtelijk beleid van VROM) en doelen voor het verbeteren van bereikbaarheid (grosso modo het streven van V&W). Opvallend is de toevoeging van de doelgroep van midden en hogere inkomens aan de vorming van de nieuwe centrummilieus. Met de sleutelprojecten zet de rijksoverheid een aantal instrumenten in (VROM 2006):

- Beleidscoördinatie, in het bijzonder de afstemming en timing van sectorale rijksinvesteringen, vooral in infrastructuur;
- Het afsluiten van uitvoeringsovereenkomsten met de gemeenten;
- Een budget van in totaal € 1,435 miljard (prijsspeil van 2005), bedoeld voor zowel de stations zelfs als de ruimtelijke kwaliteit in het stationsgebied;
- Concentratie van rijkshuisvesting op de Sleutelprojecten ('launching customer');
- Advies en begeleiding door de Rijksbouwmeester en zijn atelier.

Ten opzichte van de eerste generatie sleutelprojecten is het instrumentarium flink uitgebreid. Opvallend is uiteraard in de eerste plaats het beschikbaar stellen van een budget voor de sleutelprojecten. Daarbij gaat het overigens voor het grootste deel om 'sectoraal' geld, de MIT-gerelateerde gelden voor infrastructuur. Daarnaast zijn er niet-sectorale gelden afkomstig uit de eerder genoemde FES, die zijn bedoeld voor de ruimtelijke kwaliteit, in het bijzonder voor de aanhechting van de stations aan het omliggend gebied, het slechten van barrières en de iconswerking van de projecten (VROM 2006:10). Dit beschikbare budget is verdeeld over de verschillende stationslocaties, met Amsterdam Zuid als de grootste ontvanger en Breda als de kleinste. Opvallend is ook de inzet van de Rijksbouwmeester ter bewaking van de kwaliteit van de projecten. De Rijksbouwmeester heeft samen met de Spoorbouwmeester en de gemeentelijke Stadsbouwmeesters kwaliteitsteams gevormd. De inzet van rijkshuisvesting lijkt nieuw ten opzichte van de instrumenten die bij de start van de eerste generatie zijn vermeld, maar de facto speelde de rijkshuisvesting ook bij de eerste generatie al een grote rol. De Rijksgebouwendienst (RGD) had een groot aandeel in het kantorenprogramma van enkele projecten van de eerste generatie, zoals Nieuw Centrum Den Haag, Kop van Zuid (Rotterdam) en Stationsgebied Noordwest (Groningen).

Maar ook het al bestaande instrument van de beleidscoördinatie was anders ingevuld dan bij de eerste generatie. Voor de nieuwe sleutelprojecten ging het vooral om de samenwerking tussen VROM en V&W. De Minister van VROM was politiek verantwoordelijk. Vanaf 2004 tot en met 2006 werd deze ondersteund door een programmadirecteur nieuwe sleutelprojecten, die een actieve coördinerende rol vervulde. Daarna is de ambtelijke inzet van VROM verminderd, en vanaf begin 2009 is de ambtelijke coördinatie door V&W overgenomen.

Vergeleken met de eerste generatie sleutelprojecten kan de *conclusie* worden getrokken dat ook bij de tweede generatie de formulering van de doelen in de loop der tijd is veranderd, zoals ook bij de eerste generatie het geval was. De sleutelprojecten hebben een lange doorlooptijd, en de doelen werden in overeenstemming gebracht met nieuwe beleidsnota's. De meest opvallende vernieuwing zit in het instrumentarium, met name in de inzet van aan de sleutelprojecten gekoppelde budgetten en de inzet van het atelier Rijksbouwmeester voor de kwaliteitsbewaking.

2.3.5 Selectie en toetsing van de projecten

Een eerste selectie van projecten voor de tweede generatie is al in een vroeg stadium gemaakt. Uiteraard speelde de keuze voor HST-stations hierbij een grote rol, dat gaf een duidelijk criterium om tot de uiteindelijke zes sleutelprojecten te komen. Het selectieproces is al in de paragraaf 'Totstandkoming' aan de orde geweest. Het gaat om:

- Amsterdam Zuidas
- Rotterdam Centraal
- Den Haag Nieuw Centraal
- Utrecht Centraal
- Arnhem Centraal
- Breda Stationskwartier

De selectie betekende echter nog geen goedkeuring voor de uitvoering van het project. Gedurende de planvormingsfase werden de projectplannen en masterplannen aan een toetsing onderworpen. Dat gebeurde aan de hand van een checklist met in totaal 34 vragen, die deels een uitwerking zijn van de beleidsdoelen, deels betrekking hebben op de randvoorwaarden en uitvoerbaarheid van het project (VROM 2002:30). Net als bij de operationele doelen het geval was, zijn de doelgerelateerde vragen geclusterd onder de thema's:

- Ontstaan hoogwaardig stedelijke centrumgebied;
- Organisatie en inpassing openbaar vervoer terminal.

Als afzonderlijk thema is toegevoegd:

- Kwaliteit openbare ruimte en aandacht voor de menselijke maat.

De toetsing van de randvoorwaarden heeft betrekking op:

- Financiële haalbaarheid;
- Veiligheid en duurzaamheid;
- Procesmatige oplossingen;
- Uitvoeringsaspecten.

Dit toetsingkader biedt inzicht in de indicatoren, die voor de rijksoverheid bepalend zijn voor succes of falen van de planvormingsfase van de sleutelprojecten. Een aantal van die indicatoren kan in principe ook worden aangewend om de uitvoering van de projecten te volgen en de effecten te meten.

Het proces van selectie van de projecten en toetsing van de projectplannen en masterplannen heeft geresulteerd in het afsluiten van uitvoeringsovereenkomsten tussen rijksoverheid en gemeente voor vijf van de zes nieuwe sleutelprojecten. Dat gebeurde in de periode tussen eind 2003 en medio 2006. Alleen voor Amsterdam Zuidas is nog geen uitvoeringsovereenkomst. Het afsluiten van overeenkomsten tussen rijksoverheid en gemeente bood zekerheid over de financiële bijdrage van de rijksoverheid, maar daarmee kon niet altijd de uitvoering starten. Vaak dienden ook nog overeenkomsten te worden gesloten tussen gemeenten en private partijen.

2.3.6 Monitoring en evaluatie

Al eerder is vastgesteld dat voor de tweede generatie sleutelprojecten enkele ex-ante toetsen zijn uitgevoerd. Deze zijn beschreven in de paragraaf 'legitimering'. Dit is een belangrijk verschil met de eerste generatie. Een ander verschil is dat er twee verschillende soorten voortgangsrapportages zijn. VROM publiceerde als beleidverantwoordelijk ministerie voortgangsrapportages over de sleutelprojecten als geheel, waarbij de uitvoering overigens deels is uitbesteed aan Senter Novem. Het aandeel van het Ministerie van V&W in de financiering en uitvoering van de HST-stations is echter zo omvangrijk dat de uitvoerende dienst ProRail regelmatig voortgangsrapportages levert die zich vooral concentreren op de infrastructuur van het openbaar vervoer. In het laatste geval gaat het om interne rapportages. Daarnaast zijn enkele evaluatieonderzoeken uitgevoerd. In overzicht:

- Ex-ante toets planbureaus in het kader van de toetsing van FES-voorstellen, CPB/Rivm/SCP/AVV, Kiezen of delen, 1998. Globale en kwalitatieve schatting van effecten;
- Ex-ante toets door de interdepartementale werkgroep Nieuwe sleutelprojecten, getiteld 'Nieuwe sleutelprojecten, tussentijdse evaluatie', mei 1998. Globale schatting van effecten, werkgelegenheidseffecten gekwantificeerd;
- Enkele ex-ante toetsen door Ecorys van afzonderlijke projecten, deels beperkt tot de exploitatie, voor Rotterdam Centraal ook naar effecten;
- Kosten-batenanalyses van (de verschillende varianten van) Amsterdam Zuidas door het CPB, 2003 en 2006;
- Voortgangsrapportages over de nieuwe sleutelprojecten door VROM. Deze zijn gepubliceerd voor de jaren 2000, 2002, 2003 en 2006;
- Interne voortgangsrapportages van ProRail aan V&W, periodiek;
- Evaluatie door Berenschot van de nieuwe sleutelprojecten gericht op proces en werkwijze, 2005;
- Een evaluatie sleutelprojecten en BIRK-projecten uit 2006 door Ernst & Young en Regioplan. Hierin zijn drie sleutelprojecten uit de eerste generatie opgenomen (zie aldaar) en drie uit de tweede generatie, Rotterdam Centraal, Den Haag Nieuw Centraal en Arnhem Centraal. Vooral gericht op enkele belangrijke effecten, ten dele gekwantificeerd;
- Evaluatie van de bijdrage van VROM aan de nieuwe sleutelprojecten en BIRK door Boer & Croon uit 2007, gericht op proces en werkwijze.

De *conclusie* mag luiden dat het corpus van monitoring en evaluatie van de tweede generatie sleutelprojecten op het eerste gezicht redelijk indrukwekkend is, niet in de laatste plaats door de uitvoering van ex-ante toetsen. Tegelijkertijd ligt het gevaar van discontinuïteit op de loer en hebben met name de evaluaties een selectief karakter. Discontinuïteit is zichtbaar bij de voortgangsrapportages van VROM, waarvan de laatste dateert uit 2006. Hier lijkt het patroon zich te herhalen dat VROM zijn rol ten aanzien van de projecten na afsluiting van convenanten (eerste generatie) of uitvoeringsovereenkomsten (tweede generatie) als min of meer beëindigd ziet en daarmee ook geen noodzaak ziet tot het voortzetten van de voortgangsrapportages. Daar is geen noodzakelijk verband tussen, ook na afronding van de eigen rol is het wenselijk de projecten te blijven volgen en zicht te houden op voortgang en effecten. De hierdoor ontstane lacune wordt ook niet opgevuld door evaluaties. Die zijn selectief, doordat ze ofwel op het proces zijn gericht dan wel betrekking hebben op enkele van de beoogde effecten en bovendien op enkele van de projecten.

2.4 CONCLUSIES

Tussen de eerste en de tweede generatie sleutelprojecten zijn zowel grote overeenkomsten als verschillen.

- Een belangrijke overeenkomst is te vinden in de legitimatiegronden voor het beleid van de rijksoverheid vanuit welvaartstheoretisch perspectief. Bij beide generaties zijn die te vinden in het scheppen van extra welvaart door een internationaal vestigingsmilieu en in het voorkómen van beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Daarnaast speelt de creatie van een publiek goed als de openbare ruimte een rol. Dit is in eerste instantie een taak van de gemeente, maar de koppeling aan internationale infrastructuur bij de tweede generatie sleutelprojecten rechtvaardigt een rol van de rijksoverheid.
- Een andere overeenkomst is de lange doorlooptijd van de projecten zowel in de planvormingsfase als in de uitvoeringsfase. De verschillen in selectiemethode en instrumentatie van de eerste en tweede generatie lijken hier weinig effect te hebben. Bij beide generaties beslaat de planvormingstijd tot aan het afsluiten van convenant of uitvoeringsovereenkomst tenminste enkele jaren.
- De gevolgen van de lange doorlooptijd worden ook zichtbaar in de periodieke herformulering van de doelstellingen van de projecten, om ze als het ware in te passen in de doelstellingen van

nieuwe beleidsnota's. Dat gebeurt zowel bij de eerste als bij de tweede generatie. Maar bij de eerste generatie werkte dat ook door in de selectiecriteria en de uiteindelijke selectie van projecten. Daardoor werden ook projecten geselecteerd, die er volgens de laatst gehanteerde criteria minder goed pasten. Bij de tweede generatie gebeurde dit niet, doordat de selectie van meet af aan was gericht op de HST-stations.

- Grote verschillen zijn er in de instrumenten van het beleid. De sturing bij de eerste generatie berustte vooral op coördinatie, afstemming en het afsluiten van convenanten. Bij de tweede generatie werd daarnaast een specifiek aan de sleutelprojecten gekoppeld budget ingezet. Ook werd de kwaliteitstoetsing versterkt door het inschakelen van het atelier Rijksbouwmeester.
- Verschillen en overeenkomsten zijn er tenslotte in de monitoring en evaluatie. Bij de tweede generatie is de monitoring en evaluatie steviger aangezet dan bij de eerste generatie. Dat komt onder andere door de ex-ante toetsing. Daarnaast is anders dan bij de eerste generatie een toetsingskader opgesteld voor de projectplannen en masterplannen. Dat toetsingskader had de potentie om omgezet te worden in een indicatorenset waarmee de sleutelprojecten zouden kunnen worden gemonitord en de verslaglegging van de gemeenten zou kunnen worden gestructureerd. Dat is helaas niet gebeurd. Net als bij de eerste generatie zijn de voortgangsrapportages onregelmatig verschenen en rond de afsluiting van de meeste uitvoeringsovereenkomsten gestopt, zoals eerder was gebeurd in de periode van de afsluiting van de convenanten van de eerste generatie. Systematischer vormen van monitoring en verslaglegging zouden beter zicht hebben geboden op voortgang en effecten van de projecten. De tot nu toe gehouden evaluaties kunnen deze kennislacune niet opvullen. Daarvoor zijn ze te veel op het proces en de organisatie gericht. De enkele evaluatieonderzoeken naar de effecten van de projecten leveren nuttige kennis, maar zijn in dubbel opzicht selectief: ze omvatten niet alle beleidseffecten en niet alle projecten. Een goede evaluatie van de effectiviteit van de sleutelprojecten is van groot belang voor een ex-ante toets van eventuele toekomstige sleutelprojecten.

Amsterdam Zuidas



Bron: Bureau Stedelijke Planning

Amersfoort CSG



Nijmegen Brabantse Poort



Bron: Bureau Stedelijke Planning

3. ECONOMISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de economische en maatschappelijke effecten van de twee generaties sleutelprojecten en de referentieprojecten. Bij de start van het onderzoek zijn hiertoe een aantal indicatoren vastgesteld die inzicht moeten bieden in de mate van doelbereiking en doeltreffendheid:

1. Gepland en gerealiseerd programma;
2. Werkgelegenheidseffect;
3. Gevestigde bedrijven naar sector en herkomst;
4. Ontwikkeling vastgoedwaarden woningen;
5. Ontwikkeling vastgoedwaarden kantoren;
6. Mobiliteitseffecten;
7. Ruimtelijke kwaliteit.

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, zijn niet de afzonderlijke projecten behandeld, maar zoveel mogelijk de vier groepen projecten:

1. Eerste generatie sleutelprojecten;
2. Referentieprojecten t.b.v. eerste generatie sleutelprojecten;
3. Tweede generatie sleutelprojecten;
4. Referentieprojecten t.b.v. tweede generatie sleutelprojecten.

Daar waar projecten sterk afwijken van de groep, wordt dit aangegeven. In de overzichtstabellen worden wel de afzonderlijke projecten opgenomen.

3.2 GEPLAND EN GEREALISEERD PROGRAMMA

3.2.1 Inleiding

Waar aanwezig is voor het geplande programma gebruik gemaakt van de informatie in het convenant. In een aantal gevallen was alleen het aantal woningen bekend. Daar is gebruik gemaakt van kengetallen om dit om te kunnen zetten in een bruto vloeroppervlakte⁴. In de bouwprogramma's zijn de infrastructurele werken niet opgenomen, omdat deze niet vergelijkbaar te maken zijn in een tabel.

Voor de eerste generatie sleutelprojecten zijn er geen convenanten bekend voor de projecten Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap en Brabantse Poort (Nijmegen). Voor het Oostelijk Havengebied (Amsterdam) en Stationsgebied Noordwest (Groningen) zijn er wel convenanten getekend, maar deze konden niet worden achterhaald. In een publicatie van het ministerie van VROM (1993) is echter wel een totaaloverzicht van de in dat jaar bekende bouwprogramma's beschikbaar. Bij de conclusies over de eerste generatie sleutelprojecten is van dit totaaloverzicht uitgegaan. Onder de categorie overig vallen vooral culturele, onderwijs-, winkel- en horecavoorzieningen. Het gemiddelde totaalprogramma omvatte 581.211 m². Daarbij lag gemiddeld genomen de nadruk vooral op woningen. Bij het sleutelproject in Eindhoven is echter ook 200 hectare bedrijventerrein in het programma opgenomen dat het gemiddelde van de categorie 'overig' te veel zou beïnvloeden. Daarom is het niet in het gemiddelde meegenomen. Inmiddels zijn er vijf eerste generatie sleutelprojecten afgerond en bevinden zich nog drie projecten in de realisatiefase.

⁴ Voor de woningoppervlakte is in het geval alleen woningaantallen bekend waren, is gerekend met 130 m² per woning. Dit is het gemiddelde van de projecten waar wel zowel aantallen als oppervlakte bekend waren. Als duidelijk was dat het om starterswoningen of studentenwoningen ging, is uitgegaan van 80 m² respectievelijk 40 m².

De vier referentieprojecten zijn nog niet afgerond. Van vijf sleutelprojecten en drie referentieprojecten is inzicht verkregen in het gerealiseerd vastgoed. Vaak is bij de afgeronde projecten minder gerealiseerd dan oorspronkelijk gepland. In Nieuw Centrum Den Haag is er in totaliteit minder gerealiseerd, maar is er 57% meer kantoorruimte gerealiseerd dan gepland. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van woningen en overig naar kantoren. Voor Groningen is er nog geen totaalbeeld van de realisatie, maar lijkt het erop dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van kantoren naar woningen.

Tabel 3.1 Gepland en gerealiseerd programma

	Bouwprogramma in m ²								
	Convenant			VROM 1993			Gerealiseerd		
	Kantoren	Woningen	Overig	Kantoren	Woningen	Overig	Kantoren	Woningen	Overig
Brabantse Poort (Nijmegen)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	34.000	46.800	156.500	66.680	32.370	53.600
Centraal Stadsgebied A'foort	200.000	260.000	92.000	200.000	260.000	92.000	n.b.	n.b.	n.b.
Céramique (Maastricht)	70.000	208.000	49.000	70.000	208.000	45.000	64.000	191.490	29.000
Corridor Welschap (Eindh.)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	400.000	845.000	0	n.b.	624.000	n.b.
Kop van Zuid (Rotterdam)	335.000	585.000	35.000	377.000	665.600	53.500	211.905	473.980	85.080
Nieuw Centrum Den Haag	250.000	130.000	127.000	194.500	156.000	127.000	257.448	47.600	64.584
Oostelijk Havengeb. (A'dam)	n.b.	n.b.	n.b.	19.000	605.640	38.100	19.000	960.930	38.100
Stationsgeb. NW (Groningen)	n.b.	n.b.	n.b.	44.800	9.750	1.500	n.b.	19.890	n.b.
Eerste gen. sleutelpr. (gem.)	213.750	295.750	75.750	167.413	349.599	64.200	123.807	335.751	54.073
				divers					
Kanaaloevers (Apeldoorn)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	30.000	260.000	20.000	15.000	130.000	8.000
Laakhavens (Den Haag)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	238.500	299.500	267.500	182.000	68.260	251.750
Paleiskwartier (Den Bosch)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	180.000	260.000	40.000	125.700	145.340	9.260
IJ-oever (Amsterdam)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	668.800	408.700	156.600	n.b.	n.b.	n.b.
Eerste gen. ref. pr. (gem.)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	279.325	307.050	121.025	107.567	114.533	89.670
				VROM 2003			Divers		
	Kantoren	Woningen	Overig	Kantoren	Woningen	Overig	Kantoren	Woningen	Overig
Arnhem Centraal	80.000	19.500	10.000	80.000	22.620	8.100	21.600	0	0
Den Haag Nieuw Centraal	114.500	53.000	132.000	114.500	53.000	375.000	0	0	0
Rotterdam Centraal	60.000	130.000	30.000	311.900	104.585	137.015	0	0	0
Breda Stationskwartier	115.000	71.000	19.000	119.936	75.270	13.559	0	0	0
Utrecht Centraal	178.500	247.400	145.400	251.714	298.090	160.200	0	0	0
Amsterdam Zuidas	985.000	1.056.000	321.000	1.117.120	1.112.660	374.220	371.000	58.000	66.000
Tweede gen. sleutelpr. (gem.)	255.500	262.817	109.567	332.528	277.704	178.016	196.300	29.000	33.000
				divers					
ArenAPoort (Amsterdam)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	160.000	110.000	236.500	160.000	57.000	156.000
Leiden Centraal	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	54.000	15.730	39.210	10.000	5.720	7.000
Spoorzone Tilburg	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	108.000	200.000	80.000	68.000	142.500	14.980
Tweede gen. ref.pr. (gem.)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	107.333	108.577	118.570	79.333	68.407	59.327

3.2.2 Conclusies eerste generatie sleutelprojecten

De gemiddelde totale bouwprogramma's van eerste generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten zijn vergelijkbaar (581.211 m² ten opzichte van 707.350 m² op basis van het overzicht in 1993⁵, waarbij het areaal bedrijventerrein buiten beschouwing is gelaten). Bij de sleutelprojecten zijn er gemiddeld meer woningen dan kantoren gepland dan bij de referentieprojecten. Bij de sleutelprojecten ligt het gemiddelde percentage bruto vloeroppervlakte voor woningen en kantoren op 60% respectievelijk 29%, terwijl dat bij de referentieprojecten op 43% respectievelijk 39% ligt. Zoals gezegd zijn geen van de referentieprojecten al afgerond. Het is daarom moeilijk om conclusies te trekken over de relatie tussen het geplande en gerealiseerde programma's.

Tabel 3.2 Start en afronding van projecten

	Start	Convenant/ Masterplan	Geplande afronding	Looptijd project in jaren	Bouwprogramma (in m ²)
Brabantse Poort (Nijmegen)	1987	1990	2000	13	160.800
Centraal Stadsgebied A'foort	1986	1993	2012	26	552.000
Céramique (Maastricht)	1987	1988	2003	16	322.800
Corridor Welschap (Eindh.)	1992	1993	> 2016	24	1.245.000
Kop van Zuid (Rotterdam)	1986	1989	2014	28	1.096.100
Nieuw Centrum Den Haag	1987	1993	2003	16	483.000
Oostelijk Havengeb. (A'dam)	1978	1989	2004	26	662.740
Stationsgeb. NW (Groningen)	1988	1990	2001*	13	56.050
Eerste gen. sleutelprojecten (gem.)				20	572.311
Kanaaloevers (Apeldoorn)	1993	1994	2010	17	310.000
Laakhavens (Den Haag)	1987	1993	2020	33	805.500
Paleiskwartier (Den Bosch)	1990	1996	2015	25	480.000
IJ-oever (Amsterdam)	1991	1993	2012	21	1.234.100
Eerste gen. referentieprojecten (gem.)				24	707.400
Arnhem Centraal	1997	2005	2018	21	110.720
Den Haag Nieuw Centraal	2002	2003	2012	10	205.000
Rotterdam Centraal	2000	2006	2020	20	553.500
Breda Stationskwartier	1998	2006	2016	18	208.765
Utrecht Centraal	1997	2004	2018	21	710.004
Amsterdam Zuidas	1995	2006	2030	35	2.604.000
Tweede gen. sleutelprojecten (gem.)				21	731.998
ArenAPoort (Amsterdam)	1996	2003	2011	15	506.500
Leiden Centraal	1988	1994	2013	25	108.940
Spoorzone Tilburg	2000	2005	2015	15	388.000
Tweede gen. referentieprojecten (gem.)				18	334.480

* Inschatting

3.2.3 Conclusies tweede generatie sleutelprojecten

Bij de tweede generatie sleutelprojecten is gebruik gemaakt van de tussenrapportage van het ministerie van VROM (2003) omdat de bijlagen bij de convenanten met het programma niet beschikbaar waren. Daarnaast zijn per project de laatste inzichten over het bouwprogramma aangegeven. Daarbij gaat het om de bouwprogramma's uit enerzijds recente plandocumenten (zoals de 'Visie Zuidas 2007' en het nieuwe stedenbouwkundig plan voor Rotterdam Centraal) en projectwebsites, anderzijds om recentere opgaven van bouwprogramma's uit evaluatierapporten. Uit vergelijking van die twee komt naar voren dat gemiddeld het totale bouwprogramma in omvang toeneemt: van 627.883 m² naar 788.248 m². Hoewel alle projecten gestart zijn, zijn er bij

⁵ Dit is gedaan op basis van de informatie uit de publicatie van VROM uit 1993 die voor alle projecten bekend was.

slechts twee tweede generatie sleutelprojecten al onderdelen daadwerkelijk opgeleverd (Amsterdam Zuidas en Arnhem Centraal). Geen enkel sleutelproject is al afgerond. Bij de drie referentieprojecten is de realisatie al een eind op streek, hoewel ze geen van allen afgerond zijn.

Het gemiddelde totale bouwprogramma van de referentieprojecten is kleiner dan dat van de sleutelprojecten: 731.998 m² ten opzichte van 334.480 m² op basis van de meest recente inzichten. Voor een groot deel is dit te wijten aan de enorme omvang van de Zuidas en met het feit dat alle grote recente stationsprojecten bij de tweede generatie sleutelprojecten zijn opgenomen. Als ook hier de bouwprogramma's van de sleutelprojecten en de referentieprojecten vergeleken worden, valt op dat hier een ander beeld bestaat. Bij de sleutelprojecten ligt er ten opzichte van de referentieprojecten in het bouwprogramma meer nadruk op kantoren dan op overig. Terwijl het percentage kantoren voor de sleutelprojecten gemiddeld op 42% ligt en 23% voor overig, is dit voor de referentieprojecten 32% respectievelijk 35%. Evenals bij de eerste generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten, is ook hier het percentage woningen vergelijkbaar (35% bij de sleutelprojecten ten opzichte van 32% bij de referentieprojecten).

Omdat er slechts bij twee sleutelprojecten onderdelen zijn opgeleverd en geen van hen al geheel is afgerond, kon geen vergelijking worden gemaakt tussen geplande en gerealiseerde programma's. Hoewel de referentieprojecten op kortere termijn (2011-2015) afgerond zouden moeten zijn dan de sleutelprojecten, blijft het gerealiseerde programma in alle categorieën nog wat achter. Alleen in ArenAPoort is de geplande kantoorroimte gerealiseerd.

3.2.4 Looptijd projecten

Tabel 3.2 geeft een overzicht van een inschatting van de startdatum van het project (eerste formele document beschikbaar), de datum van ondertekening van de convenanten van de sleutelprojecten, en de (geplande) afronding. Voor de referentieprojecten is in de kolom het jaar aangegeven waarin een uitgebreid Masterplan (of vergelijkbaar) werd gepresenteerd. Dit overzicht moet met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. In dat kader past ook het opnemen van het bouwprogramma in de tabel. Hoe groter een project, des te langer is de verwachting dat een project zal duren. De te realiseren infrastructuur (vaak drager in vele van deze projecten) is hierin echter niet opgenomen. Deze zorgen vaak voor vertraging in projecten. Wanneer de looptijd van de projecten wordt gerelateerd aan de grootte van het bouwprogramma is tussen de eerste generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten nauwelijks verschil te zien. Bij vergelijking van de tweede generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten blijkt dat de sleutelprojecten in een relatief kortere tijd worden gerealiseerd. Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat de meeste sleutelprojecten nog nauwelijks gestart zijn en de referentieprojecten al een eind op streek zijn. Het geplande afrondingsjaar zou daarom rooskleuring zijn ingeschat.

3.3 WERKGELEGENHEIDSEFFECT

3.3.1 Inleiding

Voor het werkgelegenheidseffect is aangesloten op de methode van het Centraal Plan Bureau op basis van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM)⁶. Hierin wordt de directe structurele werkgelegenheid afgeleid uit het bouwprogramma van het desbetreffende project. Het aantal werkzame personen wordt geraamd op basis van een kengetal voor het gemiddelde ruimtegebruik per werkzame persoon. Dit kengetal is mede afhankelijk van de sector:

- Kantoor: 30 m² per werkzame persoon
- Detailhandel en horeca: 60 m² per werkzame persoon
- Overige voorzieningen: 60-100 m² per werkzame persoon

⁶ Deze methodiek is ook gebruikt door Ernst & Young en Regioplan (2006) in hun evaluatie van sleutelprojecten.

Op basis van twee kengetallen (30 m² voor het bruto vloeroppervlak aan kantoorruimte en 60 m² per werkzame persoon voor overig (niet-kantoren en niet-woningen)) het werkgelegenheidseffect berekend. Dit is gedaan voor het programma zoals opgenomen in de convenanten en meer recente inzichten in het bouwprogramma. In drie projecten is ook sprake van bedrijventerrein. In Amersfoort en Laakhavens is de oppervlakte hiervan echter zo gering, dat hiervoor niet is gecorrigeerd. In Eindhoven is het toegevoegde areaal aan bedrijventerrein 200 hectare. Dit is daarom niet meegenomen in het bouwprogramma in vierkante meters vanwege vervuiling van het totaalbeeld. Bij het werkgelegenheidseffect is dit wel meegenomen. Daarbij wordt uitgegaan van het kengetal in de Bedrijfslocatiemonitor (CPB, EZ & VROM, 2005) voor een gemiddeld bedrijventerrein in Midden- en Zuid-Nederland (247 m² per persoon).

3.3.2 Conclusies eerste generatie sleutelprojecten

Vergelijking van de eerste generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten laat zien dat de verhouding tussen de werkgelegenheid in kantoren en die van overig vergelijkbaar is (74% tegenover 26% en respectievelijk 82% tegenover 18%). Deels is dat te wijten aan het feit dat bij Corridor Welschap de werkgelegenheid op het bedrijventerrein bij 'overig' is getrokken. Indien gecorrigeerd is het beeld vergelijkbaar. Het verschil in absolute cijfers tussen sleutelprojecten en referentieprojecten is te verklaren door het verschil in omvang van het bouwprogramma.

Tabel 3.3 Directe structurele werkgelegenheid

	Directe structurele werkgelegenheid			
	Convenant		VROM 1993	
	Kantoren	Overig	Kantoren	Overig
Brabantse Poort (Nijmegen)	n.v.t.	n.v.t.	1.133	1.333
Centraal Stadsgebied Amersfoort	6.667	1.533	6.667	1.533
Céramique (Maastricht)	2.333	817	2.333	747
Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap	n.v.t.	n.v.t.	13.333	8.097
Kop van Zuid (Rotterdam)	11.167	583	12.567	892
Nieuw Centrum Den Haag	8.333	2.117	6.667	2.117
Oostelijk Havengebied (A'dam)	n.a.	n.a.	633	635
Stationsgebied NW (Groningen)	n.a.	n.a.	1.493	25
Eerste gen. sleutelprojecten (gem.)	7.125	1.263	5.603	1.922
			divers	
Kanaaloevers (Apeldoorn)	n.v.t.	n.v.t.	1.000	333
Laakhavens (Den Haag)	n.v.t.	n.v.t.	7.950	4.458
Paleiskwartier (Den Bosch)	n.v.t.	n.v.t.	6.000	667
IJ-oevers (Amsterdam)	n.v.t.	n.v.t.	22.287	2.610
Eerste gen. referentieprojecten (gem.)	n.v.t.	n.v.t.	9.309	2.017
			divers	
	VROM 2003			
Arnhem Centraal	2.667	167	2.667	135
Den Haag Nieuw Centraal	3.817	2.200	3.817	625
Rotterdam Centraal	2.000	500	10.397	2.284
Breda Stationskwartier	3.833	317	3.998	226
Utrecht Centraal	5.950	2.423	8.390	2.670
Amsterdam Zuidas	32.833	5.350	37.237	6.237
Tweede gen. sleutelprojecten (gem.)	8.517	1.826	11.084	2.030
			divers	
ArenAPoort (Amsterdam)	n.v.t.	n.v.t.	5.333	3.942
Leiden Centraal	n.v.t.	n.v.t.	1.800	654
Spoorzone Tilburg	n.v.t.	n.v.t.	3.600	1.333
Tweede gen. referentieprojecten (gem.)	n.v.t.	n.v.t.	3.578	1.976

3.3.3 Conclusies tweede generatie sleutelprojecten

Ook bij de tweede generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten komt het verschil in omvang in het totale bouwprogramma tot uiting in de absolute werkgelegenheidscijfers. Bij deze groep ligt het aandeel kantoorwerkgelegenheid tegenover overige werkgelegenheid bij de sleutelprojecten op 85% respectievelijk 15% en bij de referentieprojecten op 64% respectievelijk 36%. De nadruk bij de tweede generatie sleutelprojecten ligt ten opzichte van hun referentieprojecten meer op kantoorwerkgelegenheid.

3.4 GEVESTIGDE BEDRIJVEN NAAR SECTOR EN HERKOMST

3.4.1 Inleiding

Het blijkt heel lastig om voor deze indicator betrouwbare data te verzamelen op basis waarvan de projecten met elkaar vergeleken kunnen worden. Het verzamelen van vergelijkbare data over de situatie bij de oplevering en de huidige situatie bleek helaas niet haalbaar. Bij de tweede generatie sleutelprojecten zijn er bij slechts twee projecten al kantoren opgeleverd en kan daarom geen zinvolle vergelijking tussen sleutelprojecten en referentieprojecten gemaakt worden. De informatie die wel bekend is, is gebaseerd op Ernst & Young en Regioplan (2006), informatie van contactpersonen en websites.

Van der Veen (2009) geeft aan dat de Rijksgebouwendienst de sleutelprojecten mede gebruikt om daar overheidskantoren te concentreren. In de eerste generatie sleutelprojecten hebben zich ministeries (Den Haag), rechtsgebouwen (Rotterdam, Den Bosch) gevestigd. In Groningen zijn onder meer overheidsarchieven en het Kadaster gevestigd. Daarnaast vestigen ook lokale overheden en publieksgerelateerde diensten zich in de sleutelprojecten zoals met een stadhuis, bibliotheken, musea en vele onderwijsinstellingen. Het Oostelijk Havengebied onderscheidt zich van de andere projecten binnen deze groep door het feit dat het vooral kleinschalige bedrijvigheid betreft en daardoor niet vergelijkbaar is met het profiel van de overige projecten. In Eindhoven betreft het 200 hectare bedrijventerrein dat werkgelegenheid moet aantrekken in diverse sectoren. Het deel dat aansluit op de binnenstad is deels georiënteerd op de financiële sector, aan de rand van de stad oriënteert men zich op werkgelegenheid die gerelateerd is aan het naburige vliegveld. Bij de meeste projecten is er sprake van een mix van private en publieke bedrijvigheid. Uit de beschikbare informatie komt geen verschil naar voren tussen het profiel van de sleutelprojecten en de referentieprojecten. Deels heeft dit te maken met de verschillen binnen sleutelprojecten.

3.4.2 Conclusies

Bij de tweede generatie sleutelprojecten is alleen op de Zuidas en in Arnhem nieuwe kantoorruimte opgeleverd. Bij die tweede generatie sleutelprojecten en referentieprojecten waar de sectoren van gevestigde bedrijven bekend is, is er minder sprake van publieksgerelateerde diensten dan bij de eerste generatie. Op de Zuidas hebben zich conform het beoogde profiel tot nu toe bedrijven uit de financiële en juridische sector, overige zakelijke dienstverlening en hoofdkantoren van industriële bedrijven gevestigd. Eerder was daar al een rechtbank gerealiseerd; de vestiging van bedrijvigheid in de juridische sector is deels een uitvloeisel van deze vestiging. Dit beeld komt overeen met dat van de Kop van Zuid en het Paleiskwartier bij de eerste generatie sleutelprojecten. In Arnhem ligt de nadruk op bedrijven uit de zakelijke dienstverlening. Daarnaast zijn er bedrijven uit veel andere sectoren vertegenwoordigd. Bij de referentieprojecten is het beeld divers. In ArenAPoort zijn de vier belangrijkste bedrijfssectoren de financiële en de zakelijke dienstverlening, gezondheidszorg en de verkoop van consumentenartikelen. In Tilburg zijn er drie grote vestigingen te onderscheiden in verzekeringen, onderwijs en weg- en railvervoer. In Leiden gaat het tot nu toe om (semi-)overheid en kleinere bedrijven op het gebied van zakelijke dienst-

verlening en horeca; verreweg het grootste kantoorproject wordt in 2010 opgeleverd en zal geheel door een verzekeringsmaatschappij in gebruik worden genomen.

3.5 ONTWIKKELING TRANSACTIEPRIJZEN KOOPWONINGEN

3.5.1 Inleiding

Om de ontwikkeling van de woningprijzen in beeld te brengen, is uitgegaan van transactiewaarden. Deze geven marktontwikkelingen sneller weer dan de waarden van de bestaande voorraad. Er is uitgegaan van de gemiddelde verkoopprijs van alle woningen die in een gegeven jaar in een bepaald gebied zijn verkocht, zowel nieuw opgeleverde als bestaande woningen. Dit gemiddelde is gewogen naar het aantal transacties per postcodegebied. Verkoopprijzen van individuele woningen waren niet bekend. Voor een nadere toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode wordt verwezen naar bijlage 3.

Om verschillende redenen moeten onderstaande cijfers met enige voorzichtigheid worden benaderd – iets dat evenzeer geldt voor de cijfers ten aanzien van kantoorprijzen die in de volgende paragraaf worden besproken. Over het algemeen kan de ontwikkeling van de tweede generatie sleutelprojecten nog maar zeer gedeeltelijk in deze gegevens terug te vinden zijn. Het beeld hiervan lijkt dan ook onvermijdelijk te worden beïnvloed door de waardeontwikkeling van het bestaande vastgoed in het projectgebied, iets dat overigens ook voor de eerste generatie sleutelprojecten geldt. Dit is mede een gevolg van de afbakening door middel van postcodegebieden, waardoor gebieden die feitelijk niet tot het projectgebied behoren toch hierbij worden gerekend; een nauwkeuriger afbakening is echter niet haalbaar in verband met de beschikbaarheid van data. Tenslotte speelt de fasering en ontwikkeling van individuele projecten een rol als het gaat om het verloop van de waardeontwikkeling. Dit betekent onder meer dat de hier gehanteerde indeling in ‘standaard’ deelperiodes het beeld kan verstoren.

Tabel 3.4 geeft de ontwikkeling van de transactiepreizen van koopwoningen in de verschillende projectgebieden weer, zowel voor het project op zichzelf als gecorrigeerd voor de verschillen in regionale ontwikkeling. Hiermee kan een aantal voorzichtige conclusies worden getrokken met betrekking tot de vraag hoe de vastgoedwaarden in de projectgebieden zich hebben ontwikkeld ten opzichte van elkaar, dat wil zeggen: als de invloed van regionale ontwikkeling wordt geneutraliseerd.

Tabel 3.4 Ontwikkeling transactiepreizen koopwoningen, 1996-2006

	project (%)	gecorrigeerd voor regionale ontwikkeling (in %) *		
	1996-2006	1996-2001	2001-2006	1996-2006
Brabantse Poort (Nijmegen)	107	2	-2	0
Centraal Stadsgebied Amersfoort)	94	5	-9	-4
Céramique (Maastricht)	147	21	23	48
Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap	116	9	-8	0
Kop van Zuid (Rotterdam)	105	7	-4	3
Nieuw Centrum Den Haag	173	14	16	32
Oostelijk Havengebied (A'dam)	193	37	3	41
Stationsgebied NW (Groningen)	175	4	13	18
Eerste generatie sleutelprojecten	139	12	4	17
Kanaaloevers (Apeldoorn)	113	-3	-2	-5
Laakhavens (Den Haag)	152	14	7	22
Paleiskwartier (Den Bosch)	125	3	3	7
IJ-oevers (Amsterdam)	126	14	-4	9
Eerste generatie referentieprojecten	129	7	1	8
Arnhem Centraal	74	-8	-7	-15
Den Haag Nieuw Centraal	177	10	22	34
Rotterdam Centraal	170	5	30	36
Breda Stationskwartier	105	1	-2	-1
Utrecht Centraal	114	6	0	6
Amsterdam Zuidas	130	12	-1	11
Tweede generatie sleutelprojecten	124	4	7	12
ArenAPoort (Amsterdam)	63	-1	-21	-21
Leiden Centraal	139	12	5	18
Spoorzone Tilburg	158	7	11	19
Tweede generatie referentieprojecten	122	6	-1	5

* Er is als volgt gecorrigeerd: (groefactor project gedeeld door groefactor regio) min 1.

3.5.2 Resultaten eerste generatie sleutel- en referentieprojecten

Gezien de algemene groei van de huizenprijzen in Nederland is het niet verwonderlijk dat ook de prijzen in alle projectgebieden sterk zijn gestegen; bij de eerste generatie sleutelprojecten bedroeg alleen in Centraal Stadsgebied Amersfoort de groei minder dan 100 procent. Vooral het laatste project bleef ook sterk achter bij de regionale ontwikkeling (-21%). Projecten die veel sterker groeiden dan het regionaal gemiddelde (een score van 30 of meer over de gehele periode) zijn Céramique (Maastricht), Nieuw Centrum Den Haag en het Oostelijk Havengebied (Amsterdam). Over het algemeen echter, groeide het prijsniveau in zowel de sleutelprojecten als de referentieprojecten sterker dan het regionale gemiddelde, waarbij de sleutelprojecten het nog wat beter deden dan de referentieprojecten.

Als gekeken wordt naar de verschillende deelperiodes, dan is te zien dat de groei over het algemeen het grootst was tussen 1996 en 2001 en afvlakte tussen 2001 en 2006. Dit past in het landelijke beeld (71% en 21% groei over deze periodes). Gecorrigeerd voor regionale ontwikkelingen blijken er tussen de verschillende projecten echter flinke verschillen te bestaan. Projecten die over de gehele periode duidelijk meer of minder groeien dan het regionaal gemiddelde doen dit vaak ook in beide deelperiodes, maar dit geldt niet altijd. Een gebied als het Oostelijk Havengebied stijgt sterk in waarde met de oplevering van nieuwbouw in een laagwaardig voormalig havengebied, terwijl het daarna meer gelijk opgaat met de regionale ontwikkeling. Een project als Céramique (Maastricht) doet het met een lager groeipercentage in feite als project beter, omdat het minder dan het Oostelijk Havengebied kan meeprofiteren van een hoge

regionale groei. Dergelijke verschillen hangen samen met de specifieke context en fasering van projecten, die in deze cijfers maar beperkt tot uiting komen.

3.5.3 Resultaten tweede generatie sleutel- en referentieprojecten

Ook bij de tweede generatie sleutelprojecten zijn de prijzen in alle projectgebieden sterk gestegen; Arnhem Centraal en het referentieproject ArenAPoort (Amsterdam) zijn hier negatieve uitschieters met een groei van 'slechts' 74% respectievelijk 63%. Ook bij de tweede generatie groeiden zowel de sleutelprojecten als de referentieprojecten sterker dan het regionale gemiddelde, en net als bij de eerste generatie was ook hier de groei bij de sleutelprojecten hoger dan die bij de referentieprojecten. Projecten die veel sterker groeiden dan het regionaal gemiddelde (een score van 30 of meer over de gehele periode) zijn Den Haag Nieuw Centraal en Rotterdam Centraal. Arnhem Centraal daarentegen blijft echter sterk (-15%) achter bij de regionale ontwikkeling

Voor de verschillende deelperiodes (1996-2001 en 2001-2006) is het beeld bij de tweede generatie sleutelprojecten sterk wisselend. Gemiddeld is de groei voor de sleutelprojecten, gecorrigeerd voor regionale ontwikkeling, in de tweede deelperiode iets hoger dan in de eerste. Dit gemiddelde is echter het resultaat van een sterk toenemende groei na 2001 in Den Haag en Rotterdam, en een achterblijvende ontwikkeling in de overige sleutelprojecten. Bij de referentieprojecten is het beeld omgekeerd, vooral door de sterk achterblijvende groei van ArenAPoort na 2001.

3.5.4 Conclusies

De waardestijging van koopwoningen is in de projectgebieden bovengemiddeld, en in de sleutelprojecten hoger dan in de referentieprojecten. Dit geldt voor beide generaties sleutelprojecten. De waardestijging in de eerste generatie sleutelprojecten is echter nog iets groter dan in de tweede generatie, wellicht omdat de nieuwbouw hier grotendeels is gerealiseerd terwijl dit bij de tweede generatie sleutelprojecten, waar de uitvoering vaak nog maar kort geleden is begonnen, veel minder het geval is.

3.6 ONTWIKKELING HUURPRIJZEN KANTOREN

3.6.1 Inleiding

Ook bij het analyseren van de waardeontwikkelingen van kantoren is uitgegaan van transactie-prijzen. Deze zijn gebaseerd op de gemiddelde prijs in euro's per vierkante meter van alle nieuw afgesloten huurcontracten. Dit omvat de verhuur van zowel nieuwe als bestaande kantoorpanden waarvoor een nieuwe huurovereenkomst is afgesloten. Omdat deze cijfers, veel meer dan de transactie-prijzen van woningen, afhankelijk zijn van een beperkt aantal grote transacties,⁷ is een driejarig voortschrijdend gemiddelde gebruikt om de ergste fluctuaties in de cijfers op te vangen. Er kon geen gewogen gemiddelde worden bepaald omdat weliswaar het aantal transacties bekend is, maar niet de oppervlakte per transactie. De huurprijzen voor individuele kantoren waren evenmin bekend. Voor een nadere toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode verwijzen we naar bijlage 3. Tabel 3.5 toont de ontwikkeling van de huurprijs van kantoren in de verschillende projectgebieden en de ontwikkeling gecorrigeerd voor regionale verschillen.

⁷ Het aantal transacties per jaar is in de afgebakende projectgebieden bij de woningen gemiddeld ruim twintig keer groter dan bij de kantoren (zie Bijlage 3).

Tabel 3.5 Ontwikkeling verhuurprijzen kantoren, 1991-2006

	project (%) 1991-2006	gecorrigeerd voor regionale ontwikkeling ^a			
		1991-1996	1996-2001	2001-2006	1991-2006
Brabantse Poort (Nijmegen)	30	7	-17	-7	-16
Centraal Stadsgebied Amersfoort ^b	28	-12	-4	8	-9
Céramique (Maastricht)	26	-19	1	-5	-22
Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap	34	-3	1	-3	-5
Kop van Zuid (Rotterdam)	64	13	-20	22	10
Nieuw Centrum Den Haag	34	2	-4	-3	-5
Oostelijk Havengebied (A'dam) ^c			-14	-8	
Stationsgebied NW (Groningen)	89	24	3	2	31
Eerste generatie sleutelprojecten	41	2	-7	1	-2
Kanaaloevers (Apeldoorn)	42	1	-7	-2	-8
Laakhavens (Den Haag)	63	-1	32	-11	16
Paleiskwartier (Den Bosch)	89	22	-3	9	28
IJ-oevers (Amsterdam)	32	-27	34	-17	-19
Eerste generatie referentieprojecten	56	-1	14	-5	4
Arnhem Centraal	6	-26	-2	-7	-32
Den Haag Nieuw Centraal	64	4	2	10	17
Rotterdam Centraal	50	3	4	-5	1
Breda Stationskwartier	49	6	-14	11	2
Utrecht Centraal	24	-12	3	-4	-12
Amsterdam Zuidas	88	5	10	0	15
Tweede generatie sleutelprojecten	47	-3	1	1	-1
ArenAPoort (Amsterdam)	54	0	-5	-1	-6
Leiden Centraal	78	21	0	-10	9
Spoorzone Tilburg	61	2	13	-6	8
Tweede generatie referentieprojecten	64	7	3	-6	4

^a Er is als volgt gecorrigeerd: (groefactor project gedeeld door groefactor regio) min 1.

^b Gegevens voor 1993 i.p.v. 1991 gebruikt i.v.m. beschikbaarheid data.

^c Geen gegevens van v or 1998 beschikbaar; gegevens voor 1998 i.p.v. 1996 gebruikt.

3.6.2 Resultaten eerste generatie sleutel- en referentieprojecten

Het beeld is hier gevarieerder dan bij de woningprijzen. In alle projectgebieden zijn de prijzen van kantoorruimte gestegen, maar veel minder dan die van woningen. De waarde­stijging in het Stationsgebied Noordwest (Groningen) (89%) is echter enigszins bedrieglijk, omdat het hier feitelijk maar om  en kantoor­gebouw gaat.

Wanneer de groei gecorrigeerd is voor regionale ontwikkelingen, dan is het beeld sterk gevarieerd. Over de gehele periode wijkt geen enkele groep projecten qua ontwikkeling veel af van het regionale gemiddelde, hoewel de referentieprojecten het hier iets beter deden dan de sleutelprojecten. Afgezien van het bovengenoemde Groningse project groeiden vooral de prijzen in Laakhavens en Paleiskwartier sterker dan het regionaal gemiddelde, terwijl Brabantse Poort (Nijmegen), Céramique (Maastricht) en de IJ-oevers het meest achterbleven.

Hoewel de eerste generatie sleutelprojecten over de hele periode qua prijsontwikkeling iets achterbleven bij de referentieprojecten deden ze het tussen 2001 en 2006 juist beter. Tussen 1996 en 2001 bleven de sleutelprojecten wel sterk achter. Voor individuele projecten als de IJ-oevers of de Kop van Zuid wisselen periodes met sterke bovengemiddelde groei en sterke daling elkaar af. Ondanks dat gewerkt is met een voortschrijdend gemiddelde speelt de invloed van individuele transacties hier waarschijnlijk een versturende rol, bijvoorbeeld op het moment dat een groot kantoor­gebouw wordt opgeleverd; zo mag worden aangenomen dat de opening van het World

Port Centre op de Kop van Zuid in 2001 van invloed is geweest op de gemiddelde kantoorprijzen in het gebied in de daaropvolgende jaren. Bovendien is de fasering van projecten van invloed, die zelfs binnen een categorie sterk kan verschillen.

3.6.3 Resultaten tweede generatie sleutel- en referentieprojecten

Hoewel de tweede generatie sleutelprojecten in de periode 1991-1996 nog niet eens tot sleutelproject waren uitgeroepen, hebben we voor de vergelijkbaarheid tussen de groepen deze periode toch meegenomen. Ook omdat de referentieprojecten bij de tweede generatie deels wel waren gestart in die periode. Onder de sleutelprojecten is Arnhem Centraal een negatieve uitschieter met slechts 6% groei. De prijzen in Amsterdam Zuidas, Leiden Centraal en in het algemeen in de centraal gelegen gebieden in de grote steden groeiden het meest.

Over de gehele periode deed de tweede generatie sleutelprojecten het iets minder goed dan de referentieprojecten, maar het verschil is marginaal. Vooral in Den Haag Nieuw Centraal groeiden de prijzen sterker dan het regionaal gemiddelde, terwijl Arnhem Centraal daar het meest bij achterbleef.

Hoewel de tweede generatie sleutelprojecten net als die uit de eerste generatie over de hele periode qua prijsontwikkeling iets achterbleven bij de referentieprojecten, is er een duidelijk verschil. Terwijl de ontwikkeling van de referentieprojecten sterk fluctueert, is die van de sleutelprojecten veel stabiel. De laatste groep gaat qua ontwikkeling eigenlijk vrijwel gelijk op met de regionale ontwikkeling. Voor individuele projecten kan het beeld heel verschillend zijn; In het geval van bijvoorbeeld Breda Stationskwartier, de Spoorzone Tilburg of Leiden Centraal wisselen hoge groei en sterke daling elkaar af. Ook hier spelen individuele transacties en de fasering van projecten waarschijnlijk een grote rol.

3.6.4 Conclusies

De waardeinstijging van kantoren in de projectgebieden verschilt weinig van het regionaal gemiddelde, maar de referentieprojecten doen het iets beter dan de sleutelprojecten. Er is hierin geen verschil tussen de eerste- en tweede generatie sleutelprojecten. Het verschil is echter grotendeels terug te voeren op een sterkere groei tussen 1996 en 2001; meer recent doen de sleutelprojecten het weer beter dan de referentieprojecten, die achterblijven bij de regionale ontwikkeling.

3.6.5 Vergelijking ontwikkeling van woningprijzen en kantoorhuren

Weliswaar gaat het bij woningen en kantoren om verschillende markten met een heel eigen dynamiek, maar de regionale correctie maakt het wel mogelijk projecten te vergelijken ten opzichte van elkaar omdat regionale verschillen in marktontwikkeling het beeld niet meer verstoren; bovendien zijn de ontwikkelingen over een langere termijn bekeken.

Het is niet zo dat in projecten waar de woningprijzen bovengemiddeld groeien de kantoorprijzen dit ook doen. Dit geldt wel voor het Stationsgebied Noordwest (Groningen), Laakhavens (Den Haag), Paleiskwartier (Den Bosch), Den Haag Nieuw Centraal, Amsterdam Zuidas, de Spoorzone Tilburg en Leiden Centraal. Omgekeerd blijven de prijzen van zowel woningen als kantoren achter in Centraal Stadsgebied Amersfoort, Kanaaloevers (Apeldoorn), Arnhem Centraal en ArenAPoort. Céramique (Maastricht), Nieuw Centrum Den Haag, IJ-oever (Amsterdam), Rotterdam Centraal en Utrecht Centraal doen het qua woningprijzen duidelijk beter dan als het gaat om kantoren. Ook voor de eerste- en tweede generatie sleutelprojecten als groep geldt dat de prijzen van woningen sterker stegen in vergelijking met het regionaal gemiddelde dan die van kantoren, terwijl bij de referentieprojecten het verschil tussen woningen en kantoren kleiner is.

Bovenstaande conclusies kunnen er dan op wijzen dat het ‘projecteffect’ vooral tot uiting komt in de woningbouw en minder tot geheel niet in de kantorensector, en dat dit nog iets sterker geldt voor het ‘sleutelprojecteffect’. Met andere woorden, dat de waardeontwikkeling van woningen meer profiteert van de gekozen projectaanpak dan de waardeontwikkeling van kantoren. Het lijkt plausibel dat dit iets te maken zou kunnen hebben met de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de projecten, en vooral de sleutelprojecten, maar hierover is op grond van deze korte analyse niets te zeggen.

3.7 MOBILITEITSEFFECTEN

3.7.1 Inleiding

Om veranderingen in de mobiliteit te analyseren is gebruik gemaakt van het Mobiliteit Onderzoek Nederland (MON). Het MON is voor het eerst uitgevoerd in 2004. Het is niet mogelijk om eenduidig⁸ data uit de voorganger van het MON – het OVG – en het MON te vergelijken. Daarom is ervoor gekozen om gebruik te maken van de MON-jaargangen 2004 en 2007. Het is dan echter niet mogelijk om voor een langere periode dan 2004-2007 de mobiliteitseffecten te analyseren. Het databestand van MON is gebaseerd op een steekproef op basis van vragenlijsten. Voor elke rit van de verplaatsingen zijn data opgenomen over ondermeer motief, vervoerwijze en bestemming. Voor een nadere toelichting op de gehanteerde methode bij de mobiliteitseffecten verwijzen we naar bijlage 4. In deze paragraaf zijn in de tabellen 3.6 en 3.7 de mobiliteitsbeelden van de vier groepen projecten opgenomen op basis van respectievelijk het MON 2004 en het MON 2007. Een overzicht van dit beeld voor alle projecten zou te omvangrijk zijn. Deze paragraaf behandelt de analyse van de mobiliteitsverandering van de eerste generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten en die van de tweede generatie.

3.7.2 Resultaten eerste generatie sleutel- en referentieprojecten

Totaal aantal reizigers

In de eerste generatie sleutelprojecten is tussen 2004 en 2007 sprake geweest van een stijging van het aantal verplaatsingen met ruim 10%. Dit terwijl in de referentieprojecten gemiddeld sprake is geweest van een daling van bijna 6%. Binnen de eerste generatie sleutelprojecten is wel sprake van grote verschillen, variërend van stijgingen van het aantal verplaatsingen met 120% in het Oostelijk Havengebied (Amsterdam) tot en met dalingen van bijna 40% in Stationsgebied Noordwest (Groningen). Binnen de referentieprojecten is ook variatie aanwezig, maar aanmerkelijk minder. De veranderingen variëren tussen de -20% voor het project IJ-oever (Amsterdam) tot +38% voor het project Kanaaloevers (Apeldoorn). Gemiddeld genomen zijn de eerste generatie sleutelprojecten aanmerkelijk succesvoller in groei van het aantal verplaatsingen dan hun referentieprojecten.

⁸ OVG en MON zijn slecht vergelijkbaar wanneer het gaat om de modal split naar individuele locaties. Ook is binnen het OVG de uitsplitsing op viercijferig postcodeniveau niet eenvoudig toegankelijk.

Tabel 3.6 Mobiliteitsbeeld op basis van MON 2004*

			Ritten totaal	Reizigers per dag	Auto	Trein	Overig ov	Langz.verk.	Overig
Eerste gen. sleutelpr.	Vertrek	Ritten	3.120	743.344	1248	536	301	984	51
		Percentage	100,0%		40,0%	17,2%	9,6%	31,5%	1,6%
	Aankomst	Ritten	3.158	752.398	1251	572	310	975	50
		Percentage	100,0%		39,6%	18,1%	9,8%	30,9%	1,6%
	Totaal	Ritten	6.278	1.495.742	2499	1108	611	1959	101
		Percentage	100,0%		39,8%	17,6%	9,7%	31,2%	1,6%
Eerste gen. referentiepr.	Vertrek	Ritten	2.213	527.250	700	460	372	649	32
		Percentage	100,0%		31,6%	20,8%	16,8%	29,3%	1,4%
	Aankomst	Ritten	2.235	532.492	707	455	386	655	32
		Percentage	100,0%		31,6%	20,4%	17,3%	29,3%	1,4%
	Totaal	Ritten	4.448	1.059.742	1407	915	758	1304	64
		Percentage	100,0%		31,6%	20,6%	17,0%	29,3%	1,4%
Tweede gen. sleutelpr.	Vertrek	Ritten	2.714	646.614	943	506	457	775	33
		Percentage	100,0%		34,7%	18,6%	16,8%	28,6%	1,2%
	Aankomst	Ritten	2.731	650.665	947	541	435	777	31
		Percentage	100,0%		34,7%	19,8%	15,9%	28,5%	1,1%
	Totaal	Ritten	5.445	1.297.279	1890	1047	892	1552	64
		Percentage	100,0%		34,7%	19,2%	16,4%	28,5%	1,2%
Tweede gen. referentiepr.	Vertrek	Ritten	1.062	253.023	424	157	99	362	20
		Percentage	100,0%		39,9%	14,8%	9,3%	34,1%	1,9%
	Aankomst	Ritten	1.053	250.879	423	147	100	366	17
		Percentage	100,0%		40,2%	14,0%	9,5%	34,8%	1,6%
	Totaal	Ritten	2.115	503.902	847	304	199	728	37
		Percentage	100,0%		40,0%	14,4%	9,4%	34,4%	1,7%

* Absoluut aantal ritten in MON 2004

Modal split

Veranderingen in de modal split zijn relatief beperkt. Belangrijke wijziging bij de eerste generatie sleutelprojecten is een daling van het autogebruik van 40% tot 36%. Deze daling is ten gunste gekomen van de categorie 'overig openbaar vervoer' (bus, tram en metro) die is toegenomen van 9,7% tot 13,6%. Bij de referentieprojecten is deze tendens niet waargenomen en waren de verschillen kleiner. Het totale aandeel openbaar vervoer bij de eerste generatie sleutelprojecten groeide van ruim 27% tot ruim 32%. Bij de referentieprojecten groeide dit percentage van ruim 37% tot ruim 40%. Concluderend hebben de eerste generatie sleutelprojecten een klein deel van hun achterstand in openbaar vervoer gebruik op de referentieprojecten in de afgelopen jaren ingelopen. Het percentage verplaatsingen door langzaam verkeer (fiets en lopen) blijft bij de eerste generatie sleutelprojecten nagenoeg gelijk op 31%, terwijl bij de referentieprojecten een daling van bijna 4% tot 26% waarneembaar is.

Tabel 3.7 Mobiliteitsbeeld op basis van MON 2007 en verandering ten opzichte van MON 2004

			Ritten totaal	Reizigers per dag	Auto	Trein	Overig ov	Langz.verk.	Overig
Eerste gen. sleutelproj.	Vertrek	Ritten*	2.722	824.090	978	496	379	840	29
		Percentage	100,0%	10,9%	35,9%	18,2%	13,9%	30,9%	1,1%
		Stijging **			-4,1%	1,0%	4,3%	-0,7%	-0,6%
	Aankomst	Ritten	2.726	825.301	976	520	362	839	29
		Percentage	100,0%	9,7%	35,8%	19,1%	13,3%	30,8%	1,1%
		Stijging			-3,8%	1,0%	3,5%	-0,1%	-0,5%
	Totaal	Ritten	5.448	1.649.391	1954	1016	741	1679	58
		Percentage	100,0%	10,3%	35,9%	18,6%	13,6%	30,8%	1,1%
		Stijging			-3,9%	1,0%	3,9%	-0,4%	-0,5%
Eerste gen. referentiepr.	Vertrek	Ritten	1.649	499.237	497	382	299	421	50
		Percentage	100,0%	-5,3%	30,1%	23,2%	18,1%	25,5%	3,0%
		Stijging			-1,5%	2,4%	1,3%	-3,8%	1,6%
	Aankomst	Ritten	1.647	498.632	530	362	288	423	44
		Percentage	100,0%	-6,4%	32,2%	22,0%	17,5%	25,7%	2,7%
		Stijging			0,5%	1,6%	0,2%	-3,6%	1,2%
	Totaal	Ritten	3.296	997.869	1027	744	587	844	94
		Percentage	100,0%	-5,8%	31,2%	22,6%	17,8%	25,6%	2,9%
		Stijging			-0,5%	2,0%	0,8%	-3,7%	1,4%
Tweede gen. sleutelproj.	Vertrek	Ritten	2.334	706.622	798	530	358	614	34
		Percentage	100,0%	9,3%	34,2%	22,7%	15,3%	26,3%	1,5%
		Stijging			-0,6%	4,1%	-1,5%	-2,2%	0,2%
	Aankomst	Ritten	2.335	706.925	785	558	341	615	36
		Percentage	100,0%	8,6%	33,6%	23,9%	14,6%	26,3%	1,5%
		Stijging			-1,1%	4,1%	-1,3%	-2,1%	0,4%
	Totaal	Ritten	4.669	1.413.547	1583	1088	699	1229	70
		Percentage	100,0%	9,0%	33,9%	23,3%	15,0%	26,3%	1,5%
		Stijging			-0,8%	4,1%	-1,4%	-2,2%	0,3%
Tweede gen. referentiepr.	Vertrek	Ritten	1.169	353.917	382	148	120	496	23
		Percentage	100,0%	39,9%	32,7%	12,7%	10,3%	42,4%	2,0%
		Stijging			-7,2%	-2,1%	0,9%	8,3%	0,1%
	Aankomst	Ritten	1.194	361.485	375	161	141	495	22
		Percentage	100,0%	44,1%	31,4%	13,5%	11,8%	41,5%	1,8%
		Stijging			-8,8%	-0,5%	2,3%	6,7%	0,2%
	Totaal	Ritten	2.363	715.402	757	309	261	991	45
		Percentage	100,0%	42,0%	32,0%	13,1%	11,0%	41,9%	1,9%
		Stijging			-8,0%	-1,3%	1,6%	7,5%	0,2%

* Absoluut aantal ritten in MON 2007

** Stijging ten opzichte van MON 2004

Motief

Bij de eerste generatie sleutelprojecten neemt het aandeel werk toe met 3% tot 35%, bij de referentieprojecten is deze groei 4% tot 32,5%. Op dit punt verschillen de projecten dus nauwelijks. Bij de eerste generatie sleutelprojecten neemt het aandeel recreatieve verplaatsingen licht af ten gunste van winkelen. Bij de referentieprojecten is dit juist omgekeerd. De wijzigingen in motief zijn bij alle projecten beperkt. Ook bij de individuele projecten zijn nergens afwijkingen van 10% of meer waarneembaar.

Conclusie

De eerste generatie sleutelprojecten laten gemiddeld een groei zien in het aantal verplaatsingen, terwijl dit bij de referentieprojecten daalt. Hierachter schuilen echter grote verschillen per project. Hoewel de eerste generatie sleutelprojecten hun achterstand langzaam inlopen is het gebruik van openbaar vervoer in de referentieprojecten nog aanmerkelijk hoger. De motieven voor verplaatsingen verschillen beperkt tussen de eerste generatie sleutelprojecten de referentieprojecten. De eerste generatie sleutelprojecten scoren hoger op het motief van winkelen, de referentieprojecten op dat van recreatie.

3.7.3 Resultaten tweede generatie sleutel- en referentieprojecten

Totaal aantal reizigers

In de tweede generatie sleutelprojecten is tussen 2004 en 2007 sprake geweest van een stijging van het aantal verplaatsingen met 9%. In de referentieprojecten was gemiddeld sprake van een veel sterkere stijging: namelijk 42%. De tweede generatie sleutelprojecten die een sterke groei laten zien zijn Breda Stationskwartier (30%) en Arnhem Centraal (25%). De andere tweede generatie sleutelprojecten laten slechts kleine verschillen zien in de groei van het aantal verplaatsingen. Opvallend is dat de referentieprojecten wel over de hele breedte een duidelijke stijging van het aantal verplaatsingen laten zien. De gemiddelde groei bedraagt 42%, de sterkste groei wordt waargenomen bij ArenAPoort, ruim 60%. Gemiddeld genomen zijn de referentieprojecten aanmerkelijk succesvoller in groei van het aantal verplaatsingen dan de tweede generatie sleutelprojecten zelf.

Modal split

De tweede generatie sleutelprojecten hebben over de hele breedte een beperkte daling van het percentage autoverplaatsingen met minder dan 1% tot 34%. Bij de referentieprojecten is een sterkere daling van 8% zichtbaar tot 32%. Deze daling is in sommige projecten nog sterker, bijvoorbeeld in Leiden Centraal: -12%. Door deze trend is het autogebruik in de referentieprojecten nu lager dan in de tweede generatie sleutelprojecten, terwijl het eerst aanmerkelijk hoger lag. Ondanks een stijging van het percentage treinverplaatsingen met ruim 4%, beperkt de stijging van het openbaar vervoer gebruik zich in de tweede generatie sleutelprojecten tot 2,5% tot ruim 38%. Het gebruik van de trein is het sterkst toegenomen in Rotterdam Centraal, met 10%. Het gebruik van openbaar vervoer in de referentieprojecten blijft hier sterk bij achter, het percentage blijft nagenoeg gelijk op ruim 24%.

De referentieprojecten hebben echter een aanmerkelijk groter aandeel langzaam verkeer (fietsen, lopen). Bij de sleutelprojecten daalt het percentage langzaam verkeer van 28% tot 26% terwijl bij de referentieprojecten het percentage langzaam verkeer stijgt van 34% tot 41%. ArenAPoort is voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor deze stijging; het aandeel langzaam verkeer neemt hier met ruim 12% toe.

Motief

Bij zowel de tweede generatie sleutelprojecten als de bijbehorende referentieprojecten is een stijging van het percentage werk als motief waar te nemen met 2%. Bij de sleutelprojecten gaat dit om een stijging van 33% tot 35%. Bij de referentieprojecten om een stijging van 29% tot 31%. Het hogere aandeel werk als motief bij de sleutelprojecten blijft dus in stand. Bij de tweede generatie sleutelprojecten daalt het aandeel recreatief met bijna 4% tot 26%, bij de referentieprojecten blijft deze categorie nagenoeg gelijk op 28%. De referentieprojecten, waar het motief recreatie eerst lager was, is nu sprake van een hoger aandeel recreatieve verplaatsingen. Het grootste verschil tussen de sleutelprojecten en referentieprojecten is in de categorie winkelen waar te nemen. Deze categorie stijgt bij de tweede generatie sleutelprojecten met 2% tot 24% terwijl bij de referentieprojecten een daling met ruim 6% wordt waargenomen van 27% tot 21%. Dit wordt mede veroorzaakt door een stijging van 15% in Rotterdam Centraal terwijl er een daling van 9% is van het aandeel winkelen in referentieproject Spoorzone Tilburg.

Conclusie

Het aantal verplaatsingen is bij de sleutelprojecten wel toegenomen, maar veel minder dan in de referentieprojecten (9% om 44%). Autogebruik in de projecten blijft nagenoeg gelijk, hoewel dit bij de referentieprojecten iets meer daalde. De sleutelprojecten laten een aanmerkelijk hoger openbaarvervoergebruik zien dan de referentieprojecten. Bij de referentieprojecten is het aandeel langzaam verkeer echter zeer hoog en sterker gegroeid dan bij de sleutelprojecten. Binnen de sleutelprojecten is het belang van winkelen toegenomen ten koste van recreatieve verplaatsingen. Bij de referentieprojecten is een omgekeerde tendens zichtbaar.

3.8 RUIMTELIJKE KWALITEIT

3.8.1 Kwantitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit

Om inzicht te geven in de ruimtelijke kwaliteit die door de 21 projecten is toegevoegd, is gebruik gemaakt van twee kwantitatieve indicatoren en het expertoordeel op een aantal kwalitatieve indicatoren. Functiemenging wordt geoperationaliseerd door de verhouding tussen de aandelen kantoren (in bruto vloeroppervlakte), respectievelijk woningen en overig in het totaal programma weer te geven. In die gevallen dat woningen in aantallen worden weergegeven en niet in bruto vloeroppervlakte, wordt gebruik gemaakt van een aantal kengetallen. Als het type woningen (veelal appartementen) niet bekend is, wordt 130 m² per woning aangehouden; dit is het gemiddelde van de projecten waar wel zowel aantal het woningen als het bruto vloeroppervlakte bekend is. Bij starterwoningen wordt uitgegaan van 80 m² per woning en bij studentenwoningen van 40 m² per woning.

Daarnaast is per project de gemiddelde dichtheid in vierkante meters per hectare berekend⁹. Daarbij is uitgegaan van het bruto vloeroppervlak van het totale bouwprogramma en de totaaloppervlakte van het project. Daarbij moet men zich realiseren dat het zowel bij dichtheid als functiemenging om het toegevoegde bouwprogramma gaat en dat het in geen enkel project ging om een 'leeg' gebied. Soms werden bestaande gebouwen grotendeels gesloopt en bestaat het bouwprogramma uit vervangende nieuwbouw (zoals bijvoorbeeld bij Céramique (Maastricht)), soms vindt er op basis van het toegevoegde bouwprogramma een verdichting plaats binnen de locatie (zoals bijvoorbeeld Utrecht Centraal).

3.8.2 Conclusie kwantitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit

Zowel bij de eerste- als bij de tweede generatie sleutelprojecten is er bij de sleutelprojecten sprake van een hogere dichtheid van het toegevoegde programma dan bij de referentieprojecten. Maar zoals gezegd, zegt dit niets over de dichtheid van het gebied als totaliteit. Bij de functiemenging ligt er een relatie met de conclusie die bij de programma's onder paragraaf 3.2 werden getrokken. Ten aanzien van de gemiddelde dichtheid kan geconstateerd worden dat die van de eerste generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten dichter bij elkaar liggen dan die van de tweede generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten. Omdat er in deze functiemenging geen rekening wordt gehouden met de al bestaande functies in het projectgebied kunnen hierover in absolute zin geen harde conclusies getrokken worden.

⁹ Bij het sleutelproject in Eindhoven is de totale oppervlakte gecorrigeerd voor de 200 ha bedrijventerrein in het programma die niet in het totale bouwprogramma zijn meegenomen. In de twee (Amersfoort en Nijmegen) andere projecten waar sprake is van bedrijventerrein, was dit zo minimaal dat het totaaloppervlakte niet gecorrigeerd is.

Tabel 3.8 Kwantitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit: functiemenging en dichtheid

	Functiemenging						Dichtheid in m ² *	
	Convenant			VROM 1993			Oppervl.	Gem. dichtheid
	Kantoren	Woningen	Overig	Kantoren	Woningen	Overig		
Brabantse Poort (Nijmegen)	n.a.	n.a.	n.a.	21	29	50	45	3.573
Centraal Stadsgebied A'foort	36	47	17	36	47	17	125	4.416
Céramique (Maastricht)	21	64	15	22	64	14	24	13.736
Corridor Eind.-Veld.-Welschap	n.a.	n.a.	n.a.	32	68	0**	1.150	1.083
Kop van Zuid (Rotterdam)	35	61	4	34	61	5	83	13.286
Nieuw Centrum Den Haag	49	26	25	41	32	16	50	9.660
Oostelijk Havengeb. (A'dam)	n.a.	n.a.	n.a.	3	91	6	83	7.985
Stationsgeb. NW (Groningen)	n.a.	n.a.	n.a.	80	17	3	3	18.683
Eerste gen. sleutelpr. (gem.)	35	50	15	34	51	14	195	9.053
				divers				
Kanaaloevers (Apeldoorn)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	10	84	6	45	6.889
Laakhavens (Den Haag)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	30	37	33	56	14.384
Paleiskwartier (Den Bosch)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	38	54	8	38	12.632
IJ-oevers (Amsterdam)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	54	33	13	110	11.219
Eerste gen. referentiepr. (gem.)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	33	52	15	62	11.281
				divers				
	VROM 2003							
Arnhem Centraal	73	18	9	72	20	7	24	4.563
Den Haag Nieuw Centraal	38	18	44	56	26	18	16	18.719
Rotterdam Centraal	27	59	14	56	19	25	27	8.148
Breda Stationskwartier	56	35	9	57	36	6	13	15.769
Utrecht Centraal	31	43	25	35	42	23	90	6.348
Amsterdam Zuidas	42	45	14	43	43	14	225	10.498
Tweede gen. sleutelpr. (gem.)	45	36	19	53	31	16	66	10.674
				divers				
ArenAPoort (Amsterdam)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	32	22	47	50	10.130
Leiden Centraal	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	50	14	36	12	9.078
Spoorzone Tilburg	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	28	52	21	75	5.173
Tweede gen. referentiepr. (gem.)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	37	29	35	46	8.127

* De dichtheid is berekend op basis van het meest recente bouwprogramma

** Hierin is bedrijventerrein buiten beschouwing gelaten

3.8.3 Kwalitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit

Op basis van de beschikbare documenten is door de onderzoekers een kwalitatief expertoordeel gegeven op de volgende indicatoren:

- Imago;
- Sociale veiligheid;
- Wegwerken van barrières (door auto- of tramtunnel of door een tunnel of brug over het spoor);
- Betere aansluiting op de stad;
- Goede toegankelijkheid (logistiek gebied);
- Betere kwaliteit door toevoeging van groen en/of water;
- Betere inrichting voor voetgangers (veiligheid, comfort);
- Hoogwaardig inrichtingsmateriaal (straatmeubilair (incl. bankjes), tegels, openbare kunst etc.);
- Locatie van voorzieningen in straat (i.p.v. winkelcentrum);
- Levendigheid, ook 's avonds (anders dan bovenstaande maatregelen, waarbij bijvoorbeeld aan de bewust smalle straten in de Zuidas, specifieke voorzieningen als theaters, horeca etc. gedacht moet worden).

Hierop konden de volgende scores gegeven worden:

- ++ Veel aandacht aan besteed en/of nadrukkelijk doelstelling in project;
- + Aandacht aan besteed en/of mede doelstelling in project;
- 0 Niet genoemd bij doelstellingen.

Deze score is gegeven op basis van de doelstellingen die in de diverse stukken van de projecten worden genoemd. Ze zeggen dus niets over de wijze waarop deze indicatoren in de feitelijke realisatie van het project tot uiting zijn gekomen. Het betreft dus in feite de plankwaliteit op basis van doelstellingen. Bij de eerste generatie sleutelprojecten is dit oordeel vooral tot stand gekomen op basis van de beschikbare convenanten en voortgangsrapportages, maar soms ook van de interviews omdat de masterplannen niet beschikbaar waren. Hierdoor wijken ze in de wijze van scoren iets af van de andere groepen. Bij de eerste generatie sleutelprojecten speelde sociale veiligheid nog niet; het komt expliciet aan de orde in de beschikbare stukken. Dit is de reden dat eerste generatie sleutelprojecten hierop een '0' scoren, hoewel aandacht hiervoor later vaak wel aan de orde was.

Bij de indicatoren kunnen vier groepen indicatoren onderscheiden worden:

- Imago en sociale veiligheid staan redelijk op zichzelf;
- De volgende drie indicatoren hebben betrekking op de 'logistiek', bereikbaarheid en ontvlechting van vervoersstromen;
- De daaropvolgende drie indicatoren (te beginnen met groen en/of water) hebben te maken met de inrichting van het projectgebied;
- De laatste drie indicatoren (te beginnen met functiemenging) hebben betrekking op levendigheid en functies/functiemenging.

3.8.4 Conclusie kwalitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit

Het is niet eenvoudig duidelijke patronen te herkennen bij vergelijking van de diverse groepen projecten. Als naar de eerste generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten gekeken wordt, springt in het oog dat bij de eerste generatie sleutelprojecten ten opzichte van de andere groepen projecten veel aandacht was voor aansluiting van het projectgebied op de rest van de stad. Wellicht is door het ontbreken van veel oorspronkelijke stukken een te rooskleurig beeld ontstaan achteraf. In alle groepen van indicatoren scoren de sleutelprojecten beter dan de referentieprojecten. Het grootst is het verschil in de groep 'logistiek', gevolgd door de groep 'inrichting' en 'levendigheid'. Over een indicator als sociale veiligheid is het moeilijk om uitspraken te doen, omdat deze blijkbaar in de loop van de tijd meer aandacht heeft gekregen en in beleidsdocumenten van de eerste generatie niet genoemd wordt. In de loop van de tijd kwam hier meer aandacht voor en werd dit alsnog in de realisatie van de plannen vervlochten. Waar sociale veiligheid in de tweede generatie projecten een rol speelt, is dit in de meeste gevallen verklaarbaar uit de lokale context.

Tabel 3.7 *Expertoordeel kwalitatieve indicatoren ruimtelijke kwaliteit*

	imago	sociale veiligheid	wegwerken barrières	aansluiting op stad	toegankelijkheid	groenen/of water	voetg.-vriendelijkheid	inrichtingsmateriaal	functiemenging	locatievoorzieningen	levendigheid 24/7
Brabantse Poort (Nijmegen)	++	0	++	++	++	0	++	++	++	++	+
Centraal Stadsgebied A'foort	++	0	++	++	++	0	++	+	++	++	++
Céramique (Maastricht)	++	0	++	++	++	++	++	++	+	+	+
Corridor Eind.-Veld.-Welschap	++	0	++	++	++	++	+	++	+	+	+
Kop van Zuid (Rotterdam)	++	0	++	++	++	+	0	++	++	+	+
Nieuw Centrum Den Haag	++	0	++	++	++	0	++	++	++	++	0
Oostelijk Havengeb. (A'dam)	++	0	++	++	++	+	+	++	0	0	0
Stationsgeb. NW (Gron.)	+	0	+	++	++	0	+	+	0	0	0
Eerste gen. sleutelpr.											
Kanaaloevers (Apeldoorn)	+	0	+	+	+	++	+	+	0	+	0
Laakhavens (Den Haag)	+	0	+	+	+	+	0	0	++	0	+
Paleiskwartier (Den Bosch)	+	0	0	+	+	+	+	0	+	0	0
IJ-oevers (Amsterdam)	++	0	0	++	+	0	0	+	++	+	+
Eerste gen. referentiepr.											
Arnhem Centraal	0	0	+	+	+	0	++	0	+	+	+
Den Haag Nieuw Centraal	0	0	+	+	+	0	++	+	+	+	+
Rotterdam Centraal	++	+	++	++	0	++	++	+	+	++	+
Breda Stationskwartier	++	+	+	++	++	0	0	++	++	+	+
Utrecht Centraal	0	++	++	++	++	+	+	0	++	+	+
Amsterdam Zuidas	++	0	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Tweede gen. sleutelpr.											
ArenAPoort (Amsterdam)	+	0	+	0	+	++	+	++	+	++	+
Leiden Centraal	0	0	++	+	+	+	+	++	+	0	0
Spoorzone Tilburg	+	0	++	+	+	+	+	0	+	+	+
Tweede gen. referentiepr.											

Wanneer de tweede generatie sleutelprojecten en hun referentieprojecten worden vergeleken, doen de sleutelprojecten het eveneens beter dan de referentieprojecten, maar het verschil is hier marginaal. Slechts drie sleutelprojecten scoren op de indicator sociale veiligheid. Daarentegen was dit bij de referentieprojecten geen issue in de gehanteerde documenten. Hoewel er bij de tweede generatie sleutelprojecten veel aandacht was voor ruimtelijke kwaliteit (door bijvoorbeeld de inzet van het atelier Rijksbouwmeester en de Spoorwegbouwmeester), is dit beeld niet goed uit het overzicht te destilleren.

Als de eerste generatie met de tweede generatie wordt vergeleken valt op dat er in de tweede generatie sleutelprojecten iets meer aandacht wordt besteed aan functiemenging en levendigheid. Dit zijn onderwerpen die in de laatste tien jaar aan belang hebben gewonnen. Illustratief is in dit verband de verandering van Amsterdam Zuidas van een kantoorgebied in 1998 in een meer gemengd gebied in 2001. Qua aandacht voor logistiek en bereikbaarheid doen de tweede generatie sleutelprojecten het gemiddeld minder goed dan de eerste generatie. Dit doet enigszins vreemd aan, omdat het hier gaat om stationslocaties, waar men zou verwachten dat aan deze onderwerpen juist nadrukkelijk aandacht zou worden besteed. De referentieprojecten bij de tweede generatie doen het duidelijk beter dan die bij de eerste generatie. Een algemene conclusie lijkt te zijn dat in de tweede generatie ten opzichte van de eerste generatie iets meer aandacht is besteed aan de verblijfskwaliteit van het gebied, maar hoewel het hier om stationslocaties gaat minder aan de

logistieke kwaliteit. Hoewel de verschillen klein zijn, past dit beeld in de algemene trend van meer aandacht voor stedelijke kwaliteit in stedelijke (her)ontwikkeling. Bij de referentieprojecten is deze ontwikkeling minder duidelijk, maar ook hier is de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de tweede generatie groter dan in de eerste.

Het mogelijke effect van een project op het imago van een stad speelde in de eerste generatie sleutelprojecten een grote rol. De eerste generatie sleutelprojecten scoren hier inderdaad vrij hoog op, terwijl dit bij de tweede generatie sleutelprojecten lager ligt (ondanks het feit dat deze zijn opgehangen aan de prestigieuze hogesnelheidstrein). In de Zuidas berust het imago op de beoogde positie als internationale toplocatie, en pas in tweede instantie op de HST; in Rotterdam, op het stationsgebied als uithangbord van de binnenstad. Ruwweg lijkt imago vooral een rol te spelen bij projecten waarbij een gebied grotendeels opnieuw wordt ingericht, en minder waar het gaat om aanpassing van de bestaande situatie. Dit gaat echter niet altijd op, getuige bijvoorbeeld Arnhem Centraal.

3.9 CONCLUSIES ECONOMISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN

Uit de analyse van de economische en maatschappelijke effecten op de onderzochte indicatoren komt niet een eenduidig beeld naar voren. Doelstellingen die bij de eerste generatie sleutelprojecten werden geformuleerd (zie hoofdstuk 2) waren:

- De intensivering en completering van de bestaande stad (menging van functies omwille van de intensivering);
- De ontwikkeling van een internationaal concurrerend vestigingsmilieu;
- Hoogwaardig plankwaliteit in de stedelijke gebieden;
- Het betrekken van marktpartijen bij de stedelijke ontwikkeling en het opdoen van PPS-ervaring;
- De inperking en geleiding van de (auto)mobiliteit.

Bij de tweede generatie sleutelprojecten werden de volgende operationele doelen geformuleerd:

- Het ontwikkelen van zes stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale openbaarvervoersknooppunten door integrale ontwikkeling;
- Het ontwikkelen van het centrummilieu van de zes stationslocaties en reeds bestaande centrummilieus door:
 - Maximale spin-off van investeringen in de zes stationslocaties op centrumvorming;
 - Integrale ontwikkeling van de zes stationsgebieden tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen en vooral voor midden- en hogere inkomens;
- Het vergroten van de bereikbaarheid in en van Nederland door op de zes stationslocaties:
 - Beschikbaarheid van hoogwaardige vervoersmodaliteiten te verbeteren;
 - De stations geschikt maken voor de hogesnelheidstrein en de toenemende verkeers-, reizigers- en gebruikersstromen.

In dit hoofdstuk zijn de economische en maatschappelijke effecten geanalyseerd van de sleutelprojecten en een aantal referentieprojecten. Daaruit komen de volgende conclusies naar voren:

Bouwprogramma en snelheid

In alle bouwprogramma's is sprake van menging van functies. Bij de tweede generatie sleutelprojecten ligt er meer dan bij de eerste generatie nadruk op kantoren, terwijl bij de eerste generatie de nadruk gemiddeld meer op woningen lag. Bij alle projecten was er veel aandacht voor completering van de bestaande stad. Aansluiting op de bestaande stad (zie ook onder ruimtelijke kwaliteit) stond centraal, waarbij niet alleen kantoren en woningen, maar ook allerlei andere voorzieningen in het programma werden opgenomen.

Qua snelheid is er bij de eerste generatie sleutelprojecten geen verschil in snelheid tussen de sleutelprojecten en hun referentieprojecten. Bij de tweede generatie sleutelprojecten is de verwachting dat de sleutelprojecten sneller worden gerealiseerd dan hun referentieprojecten.

Werkgelegenheid

Onder dit thema is de geschatte werkgelegenheid en de gevestigde bedrijven naar sector en herkomst opgenomen. Bij de werkgelegenheid laat vergelijking van sleutelprojecten en referentieprojecten geen grote verschillen zien. Als we naar de gevestigde bedrijven kijken, zien we dat bij de eerste generatie sleutelprojecten vaak gebruikt zijn om er publiekgeoriënteerde bedrijvigheid (rechtbanken, musea, kantoren (semi)publieke sector) te vestigen. Het algemene beeld van de eerste generatie sleutelprojecten is niet dat van een internationaal concurrerend vestigingsmilieu.

Bij de tweede generatie sleutelprojecten is er nog nauwelijks sprake van gerealiseerd vastgoed en opgeleverde HST-stations. Hoewel op Amsterdam Zuidas nog lang niet alle kantooroppervlak is gerealiseerd, is hier nu al sprake van een internationaal concurrerend vestigingsmilieu.

Ontwikkeling woningprijzen

Vergelijking van de prijsontwikkeling van koopwoningen in sleutelprojecten en referentieprojecten laat zien dat de waardeinstijging van sleutelprojecten groter was dan die van referentieprojecten. Dit geldt voor beide generaties sleutelprojecten. De waardeinstijging in de eerste generatie sleutelprojecten is echter nog iets groter dan in de tweede generatie, wellicht omdat de nieuwbouw hier grotendeels is gerealiseerd terwijl dit bij de tweede generatie sleutelprojecten, waar de uitvoering vaak nog maar kort geleden is begonnen, veel minder het geval is.

Ontwikkeling kantoorhuren

Als echter de prijsontwikkeling van kantoren in sleutelprojecten en hun referentieprojecten vergeleken worden, doen de referentieprojecten het juist iets beter dan de sleutelprojecten. Ook hierbij is er geen verschil tussen de eerste- en tweede generatie sleutelprojecten. Dit verschil is echter grotendeels terug te voeren op een sterkere groei tussen 1996 en 2001; meer recent doen de sleutelprojecten het weer beter dan de referentieprojecten.

Mobiliteit

Bij analyse van verandering in het mobiliteitsbeeld is de data slechts voor een korte periode (2004-2007) beschikbaar. Op basis hiervan laten de eerste generatie sleutelprojecten gemiddeld een groei zien in het aantal verplaatsingen, terwijl dit bij de referentieprojecten daalt. Het aandeel openbaar vervoer is bij de referentieprojecten echter veel hoger dan bij de eerste generatie sleutelprojecten. Een van de doelstellingen bij de sleutelprojecten was juist om meer mensen met het openbaar vervoer te laten reizen.

Bij de tweede generatie sleutelprojecten is het aantal verplaatsingen bij de referentieprojecten meer toegenomen dan bij de sleutelprojecten (42% ten opzichte van 9%). Het autogebruik blijft bij de sleutelprojecten nagenoeg gelijk, terwijl dit bij de referentieprojecten daalde. De sleutelprojecten laten een veel hoger openbaarvervoergebruik zien dan de referentieprojecten. Dit terwijl bij de tweede generatie sleutelprojecten het effect van invoering van de hogesnelheidstrein en de aansluiting op andere modi nog niet zichtbaar is. Bij de referentieprojecten is het aandeel langzaam verkeer hoog en sterker gegroeid dan bij de sleutelprojecten. De tweede generatie laat op basis van onze analyse dus een positiever beeld zien in verschuiving van het aandeel openbaar vervoer dan de eerste generatie.

Ruimtelijke kwaliteit

Alle groepen projecten laten zien dat er aandacht is besteed aan functiemenging. Er zijn geen categorieën die onder de 15% komen.

Bij analyse van de kwalitatieve indicatoren (op basis van plandocumenten) valt op dat er bij de eerste generatie sleutelprojecten ten opzichte van de andere groepen projecten veel aandacht was voor aansluiting van het projectgebied op de rest van de stad. Dit was ook een van de doel-

stellingen. In alle groepen van indicatoren scoren de eerste generatie sleutelprojecten beter dan hun referentieprojecten. Het grootst is dit verschil in de groep 'logistiek', gevolgd door de groep 'inrichting' en 'levendigheid'.

Vergelijking van de eerste generatie met de tweede generatie laat zien dat er bij de tweede generatie iets meer aandacht wordt besteed aan functiemenging en levendigheid. De referentieprojecten bij de tweede generatie scoren hoger dan die bij de eerste generatie.

Eindconclusie

Op basis van de geanalyseerde effecten komt niet een eenduidig beeld naar voren of sleutelprojecten het gemiddeld genomen beter of slechter doen dan hun referentieprojecten en of de eerste generatie het beter of slechter doet dan de tweede generatie. Deels hangt dit samen dat de projecten nog lang niet allemaal zijn afgerond en dat er dus nog geen eindoordeel gegeven kan worden. Met betrekking tot de waardeontwikkeling van woningen doen de sleutelprojecten het beter dan de referentieprojecten. Bij de kantoren doen de referentieprojecten het aanvankelijk beter dan de sleutelprojecten, maar halen de sleutelprojecten dit in de laatste periode in. Bij de mobiliteit scoren de eerste generatie sleutelprojecten minder goed ten opzichte van hun referentieprojecten, bij de tweede generatie is dit omgekeerd. Bij de ruimtelijke kwaliteit scoren de eerste generatie sleutelprojecten goed ten opzichte van hun referentieprojecten. De tweede generatie sleutelprojecten scoort iets beter dan hun referentieprojecten.

Maastricht Céramique



Bron: Bureau Stedelijke Planning

4. FINANCIËLE INSTRUMENTEN EN EFFECTEN

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan de effecten van de financiële bijdrage van de rijksoverheid aan de sleutelprojecten centraal. Aanvankelijk was het de bedoeling de doelmatigheid van de sleutelprojectenaanpak te reconstrueren door een systematische vergelijking van sleutelprojecten met referentieprojecten op financiële investeringen en opbrengsten, ongeveer zoals dat in het vorige hoofdstuk met een aantal effecten is gebeurd. Dat was om verschillende redenen niet mogelijk. Ten eerste waren er onvoldoende betrouwbare gegevens over de financiële investeringen van rijksoverheid, andere overheden en private partijen in de sleutelprojecten beschikbaar. Ten tweede bleek tijdens het onderzoek dat er bij de eerste generatie niet of nauwelijks sprake is geweest van specifiek aan sleutelprojecten gekoppelde budgetten. Natuurlijk was er bij de eerste generatie wel sprake van de inzet van middelen van de rijksoverheid, maar die waren niet tot de sleutelprojecten beperkt. Een belangrijke subsidieregeling als bijvoorbeeld de Subsidie grote bouwlocaties werd ook in andere stedelijke projecten ingezet. In dat opzicht is er dus geen principiële verschil tussen de referentieprojecten en de sleutelprojecten van de eerste generatie, en een vergelijking is daarom niet zinvol. Bij de tweede generatie ligt dat anders. Daar was het van meet af aan duidelijk dat de aanwijzing van de HST-locaties als sleutelproject gepaard zou gaan met een specifiek voor die projecten bestemd budget.

Er is daarom voor gekozen de doelmatigheidsvraag uit de evaluatie op een andere, meer beperkte en beknopte manier te beantwoorden. Allereerst wordt in paragraaf 4.2 een overzicht gegeven van de door de rijksoverheid en voor zover bekend door andere actoren in de sleutelprojecten en referentieprojecten ingezette middelen. In paragraaf 4.3 wordt geprobeerd de effecten van de inzet van de middelen van de rijksoverheid te reconstrueren. Die analyse blijft noodzakelijkerwijs globaal, maar geeft wel enige indicaties over nut en beperking van de financiële instrumenten. Het gaat daarbij vooral om de extra budgetten (met name de VROM-budgetten) van de tweede generatie sleutelprojecten. Een groot knelpunt bij de reconstructie van de doelmatigheid van de sleutelprojecten was het ontbreken van systematische kosten-batenanalyses van de sleutelprojecten. Slechts voor enkele projecten zijn dergelijke analyses gedaan, en dan ook nog op verschillende wijze. De resultaten daarvan worden beknopt weergegeven in paragraaf 4.4. Paragraaf 4.5 vat tenslotte de conclusies samen.

4.2 OVERZICHT INVESTERINGSSTROMEN

In de vorige paragraaf gaven we al aan dat bij de eerste generatie sleutelprojecten geen apart 'sleutelprojectenbudget' werd ingezet. Er was slechts een apart klein budget vanuit het ministerie van VROM beschikbaar om in het proces in te zetten. Doel was vooral om vanuit het Rijk diverse budgetten bij elkaar te brengen. De meeste bedragen die in tabel 4.1 zijn opgenomen zijn afkomstig uit de convenanten of uit de voortgangsrapportages en betreffen de voorgenomen bedragen. Helaas kon ook het ministerie van VROM geen overzicht geven van de gerealiseerde bedragen bij deze eerste generatie. Bij deze projecten bleek het ook niet mogelijk om een inschatting te krijgen van (een schatting van) de private investeringen. De budgetten die vanuit het ministerie van VROM zijn ingezet in de eerste generatie sleutelprojecten zijn de Subsidie Grote Bouwlocaties en zijn opvolger de Locatiesubsidieregeling, het Budget voor bodemsanering en de stadsgewestelijke Vinex-bedragen. Vanuit het ministerie van V&W werden budgetten vanuit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Bereikbaarheidsplan Randstad ingezet. Vanuit het ministerie van Economische Zaken is vanuit de Regeling Perspectievennota Zuid-Limburg geld ingezet. Uit de (onvolledige) financiële gegevens is zichtbaar dat de sleutelprojecten van de eerste generatie een redelijke hoeveelheid sectorale budgetten hebben gegenereerd, zij het gemiddeld veel minder dan de

projecten van de tweede generatie. Het verschil wordt overigens veroorzaakt door de omvang van de bijdragen voor infrastructuur bij de tweede generatie.

Tabel 4.1 Overzicht rijksinvesteringen (in miljoen €) in eerste generatie sleutelprojecten

	VROM			VROM	V&W				V&W	EZ	BiZa	Rijk
	SGB	Bodem	Vinex	totaal	MIT	SVVII	BPR	divers	totaal	divers*	aardgas	totaal
Brabantse Poort (Nijmegen)												5,7
Centraal Stadsgebied A'foort	7,5	33,2		40,7	4,5			9,1	13,6			54,3
Céramique (Maastricht)	9,1			9,1						6,8		15,9
Corridor Welschap (Eindh.)					46,0				46,0			46,0
Kop van Zuid (Rotterdam)	30,6			30,6		44,6	54,4		99,0			129,6
Nieuw Centrum Den Haag			88,5	88,5			24,5		24,5		4,9	113,0
Oostelijk Havengeb. (A'dam)	36,1			36,1								36,1
Stationsgeb. NW (Groningen)								0,3			*	0,3*
Eerste gen. sleutelpr. (gem.)												50,9
Kanaaloevers (Apeldoorn)	1,8	garantie										1,8
Laakhavens (Den Haag)				n.b.								n.b.
Paleiskwartier (Den Bosch)				n.b.								n.b.
IJ-oeveren (Amsterdam)			16,8	n.b.	7,3		21,3					45,4
Eerste gen. referentiepr.												

LSR Budget Locatiesubsidieregeling (incl. de voorganger hiervan de Subsidie Grote Bouwlocaties)

Bodem Bodemsaneringsbudget

Vinex Stadsgewestelijk Vinex bod

MIT Meerjarenbegroting Infrastructuur en Transport

SVVII Budget op basis van nota SVVII

BPR Budget op basis van nota Bereikbaarheidsplan Randstad

Divers Diverse subsidies zoals Aardgasbaten

EZ div. Regeling Perspectievennota Zuid-Limburg

Aardgas Aardgasbaten via ministerie van Binnenlandse zaken

n.b. niet bekend

* Deel van € 5 mln. voor drie Groningse projecten

Bij de tweede generatie sleutelprojecten is wel een apart 'sleutelprojectenbudget' vanuit het Rijk ingezet. Dit werd vanuit het ministerie van VROM in twee ronden aan de projecten toegekend. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen NSP-1 en NSP-2: de eerste dient voor kwaliteitsverbetering van de stedelijke omgeving, de tweede voor kwaliteitsverbetering van de openbaarvervoerterminal (VROM 2006:36). Daarnaast werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een aanzienlijk bedrag vanuit het MIT aan de projecten toegekend. Een ander budget vanuit dit ministerie was dat op basis van de Nota Mobiliteit.

Op basis van Ernst & Young en Regioplan (2006) en een aantal andere bronnen kon – met uitzondering van Breda – voor de tweede generatie sleutelprojecten een schatting van de private investeringen gegeven worden. Dit zijn echter schattingen van voor de verandering in de marktsituatie. Het is waarschijnlijk dat deze cijfers bij een nieuwe inventarisatie lager uit zullen vallen.

Tabel 4.2 Overzicht rijksinvesteringen (in miljoen €) in tweede generatie sleutelprojecten

	VROM			V&W			Rijk totaal	overheid overig	schatting privaat
	NSP1	NSP2	totaal	MIT*	NotaMob.	totaal			
Arnhem Centraal	16	9	25	59		59	84	8	300
Den Haag Nieuw Centraal	34	15	49	81		81	130	100	500
Rotterdam Centraal	54		54	161		161	215	235	587
Breda Stationskwartier	16	9	25	37		37	62	47	n.b.
Utrecht Centraal	54		54	253		253	307	n.b.	2.500
Amsterdam Zuidas	70	69	139	378	143	521	660	n.b.	6.200
Tweede gen. sleutelpr. (gem.)	41	17	58	161	24	185	243	97	2.017
ArenA Poort (A'dam)			0	**		n.b.	n.b.	40	n.b.
Leiden Centraal						42	42	n.b.	n.b.
Spoorzone Tilburg	(Birk) 14		14			59	73	68	n.b.
Tweede gen. referentiepr. (gem.)									

Cijfers gebaseerd op Ministerie van VROM (2006)

* MIT bestaat uit aparte budgetten in het MIT voor grote stations en gerelateerde infrastructuur

** een klein deel van de € 965 miljoen die in het MIT voor de spooruitbreiding tussen Amsterdam CS en Utrecht bestemd was, is gebruikt voor de bouw van station Bijlmer Arena.

n.b. niet bekend

NotaMob. Budget Nota Mobiliteit

4.3 EFFECTEN VAN FINANCIËLE INSTRUMENTEN

Zoals gezegd is een belangrijk verschil tussen de eerste en tweede generatie sleutelprojecten dat aan de eerste generatie sleutelprojecten geen specifiek budgetten zijn gekoppeld en aan de tweede wel. Bij de beantwoording van de vraag naar de effecten van dit financieel instrumentarium wordt daarom vooral gekeken naar de verschillen tussen de tweede generatie sleutelprojecten enerzijds en de eerste generatie en de referentieprojecten anderzijds. Er wordt gekeken naar enkele mogelijke effecten van die instrumenten op het proces en de doelstellingen van de sleutelprojecten. Eerst wordt het financieel instrumentarium en zijn directe effecten op de beleidsintegratie besproken. Ten tweede de versnelling van het proces van planvorming en uitvoering, die een direct gevolg van de budgetten voor de tweede generatie zou kunnen zijn. Vervolgens wordt de ruimtelijke kwaliteit besproken, een belangrijk doel van de budgetten van VROM bij de tweede generatie sleutelprojecten. Tenslotte komt beleidsconcurrentie tussen gemeenten en locaties als mogelijk negatief effect van publieke financiering de projecten aan de orde.

Integratie beleid: mate van bundeling van geldstromen

De bundeling van geldstromen was bij de eerste generatie sleutelprojecten minder vergaand dan bij de tweede. Was er bij de laatste categorie van meet af aan sprake van (weliswaar steeds aangepaste) gebundelde budgetten per project, bij de eerste generatie was de bundeling van de sectorale budgetten niet tevoren geregeld maar onderdeel van het proces. Daarmee lijken de projecten van de eerste generatie in het nadeel.

Van integratie van geldstromen was nauwelijks sprake. De financiële middelen die voor de eerste generatie sleutelprojecten zijn uitgetrokken, zoals de Subsidie Grote Bouwlocaties, werden via bestaande sectorale budgetten verstrekt. Dit betekende dat er een groot scala van afwegingskaders aan te pas kwam, waarbinnen het verkrijgen van prioriteit voor de sleutelprojecten essentieel was. Binnen de sectoren moesten de (potentiële) sleutelprojecten de vergelijkende toets met andere sectorprioriteiten doorstaan). Dit staat op gespannen voet met het doen van een gecoördineerd rijksbod in een vroeg stadium van het planproces, zo luidt de conclusie van eerdere evaluatie-rapporten (RPD 1996:10; De Lijn 1995:7). Op projectniveau heeft dit in sommige gevallen tot vertragingen geleid. De verschillende subsidies hadden elk een eigen toetsingskader, maar waren wel van invloed op de voortgang van het gehele project. Eén niet toegekende subsidie kon het hele plan doen vertragen. Samenhangend met de sectorale geldstromen en toetsingskaders is

de sectorale verantwoordingsplicht die bij de ministeries bleef bestaan. Lukte het dus al om de verschillende sectorale budgetten in één project bijeen te brengen, dan nog was er sprake van 'halfway' integratie van budgetten: over elk budget moest immers afzonderlijk verantwoording worden afgelegd.

De projecten van de tweede generatie hadden op dit punt minder problemen. In een vroeg stadium werden door de rijksoverheid de beschikbare budgetten vastgelegd en over de deelnemende projecten verdeeld. Natuurlijk werden de bedragen nog vele malen herzien, maar over de beschikbaarheid van subsidie was duidelijkheid. Maar deze werkwijze had een onvoorzien nadeel. Doordat er van tevoren budgetten waren vastgelegd, nam het ambitieniveau van gemeenten in de stationsgebied ontwikkeling sterk toe, en werden voorzieningen in de plannen opgenomen die voor de rijksoverheid niet aanvaardbaar waren. Een bekend voorbeeld zijn de in het masterplan van Rotterdam Centraal opgenomen 'champagneglazen' van Alsop. Conflicten hierover hebben tot vertraging in de planvorming geleid. Overigens heeft de verschillende rolopvatting van de Ministeries van VROM en die van V&W ten aanzien van de tweede generatie sleutelprojecten weer geleid tot het ontstaan van verschillende verantwoordingstrajecten. VROM voelt vooral verantwoordelijkheid voor de planvormingsfase, terwijl V&W sterk betrokken is bij de uitvoering. VROM is verantwoordelijk voor de algehele voortgangsrapportages van de projecten, ProRail doet verslag aan V&W over de uitvoering van specifiek de openbaarvervoerterminal van de sleutelprojecten.

Versnelling van het proces

Verwacht werd dat het van tevoren vastleggen van budgetten bij de tweede generatie sleutelprojecten tot een versnelling van het proces zou leiden. Met de vastgestelde budgetten was immers een belangrijke hobbel genomen, en was er een prikkel voor relevante actoren om aan het project deel te nemen. Het is te vroeg om iets over de daadwerkelijke uitvoering van de projecten te zeggen, maar bij de planvormingsfase, die nu voor vijf van de zes projecten is afgerond, is dat effect duidelijk niet bereikt. In hoofdstuk 3, tabel 3.2 is te zien dat de lengte van de planvormingsfase van de tweede generatie sleutelprojecten ongeveer gelijk is aan die van de referentieprojecten en de eerste generatie sleutelprojecten. Datzelfde kan overigens worden gezegd van de voorziene uitvoeringstijd van de projecten. De wijze van budgettering bij de tweede generatie heeft dus geen aantoonbaar versnellingseffect gehad.

Ruimtelijke kwaliteit

Bij de koppeling van ruimtelijke kwaliteit aan de VROM-budgetten doemt de beperking op dat van de tweede generatie sleutelprojecten de uitvoering nog maar net is gestart. De beoogde effecten van de projecten zijn daarom nog niet meetbaar, afgezien van enkele gerealiseerde onderdelen bevinden deze zich voornamelijk nog in de planvormingsfase. Ruimtelijke kwaliteit kan daarom alleen maar worden afgemeten aan de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de plannen, niet aan de uiteindelijk gerealiseerde kwaliteit.

In paragraaf 3.7 zijn enkele indicatoren voor ruimtelijke kwaliteit besproken, te weten gekwantificeerde indicatoren als functiemenging en dichtheid en een set van kwalitatieve indicatoren. Op deze indicatorensets zijn er verschillen tussen de sleutelprojecten van de tweede generatie en de referentieprojecten. Er is sprake van een grotere dichtheid en functiemenging, al moet daarbij onmiddellijk worden aangetekend dat het alleen gaat om de dichtheid en functiemenging van het toegevoegde programma. Er is sprake van een gemiddeld genomen grotere aandacht voor kwaliteitsaspecten in de plannen van de sleutelprojecten. Maar tegelijkertijd moet óók worden vastgesteld dat die conclusies eveneens opgaan voor de vergelijking van de sleutelprojecten van de eerste generatie met de referentieprojecten. Daar bleek het dus mogelijk meer ruimtelijke kwaliteit in de plannen te brengen zonder dat er sprake was van een tevoren aan de sleutelprojecten gekoppeld budget. Wel is het zo dat de sleutelprojecten van de eerste generatie grosso modo uiteindelijk over meer sectorale middelen van de rijksoverheid konden beschikken dan de referentieprojecten.

Welke conclusie kan hieruit worden getrokken? Duidelijk is dat de eerste en tweede generatie sleutelprojecten van elkaar verschillen. De tweede generatie onderscheidt zich uiteraard door de dominantie van het infrastructuurprogramma in het project en de eisen en beperkingen die

daaruit voortvloeien. Er kan daarom niet worden geconcludeerd dat de extra ruimtelijke kwaliteit bij de grote infrastructuurprojecten van de tweede generatie ook wel zonder het budget van VROM tot stand zou zijn gebracht door andere partijen of de markt. Maar er kan tenminste wel worden vastgesteld dat het niet voor alle typen sleutelprojecten nodig is om meer ruimtelijke kwaliteit te bereiken door middel van tevoren gereserveerde budgetten. Dat is zeker voor de keuze van mogelijke toekomstige sleutelprojecten een belangrijke constatering.

Beleidsconcurrentie

Beleidsconcurrentie tussen gemeenten en vestigingslocaties wordt beschouwd als een belangrijk negatief effect van publieke financiering door de rijksoverheid. Indien publieke financiering vooral tot resultaat heeft dat de concurrentie tussen locaties om bedrijven of bewoners sterker wordt, kan dat tot herverdeling van welvaart tussen die locaties leiden zonder dat er sprake is van welvaarts groei voor Nederland als geheel, terwijl toch publieke middelen zijn ingezet.

De sleutelprojecten kunnen zowel positief als negatief bijdragen aan beleidsconcurrentie, waarbij het eerste als een positief en het tweede als een negatief effect moet worden gezien. In positieve zin kan de aanwijzing van een beperkt aantal projecten leiden tot concentratie van investeringen op die locaties, met als gevolg minder spreiding en minder concurrentie tussen nabijgelegen locaties. Bovendien kan gerichte sturing bijdragen tot complementariteit van nabijgelegen locaties in plaats van concurrentie, en kunnen door concentratie positieve agglomeratie-effecten optreden. Helaas kan dit effect alleen worden aangetoond als er een goede referentievariant beschikbaar zou zijn, en dat is niet het geval. In negatieve zin kan er tussen de verschillende sleutelprojecten of vergelijkbare projecten meer concurrentie ontstaan, indien ze zo dicht bij elkaar liggen dat de marktgebieden voor kantoren of woningen elkaar overlappen. Met name op de markt voor kantoren is dat gevaar aanwezig, aangezien zeker de tweede generatie sleutelprojecten een behoorlijk groot kantorenprogramma heeft, vooral aan de bovenkant van de kantorenmarkt. In hun ex-ante toets hebben de planbureaus dan ook gewezen op het gevaar van overproductie van kantoren (CPB e.a. 1998: 56-61). Bij de bespreking van de effecten van sleutelprojecten op de vastgoedwaarden van woningen en kantoren in hoofdstuk 3 van dit rapport werd al geconstateerd dat er geen positief effect was op de transactiepreizen van kantoren, terwijl dat bij woningen wel het geval was. Dat kan wijzen op een verzadiging van de kantorenmarkt.

Alhoewel kwantitatieve gegevens ontbreken, is het aannemelijk dat er sprake is geweest van beleidsconcurrentie tussen nabijgelegen locaties. Dat geldt bijvoorbeeld voor het kantorenprogramma van het eerste generatie project Kop van Zuid (Rotterdam) en tweede generatie project Rotterdam Centraal (Ernst & Young en Regioplan 2006:51). Wellicht zal dit effect in de toekomst ook gaan optreden tussen de verschillende nabijgelegen HST-locaties in de Randstad zoals Den Haag Nieuw Centraal en Rotterdam Centraal (Ernst & Young en Regioplan 2006:44), eveneens in het kantorenprogramma. Fasering van het programma en flexibilisering (omzetting van het kantorenprogramma in woningen of voorzieningen) kunnen hier uitkomst bieden.

4.4 KOSTEN-BATENANALYSES

Zoals gezegd zijn voor de sleutelprojecten niet systematisch kosten-batenanalyses uitgevoerd. In het kader van dit evaluatieonderzoek zou de beschikbaarheid van dergelijke analyses meer zicht hebben gegeven op de doelmatigheid van de sleutelprojecten. Kosten-batenanalyses analyses zijn bedoeld om de baten van een project op een breed terrein in beeld te krijgen, waarbij deze baten zoveel mogelijk in geld worden uitgedrukt om ze tegen de kosten te kunnen afzetten (CPB 2003b:148-158). Deze analyses worden door beleidsmakers gebruikt om verschillende investeringen dan wel verschillende varianten van een project tegen elkaar af te wegen. Inmiddels is het gebruik van deze kosten-batenanalyses meer ingeburgerd. Zo worden alle projecten in het kader van de Nota Ruimte (VROM 2004) van een dergelijke analyse voorzien. Overigens is bij de tweede generatie sleutelprojecten wel een forse stap vooruit gezet ten opzichte van de eerste generatie door de projecten zoveel mogelijk te beschouwen als 'businesscases'. Dat heeft geleid tot bijstelling van verschillende projecten.

Het CPB heeft in 2003 en 2006 kosten-batenanalyses uitgevoerd van (verschillende varianten van) het project Amsterdam Zuidas (CPB 2003a en 2006). Deze analyses hadden te maken met de discussie over de gewenste en meest ambitieuze variant van de Zuidas, het Dokmodel, waarbij de infrastructuur grotendeels ondergronds wordt gebracht en meer ruimte voor stedelijke ontwikkeling wordt geschapen. Beide analyses pakken niet gunstig uit voor het Dokmodel, al waarschuwt het CPB voor de grote onzekerheidsmarges in de berekeningen. In de analyse uit 2003 worden de verschillende varianten met elkaar vergeleken, in 2006 wordt alleen het programma-deel 'ondertunneling en stedenbouw' geanalyseerd. De negatieve uitkomst heeft vooral te maken met de zeer hoge kosten van ondertunneling. In de schattingen van het CPB wegen de baten van het extra stedenbouwkundig programma, dat door het Dokmodel mogelijk wordt, daar niet tegen op. Opvallend is dat ook in deze analyses opnieuw wordt gewezen op de kwetsbaarheid van het omvangrijke kantorenprogramma (CPB 2003a:9). Het thema van de risicovolle kantorenmarkt keert ook terug in een kosten-batenanalyse die door NEI (later Ecorys) in 2002 is gemaakt van het sleutelproject Rotterdam Centraal (NEI 2002). Deze analyse wordt hier verder niet besproken, omdat ze gebaseerd is op een later verworpen masterplan voor het Rotterdamse stationsgebied. Aan het huidige masterplan is een ander programma gekoppeld.

4.5 CONCLUSIES

De belangrijkste effecten van de financiële instrumenten van de sleutelprojecten kunnen als volgt worden samengevat.

Geldstromen

Bij de eerste generatie sleutelprojecten bestond de financiële bijdrage van de rijksoverheid uit sectorale geldstromen zonder een specifiek aan de sleutelprojecten gekoppeld budget, bij de tweede generatie werd wel gewerkt met een tevoren vastgesteld budget. Uit de (onvolledige) financiële gegevens is zichtbaar dat de sleutelprojecten van de eerste generatie desondanks een hoeveelheid sectorale budgetten hebben gegenereerd, zij het gemiddeld veel minder dan de projecten van de tweede generatie. Het verschil wordt vooral veroorzaakt door de omvang van de bijdragen voor infrastructuur.

Integratie beleid en snelheid.

Bij de eerste generatie was sprake van een onvolledige integratie van geldstromen, doordat voor elke sectorale geldstroom afzonderlijk verantwoording moest worden afgelegd. De projecten van de tweede generatie kenden dit nadeel niet. Maar daar heeft het tevoren toedelen van budgetten geleid tot soms zeer hoge ambities van gemeenten, die in de onderhandelingen weer moesten worden bijgesteld. De andere wijze van financiering van de tweede generatie heeft niet geleid tot versnelling van de planfase van de projecten, zoals wel verwacht zou kunnen worden.

Ruimtelijke kwaliteit.

De andere wijze van financiering van de tweede generatie heeft een positief effect op de voorgenomen ruimtelijke kwaliteit in de planvorming, in vergelijking met de referentieprojecten. Maar dat effect is er ook bij de eerste generatie. Kwaliteitswinst in de planvorming is dus ook te boeken zonder een tevoren aan het project gekoppeld budget.

Beleidsconcurrentie.

Het is waarschijnlijk dat er beleidsconcurrentie is tussen sleutelprojecten en nabijgelegen vergelijkbare locaties, en dat dit ook zal optreden tussen sleutelprojecten van de tweede generatie onderling. Het gaat daarbij vooral om het kantorenprogramma van de verschillende projecten. Het is overigens niet te beoordelen of de sleutelprojectenaanpak door concentratie en combinatie van programma tegelijkertijd niet ook een beperkend karakter heeft gehad op concurrentie of bijvoorbeeld tot positieve agglomeratie-effecten heeft geleid. Een balans van mogelijke negatieve en positieve effecten van sleutelprojecten op beleidsconcurrentie is daarom niet te maken.

5. BESTUURLIJKE EFFECTEN

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk is aandacht geschonken aan de bestuurlijke effecten van de sleutelprojectenaanpak, overeenkomstig deelvraag 3 van deze evaluatie. Aan de sleutelprojecten liggen verschillende veronderstellingen ten grondslag. De belangrijkste veronderstelling is dat de aanwijzing van een project als sleutelproject de totstandkoming, planning en besluitvorming van het project zou bespoedigen. Daarnaast zou de status van sleutelproject moeten leiden tot een grotere aantrekkingskracht op private partijen. Tot slot zou de slagvaardigheid ook worden vergroot door verbinding van belangen en afwegingen van risico's van verschillende actoren, het ontstaan van 'gedeeld eigenaarschap' van het project in de vorm van publiek-private samenwerking (vooral bij de eerste generatie sleutelprojecten) en de integratie van bestaande initiatieven. Toetsing van deze veronderstellingen staat in dit hoofdstuk centraal. Het gevaar van de sleutelprojectenaanpak schuilt in een mogelijke toename van *bestuurlijke drukte*: het geheel van onderling samenhangende actoren, procedures en afspraken dat steeds afgestemd moet worden en op die manier juist de slagvaardigheid bemoeilijkt en de complexiteit doet toenemen.

Dit hoofdstuk is opgesplitst in twee delen. Eerst komen de eerste generatie sleutel- en referentieprojecten aan de orde, gevolgd door de tweede. Per generatie gaat de aandacht uit naar het *bestuurlijk instrumentarium* (welke beleidsinstrumenten heeft het Rijk geïnitieerd voor de sleutelprojectenaanpak) en de *bestuurlijke effecten* die daaruit voortvloeien. Het bestuurlijk instrumentarium is daarbij ingedeeld naar de verschillende rollen die het Rijk met behulp van die instrumenten heeft gespeeld. Dit kan variëren van actief (bijvoorbeeld als eigenaar, financier of opdrachtgever van een project) tot kaderstellend (waarbij de overheid de randvoorwaarden, het proces en de coördinatie bepaalt en bewaakt) en stimulerend/faciliterend (waarbij de overheid onafhankelijke expertise inbrengt of optreedt als troubleshooter). Bij de bestuurlijke effecten is gekeken of de sleutelprojectenaanpak en -instrumentarium daadwerkelijk heeft geleid tot versnelling van de totstandkoming, planning en besluitvorming, grotere aantrekkingskracht op private partijen en betere slagvaardigheid. Tot slot volgt een *conclusie*, waar aspecten zijn beschreven waarop de sleutelprojectenaanpak progressie heeft geboekt met betrekking tot de tweede generatie ten opzichte van de eerste. Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van bestaande literatuur en interviews op rijks- en gemeenteniveau.

5.2 EERSTE GENERATIE SLEUTEL- EN REFERENTIEPROJECTEN

5.2.1 Bestuurlijk instrumentarium

Bij de eerste generatie sleutelprojecten speelde het Rijk diverse rollen. Allereerst in actieve zin als opdrachtgever via de RGD. In kaderstellend opzicht was het Rijk aanwezig in de vorm van een speciale rijkscoördinator als intermediair tussen gemeenten en rijksministeries, het convenant en bijbehorende toetsing als ijkpunt en de focus op publiek-private samenwerking. Daarnaast speelde het Rijk, en meer specifiek de rijkscoördinator, ook een stimulerende/faciliterende rol als troubleshooter. Het Rijk was tevens financier van subsidies (o.a. SGB en bodemsanering), maar die waren niet specifiek in een sleutelprojectenregeling gegoten. Om die reden worden die subsidies niet als sleutelprojectinstrument behandeld.

Actief

Het Rijk als opdrachtgever

Bij enkele eerste generatie sleutelprojecten speelde het Rijk een rol als directe opdrachtgever. In opdracht van de RGD werden in Nieuw Centrum Den Haag, Kop van Zuid (Rotterdam) en Stationsgebied Noordwest (Groningen) kantoren gerealiseerd die gegarandeerd werden afgenomen door overheidsinstanties. Zo werd het Rijk de 'first mover' in het gebied. Op lokaal niveau verwachtte men vaak een publieke houding van deze instantie, wat niet terecht was (De Lijn 1995:22). De RGD opereerde in bovenstaande projecten als 'private' partij, maar tijdens de lokale interviews bleek de zakelijke houding van de RGD niet tot problemen te hebben geleid. Tevens bleek participatie van de RGD een goede manier om de markt geïnteresseerd te krijgen: de mogelijkheid om risicoloos overheidsgebouwen te ontwikkelen zorgde ervoor dat private partijen ook in de omliggende deelprojecten geïnteresseerd raakten.

Kaderstellend

Rijkscoördinatie

In 'Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting' (VROM 1991) is aangegeven dat de rijkscoördinator een cruciale rol moest spelen in de fase waarin een sleutelproject is aangeduid als potentieel sleutelproject. Door het bewerkstelligen van een gecoördineerde inzet van organisatorische en financiële middelen diende hij het planproces en besluitvorming te bevorderen (VROM 1991:19). Wanneer het project eenmaal, door middel van het afsluiten van het convenant, zou zijn aangevoerd als definitief sleutelproject zou de rol van de rijkscoördinator uitgespeeld zijn.

De invulling van deze rol bleef erg persoonlijk, wat ertoe geleid heeft dat tussen de sleutelprojecten grote verschillen bestonden in de manier waarop de rijkscoördinator zijn taken heeft ingevuld. De verwachtingen van de rijkscoördinator tussen Rijk en gemeenten liepen sterk uiteen. Door gemeenten werd de rol van de rijkscoördinator nogal eens als marginaal beschouwd. Dit had deels te maken met het feit dat de gemeenten waarschijnlijk niet goed op de hoogte waren dat deze voornamelijk in de aanloopfase tot het convenant een rol zou spelen en niet in de uitvoeringsfase. Door een aantal gemeenten werd dit wel verwacht of nodig geacht. In sommige gevallen bleef de rijkscoördinator wel betrokken bij de uitvoering, zoals bijvoorbeeld in het Oostelijk Havengebied (Amsterdam).

Hieronder wordt de rol van de rijkscoördinator beschreven aan de hand van verschillende thema's en fasen.

1. *Aanloopfase tot convenant:* Zoals gezegd moest de rol van de rijkscoördinator met name liggen in deze fase. De invulling hiervan is per project echter weer anders geweest, dankzij project-specifieke situaties en persoonlijke invulling. De rijkscoördinator is van waarde geweest bij diverse aspecten, zoals draagvlakverwerving, afspraken met de NS, wetgeving omtrent externe veiligheid en het tot stand komen van subsidieafspraken. In de planvorming van De Resident (Nieuw Centrum Den Haag) speelde de Rijksbouwmeester in de fase van potentieel sleutelproject de coördinerende rol, en niet de rijkscoördinator (Spaans 2000:89). Dit vanwege het rechtstreekse rijksbelang voor de huisvesting van ministeries.

In sommige gevallen is de rijkscoördinator bij de gemeenten niet (meer) bekend. Bij Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap en Brabantse Poort (Nijmegen) was het bijvoorbeeld lastig te achterhalen wat de rol van de rijkscoördinatoren was gedurende het gehele project, dus ook in de fase van potentieel sleutelproject. In Groningen was de rol van de rijkscoördinator een speciale: deze werd vervuld door de directeur van de RGD. Aangezien alle functies door deze instantie werden gerealiseerd was de rijkscoördinator/directeur in alle fasen sterk betrokken bij het project.

2. *Interdepartementale afstemming:* Met interdepartementale afstemming wordt de zogenaamde één-loket functie bedoeld: de rijkscoördinator als aanspreekpunt voor alle rijksoverheidsdiensten. Dit had ertoe moeten leiden dat de overheid met één mond en zonder verkokering tussen ministeries richting gemeente en ontwikkelaars zou praten (VROM 1991:19). Alhoewel de coördi-

natoren hun rol tussen ministeries goed speelden, persoonlijke inzet toonden bij de totstandkoming van de convenanten en hun één-lokettaak goed vervulden (De Lijn 1995:5) bleven er knelpunten op het vlak van coördinatie waar de rijkscoördinator niet doorheen kon breken. Ten eerste werden de binnen de sleutelprojectenaanpak toegekende financiële middelen sectoraal verdeeld, terwijl er wel gecoördineerd beleid gemaakt moest worden (RPD 1996:10). De toekenning en toetsing hiervan werd dus gedaan aan de hand van specifieke procedures binnen ministeries. Deze procedures bleken weinig op elkaar afgestemd en haperingen in één procedure had gevolgen voor het hele project. De rijkscoördinator had op deze procedures weinig invloed. Ten tweede waren de doelstellingen van de betrokken ministeries vaak anders of niet van elkaar op de hoogte. Bij Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap bijvoorbeeld toonde V&W weinig interesse in het project en moest de gemeente het hebben van een aantal betrokken ambtenaren bij VROM en EZ. In Nieuw Centrum Den Haag lag het Rijk dwars bij de verkoop van de LaVi-kavel terwijl het zich wel committeerde aan het sleutelproject. De rijkscoördinator bleek onvoldoende in staat deze tegengestelde belangen te verenigen.

3. *Bevoegdheden en betrokkenheid*: De rol van de rijkscoördinator werd niet vertaald in verregaande bevoegdheden, maar lag puur op het coördinerende vlak tussen ministeries en gemeenten (VROM 1991:19). Het feit dat de rijkscoördinator geen krachtige bevoegdheden had, wordt veel aangehaald als een punt ter verbetering. Over het algemeen werden ze hierdoor belemmerd om sectorale impasses te doorbreken (De Lijn 1995, 6). Tijdens de interviews werd ook de menselijke factor vaak benadrukt: naast meer besliskracht draaide het in grote mate om mensenwerk. Een groep gedreven en gemotiveerde mensen die collectief problemen wist op te lossen en die allemaal voor langere tijd aan het project verbonden waren of zich aanpasten aan de heersende cultuur, maakten een betere kans het project succesvol tot stand te laten komen.

Convenant en toetsing

Het convenant vormde een publiek-publieke overeenkomst waarin de gemeente en het Rijk samen de verantwoordelijkheid aangingen een bepaald programma te realiseren. Het convenant vormde een structurend element voor deelprojecten en partijen committeerden zich op één moment aan het project (De Lijn 1995:12). Tevens veranderde hiermee de status van potentieel sleutelproject naar definitief (VROM 1991:9). Voor VROM was daarmee min of meer het eindpunt bereikt: rijks gelden werden gegarandeerd en realisatie werd overgelaten aan de lokale partijen.

Vervolgens ontstond echter onduidelijkheid bij partijen over de status van het convenant (De Lijn 1995:12). Sommigen hadden een uitvoeringscontract voor ogen, anderen een intentieverklaring. De convenanten verschilden (dan ook) van karakter. Dit verklaart mede waarom de gemeenten vaak verrast waren over de terugtrekking van het Rijk na het tekenen van het convenant.

De enige rol van het Rijk na het afsluiten van de convenanten zou monitoring en toetsing zijn (toezichthouder) aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages (De Lijn 1995:1). Als stok achter de deur kon het Rijk in geval van vertragingen de verleende subsidies terugvragen, maar in de praktijk werd hier echter weinig mee gedaan. Het terugvragen van subsidies was überhaupt moeilijk omdat lokale partijen vaak gegronde redenen konden aandragen voor vertragingen (marktomstandigheden, veranderende milieuwetgeving).

De rol van de rijkscoördinator is volgens de gemeenten op het vlak van monitoring en toetsing marginaal geweest. Wellicht dat dit veroorzaakt is door het toepassen van verschillende doelstellingen en subsidies per ministerie (De Lijn 1995:5), die door de ministeries afzonderlijk werden getoetst en waar de coördinator geen invloed op kon hebben. Als toetsingskader werd vooral het programma zoals dat was opgenomen in het convenant gezien. Over het algemeen bleek er bij gemeenten toch meer behoefte te zijn aan regelingen die projectonderdelen achteraf konden beoordelen op hun kwaliteit en functionaliteit. Het Rijk zou hiermee tevens meer betrokkenheid in de uitvoeringsfase hebben bewerkstelligd.

Publiek-private samenwerking

Eén van de oorspronkelijke kernbegrippen van de sleutelprojectenaanpak is publiek-private samenwerking (PPS). Het is lastig om de daadwerkelijke rol die PPS in de sleutelprojecten heeft gespeeld te omschrijven. De sleutelprojecten onderscheiden zich ten opzichte van niet-sleutelprojecten vooral door samenwerking tussen Rijk en gemeente (uitmondend in een convenant). Aangezien de verdere invulling wordt overgelaten aan de gemeenten is PPS nergens afgedwongen. PPS is alleen gehanteerd als selectiecriteria voor de sleutelprojecten, waardoor de benoeming van PPS-voorbeeldprojecten tot sleutelprojecten gelegitimeerd werd (Kop van Zuid (Rotterdam), Oostelijk Havengebied (Amsterdam), Céramique (Maastricht), Stationsgebied Noordwest (Groningen) en Nieuw Centrum Den Haag) (VROM 1991:14). In 'Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting' (1991) is PPS sowieso vrij vaag geformuleerd door VROM, als zijnde 'meer of mindere private inbreng in de planvorming en uitvoering'. Uiteraard was hier sprake van, maar vaak volgens het traditionele model waarin de gemeente de grondexploitatie voerde en private partijen investeerden in de opstalontwikkeling. Alleen bij Brabantse Poort (Nijmegen), waar de gemeente voor 10% participeerde in de opstalexploitatie, Céramique (Maastricht) (private grondexploitatie), Centraal Stadsgebied Amersfoort (een gedeelde grondexploitatie in deelgebied Eemkwartier) en sommige deelprojecten van Kop van Zuid (Rotterdam) was sprake van andere modellen.

De focus op PPS, al dan niet daadwerkelijk toegepast, kan geïnterpreteerd worden als een positief signaal richting de markt om samen te werken. Maar bovenal lijkt het erop dat PPS is gebruikt om de aanwijzing van de PPS-voorbeeldprojecten tot sleutelproject te rechtvaardigen. Als helder gedefinieerd en afgedwongen instrument is het in ieder geval niet gebruikt.

Stimulerend/faciliterend

Troubleshooter

Veel gemeenten verwachtten dat de rijkscoördinator zou optreden als troubleshooter in het geval van problemen in de uitvoeringsfase (VROM 1991). Ondanks dat de rijkscoördinator geacht werd zijn rol voornamelijk te spelen in de fase voorafgaand aan het convenant bleek hij bij diverse projecten ook naderhand betrokken te zijn. Bij het Oostelijk Havengebied (Amsterdam), Céramique (Maastricht) en Kop van Zuid (Rotterdam) heeft de rijkscoördinator een belangrijke rol gespeeld met betrekking tot aspecten als bodem- en milieuproblematiek, juridisch-planologische zaken en het vrijkomen van NS-terreinen.

Aan de andere kant zijn er ook projecten waar wel behoefte was aan een troubleshooter, maar waar dat niet gebeurde. In Nieuw Centrum Den Haag was bijvoorbeeld de invloed van de rijkscoördinator gewenst om interferentie tussen V&W-projecten en VROM-projecten te doorbreken rondom het deelproject De Resident.

Over het algemeen bestond er op lokaal niveau een overheersende wens voor blijvende rijksbetrokkenheid in de fase van uitvoer. Met name bij problemen die betrekking hadden op een hoger schaalniveau, zoals bijvoorbeeld landelijke wetgeving op het gebied van bodem en milieu of de NS, was betrokkenheid vanuit het Rijk gewenst.

5.2.2 Bestuurlijke effecten

De keuze voor de sleutelprojectenaanpak (het instrumentarium) zoals deze is gehanteerd berustte op de veronderstelling dat het de totstandkoming, planning en besluitvorming van de projecten zou bespoedigen. Ook zaken als slagvaardigheid en aantrekkelijkheid voor private partijen zouden door het instrumentarium moeten worden bevorderd. Deze paragraaf gaat nader op deze bestuurlijke effecten in.

Versnelling van procedures

Eén van de beoogde doelen van de sleutelprojectenaanpak is het versnellen van procedures rondom complexe stedelijke herontwikkelingsprojecten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om

versnel-ling van subsidieaanvragen en herziening van bestemmingsplannen. Gebleken is dat er over het algemeen nauwelijks sprake is geweest van een versnelling van procedures. Voor vrijwel alle eerste generatie sleutelprojecten geldt dat de voortgang van het proces in grote mate afhankelijk is geweest van de mensen die aan het project gebonden zijn. Het is, simpel gezegd, een kwestie van de juiste mensen op de juiste plaats. Onder ‘de juiste mensen’ kunnen eigenschappen als daadkracht en (blijvend) commitment worden geschaard.

Over het algemeen leken procedures bij de sleutelprojecten niet sneller te zijn gegaan dan bij de onderzochte referentieprojecten. Toch was er bij sommige sleutelprojecten wel sprake geweest van versnelde procedures. Vooral bij projecten waar knelpunten ontstonden met milieuwetgeving en –zonering. Zo kreeg de integrale planvorming van het Oostelijk Havengebied (Amsterdam) te maken met de verreikende ‘plofzone’ van Akzo, gelegen aan de noordelijke IJ-oever. Omdat het plangebied gelegen was in deze plofzone was het daar, in het kader van de externe veiligheid, volgens het bestemmingsplan niet toegestaan om woningen te bouwen. Mede dankzij de sleutelprojectstatus heeft de provincie een soort overgangsregeling in het leven geroepen. Inspelend op het toekomstige vertrek van Akzo kon vast begonnen worden met de ontwikkeling van het gebied. Een vergelijkbaar voorbeeld deed zich voor op de Kop van Zuid (Rotterdam). Oorspronkelijk was het niet toegestaan om de zuidkant van de Wilhelminapier te bebouwen. Dit in verband met een nabijgelegen containerhaven. Dankzij de Sleutelprojectstatus is een tijdelijke aanpassing van de regels ontstaan die ervoor zorgde dat het plan gehandhaafd kon worden. Zonder die overgangsregeling had het gehele integrale plan ongetwijfeld vertraging opgelopen.

Integrale planvorming en uitvoering

De beleidsachtergrond van de eerste generatie sleutelprojecten wordt gevormd door de investeringsprioriteiten zoals genoemd in de Nota Vinex (TK 1990-1991, 21879, nr.1-2:128). Belangrijk onderdeel hiervan is het afstemmen van wonen, werken, voorzieningen en openbaar vervoer. De planinhoudelijke doelstelling van de sleutelprojectenaanpak is “het leveren van een bijdrage aan de realisering van een of meer van de investeringsprioriteiten op projectniveau; de projecten moeten een sleutelrol vervullen bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid” (RPD 1996:6). Het afstemmen van wonen, werken, voorzieningen en openbaar vervoer betekent in feite dat de sleutelprojecten een integraal karakter moeten hebben. Om dat te bereiken is een bestuurlijke inspanning noodzakelijk. Immers, integrale planvorming vereist integrale actie van betrokken ministeries en gemeentelijke afdelingen.

Over de vraag of de integrale planvorming daadwerkelijk afhing van, of bevorderd werd door de sleutelprojectenstatus verschillen de meningen. In het geval van Kop van Zuid (Rotterdam) heeft de status er bijvoorbeeld voor gezorgd dat er een integrale visie op het gebied tot stand kwam. Anders was het gebied op traditionele wijze – stadsvernieuwing, dus stukje voor stukje – herontwikkeld. Voor andere projecten, zoals Brabantse Poort (Nijmegen) geldt dat de integraliteit van het plan al gewaarborgd was vóór de aanwijzing tot (potentieel) sleutelproject.

Overigens lieten niet alle sleutelprojecten zich kenmerken door hun integrale karakter. Zo was het Oostelijk Havengebied (Amsterdam) hoofdzakelijk een woningbouwproject. Het Stationsgebied Noordwest (Groningen) was daarentegen een volledige kantoorontwikkeling.

Referentieprojecten

In tabel 3.1 (p.22) zijn de bouwprogramma’s van de eerste generatie sleutel- en referentieprojecten met elkaar vergeleken. Hieruit blijkt dat ook de referentieprojecten een divers functioneel programma kenden. Voor alle vier de projecten (Kanaaloevers (Apeldoorn), Laakhavens (Den Haag), Paleiskwartier (Den Bosch) en IJ-oever (Amsterdam)) geldt dat het om een gecombineerde ontwikkeling van kantoren, woningen en overige voorzieningen ging. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de sleutelprojectstatus, noch rijkscoördinator, een noodzakelijke voorwaarde waren voor integrale planvorming.

Snelheid van besluitvorming

Besluitvorming op Rijksniveau

Bij aanvang van de sleutelprojectenaanpak ontbrak het aan een integrale visie van betrokken ministeries. Dit kwam al tot uiting tijdens het aanwijzen van de (potentiële) sleutelprojecten. De onderlinge verschillen zijn groot, zo bleek uit de factoren die doorslaggevend waren voor de aanwijzing tot sleutelproject (van stedelijk knooppunt en stedelijk vestigingsmilieu tot het verkorten van woonwerk afstanden en het oplossen van milieuproblematiek). Vanwege de diverse belangen binnen de ministeries mag het duidelijk zijn dat collectief draagvlak geen eenvoudige taak is.

Tijdens de planvorming bleek de vroege betrokkenheid van alle verschillende ministeries wel tot een meerwaarde te leiden. “Deze interdepartementale samenwerking heeft geleid tot geïntegreerde en snellere besluitvorming tussen sectoren bij visie- en planontwikkeling” (RPD 1996:8).

Later, tijdens de uitwerking van het potentiële sleutelproject, volgde echter een tweede knelpunt. De sleutelprojectenaanpak voorzag niet in een integraal toetsingskader waarin de sectorale doelstellingen van de verschillende ministeries worden samengebracht. “Dit betekent dat voorafgaand aan de goedkeuring van het conceptconvenant het integrale onderhandelingsresultaat weer uiteengerafeld moest worden in deelprojecten met elk eigen criteria om de sectorale toets te kunnen doorstaan” (De Lijn 1995:5). Dus vanwege het feit dat het Rijk niet in staat is het plan integraal te toetsen, liep de besluitvorming vertraging op.

Besluitvorming op regionaal niveau

Medio jaren '90 leek regionalisering een knelpunt in de besluitvorming rondom (sommige van) de sleutelprojecten en de toedeling van financiële middelen te vormen. De regionalisering had betrekking op de Vinex-convenanten en de vorming van BON-regio's en vervoerregio's (De Lijn 1995, RPD 1996). De onderhandelingen over rijksbijdragen aan de sleutelprojecten waren al geruime tijd gaande, toen de regio “verantwoordelijk [werd] voor de prioriteitstelling in de regionale budgetten voor grondkosten, bodemsanering en infrastructuur, inclusief rijksbijdragen aan sleutelprojecten” (De Lijn 1995:8). Hierdoor speelden de prioriteiten van de hele regio ineens een rol. Tijdens deze evaluatie bleek regionalisering nauwelijks als knelpunt te zijn ervaren. In Amersfoort was men bijvoorbeeld van mening dat de regionalisering ‘niks voorstelde’, terwijl regionalisering rondom Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap alleen maar positief uitpakte. Achteraf is men van mening dat regionalisering niet tot grote problemen heeft geleid.

Besluitvorming op lokaal/projectniveau

Het label ‘sleutelproject’ zorgde in sommige gevallen voor een collectieve gedrevenheid onder de betrokkenen binnen het gemeentelijke apparaat, wat de daadkracht ten goede kwam. Het leidde bij de Kop van Zuid bijvoorbeeld tot realisatie van de ambitieuze variant van de Erasmusbrug, die vervolgens uitgroeide tot een icoon van Rotterdam, en in Den Haag tot de realisatie van de tram-tunnel (RPD 1996:9). Beide werden ‘trekkers’ van het hele project. Echter, het predicaat ‘sleutelproject’ heeft zeker niet automatisch geleid tot een versnelling van de besluitvorming, zo blijkt uit diverse schriftelijke bronnen en interviews. Er zijn twee oorzaken die versnelling van de besluitvorming op gemeenteniveau in de weg stonden. Ten eerste bleken onderhandelingen nu eenmaal hun tijd nodig te hebben als gevolg van de grote complexiteit, omvang en het aantal betrokken actoren. De Lijn (1995:6) stelt overigens de vraag of besluitvorming op verantwoorde wijze eerder had *kunnen* plaatsvinden. Ten tweede maken conjuncturele schommelingen en bestuurswisselingen een versnelling van besluitvorming lastig.

Besluitvorming bij referentieprojecten

Bij de referentieprojecten Laakhaven (Den Haag) en Kanaaloevers (Apeldoorn) heeft het Rijk geen noemenswaardige rol gespeeld in de besluitvorming. Voor beide projecten geldt dat betrokken respondenten positief oordeelden over de besluitvorming omtrent het project. De zuidelijke IJ-oevers is een apart geval. In eerste instantie was dit een potentieel sleutelproject. Het draagvlak viel echter weg toen het Rijk besloot om de Noord-Zuidlijn aan te leggen in plaats van een Oost-

Westlijn, die oorspronkelijk deel uitmaakte van het plan. Mede daardoor viel de gevormde PPS-constructie uit elkaar. De interesse vanuit de markt verschoof van de zuidelijke IJ-oever naar de Zuidas. Het ironische is dat het sleutelproject Oostelijk Havengebied in de luwte van het getouwtrek rondom de IJ-oever is gerealiseerd. Vervolgens zijn de IJ-oever in de luwte van de Zuidas gerealiseerd, maar dan volledig op kracht van de gemeente Amsterdam (op enkele rijks-subsidies na). Hoe minder aandacht van het Rijk des te gemakkelijker de besluitvorming, bleek hier het credo.

Ook in Apeldoorn is de besluitvorming soepel verlopen. Het masterplan voor de Kanaaloevers is zonder problemen goedgekeurd. Vervolgens heeft men ervoor gekozen om, in plaats van de plannen breed uit te meten, het masterplan in de kast te leggen en het project op een stille manier in gang te zetten. Op locatie is de gemeente stap voor stap positie gaan verwerven. Tevens heeft men in Apeldoorn negatieve bestuurlijke effecten goed weten te voorkomen. Er is altijd naar gestreefd de verantwoordelijkheden voor het project bij zo min mogelijk mensen neer te leggen (eenhoofdigheid). De integraliteit werd door (slechts) drie man gewaarborgd. Het duurzame en sterke masterplan zorgde voor een continu en breed ambtelijk draagvlak.

In Paleiskwartier (Den Bosch) kwam men eveneens tot snelle besluitvorming, dankzij een meewerkende gemeenteraad en provincie. Het feit dat Paleiskwartier in een integraal PPS-verband werd ontwikkeld zorgde ervoor dat zowel gemeente als markt dezelfde doelen nastreefden.

Betrokkenheid private partijen

Betrokkenheid bij sleutelprojecten

Eén van de meest genoemde voordelen van de sleutelprojectenaanpak is het positieve signaal dat de status 'sleutelproject' afgaf richting private partijen. Door zijn vertrouwen uit te spreken in de sleutelprojecten, onderschreef het Rijk de noodzaak de desbetreffende gebieden opnieuw in te richten. Met de sleutelprojectstatus kwam overheidsdeelname tot uitdrukking, wat een grote stimulans was voor private partijen om te investeren in een sleutelproject (RPD 1996:9).

Niet ieder eerste generatie sleutelproject beleefde een groeiende interesse uit de markt na aanwijzing tot sleutelproject. Bij de Kop van Zuid had men in eerste instantie grote moeite met het vinden van investeringsgezinde private partijen. De markt had weinig vertrouwen in het ongunstig gelegen plangebied. Uiteindelijk leidde de toetreding van een eerste paar private partijen met lef en visie (interview Rene Daniëls) ertoe dat de interesse van de markt werd gewekt. Ook zijn er projecten waar al sprake was van een grote betrokkenheid van private partijen voor de benoeming tot sleutelproject. Voorbeelden hiervan zijn Amersfoort Centraal Stadsgebied en Brabantse Poort (Nijmegen). In Amersfoort was reeds een PPS-constructie in het leven geroepen waarin naast de gemeente Amersfoort een aantal private partijen (de OCA, Ontwikkelcombinatie Centrumgebied Amersfoort) participeerden. In feite werd Centraal Stadsgebied Amersfoort pas een sleutelproject toen ook de OCA hiermee akkoord was. Ook Brabantse Poort (Nijmegen) genoot al ruime belangstelling van de markt voordat dit werd benoemd tot sleutelproject. Voor de realisering van de sleutelprojecten in Amersfoort en Nijmegen lijkt de sleutelprojectenstatus geen noodzaak te zijn geweest. Wel zijn beide gemeenten van mening dat meer aandacht voor een project alleen maar positief is.

Betrokkenheid bij referentieprojecten

Bij de Kanaaloevers is het plangebied opgedeeld in verschillende deelprojecten ('vlekken'). Per vlek gelden andere samenwerkingsvormen, het liefst met één partij. Soms werd er traditioneel gerealiseerd, soms ook privaat. Het doel was om iedere vlek autonoom te (kunnen) realiseren, zodat vertraging van een deelproject geen invloed kon hebben op het geheel. Bij de sleutelprojecten was dit door integraliteit minder gemakkelijk. Als de grondexploitatie van een afzonderlijke vlek neutraal of positief bleek te zijn, ging de gemeente Apeldoorn zelf de exploitatie voeren. Wanneer sprake was van een negatief saldo, dan lieten ze private partijen participeren in het risico.

Ook bij de IJ-oeveren zijn veel private partijen betrokken geweest. Het stimulerend effect kwam vooral voort uit de bouw van veel publieke voorzieningen in het gebied. Ook in dit project is sprake geweest van een traditionele grondexploitatie.

Voor het Paleiskwartier (Den Bosch) kwam het, in 1991, al snel tot een PPS-verband na de start van de planvorming in 1990. Dit laat zien dat het niet moeilijk was voldoende private investeringen te vinden voor dit gebied.

Ondanks het feit dat Kanaaloevers, IJ-oeveren en Paleiskwartier geen sleutelprojecten waren, hebben ze geen gebrek gehad aan betrokkenheid van private partijen. Daarvoor is de sleutelprojectstatus geen noodzaak. Zodra een plangebied economische potentie bezit, zal de markt zijn interesse tonen.

Bestuurlijke drukte

Bij sommige sleutelprojecten is duidelijk sprake geweest van bestuurlijke drukte, als gevolg van het grote aantal betrokken actoren. Nu, ruim 15 jaar na de besluitvormingfase, wordt bestuurlijke drukte echter niet (meer) beschouwd als een louter negatief verschijnsel. Men ziet bestuurlijke drukte eerder als een gegeven, een niet te voorkomen feit. Immers, hoe meer mensen aan tafel zitten, des te langer kan het duren voordat overeenstemming is gevonden. Bestuurlijke drukte blijkt ook voordelen te kunnen hebben. Daarmee wordt bedoeld op het feit *dat* men bij elkaar aan tafel zit. Zolang de gesprekken gaande blijven, zal het eerder gebeuren dat alle betrokkenen op één lijn terecht komen.

Referentieprojecten

Bij het referentieproject Kanaaloevers (Apeldoorn) is in zijn geheel geen sprake geweest van bestuurlijke drukte. De werkwijze – in alle stilte positie verwerven en het plan in deelprojecten realiseren – heeft drukte voorkomen. Bestuurlijke drukte is dus geen automatisch gevolg van integrale planvorming. Ook in Paleiskwartier (Den Bosch) was geen sprake van bestuurlijke drukte. In het interview kwam naar voren dat de gemeentelijke diensten de gemeenteraad achteraf juist wat meer betrokken had willen hebben bij het project, omdat desinteresse van hun kant dreigde.

5.2.3 Conclusies eerste generatie

Op basis van dit hoofdstuk kan een aantal conclusies worden getrokken met betrekking tot het bestuurlijk instrumentarium van de sleutelprojectenaanpak en de daaruit voortkomende bestuurlijke effecten.

Knelpunten instrumentarium

Er blijkt een aantal knelpunten te zijn met betrekking tot het bestuurlijk instrumentarium. Ten eerste ontbrak het aan een integrale, interdepartementale visie. Elk departement had zijn eigen mening over de sleutelprojecten en, zeker niet onbelangrijk, zijn eigen doelen en belangen. Omdat de visies niet met elkaar overeen kwamen, was er reeds bij de aanwijzing van de sleutelprojecten geen sprake van collectief draagvlak bij de ministeries. Eén van de nadelige gevolgen hiervan is het ontbreken van een integraal, interdepartementaal toetsingskader. Toetsing van de sleutelprojecten vond plaats aan de hand van sectorale toetsingskaders waardoor integrale projecten in een laat stadium van de planvorming afzonderlijke toetsen moeten doorstaan. Ten tweede bleken er uiteenlopende verwachtingen te zijn met betrekking tot de rol van de rijkscoördinator. Deze rol moest vooral tot uiting komen in de aanloopfase tot het convenant, terwijl gemeenten verwachtten dat de coördinator ook tijdens de uitvoer van het project nauw betrokken zou blijven. Een derde knelpunt is de verschillende invulling van de rol van rijkscoördinator. De meerwaarde van de coördinator was in alle gevallen vooral te danken aan de persoonlijke invulling van deze rol en niet zozeer aan de positie tussen de verschillende ministeries. De inzet en passie van één persoon bepaalde in grote mate of rijkscoördinatie een meerwaarde was of niet.

Het laatste knelpunt is de onduidelijke status van het convenant. De één zag het als uitvoeringscontract, de ander als intentieverklaring.

Meerwaarde sleutelprojectenaanpak

De sleutelprojectenaanpak heeft enkele duidelijke voordelen opgeleverd. Allereerst zorgde de rijksbetrokkenheid ervoor dat een aantal knelpunten met betrekking tot milieuwetgeving en milieuzonering in een vroeg stadium werd opgepakt en overwonnen. Ten tweede leidde de aanpak ertoe dat een aantal sleutelprojecten over extra voorzieningen beschikt in de vorm van infrastructurele dragers als de Erasmusbrug (Kop van Zuid) en de tramtunnel (Nieuw Centrum Den Haag). Als derde meerwaarde kan de rol van de Rijksgebouwendienst worden genoemd. Als investeerder en gegarandeerd afnemer heeft de RGD kantoorruimte gerealiseerd in Nieuw Centrum Den Haag, Kop van Zuid (Rotterdam) en Stationsgebied Noordwest (Groningen). Deze directe rol van de RGD heeft in grote mate bijgedragen aan de levensvatbaarheid van deze drie sleutelprojecten.

Geen aantoonbaar verschil

Met betrekking tot enkele andere aspecten is geen aantoonbaar verschil gevonden tussen de sleutelprojecten en referentieprojecten. Zo is het bij de sleutelprojecten niet gelukt een versnelling van de besluitvorming vast te stellen ten opzichte van niet-sleutelprojecten. Deze versnelling was wel één van de doelstellingen van het instrument. Ook bleek dat de referentieprojecten er net zo goed in zijn geslaagd private partijen aan te trekken als de sleutelprojecten. Referentieprojecten bleken ook in staat om voorwaarden te scheppen waaronder private partijen zich aandienden. Een derde aspect is de integraliteit van de projecten. Zowel de sleutel- als referentieprojecten laten zich kenmerken door een grote mate van integraliteit met betrekking tot diverse functies.

Bestuurlijke drukte

Bij de sleutelprojecten is meer sprake geweest van bestuurlijke drukte dan bij de referentieprojecten. Door de betreffende gemeenten wordt dit echter niet (meer) als uitgesproken negatief effect van integrale planvorming gezien. Bestuurlijke drukte is een gegeven waar je zo veel mogelijk je voordeel uit moet halen, zo oordelen de gemeenten.

5.3 TWEEDE GENERATIE SLEUTEL- EN REFERENTIEPROJECTEN

5.3.1 Bestuurlijk instrumentarium

Door implementatie van het bestuurlijk instrumentarium heeft de overheid een aantal rollen op zich genomen die in deze paragraaf nader toegelicht worden. Met name op het kaderstellende vlak heeft het Rijk diverse instrumenten gehanteerd om de tweede generatie sleutelprojecten tot een succes te maken.

Actief

NSP-middelen

In totaal is door het Rijk €1,435 mld. aan rijksmiddelen gereserveerd voor de tweede generatie sleutelprojecten. Net als bij de eerste generatie zijn deze sectoraal verdeeld, maar met een duidelijker bestedingsdoel en in het geval van VROM apart gereserveerd voor de sleutelprojecten. De zogenaamde NSP-bijdragen van VROM (totaal € 346 mln.) zijn bedoeld voor kwaliteitsverbetering. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen NSP-1 en NSP-2: de eerste (€ 244 mln.) dient voor kwaliteitsverbetering van de stedelijke omgeving, de tweede (€ 102 mln.) voor kwaliteitsverbetering van de OV-terminal (VROM 2006:36). Het aandeel van V&W in de vorm van MIT en MIT-gerelateerde subsidies is een stuk groter: € 640 mln. voor de post Grote Stations en € 329 mln. voor gerelateerde infrastructuur. Dit betreffen reguliere subsidies.

Met betrekking tot de NSP-middelen hebben de door het Rijk geformuleerde ambities bij gemeenten tot hoge verwachtingen geleid, wat leidde tot ambitieuze gemeentelijke plannen (Berenschot 2005:27). Dit gebeurde op basis van globale verwachtingen van rijksbijdragen. Toen de geplande rijksbijdragen definitiever werden, bleken veel plannen te moeten worden aangepast met als meest bekende voorbeeld het ‘champagneglazenplan’ in Rotterdam. Het is echter duidelijk dat de NSP-1 en -2 subsidies ook in de nieuwe plannen hebben geleid tot kwaliteitsverbetering. In diverse interviews worden kwaliteitsverhogende elementen genoemd die (mede) gefinancierd zijn uit deze NSP-budgetten. In Rotterdam zijn dit bijvoorbeeld de Weena-tunnel en ondergrondse parkeergarage en in Utrecht de Catharijnesingel en de sloop van de parkeergarage aan het Jaarbeursplein.

Kaderstellend

Procesarchitect

Het Rijk had ten opzichte van de eerste generatie een grotere rol in het op gang brengen van de projecten. De eerste generatie behelsde het stimuleren van al bestaande projecten en plannen, bij de tweede was dit veel minder het geval. Het Rijk ontwikkelde een procesvorm waarin vier fasen onderscheiden werden, elk leidend tot formele afspraken tussen Rijk en gemeenten (VROM 2002:6).

- Fase 1 was de verkenningsfase: hierin vond een eerste beoordeling plaats;
- Fase 2 bestond uit factfinding, leidend tot een intentieovereenkomst tussen gemeente en Rijk;
- Fase 3 was de planvormingfase, waarin de gemeente een masterplan opstelde;
- In fase 4 werden de definitieve uitvoeringsovereenkomsten overeengekomen.

Gedurende het proces bleek dat niet alle actoren er dezelfde fasering op nahielden. V&W hanteerde de MIT-systematiek die niet in lijn lag met de procesarchitectuur die door VROM is geïmplementeerd (Berenschot 2005:26). Binnen de gemeenten werd de procesarchitectuur over het algemeen neutraal tot positief beoordeeld.

Coördinator

Onder rijkscoördinatie worden de specifieke procesmatige constructies verstaan die zijn geïmplementeerd om het rijksbeleid zo efficiënt mogelijk te coördineren. Hierin zijn gedurende het proces verscheidene wijzigingen aangebracht. De achterliggende filosofie is echter altijd dezelfde geweest: de eindverantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten en het Rijk ziet na het sluiten van uitvoeringsovereenkomsten geen rol meer voor zichzelf weggelegd (VROM 2006:10).

Bij de start in 1997 werd een centrale stuurgroep opgericht met vertegenwoordigers vanuit diverse ministeries (VROM en V&W, met EZ, Financiën, BiZa en AZ meer op de achtergrond). Zij communiceerden met de gemeenten. Het bleek echter dat de gemeenten een ‘zwaar’ aanspreekpunt aan rijkszijde misten, de samenwerking tussen betrokken partijen moeizaam verliep, er een verschil van inzicht bleek te zijn over het functioneren van de rijksoverheid en dat rollen en verantwoordelijkheden niet helder waren (Berenschot 2005b:8). Naar aanleiding van de Audit Luteijn in 2001 is daarom een aantal wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de aansturing van het besluitvormingsproces binnen het Rijk. Hiertoe werd één vrijgestelde projectdirecteur NSP aangesteld: Cees van Boven, die namens het Rijk onderhandelde, de interdepartementale NSP-projectorganisatie aanstuurde en toegang had tot bewindslieden en DG's. Op lokaal niveau werden departementale projectleiders gedetacheerd die verantwoordelijk waren voor hun eigen projectdeel, daarbij verantwoording aflegend aan de centrale NSP-projectorganisatie. Deze opereerde zelfstandig en coördinatoren vanuit VROM en V&W namen hierin zitting samen met inhoudelijke deskundigen en afgevaardigden van de gemeenten (Berenschot 2005b:9). De NSP-projectorganisatie, met Van Boven aan het roer, werd over het algemeen als positief ervaren. Na 2006 werden enkele wijzigingen doorgevoerd. Van Boven vertrok en werd niet vervangen, wat leidde tot de ontmanteling van de VROM-kant van de NSP-projectorganisatie: van de 15 mensen bleven er twee over. Lokaal werd dit betreurd. Dit en feit dat de uitvoeringsovereenkomsten sowieso een vermin-

dering van rijksinvloed betekenden leidden ertoe dat VROM zich momenteel door V&W laat vertegenwoordigen richting de gemeenten.

Uitvoeringsovereenkomsten

Het Rijk sloot met de gemeenten een contract af waarin duidelijk zou worden vastgelegd wat het te realiseren programma en de financiële bijdragen waren. Dit werd gedaan na de goedkeuring van het Rijk van de masterplannen op zowel inhoudelijk als financieel vlak (VROM 2002:6). De bedoeling was dat met de ondertekening de rol van het Rijk veranderde in de leverancier van de financiële middelen. De rijksinvesteringen zouden worden afgestemd op de planning van de sleutelprojecten en het Rijk bood de diensten van het atelier Rijksbouwmeester aan (VROM 2006:10).

Destijds uitte het Rijk de ambitie om uiterlijk in 2003 al deze uitvoeringsovereenkomsten getekend te hebben (VROM 2002:7). Dit bleek echter te optimistisch, pas in mei 2006 is de één-na-laatste uitvoeringsafpraak getekend tussen het Rijk en de gemeente Breda. Voor Amsterdam Zuidas moet dit nog overeen gekomen worden. Na vaststelling van het masterplan bleek de vertaalslag naar een definitief ontwerp nog teveel onzekerheid met zich mee te brengen om tot definitieve uitvoeringsafspraken te komen (Berenschot 2005:27). Hiervoor is een aantal verklaringen aan te dragen:

- Ten eerste zorgde de toezegging van rijksbijdragen lokaal voor vrij hoge verwachtingen, zoals hierboven behandeld is. De veranderingen die moesten worden doorgevoerd in de plannen leidden tot vertragingen bij de uitvoeringsovereenkomsten;
- Daarnaast zag VROM het geheel te lang als een subsidietraject. Pas bij het aantreden van Cees van Boven werd er begonnen met denken in (sluitende) businesscases, waardoor het in 2003/2004 na veel hobbels kwam tot uitvoeringsovereenkomsten;
- Het toetsingskader (VROM 2002:30) dat was opgesteld voor de masterplannen was abstract en niet helder, bijvoorbeeld op het gebied van stedenbouwkunde (Berenschot 2005:13). Brede definities leidden tot veel discussies en interpretaties (Boer & Croon 2007:15; Berenschot 2005b:8;). Bovendien zat er een dubbelzinnigheid in de toetsing, namelijk dat rijksinstanties die hadden geholpen met de opzet van de plannen ook verantwoordelijk waren voor de toetsing daarvan. Lokale partijen hadden verwacht dat de samenwerking met rijksinstanties de toetsing in positieve zin zouden beïnvloeden, maar dat viel nogal eens anders uit (Berenschot 2005:28).

Stimulerend en faciliterend

Troubleshooter

Volgens het procesontwerp van VROM was het Rijk voornamelijk initiatiefnemer bij de selectie van de projecten. In de daaropvolgende planvorming en onderhandelingen speelde zij slechts een ondersteunende rol en de daadwerkelijke realisatie werd op afstand gevolgd (VROM 2006:10). Hieruit blijkt onvoldoende wat de gemeenten konden verwachten van het Rijk in het geval van problemen in de planvorming en realisatie. Met name de complicerende rol van de NS en ProRail kan hier genoemd worden: door hun opsplitsing was het voor gemeenten en henzelf lastig een goed gedefinieerde rol te spelen. Hier had het Rijk beter moeten optreden als troubleshooter. Inmiddels is dit ondervangen door de implementatie van het Programma Spoorzoneontwikkeling (VROM 2008b). Vier projecten in Zwolle, Amersfoort, Groningen en Nijmegen communiceren hier met één rijksloket waarachter NS, VROM, V&W en dochterorganisatie ProRail hun belangen coördineren.

Een ander punt dat bij grootstedelijke projecten rondom stations en sporen vaak naar voren komt is de externe veiligheid. Dit gaat over de veiligheid van vervoer van gevaarlijke goederen over, in dit geval, het spoor en de directe omgeving. Het is bij de planvorming niet altijd duidelijk welke regelgeving vigerend is en welke vergunningen benodigd zijn. Rijkscoördinatie op dit vlak kan de RO-hoek en de milieuhoek van VROM op één lijn brengen.

Kwaliteitsteams

Het Rijk bracht extra expertise in door het formeren van kwaliteitsteams. Deze bestonden uit de Rijksbouwmeester, spoorbouwmeester en stadsbouwmeester van de betreffende gemeente met als doel de architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit van de plannen te stimuleren en te bewaken (VROM 2006:10). Ze speelden hun rol dan ook voornamelijk in de planvormingfase. De kwaliteitsteams werden erg gewaardeerd, alhoewel de gemeenten de adviezen gemakkelijk naast zich neer konden leggen aangezien deze niet bindend waren.

5.3.2 Bestuurlijke effecten

Versnelling van procedures

Het is moeilijk om een gerichte uitspraak te doen over een al dan niet gelukte versnelling van procedures. Over het algemeen en in vergelijking met de referentieprojecten lijkt het erop dat procedures niet veel sneller zijn doorlopen als gevolg van de sleutelprojectstatus. Uit de sleutelprojectgemeenten klinken weinig bevestigende geluiden over een eventuele versnelling.

Integrale planvorming en uitvoering

In tegenstelling tot de eerste generatie is bij de nieuwe sleutelprojecten gekozen voor een duidelijk thema: herontwikkeling van de HST-stations en hun directe omgeving. De projecten lijken qua functioneel karakter veel meer op elkaar dan de eerste generatie projecten.

In sommige gevallen, zoals Arnhem Centraal, is de sleutelprojectstatus direct verantwoordelijk voor de integrale plangedachte. Indien hier geen sprake was van een sleutelproject, dan was het plangebied naar alle waarschijnlijkheid aan de hand van veel zogenaamde postzegelplannetjes, met weinig samenhang, herontwikkeld.

Wat echter de meest belangrijke factor voor integrale planvorming lijkt, is de steun van V&W voor een project. Zo geldt voor alle projecten dat het ontbreken van draagvlak bij V&W, (in)direct eigenaar van de stations, een dergelijk project helemaal niet mogelijk is. Een project kan door VROM wel als sleutelproject worden aangemerkt, maar de medewerking en het geloof van V&W is wellicht de belangrijkste eis voor integrale planvorming bij de tweede generatie sleutelprojecten.

De integrale planvorming heeft enkele knelpunten gekend. De integraliteitsgedachte zorgde er bijvoorbeeld voor dat veel partijen meewerkten aan de opstelling van een integraal masterplan, wat ertoe leidde dat deze partijen over elkaars terreinen konden meepraten. “De aandacht van alle partijen voor elkaars terreinen om de integraliteit te bereiken ging ten koste van de slagvaardigheid en het tempo van de uitvoering” (Berenschot 2005:21). Andere knelpunten die men tegenkwam was het ontbreken van een duidelijke probleemeigenaar van het stationsgebied en een veelvoud aan geormerkte budgetten, wat de integraliteit van de projecten bemoeilijkte. Zo hebben de ministeries aparte gelden voor bijvoorbeeld openbare ruimte en infrastructuur, met als gevolg dat grenzen van verantwoordelijkheden dwars door het plangebied kunnen lopen.

Vanwege het feit dat VROM na totstandkoming van de uitvoeringsovereenkomst geen rol meer voor zichzelf ziet weggelegd, bestaat bij diverse gemeenten de angst dat de focus van het nieuwe sleutelproject verschuift richting het station en de openbaarvervoerterminal, in plaats van kwalitatief hoogwaardige stedelijke intensivering – het primaire doel van de projecten. Wellicht is deze verschuiving gemakkelijk te verklaren, want de openbaarvervoerterminal is in alle gevallen het meest complexe deel van het project. Dit zou echter ten koste kunnen gaan van de integrale uitvoering van het plan.

Referentieprojecten

De twee referentieprojecten in Tilburg en Leiden laten zien dat er integrale planvorming mogelijk is bij niet-sleutelprojecten. Zo zijn er meerdere ontwikkelingsvisies en een structuurplan opgesteld voor de Spoorzone Tilburg en beschikt Leiden over een stedenbouwkundig plan en een dit jaar uit te komen Nieuw Masterplan. Het referentieproject ArenAPoort laat een iets ander beeld zien. Hier is namelijk wel sprake van een integrale visie op het gebied, maar vindt ontwik-

keling plaats aan de hand van los in te vullen deelprojecten. Uit tabel 3.1 valt in ieder geval te concluderen dat de referentieprojecten qua functioneel programma niet veel van de sleutelprojecten verschillen, zij het dat ze kleiner zijn.

Snelheid van besluitvorming

Besluitvorming op rijksniveau

De besluitvorming op rijksniveau kende een aantal knelpunten. Heel belangrijk zijn de verschillende rollen en belangen van de ministeries van VROM en V&W. Ten eerste ondervonden vrijwel alle nieuwe sleutelprojecten een tegenstelling tussen VROM en V&W met betrekking tot de te ontwikkelen HST-stations. Waar VROM zicht richtte op hoogwaardige kwaliteit van de plannen, is de beleidslijn van V&W om sobere en doelmatige basisstations te realiseren. VROM en V&W benaderen de HST-stations dus vanuit hun eigen verschillende invalshoek.

Een tweede knelpunt is de coördinerende positie van VROM, onder andere tussen de gemeente en V&W. In een aantal gevallen werd de macht van VROM in grote mate ingeperkt door V&W, dat veel meer financiële middelen in de sleutelprojecten inbrengt en zich om die reden niet zomaar zal laten sturen door VROM. In Rotterdam is deze tegenstelling mede verantwoordelijk geweest voor een vertraging van 22 maanden ten opzichte van de oorspronkelijke planning. De verschillende belangen die de betrokken ministeries hebben hangen hiermee samen.

Overige knelpunten zijn de beperkte daadkracht van de projectgroep en stuurgroep – om op interdepartementaal niveau alle ministeries op één lijn te krijgen moet men van goeden huize komen – en het feit dat sommige partijen meerdere rollen vervullen in tijdens de besluitvorming. In dit kader werden eerder in dit hoofdstuk de complicerende rollen van NS en ProRail (p.59) benadrukt.

Toch kan er gesteld worden dat de sleutelprojectaanpak gezorgd heeft voor een versnelling van besluitvorming. De herinrichting van de projectorganisatie in 2001 is namelijk zeer belangrijk geweest voor de besluitvorming op rijksniveau. In de daaropvolgende jaren (2003 tot medio 2006) is voor 5 van de 6 sleutelprojecten een uitvoeringsovereenkomst ondertekend. Alleen voor Amsterdam Zuidas is nog geen overeenkomst gesloten. Voor 2001 liep de samenwerking tussen betrokken partijen moeizaam. De reorganisatie naar aanleiding van de Audit Luteijn heeft ervoor gezorgd dat besluitvorming in een stroomversnelling terecht is gekomen. Dat wil overigens niet zeggen dat daarmee bovenstaande knelpunten zijn verholpen.

Besluitvorming op lokaal/project niveau

Ook op projectniveau is versnelde besluitvorming door een aantal aspecten tegengewerkt. Om te beginnen zitten er bij de nieuwe sleutelprojecten altijd tenminste vijf partijen aan tafel, namelijk VROM, V&W, ProRail, NS en de gemeente. Bij een aantal projecten leidde dit onherroepelijk tot meer bureaucratie. Ten tweede speelt de enorme complexiteit van de projecten een rol. Zo dacht ProRail bijvoorbeeld niet in termen van versnelling van projecten, maar over het voorkómen van vertraging. Vanwege de vele financieringsbronnen, verschillende contexten, doelen en belangen moet consensus bereikt worden en dat heeft nu eenmaal tijd nodig. Ten derde is een aantal gemeenten van mening dat de regierol te gemakkelijk bij de gemeenten is neergelegd. Het Rijk zou zich onvoldoende de vraag hebben gesteld of gemeenten deze rol wel kunnen waarmaken (Berenschot 2005:23). Een vierde punt is dat de toetsende rol van het Rijk een extra stap in de besluitvorming betekent. Deze toetsing is onderdeel van de projectaanpak, maar kost nu eenmaal tijd.

Besluitvorming bij referentieprojecten

Een vergelijking van de oorspronkelijke plannings van de sleutelprojecten en referentieprojecten laat zien dat de doorlooptijd van beiden niet veel verschilt (zie tabel 3.2). Over het algemeen is voor de ontwikkeling van zowel de sleutel- als referentieprojecten rond de 20 jaar uitgetrokken.

Bij de referentieprojecten is men positief over bestuurlijke effecten rondom het project. Zowel de Spoorzone als de ArenAPoort zijn projecten die volgens de betreffende gemeenten soepel zijn verlopen. Zo is men in Tilburg van mening dat het project op een doelgerichte gemeentelijke

organisatie kon rekenen. Tevens lijkt hier weinig last te zijn geweest van verkokering tussen ministeries. Subsidies en daarbij horende toetsing richting VROM en V&W zijn helder. Wel is aangegeven dat de opsplitsing van de NS net als bij de sleutelprojecten voor onduidelijkheid heeft gezorgd. Het ironische van de ArenAPoort is dat dit gebied, net als de IJ-oever, feitelijk in de luwte van de Zuidas is ontwikkeld. Ook bij dit project zijn geen aanzienlijke klachten gehoord over samenwerking met het Rijk of knelpunten binnen het gemeentelijk apparaat.

Betrokkenheid private partijen

Over een toename van de betrokkenheid van private partijen zijn de meningen verdeeld. Voor sommige projecten geldt dat de aanwijzing tot sleutelproject zeker heeft geleid tot een groter vertrouwen van de markt en daarmee een grotere bereidheid tot investeren. Let wel, interesse vanuit de markt was er voor aanwijzing ook al. De sleutelprojectenstatus maakt de rijksbetrokkenheid inzichtelijk en geeft daarmee een positief signaal af richting de markt, waardoor betrokkenheid *toeneemt*. In tegenstelling tot de eerste generatie sleutelprojecten geldt voor de tweede generatie dat in alle gevallen betrokkenheid, of in ieder geval interesse, van private partijen reeds aanwezig was voor aanwijzing tot sleutelproject.

De gemeenten zijn van mening dat de toegevoegde waarde van de sleutelprojectenstatus niet zozeer is terug te vinden in een toename van de betrokkenheid, maar in de bereidheid van de markt om mee te gaan in het hoge kwaliteitsniveau dat gemeente en Rijk nastreven. Zo heeft het kwaliteitsteam met Spoor- en Rijksbouwmeester een belangrijk effect op de kwaliteit en samenhang van de plannen. Dit vormt een uitdaging voor ontwikkelaars.

Referentieprojecten

Net als de sleutelprojecten kunnen de referentieprojecten rekenen op een grote belangstelling van private partijen. In Tilburg nam een private partij initiatief na bekendmaking van de globale gemeentelijke plannen rondom het stationsgebied. Overigens geldt voor Tilburg wel dat de BIRK-status de aantrekkelijkheid van het gebied richting de markt heeft vergroot. Bijkomend voordeel van deze status is dat, net als bij de sleutelprojecten, het Rijk onderschrijft dat ontwikkeling van het gebied gewenst is. De toezegging van BIRK-middelen heeft ervoor gezorgd dat de NS over de streep werd getrokken en medewerking verleende aan het plan dat ze tot dan toe als onrealistisch beschouwde. Voor de ontwikkeling van de ArenAPoort is een intensieve samenwerking tot stand gekomen tussen de gemeente Amsterdam, stadsdeel Amsterdam Zuidoost en de Ontwikkelingsmaatschappij Centrumgebied (OMC), bestaande uit ING, Ballast Nedam en BAM. Naast deze drie zijn er nog diverse andere private partijen betrokken bij de ontwikkeling van het gebied.

Bestuurlijke drukte

Het feit dat er bij ieder project veel partijen aan tafel zitten – in ieder geval VROM, V&W, ProRail, NS en gemeente – heeft positieve en negatieve gevolgen. Bij veel projecten leidde dit onherroepelijk tot meer bureaucratie. Toch is men eenduidig over bestuurlijk drukte. Als dat al heeft plaatsgevonden, dan kan dat niet zomaar als een nadeel worden gezien. Het is een feit, een logisch gevolg van diverse betrokken partijen met elk hun eigen doel en belang. Het voordeel van meer bureaucratie of bestuurlijk drukte kan gezien worden in het feit dat partijen wel bij elkaar aan tafel zitten en de dialoog aangaan om tot oplossingen te komen. Het kan er dus ook voor zorgen dat eerder draagvlak wordt gevonden. Bij een aantal projecten is volgens de gemeenten helemaal geen sprake van bestuurlijke drukte geweest.

Referentieprojecten

Net als bij de eerste generatie is er bij de niet-sleutelprojecten weinig sprake van bestuurlijke drukte. De gemeente is bij alle projecten de enige coördinerende partij. In Tilburg is sprake van een enigszins afwijkende situatie vanwege de BIRK-subsidie, waardoor ook contact is met VROM. de gehele BIRK-structuur zorgt ook hier niet voor extra bestuurlijke drukte.

5.3.3 Conclusies tweede generatie

Knelpunten instrumentarium / sleutelprojectenaanpak

Net als de eerste generatie heeft ook de tweede generatie sleutelprojectenaanpak te kampen met een aantal knelpunten. Ten eerste is er sprake van diverse verschillen en tegenstrijdigheden op het gebied van doelen en belangen tussen de betrokken ministeries. Voornaamste voorbeeld hiervan is de ambitie van VROM om kwalitatief hoogstaande stationsgebieden te realiseren, in tegenstelling tot de sobere en doelmatige basisstations waar V&W zich op richt. Mede hierdoor is afstemming en besluitvorming een complex en moeizaam proces. Ook de betrokkenheid en diverse rollen van ProRail en de NS vormen in dit kader een knelpunt. Ten tweede is de macht van VROM, ondanks zijn coördinerende functie bij de sleutelprojecten, ingeperkt door het feit dat V&W veel meer financiële middelen inzet. Om die reden laat V&W zich niet zomaar sturen door VROM. Overigens is de samenwerking tussen beiden na het benoemen van een NSP-projectdirecteur sterk verbeterd. Ten derde is er sprake van een onduidelijk toetsingskader, waardoor gemeenten niet goed wisten aan welke aspecten ze moesten voldoen met betrekking tot het masterplan. Tot slot geven veel gemeenten aan behoefte te hebben aan rijksbetrokkenheid tijdens de uitvoeringsfase. Bij de meeste sleutelprojecten was dit echter niet het geval.

Meerwaarde sleutelprojectenaanpak

De sleutelprojectenaanpak brengt ook een aantal voordelen met zich mee. Om te beginnen is door VROM een budget gereserveerd van circa € 350 mln. dat specifiek is bedoeld voor de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte en de OV-terminals. Zonder sleutelprojectstatus zijn deze middelen onbereikbaar. Een tweede meerwaarde schuilt in de ondersteuning van sleutelprojecten door extra expertise van het Rijk in de vorm van kwaliteitsteams (rijks-, spoor- en stadsbouwmeester). Tot slot kan gesteld worden dat de sleutelprojectstatus de rijkssteun en noodzaak tot herontwikkeling van een gebied onderschrijft. Betere reclame en stimulans om het tot een succesvol project te komen is haast niet mogelijk.

Geen aantoonbaar verschil sleutelprojectenaanpak

Eén van de doelen van rijkscoördinatie is de versnelling van besluitvorming omtrent de sleutelprojecten. Uit dit onderzoek is gebleken dat de besluitvorming uitermate gecompliceerd is en dat er geen zichtbaar verschil is met de referentieprojecten. Het is dan ook de vraag in hoeverre het überhaupt mogelijk is om besluitvorming te versnellen. Zeker wanneer de projecten dusdanig complex zijn, en er zoveel actoren betrokken zijn als bij de sleutelprojecten. Bij de betrokken gemeenten overheerst de gedachte dat 'het gaat zoals het gaat'. Overigens moet wel gezegd worden dat de in 2001 opnieuw ingerichte projectorganisatie ervoor heeft gezorgd dat besluitvorming rond de sleutelprojecten aanzienlijk soepeler ging lopen. Toch zijn de uitvoeringsovereenkomsten voor 5 van de 6 sleutelprojecten pas 5 tot 9 jaar na de start van de NSP in 1997 afgesloten. Voor Amsterdam Zuidas is zelfs na 12 jaar nog geen overeenkomst.

Daarnaast is gebleken dat de sleutelprojectstatus, net als bij de eerste generatie projecten, geen vereiste is voor de betrokkenheid van private partijen en hun bereidheid tot investeren. Een derde punt van aandacht is dat de sleutelprojectstatus en -aanpak geen noodzaak is gebleken voor integrale planvorming. Dat blijkt uit een vergelijking tussen sleutel- en referentieprojecten. Overigens is het wel zo dat een aantal sleutelprojecten niet integraal benaderd zou zijn zonder die specifieke status.

Bestuurlijke drukte

De sleutelprojecten hebben meer dan de referentieprojecten te maken gekregen met bestuurlijke drukte, wat leidde tot meer bureaucratie. Bestuurlijke drukte wordt in de betrokken gemeenten echter gezien als een feit, wat niet te voorkomen is wanneer zoveel actoren betrokken zijn bij dergelijk complexe projecten.

5.4 CONCLUSIES: VERSCHILLEN EERSTE EN TWEEDE GENERATIE

Voor deze concluderende paragraaf zijn de eerste en tweede generatie naast elkaar gelegd, met als doel vast te stellen op welke aspecten progressie is geboekt. Een groot verschil tussen de eerste en tweede generatie is dat voor de nieuwe sleutelprojecten een duidelijker organisatiestructuur binnen het Rijk is ingericht. In eerste instantie kampte de tweede generatie projecten met een aantal knelpunten. Zo misten de bij de sleutelprojecten betrokkenen een 'zwaar' aanspreekpunt aan rijkszijde, verliep de samenwerking tussen betrokken partijen moeizaam, bleek er een verschil van inzicht te zijn over het functioneren van de rijksoverheid en waren rollen en verantwoordelijkheden niet helder. In 2001 kende de interdepartementale projectorganisatie een uitgebreide herinrichting, waarna rijkscoördinatie en besluitvorming aanzienlijk verbeterden. Ten opzichte van de eerste generatie kan gesteld worden dat de rijkscoördinatie bij de tweede generatie sleutelprojecten (uiteindelijk) beter gestructureerd is en meer toegevoegde waarde heeft.

Een tweede punt van aandacht is het feit dat VROM voor de nieuwe sleutelprojecten een duidelijk procesontwerp heeft geïmplementeerd. De projecten zijn in afgebakende fasen opgesplitst (verkenning, factfinding, planvorming, uitvoeringsafspraken, monitoring). Hierdoor kon per project worden bijgehouden in welke fase het verkeerde en welke werkzaamheden en eindproducten daar aan verbonden zijn. In dit hoofdstuk is gebleken dat dit procesontwerp niet altijd vlekkeloos heeft gewerkt, maar één ding is zeker: het bood wel de nodige structuur.

Uit de zojuist beschreven punten kan de conclusie worden getrokken dat het Rijk in de tweede generatie sleutelprojecten veel meer de regie heeft willen voeren dan bij de eerste generatie. Wellicht is dat ook noodzakelijk, aangezien de nieuwe sleutelprojecten, in tegenstelling tot de eerste generatie, veelal 'niet-bestaande' projecten betreft die door de sleutelprojectenaanpak project zijn geworden.

Den Bosch Paleiskwartier



Bron: Bureau Stedelijke Planning

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken samengevat en aan de hand daarvan aanbevelingen geformuleerd voor toekomstig beleid. Voor het laatste is de doelstelling van dit evaluatieonderzoek leidend. Die ligt in de beantwoording van de volgende vraag:

Zijn de sleutelprojecten een effectief en doelmatig instrument voor het toekomstig beleid van de rijksoverheid in het kader van de Structuurvisie Randstad 2040, mede gelet op de te verwachten ontwikkelingen op de lange termijn?

De beantwoording van die vraag komt vooral in het tweede deel van dit hoofdstuk aan de orde. Eerst worden de belangrijkste conclusies van de evaluatie samengevat. Bij de evaluatie heeft steeds de vraag centraal gestaan welke effecten het beleid op het gebied van sleutelprojecten van de rijksoverheid heeft gehad. Heeft dat beleid een meerwaarde gehad in vergelijking met soortgelijke projecten (referentieprojecten), en zo ja wat was die meerwaarde? Bij de beantwoording van die vraag is gekeken naar de volgende aspecten, die voortkomen uit de onderzoeksvragen van de evaluatie:

- Het beleid en beleidsproces zoals dat is gevoerd door de rijksoverheid
- De economische en maatschappelijke effecten van de sleutelprojecten.
- De doelmatigheid van het financieel beleidsinstrumentarium van de rijksoverheid.
- De bestuurlijke effecten van het sleutelprojectenbeleid.

Deze aspecten komen in de paragrafen 6.2 t/m 6.5 aan de orde. In paragraaf 6.6 worden de effecten van de sleutelprojecten in tabelvorm samengevat. Daarna volgt een bespreking van de aanbevelingen voor het toekomstig beleid in paragraaf 6.7.

6.2 BELEIDSANALYSE

In hoofdstuk 2 is het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de sleutelprojecten van de eerste generatie (vanaf 1988) en van de tweede generatie (vanaf 1997) getoetst op een viertal onderdelen, te weten legitimiteit, doelen en selectie van projecten, instrumenten en monitoring en evaluatie.

Legitimiteit. Deze is bekeken vanuit een welvaartstheoretisch perspectief. De oorsprong van het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van sleutelprojecten lag in de economische en sociale achterstandspositie van de grootstedelijke gebieden in de jaren tachtig. Verwacht werd dat die gebieden niet of niet in voldoende mate zouden kunnen profiteren van nieuwe economische kansen zonder steun van de rijksoverheid. Bij beide generaties zijn legitimatiegronden te vinden in het scheppen van extra welvaart door een internationaal vestigingsmilieu en in het voorkomen van beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Daarnaast speelt de creatie van een publiek goed als de openbare ruimte een rol. Dit is in eerste instantie een taak van de gemeente, maar de koppeling aan internationale infrastructuur bij de tweede generatie sleutelprojecten rechtvaardigt een rol van de rijksoverheid.

Doelen en selectie van projecten. Op een hoog abstractieniveau kende het beleid enkele ‘constanten’ in de doelstellingen, zoals het scheppen van een concurrerend vestigingsmilieu. Maar het beleid had een lange doorlooptijd, en de effecten daarvan worden zichtbaar in de periodieke herformulering van de doelstellingen van de projecten, om ze als het ware in te passen in de doelstellingen van nieuwe beleidsnota’s. Dat gebeurt zowel bij de eerste als bij de tweede generatie. De periodieke herformulering van doelen werkte bij de eerste generatie door in de selectie-

criteria en de uiteindelijke selectie van projecten. Daardoor werden ook projecten geselecteerd, die er volgens de laatst gehanteerde criteria minder goed pasten. Bij de tweede generatie gebeurde dit niet, doordat de selectie van meet af aan was gericht op de HST-stations.

Instrumenten. Grote verschillen tussen de beide generaties sleutelprojecten zijn er in de instrumenten van het beleid. De sturing bij de eerste generatie beruiste vooral op coördinatie, afstemming en het afsluiten van convenanten. Met name bij de invulling van de coördinerende rol door de rijkscoördinatoren waren er knelpunten, verder was er onduidelijkheid over de status van convenanten. Bij de tweede generatie werd daarnaast een specifiek aan de sleutelprojecten gekoppeld budget ingezet. Ook werd de kwaliteitstoetsing versterkt door het inschakelen van het atelier Rijksbouwmeester. Bij de tweede generatie valt ook een groot verschil in rolopvatting van de meest betrokken departementen op. VROM ziet vooral een rol weggelegd in de planvorming, V&W juist in de uitvoering. De benoeming van een projectdirecteur nieuwe sleutelprojecten bij de rijksoverheid heeft een belangrijke rol gespeeld bij de overbrugging van de verschillen en de verzakelijking van de aanpak.

Monitoring en evaluatie. Op dit punt is sprake van progressie, maar die is onvoldoende doorgezet. Bij de tweede generatie is de monitoring en (ex-ante) evaluatie steviger aangezet dan bij de eerste generatie. Daarnaast is anders dan bij de eerste generatie een toetsingskader opgesteld voor de projectplannen en masterplannen. Dat toetsingskader is helaas niet omgezet in een monitor voor de sleutelprojecten, waarmee verslaglegging van de gemeenten had kunnen worden gestructureerd. Net als bij de eerste generatie zijn de voortgangsrapportages onregelmatig verschenen en rond de afsluiting van de meeste uitvoeringsovereenkomsten gestopt, zoals eerder was gebeurd in de periode van de afsluiting van de convenanten van de eerste generatie. Systematischer vormen van monitoring en verslaglegging zouden beter zicht hebben geboden op voortgang en effecten van de projecten. De tot nu toe gehouden evaluaties kunnen deze kennislacune niet opvullen.

6.3 ECONOMISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN

Bij de economische en maatschappelijke effecten is gekeken naar de volgende aspecten: bouwprogramma (functiemenging en dichtheid), werkgelegenheid en bedrijvigheid, ontwikkeling woningprijzen, ontwikkeling kantoorhuren, mobiliteit en ruimtelijke kwaliteit. Bij de bespreking van deze effecten dient wel te worden bedacht dat de eerste generatie sleutelprojecten min of zijn afgerond en de tweede generatie niet, waardoor er bij sommige effecten op zijn best sprake is van een tussenstand.

Bouwprogramma: functiemenging en dichtheid. In alle bouwprogramma's is sprake van menging van functies, ook in de uitvoering. Dat geldt zowel voor de sleutelprojecten als voor de referentieprojecten. Bij de tweede generatie sleutelprojecten ligt er meer nadruk op kantoren, bij de eerste generatie meer op woningen. Bij alle projecten was er veel aandacht voor aansluiting op de bestaande stad, waarbij niet alleen kantoren en woningen, maar ook allerlei andere voorzieningen in het programma werden opgenomen. Bij de sleutelprojecten van beide generaties is er sprake van een grotere dichtheid van het toegevoegd programma. Omdat er echter altijd al functies in het gebied van de sleutelprojecten aanwezig zijn, zegt dit weinig over de dichtheid van het uiteindelijk resulterend stedelijk milieu.

Werkgelegenheid en bedrijvigheid. Bij de geschatte werkgelegenheid laat vergelijking van sleutelprojecten en referentieprojecten geen grote verschillen zien. Bij de eerste generatie sleutelprojecten zijn vaak publiekgeoriënteerde instellingen (rechtbanken, musea, kantoren (semi)publieke sector) gevestigd. Het algemene beeld van de eerste generatie sleutelprojecten is niet dat van een internationaal concurrerend vestigingsmilieu. Bij de tweede generatie sleutelprojecten is er nog nauwelijks sprake van gerealiseerd vastgoed en opgeleverde HST-stations. Hoewel op Amsterdam

Zuidas nog lang niet alle kantooroppervlak is gerealiseerd, is hier nu al sprake van een internationaal concurrerend vestigingsmilieu.

Ontwikkeling woningprijzen. Vergelijking van de prijsontwikkeling van koopwoningen in sleutelprojecten en referentieprojecten laat zien dat de waardeinstijging van sleutelprojecten groter was dan die van referentieprojecten. Dit geldt voor beide generaties sleutelprojecten. De waardeinstijging in de eerste generatie sleutelprojecten is echter nog iets groter dan in de tweede generatie, wellicht omdat de nieuwbouw hier grotendeels is gerealiseerd terwijl dit bij de tweede generatie sleutelprojecten, waar de uitvoering vaak nog maar kort geleden is begonnen, veel minder het geval is.

Ontwikkeling kantoorhuren. Bij vergelijking van de prijsontwikkeling van kantoren in sleutelprojecten en hun referentieprojecten doen de referentieprojecten het juist iets beter dan de sleutelprojecten. Ook hierbij is er geen verschil tussen de eerste en tweede generatie sleutelprojecten. Dit verschil is echter grotendeels terug te voeren op een sterkere groei tussen 1996 en 2001; meer recent doen de sleutelprojecten het weer beter dan de referentieprojecten.

Mobiliteit. Eén van de doelstellingen bij de eerste generatie sleutelprojecten was om meer mensen met het openbaar vervoer te laten reizen. Echter, het aandeel openbaar vervoer is bij de referentieprojecten veel hoger dan bij de sleutelprojecten. Bij de tweede generatie is dit omgekeerd. De tweede generatie laat in dit opzicht dus een veel positiever beeld zien. Bij de toename van het aantal verplaatsingen is het beeld omgekeerd: daar steken de eerste generatie sleutelprojecten gunstig af bij de referentieprojecten, de tweede generatie minder gunstig.

Ruimtelijke kwaliteit. Bij dit thema is gekeken naar functiemenging (zie hiervoor) en naar aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de plandocumenten. In alle groepen van indicatoren scoren de eerste generatie sleutelprojecten beter dan hun referentieprojecten. Het grootst is dit verschil in de groep 'logistiek', gevolgd door de groep 'inrichting' en 'levendigheid'. Ook de tweede generatie scoort grosso modo beter dan de referentieprojecten. Vergelijking van de eerste generatie met de tweede generatie laat zien dat er bij de tweede generatie iets meer aandacht wordt besteed aan functiemenging en levendigheid. Het is niet onwaarschijnlijk dat de bijdrage van het atelier Rijksbouwmeester hierin een rol heeft gespeeld. De referentieprojecten bij de tweede generatie scoren hoger dan die bij de eerste generatie.

6.4 DOELMATIGHEID FINANCIËEL INSTRUMENTARIUM

Vanwege het ontbreken van betrouwbare financiële gegevens over de sleutelprojecten heeft geen volledige analyse van de doelmatigheid kunnen plaatsvinden. Daarom is gekozen voor een beperkte analyse van de effecten van de financiële instrumenten. Gekeken is naar de effecten op de integratie van het beleid, de snelheid van de planfase en ruimtelijke kwaliteit en beleidsconcurrentie.

Integratie beleid en snelheid. Bij de eerste generatie sleutelprojecten bestond de financiële bijdrage van de rijksoverheid uit sectorale geldstromen zonder een specifiek aan de sleutelprojecten gekoppeld budget, bij de tweede generatie werd wel gewerkt met een tevoren vastgesteld budget. Uit de (onvolledige) financiële gegevens is zichtbaar dat ook in de sleutelprojecten van de eerste generatie sectorale budgetten zijn gegeneerd. Maar bij de eerste generatie heeft dit geleid tot een onvolledige integratie van geldstromen, doordat voor elke sectorale geldstroom afzonderlijk verantwoording moest worden afgelegd. De projecten van de tweede generatie kenden dit nadeel niet. Maar daar heeft het tevoren toedelen van budgetten geleid tot soms zeer hoge ambities van gemeenten, die in de onderhandelingen weer moesten worden bijgesteld. De andere wijze van financiering van de tweede generatie heeft niet geleid tot versnelling van de planfase van de projecten, zoals wel verwacht zou kunnen worden.

Ruimtelijke kwaliteit. De andere wijze van financiering van de tweede generatie heeft een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit in de plannen, in vergelijking met de referentieprojecten. Maar dat effect is er ook bij de eerste generatie. Kwaliteitswinst in de planvorming is dus ook te boeken zonder een tevoren aan het project gekoppeld budget.

Beleidsconcurrentie. Het is waarschijnlijk dat er beleidsconcurrentie is geweest tussen sleutelprojecten en nabijgelegen vergelijkbare locaties, en dat dit ook zal optreden tussen sleutelprojecten van de tweede generatie onderling. Het gaat daarbij vooral om het kantorenprogramma van de verschillende projecten, dat zeker bij de tweede generatie omvangrijk is. Het is overigens niet te beoordelen of de sleutelprojectenaanpak door concentratie en combinatie van programma tegelijkertijd niet ook een beperkend karakter heeft gehad op concurrentie of bijvoorbeeld tot positieve agglomeratie-effecten heeft geleid. Een eindbalans van negatieve en mogelijke positieve effecten van sleutelprojecten op beleidsconcurrentie is daarom niet te maken.

6.5 BESTUURLIJKE EFFECTEN

Integrale planvorming en uitvoering. De sleutelprojecten van de eerste en van de tweede generatie onderscheiden zich niet in sterke mate van de referentieprojecten door meer integraliteit in termen van bundeling van sectoren of combinatie van functies. Wel is er in beide generaties sprake van een uitbreiding van het programma. Bij de eerste generatie speelde de RGD hierbij een belangrijke rol. Bij de tweede generatie zorgden de extra middelen voor toevoegingen aan het programma.

Snelheid/versnelling. In snelheid van planning, besluitvorming en uitvoering is er bij de eerste generatie sleutelprojecten geen verschil tussen de sleutelprojecten en hun referentieprojecten. Bij de tweede generatie sleutelprojecten is tot op heden geen verschil in de plan- en besluitvormingsfase. In het algemeen lijken de sleutelprojecten dus niet sneller te verlopen dan andere projecten. Uitzondering zijn enkele projecten van de eerste generatie, waarbij de rijkscoördinator de rol van troubleshooter op zich nam en milieuproblemen versneld tot een oplossing kwamen.

Betrokkenheid private partijen. Alhoewel de eerste sleutelprojecten begonnen zijn als PPS-projecten, en velen veronderstellen dat door de sleutelprojectenstatus meer private partijen betrokken zouden worden, zijn er op dit punt weinig verschillen te constateren tussen de sleutelprojecten en de referentieprojecten. Betrokkenheid van de rijksoverheid is zeker geen voorwaarde voor het aantrekken van private partijen.

Bestuurlijke drukte. Er kleeft iets paradoxaals aan de combinatie van bestuurlijke drukte en sleutelprojecten. Alhoewel er bij de sleutelprojecten van beide generaties meer organisaties en actoren betrokken lijken te zijn dan bij andere projecten, en er dus sprake is van meer bestuurlijke drukte, lijkt geen van de betrokkenen dat als een groot nadeel te ervaren. Kennelijk wegen de voordelen (meer draagvlak) op tegen de nadelen, en neemt men de bestuurlijke drukte voor lief. Maar referentieprojecten als Kanaaloevers (Apeldoorn) of Paleiskwartier (Den Bosch) laten zien dat in elk geval ook langs de ‘bestuursluwe’ weg vergelijkbare resultaten te behalen zijn. Als bestuurlijke drukte (meer actoren, complexere besluitvorming) wordt beschouwd als een direct effect, scoren de sleutelprojecten negatief. Dat negatieve effect lijkt zich niet bij alle sleutelprojecten voor te doen. Daarnaast wordt het soms gecompenseerd door positieve indirecte effecten (meer draagvlak).

6.6 OVERZICHT EFFECTEN SLEUTELPROJECTEN

Hieronder worden de effecten van het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de sleutelprojecten in tabelvorm samengevat. Indien een positief effect ten opzichte van de referentieprojecten is geconstateerd is dat aangegeven met een +. Bij onzekerheid over een positief effect is dat aangegeven door (+). Wanneer niets staat vermeld is geen verschil in effect met de referentieprojecten vastgesteld. In het kader van de evaluatie dient dat niet als 'neutraal', maar als negatief te worden geïnterpreteerd. De aanpak leidde op die punten immers niet tot de verwachte effecten. Wel moet daar het voorbehoud worden gemaakt dat verschillen nu niet aantoonbaar waren, maar zich wel (in geringe mate) kunnen hebben voorgedaan of zich nog in de toekomst moeten voordoen (tweede generatie). Soms werd geconstateerd dat de sleutelprojecten slechter scoorden dan de referentieprojecten. Dan is een '-' in de tabel geplaatst. Omdat sommige indicatoren op verschillende plaatsen in de hoofdstukken en conclusies terugkwamen, kent de tabel een iets andere indeling dan de onderwerpen in de voorgaande paragrafen. Dubbele vermeldingen in de tekst zijn in de tabel onder één noemer samengevat.

Tabel 6.1 Meerwaarde sleutelprojecten

indicator	operationalisatie	Eerste generatie	Tweede generatie
Bouwprogramma	<i>Functiemenging</i>		
	<i>Dichtheid toegevoegd bouwprogramma</i>	+	+
Werkgelegenheid	<i>Geraamd</i>		
Bedrijvigheid			(+)
Vastgoedwaarden	<i>Woningen</i>	+	+
	<i>Kantoren</i>		
Mobiliteit	<i>OV-gebruik</i>	-	+
	<i>Toename verplaatsingen</i>	+	-
Ruimtelijke kwaliteit	<i>Plananalyse</i>	+	+
Beleidsconcurrentie			(-)
Integrale planvorming en uitvoering	<i>Bundeling sectoren of functies</i>		
	<i>Uitbreiding programma of investeringen</i>	+	+
Snelheid/versnelling	<i>Procedures</i>	+	
	<i>Besluitvorming</i>		
Betrokkenheid private actoren			
Bestuurlijke drukte		(-)	(-)

6.7 AANBEVELINGEN

Verdient het aanbeveling om in de toekomst opnieuw over te gaan tot de start van sleutelprojecten door de rijksoverheid, in het bijzonder in het kader van de structuurvisie Randstad 2040? De sleutelprojecten stonden indertijd aan de wieg van de nu populaire gebiedsontwikkeling. Niet zelden is de rijksoverheid bij gebiedsgerichte projecten van verschillende aard betrokken. Maar de sleutelprojecten onderscheiden zich door een langdurige en vrij stevige, meestal inhoudelijke en vaak ook financiële inzet van de rijksoverheid. Om te bezien of sleutelprojecten in de toekomst meerwaarde kunnen hebben is een zorgvuldige afweging nodig. Daarom is voorzien dat een eventueel besluit over toekomstige sleutelprojecten vooraf zal worden gegaan door een nadere verkenning. Heeft het nut een dergelijke verkenning te starten? Naar aanleiding van dit evaluatieonderzoek kan in elk geval worden vastgesteld dat de sleutelprojecten in het verleden op een aantal punten meerwaarde hebben gehad, ondanks de vele knelpunten en soms ook negatieve effecten. Op grond daarvan zou de vraag of het zin heeft om een verkenning te starten naar toekomstige sleutelprojecten in elk geval voorwaardelijk positief beantwoord kunnen worden. Voor de goede orde: het gaat hier om het starten van een verkenning naar toekomstige sleutelprojecten, niet om het starten van die sleutelprojecten zelf. Over het laatste moet de verkenning immers uitsluitsel geven.

Positief onder voorwaarden ten aanzien van een verkenning dus, waarbij een deel van de in die verkenningsfase te onderzoeken voorwaarden uit dit evaluatieonderzoek kan worden afgeleid. Die zijn terug te vinden in de aanbevelingen van deze paragraaf. Maar dat is niet de enige factor die van belang is, want het nut van toekomstige sleutelprojecten kan niet alleen op grond van in het verleden behaalde resultaten worden beantwoord. Immers, een aanpak die aan het eind van de jaren tachtig zinvol was, hoeft dat nu en in de toekomst niet te zijn. De maatschappelijke omstandigheden zijn sterk veranderd en zullen in de toekomst blijven veranderen. Daarnaast kunnen ook de doelstellingen van de rijksoverheid wijzigen, waardoor sleutelprojecten minder relevant worden.

Als het gaat om de veranderde maatschappelijke omstandigheden, dan is vooral de heropleving van stedelijke economie gedurende de afgelopen vijftien jaar een groot verschil met de situatie tijdens de periode van de start van de eerste generatie sleutelprojecten, al moet uiteraard worden afgewacht wat de effecten van de huidige kredietcrisis zullen zijn. Er was in de jaren tachtig nog sprake van een algehele stagnatie in de stedelijke economische ontwikkeling, met bijbehorende verschijnselen als een relatief grote stedelijke werkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid en leefbaarheidsproblemen. Dat was tegelijkertijd ook een belangrijke legitimatiegrond voor het starten van sleutelprojecten. Sindsdien is de stedelijke economische conditie in algemene zin sterk verbeterd, zij het niet overal in dezelfde mate. Maar desalniettemin hebben sommige stedelijke gebieden eerder te maken met een 'overdruk' in de stedelijke economie en de woningmarkt dan met de 'onderdruk' die in het verleden tot problemen leidde. Het is niet waarschijnlijk dat deze nieuwe stedelijke conditie in de toekomst terug zal vallen naar die van de jaren tachtig uit de vorige eeuw. In de toekomstscenario's van de gezamenlijke planbureaus, uitgebracht onder de titel Welvaart en leefomgeving (CPB/MNP/RPB 2006) wordt wel gewezen op de kans op hardnekkige leefbaarheidsproblemen in wijken van de grote steden. Deze zijn niet zozeer direct afhankelijk van de economische groei van de steden, als wel van de omvang en aard van de immigratiestromen naar de steden.

De gestegen welvaart en marktvraag in de stedelijke gebieden betekent dat een ingrijpen van de rijksoverheid zoals in de tijd van de Vierde Nota en Vinex nu niet zonder meer voor de hand ligt. Meer gewenste ontwikkelingen dan voorheen kunnen in een dergelijke situatie immers door de markt en/of de lokale en regionale overheden zelf worden opgelost. Bij eventuele nieuwe sleutelprojecten dient de legitimiteitsvraag voor de betrokkenheid van de rijksoverheid met klem te worden gesteld, zeker als het gaat om de inzet van publieke middelen. Daarbij speelt nog een andere afweging een rol. Was het tot in de jaren tachtig in de ruimtelijke ordening gebruikelijk

om vanuit de rijksoverheid vooral generieke maatregelen te nemen, nu is subsidiëring van en participatie in projecten door de rijksoverheid bijna een automatisme geworden. Maar wellicht is generiek beleid soms effectiever. In de legitimiteitsvraag zou daarom de afweging tussen generiek beleid en een projectenaanpak mee genomen dienen te worden. Dat leidt tot een eerste aanbeveling over het karakter van de legitimiteitsvraag die voor de start van een nieuwe ronde sleutelprojecten gesteld zou moeten worden. De aanbeveling is gebaseerd op de welvaartstheorie, die in hoofdstuk 2 is toegelicht.

1. *Maak vóór de start van eventuele nieuwe sleutelprojecten door de rijksoverheid een expliciete afweging over de legitimiteit van dat beleid. Die afweging zou tenminste de volgende stappen moeten bevatten. Ten eerste: is er sprake van marktfalen? Zo ja, kunnen ten tweede de problemen door de lokale en regionale overheden worden opgelost? Zo nee, is er ten derde bij een beleid van de rijksoverheid kans op overheidsfalen en is dat groter dan het marktfalen? Zo nee, is ten vierde een projectaanpak effectiever dan generiek beleid?*

Pas als deze 'afwegingstrap' is doorlopen, zou gekozen moeten worden voor nieuwe sleutelprojecten. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met een verandering in de doelen van de rijksoverheid. De structuurvisie Randstad 2040 kent twee hoofddomeinen, te weten 'water, natuur en landschap' en 'netwerken, verstedelijking en economie' met elk een (inter)nationale en een regionale opgave, in totaal vier beleidsopgaven. Dat zijn voor water, natuur en landschap: 'leven in een veilige, klimaatbestendige en groenblauwe delta' (nationaal) en 'kwaliteit maken door een sterkere wisselwerking van rood, blauw en groen' (regionaal). Voor netwerken, verstedelijking en economie: 'wat internationaal sterk is sterker maken' (nationaal) en 'krachtige, duurzame steden en regionale bereikbaarheid' (regionaal). (VROM 2008: 106). De eerste en tweede generatie sleutelprojecten bevonden zich uitsluitend in het domein van de stedelijke netwerken. De doelstelling 'wat internationaal sterk is sterker maken' heeft een grote verwantschap met de doelstelling van het maken van internationaal concurrerende vestigingsmilieus uit de in dit rapport geëvalueerde sleutelprojecten. Toch is het niet vanzelfsprekend om eventuele toekomstige sleutelprojecten uitsluitend in dit domein te situeren. Het is niet ondenkbaar dat een sleutelprojectenaanpak ook zou kunnen werken in het domein van water, natuur en landschap. Naar aanleiding van de eerder gemaakte overwegingen over legitimiteit ligt het voor de hand nationale sleutelprojecten vanuit de nationale opgaven te selecteren, niet vanuit de regionale. Dat leidt tot een aanbeveling over een selectie criterium voor toekomstige sleutelprojecten:

2. *Toekomstige sleutelprojecten dienen gelegitimeerd te worden vanuit de nationale beleidsopgaven. Beleidsinzet van sleutelprojecten door de rijksoverheid ten aanzien van de regionale opgaven is alleen gerechtvaardigd indien er een aantoonbare meerwaarde is voor de nationale opgaven én indien de ontwikkeling niet door lokale en regionale overheden en/of markt alleen tot stand kunnen worden gebracht.*

Uit dit uitgangspunt volgt een ander criterium, dat bovendien aansluit bij de bevindingen uit het evaluatieonderzoek.

3. *De rijksoverheid doet er verstandig aan om aan de hand van de nationale opgaven in het kader van Randstad 2040 eerst zelf de thema's en/of criteria te formuleren, waarbinnen nieuwe sleutelprojecten zouden moeten vallen. Een bottom-up selectieprocedure van nieuwe projecten is minder geschikt, omdat dan de regionale opgaven zullen domineren en het beleid verspreid zal worden over een veelheid van thema's.*

In termen van de twee generaties sleutelprojecten uit deze evaluatie: de selectieprocedure van de tweede generatie verdient de voorkeur boven die van de eerste. Dat betekent overigens niet de eventuele nieuwe sleutelprojecten beperkt zouden moeten worden tot één thema, zoals bij de HST-stations het geval was. Het is niet ondenkbaar dat een 'stedelijk' thema en een 'klimaat-thema' worden geformuleerd, of dat de sleutelprojecten daar zullen worden gesitueerd waar beide

opgaven elkaar raken. Indien na de themakeuze door de rijksoverheid geopteerd zou worden voor een 'open' selectieprocedure, dan kan dat bijvoorbeeld via een 'competitiemodel' waarbij voorstellen ingediend worden en er daarna een selectie plaatsvindt. De rijksoverheid is dan wel verplicht heldere selectiecriteria te formuleren en die tevoren bekend te maken.

Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat de sleutelprojecten niet op alle punten effectief zijn geweest. Op sommige indicatoren kon in de evaluatie geen meerwaarde van de sleutelprojecten worden aangetoond. Mogelijkerwijs kan er bij een ander type project of bij een andere inhoudelijke invulling van projecten wel meerwaarde ontstaan, maar die zou dan wel aannemelijk gemaakt moeten worden. Daaruit volgt een verdere aanbeveling over de inhoud van eventuele toekomstige sleutelprojecten.

- 4. Toekomstige sleutelprojecten zijn niet op voorhand zinvol als één of meer van de volgende doelstellingen de boventoon voeren: toename vastgoedwaarde kantoren, bevordering werkgelegenheid, functiemenging, integraliteit door bundeling van sectoren, versnelling van besluitvorming, betrokkenheid van private partijen. Op geen van deze doelen kon in de evaluatie een meerwaarde van de eerste en tweede generatie sleutelprojecten worden vastgesteld. Bij het hanteren van deze doelen bij toekomstige sleutelprojecten dient daarom de meerwaarde tevoren aannemelijk te worden gemaakt.*

Uit evaluaties van verschillende beleidsterreinen blijkt dat in de Nederlandse politiek een sterk mechanisme van spreiding bestaat. Zo is bijvoorbeeld in het knooppuntenbeleid uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en in het Grotestedenbeleid begonnen met een beperkt aantal steden, maar is dit aantal steeds uitgebreid. Ook de tweede generatie sleutelprojecten was begonnen met vier HST-stations en zijn er in het beleidsproces twee toegevoegd. Maar bij een relatief sterke betrokkenheid van de rijksoverheid is een beperking van het aantal toekomstige sleutelprojecten van belang. Het aantal projecten hangt overigens af van de te kiezen doelstellingen. Vanwege een verschil in schaalgrootte van de markten zal er bijvoorbeeld op de kantorenmarkt sneller beleidsconcurrentie optreden dan op de woningmarkt. Dat leidt tot de volgende aanbeveling:

- 5. Bij eventuele toekomstige sleutelprojecten is een concentratie van de inspanningen op een beperkt aantal projecten gewenst. Dat vergroot niet alleen de kans op meerwaarde van de inzet van de rijksoverheid, maar vermindert tegelijkertijd de kans op beleidsconcurrentie.*

Een opvallend verschil tussen de eerste en de tweede generatie sleutelprojecten zat in het ingezet beleidsinstrumentarium. Lag bij de eerste generatie de nadruk op coördinatie zonder de inzet van extra aan de projecten gekoppelde middelen, bij de tweede generatie is veel meer gekozen voor een projectorganisatie bij de rijksoverheid zelf en de reservering van middelen voor de sleutelprojecten. Alhoewel de tweede generatie daarmee een forse stap voorwaarts heeft gezet in de verzakelijking en aansturing van de projecten, hadden met name de extra budgetten naast positieve ook negatieve effecten. Het tevoren reserveren van een bepaald budget is niet een noodzakelijke voorwaarde voor succes gebleken. Daaruit volgt een zesde aanbeveling.

- 6. Bij eventuele toekomstige sleutelprojecten kan een verdere 'verzakelijking' worden doorgevoerd door de projecten eerst zover mogelijk als 'businesscases' rond te krijgen, en pas dan te bepalen of en zo ja hoeveel geld erbij moet. De 'bewijslast' voor extra financiering ligt dan bij het project: expliciet moet worden gemaakt welke extra resultaten daarmee worden behaald. Daarbij hoort een (interdepartementale) projectstructuur bij de rijksoverheid, die integraal verantwoordelijk is voor de projecten.*

Decentralisatie van beleid of het scheiden van beleidsvorming en uitvoering, waarbij de rijksoverheid alleen bij de beleidsvorming betrokken is, leidt vaak tot het achterwege laten van monitoring van de resultaten van het beleid. Maar juist in de situatie waarin de uitvoering aan andere partijen wordt overgelaten terwijl de rijksoverheid de politieke verantwoordelijkheid blijft

houden, is het van belang wel zicht te houden op de resultaten van het beleid. Dat is bij de sleutelprojecten helaas te weinig gebeurd. Het ontbreken van dossiers, monitoring en systematische evaluatie van sleutelprojecten was niet alleen lastig bij dit evaluatieonderzoek, maar verhindert ook het tijdig bijsturen en het optreden van leereffecten. Alhoewel tussen de eerste en de tweede generatie hierin enkele stappen voorwaarts zijn gezet, is ook bij de laatste categorie niet gekozen voor het omzetten van de selectiecriteria voor projecten in een monitor, en zijn er niet systematisch evaluaties van de projecten gemaakt. Dat betekent dat ook voor het debat over toekomstige projecten minder informatie beschikbaar is dan mogelijk zou zijn geweest. Daarom gaat de laatste aanbeveling over dit onderwerp.

- 7. Eventuele toekomstige sleutelprojecten dienen te worden begeleid door een systeem van voortgangsrapportages, monitoring en evaluatie. Daarmee kunnen de voortgang en de effecten van de projecten systematisch in kaart worden gebracht. De rijksoverheid zal dan tevoren een toetsingskader voor sleutelprojecten moeten vaststellen.*

LITERATUURLIJST

Berenschot (2005), Evaluatie organisatie en werkwijze nieuwe sleutelprojecten, een terugblik om van te leren. Utrecht: Berenschot.

Berenschot (2005b), Evaluatie organisatie en werkwijze nieuwe sleutelprojecten, een terugblik om van te leren: Bijlagen. Utrecht: Berenschot.

Bestuurlijke Overeenkomst Uitvoering Den Haag Nieuw Centraal d.d. 18 december 2003 tussen de Minister van VROM, de Minister van V&W, de Staat der Nederlanden en de Gemeente Den Haag.

Bestuurlijke Overeenkomst Uitvoering NSP Breda d.d. 31 mei 2006 tussen de Minister van VROM, de Minister van V&W, de Staat der Nederlanden en de Gemeente Breda.

Boer & Croon (2007), Eindrapportage naar NSP & BIRK. Amsterdam: Boer & Croon.

CPB (1997), Challenging Neighbours, rethinking German and Dutch Economic Institutions, Berlijn: Springer.

CPB (2003a), Kengetallen kosten-batenanalyse project 'Zuidas Amsterdam'. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2003b), Macro-economische verkenningen. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2006), Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB, RIVM, SCP, AVV (1998) Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht. Den Haag: CPB.

CPB, MNP, RPB (2006), Welvaart en leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040. Den Haag: CPB/MNP en RPB.

CPB, Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van VROM (2005) Bedrijfslocatiemonitor, de vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040

Ernst & Young (1999): Economische effecten Zuidas Amsterdam. Ernst & Young.

Ernst & Young & Regioplan (2006), Evaluatie NSP en BIRK, onderzoek naar economische effecten en ruimtelijke kwaliteit. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.

Gemeente Amsterdam (1998), Masterplan Zuidas.

Gemeente Amsterdam (2001), Visie Zuidas; stand van zaken maart 2001.

Gemeente Amsterdam (2004), Visie Zuidas; stand van zaken maart 2004.

Gemeente Amsterdam (2007), Visie Zuidas oktober 2007.

Gemeente Arnhem (2000), Masterplan Arnhem Centraal; derde gewijzigde druk.

Gemeente Breda (2003), Masterplan Centraal Breda; een stap voor Brabant, een sprong voor Breda.

Gemeente Breda (2008), Via Breda: Style, quality and added value for businesses in a new city centre in Breda

Gemeente Breda (ongedateerd), Stedenbouwkundige uitgangspunten Stationskwartier Breda.

Gemeente Leiden (1994), Stedenbouwkundig plan Leiden Centraal.

Gemeente Rotterdam (2005), Concept Stedenbouwkundig plan Stationskwartier Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2007), Concept Stedenbouwkundig plan 2007 Stationskwartier Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2008), Weena Global City District.

Gemeente Utrecht (2003), Masterplan Stationsgebied Utrecht.

Gemeente Utrecht (2008), Voortgangsrapportage oktober 2007-maart 2008.

De Lijn (1994a), Evaluatierapport Sleutelproject Centraal Stadsgebied Amersfoort. Amsterdam: De Lijn.

De Lijn (1994b), Evaluatierapport Sleutelproject Kop van Zuid. Amsterdam: De Lijn.

De Lijn (1994c), Evaluatierapport Sleutelproject Den Haag Nieuw Centrum. Amsterdam: De Lijn.

De Lijn (1995), Evaluatienotitie Sleutelprojectenaanpak. Amsterdam: De Lijn.

Majoor, S. (2008), Disconnected innovations; new urbanity in large-scale development projects. Delft: Eburon.

Ministerie van V&W, Ministerie van VROM, Ministerie van EZ & Ministerie van LNV (2008), MIRT-Projectenboek 2009. Den Haag: Ministerie van V&W.

Ministerie van VROM (1991), Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting: rol van het rijk en tussenstand 1991, Den Haag: SDU.

Ministerie van VROM (1992), Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting: rol van het rijk en tussenstand 1992, Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (1993): Rapportage 1993 over de voortgang van de Sleutelprojecten Ruimtelijke Inrichting. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (1994), Rapportage 1993 over de voortgang van de Sleutelprojecten ruimtelijke inrichting, Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2002), Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2002. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2003), Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht, voortgangsrapportage december 2003. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2004), Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2005), Beschikking Subsidieverlening DG Ruimte. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2006), Nieuwe Sleutelprojecten op stoom, voortgangsrapportage maart 2006. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2008a), Structuurvisie Randstad 2040, naar een duurzame en concurrerende Europese topregio. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM (2008b), Spoorzoneontwikkeling grote kans voor binnensteden. Beschikbaar op <<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=38163>>, geraadpleegd op 25 mei 2009.

Ministerie van V&W & Rijkswaterstaat (2005), Mobiliteitsonderzoek Nederland 2004. Den Haag: Ministerie van V&W/RWS.

Ministerie van V&W & Rijkswaterstaat (2008), Mobiliteitsonderzoek Nederland 2007. Den Haag: Ministerie van V&W/RWS.

NEI (2002), Economische effecten Nieuw Sleutelproject Rotterdam Centraal, Rotterdam: NEI

Bureau Rijksbouwmeester (1998), Stedenbouwkundige kwaliteit Nieuwe sleutelprojecten, Den Haag: Ministerie van VROM.

Rijksplanologische Dienst (1996), Evaluatie aanpak sleutelprojecten ruimtelijke inrichting, Den Haag: Ministerie van VROM.

Salet, W. en S. Majoor (2005), Amsterdam Zuidas European Space. Rotterdam: Uitgeverij 010.

Spaans, M. (2000), Realisatie van stedelijke revitaliseringsprojecten, een internationale vergelijking. Delft: Delft University Press.

Stiglitz, J. (1988), Economics of the public sector. NY/London: Norton.

Tweede Kamer (1987-1988), 20940, 2 Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening

Tweede Kamer (1987-1988), 20940, 4 Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening, brief van de Minister en Staatssecretaris van VROM

Tweede Kamer (1990-1991), 21879, 1-2 Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra

Tweede Kamer (1997-1998), 25017, 6 Versterking ruimtelijk-economische structuur. Brief van de Ministers van EZ, VROM, V&W en LNV, 31 maart 1998

Tweede Kamer (1997-1998), 25180, 4 Partiële herziening planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid. Deel 3 Kabinetsstandpunt.

Tweede Kamer (1997-1998), 25180, 42 Partiële herziening planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid. Motie van het lid Verbugt, 30 maart 1998.

Tweede Kamer (1999-2000), 27210, 1-2 Werkgroep Vijfde nota Ruimtelijke Ordening. Verslag van het onderzoek.

Tweede Kamer (1999-2000), 27210, 3 Werkgroep Vijfde nota Ruimtelijke Ordening. Bijlagen.

Trip, J.J. (2007), What makes a city? Planning for 'quality of place'; the case of high-speed train station area redevelopment. Amsterdam: IOS Press.

Van Twist, M.J.M. et al. (2008), TUD-deelrapport Fase 2 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens; Deel B: Casestudies rondom de organisatie van gebiedsontwikkeling rondom een station en een haven. Delft: Technische Universiteit Delft.

Uitvoeringsovereenkomst Arnhem Centraal d.d. 12 januari 2005 tussen de Minister van VROM, de Minister van V&W, de Staat der Nederlanden en de Gemeente Arnhem.

Uitvoeringsovereenkomst Rotterdam Centraal d.d. 3 april 2006 tussen de Minister van VROM, de Minister van V&W, de Staat der Nederlanden en de Gemeente Rotterdam.

Uitvoeringsovereenkomst Utrecht Stationsgebied d.d. 2 juli 2004 tussen de Minister van VROM, de Minister van V&W, de Staat der Nederlanden en de Gemeente Utrecht.

Van der Veen, F. (2009) Steden in verandering, Den Haag: SDU Uitgeverij.

Vermeulen, F. (ongedateerd), Het Leiden Centraal Project: de historie van een bestuurlijke LAT-relatie. [geen plaats van uitgave bekend].

De Vries, J., A. Harbers & F. Verwest (2007) Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen, Rotterdam - Den Haag: NAI uitgevers – RPB.

Van der Wouden, R. (1996) De beklemde stad, Rijswijk: SCP.

Van der Wouden, R. e.a. (2006) Verkenningen van de ruimte 2006, Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt, Rotterdam - Den Haag: NAI uitgevers – RPB.

Zonneveld, W. & F. Verwest (2005), Tussen droom en rethoriek. Rotterdam - Den Haag: NAI uitgevers & RPB.