

# Beleidsvaluatie Gebiedsontwikkeling

## Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie BZK

Rotterdam, 03 november 2020



# Beleidsvaluatie Gebiedsontwikkeling

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie BZK

Michel Briene  
Elvira Meurs  
Danny Schipper

Rotterdam, 03 november 2020

# Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
<b>1 Inleiding</b>	<b>20</b>
1.1 Achtergrond	20
1.2 Inkadering en werkwijze	21
1.3 Leeswijzer	23
<b>2 Beleidstheorie</b>	<b>24</b>
2.1 Inleiding	24
2.2 Ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland	24
2.3 Inzet van het Rijk binnen integrale gebiedsontwikkeling	26
2.4 Evaluatiekader	26
2.5 Toelichting instrumentarium	27
2.6 Samenvattend	35
<b>3 Uitwerking en toelichting projecten</b>	<b>37</b>
3.1 Inleiding	37
3.2 Gebiedsopgave en problematiek	37
3.3 Doelstellingen	39
3.4 Ruimtelijke afbakening en programma	40
3.5 Financiering en bijdrage Rijk	42
3.6 Voortgang	43
3.7 Samenvattend	45
<b>4 Integrale gebiedsontwikkeling nader beschouwd</b>	<b>47</b>
4.1 Inleiding	47
4.2 Meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling	47
4.3 Overige effecten van integrale gebiedsontwikkeling	61
4.4 Samenvattend	65
<b>5 Conclusies</b>	<b>68</b>
5.1 Inleiding	68
5.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid gebiedsontwikkeling	68
5.3 Randvoorwaarden	70
5.4 Leereffecten integrale gebiedsontwikkeling	71
<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 1</b> Factsheets gebiedsgerichte projecten	<b>78</b>
<b>Bijlage 2</b> Overzicht kwaliteitsdragers per project	<b>96</b>
<b>Bijlage 3</b> Operationalisering Matrix Ruimtelijke Kwaliteit	<b>98</b>

# Voorwoord

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening en het stimuleren van (de kwaliteit van) ruimtelijke investeringen. De hiermee samenhangende budgetten vallen op de begroting van BZK onder artikel 5 'Ruimtelijke ordening en Omgevingswet'. Voor dit artikel is dit jaar voorzien in een beleidsdoorlichting.

In het kader van genoemde beleidsdoorlichting is in opdracht van de Directie Ruimtelijke Ordening de voorliggende beleidsevaluatie "Gebiedsontwikkeling" uitgevoerd. Het gaat hierbij om het evalueren van de (nog niet eerder geëvalueerde) ruimtelijke investeringen van het Rijk vanuit de budgetten voor de programma's 1e en 2e Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) en Nota Ruimte-projecten (NR). In totaal gaat het om zeven projecten waarbij gekeken is naar de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling van de betreffende projecten. Dit biedt handvatten om achteraf financiële verantwoording over rijksmiddelen af te leggen. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de investeringen in dergelijke projecten op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling door veel verschillende partijen worden gedaan, waarbij het Rijk één van de spelers is.

Hoewel op basis van deze zeven projecten conclusies getrokken kunnen worden over de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling en de meerwaarde van de betrokkenheid van het Rijk, moet voor de juiste duiding van de resultaten in acht genomen worden genomen dat deze projecten en de budgetten verschillende doelstellingen kennen en op verschillende momenten in uitvoering zijn gebracht. Daarbij komt dat op basis van het geringe aantal projecten geen uitspraken gedaan kunnen worden over het functioneren van de NSP, BIRK en NR zelf. Daarvoor verwijzen wij de lezer graag naar de eerder uitgevoerde evaluaties van de programma's die opgenomen zijn in de bronnenlijst. Tevens is het van belang dat veel projecten nog niet zijn afgerond of zelfs nog in de kinderschoenen staan en effecten pas in de toekomst in volle omvang zichtbaar en meetbaar zullen zijn.

Voor de begeleiding van de evaluatie is vanuit de opdrachtgever een commissie ingesteld bestaande uit:

- Richard Barneveld (Ministerie van BZK);
- Nathan Davids (Ministerie van BZK);
- Michel Duinmayer (Ministerie van I&W);
- Kees de Jong (Ministerie van BZK, voorzitter);
- Koen van Ruijven (Centraal Planbureau);
- Arie Speulman (Ministerie van BZK);
- Ries van der Wouden (Planbureau voor Leefomgeving).

Wij zijn de leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor de constructieve discussies naar aanleiding van eerdere conceptrapportages. De inhoud van deze rapportage komt echter volledig voor verantwoordelijkheid van Ecorys.

# Samenvatting

## 1 Inleiding

### Achtergrond en afbakening

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening en het stimuleren van (de kwaliteit van) ruimtelijke investeringen. Die verantwoordelijkheid heeft betrekking op het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Het huidige Rijksbeleid voor ruimtelijke ordening is beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2012. De SVIR kent een middellange termijn doelstelling voor 2028 om 'Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden'. Voor de realisatie van het ruimtelijke beleid, zoals geformuleerd in de SVIR, zet het Rijk een breed palet aan instrumenten in, waaronder financiële bijdragen aan ruimtelijke investeringsprojecten.

Voor de periode 2014 t/m 2019 dient een beleidsdoorlichting plaats te vinden van het gevoerde beleid van artikel 5 'Ruimtelijke ordening en Omgevingswet' conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018). In het kader van de doorlichting van artikel 5 wordt een beleidsevaluatie Gebiedsontwikkeling gevraagd vanuit de Directie Ruimtelijke Ordening. Het gaat hierbij om het evalueren van de (nog niet eerder geëvalueerde) ruimtelijke investeringen van het Rijk vanuit de budgetten 1e en 2e generatie Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) en Nota Ruimte-projecten (NR). Deze projecten zijn vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw opgestart en kennen dus een inbedding in verschillende Rijksnota's voor het ruimtelijk beleid. In Tabel S 1 is een overzicht opgenomen van de projecten die binnen de evaluatieperiode vallen.

**Tabel S 1** Overzicht relevante projecten per type budget

Type Budget	
Nieuwe Sleutelprojecten	ArnhemCS
	Rotterdam CS
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Spoorzone
	Maastricht Belvédère
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit	ArnhemZuidelijke Binnenstad
	Haarlem Spoorzone
	Sittard-Geleen Spoorzone

### Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het in beeld brengen van de meerwaarde van integrale ruimtelijke investeringsprojecten aan de hand van een beoordelingskader toegepast op de hiervoor genoemde projecten, die in het kader van NSP, BIRK en NR, vanuit het Rijk zijn medegefinancierd. Dit biedt handvatten om achteraf financiële verantwoording over rijksmiddelen af te leggen. Daarnaast worden aan de hand van succes- en faalfactoren uit de afzonderlijke projecten randvoorwaarden en leereffecten geformuleerd voor toekomstige succesvolle ruimtelijke investeringen. Het doel van dit onderzoek is dus feitelijk tweeledig. Ten eerste, wordt de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling inzichtelijk gemaakt. Ten tweede, wordt specifiek gekeken naar de meerwaarde van de Rijksbetrokkenheid bij deze projecten, waarbij wordt benoemd dat de rol van de Rijksoverheid in

het ruimtelijk domein in de tijd veranderd is en dat dit zichtbaar is in de doelstellingen van de verschillende typen projecten. De Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkelingen kan een positief effect hebben op de behaalde of nog te behalen meerwaarde, maar dit hoeft niet per definitie het geval te zijn.

In deze studie volgen wij de volgende definitie van het Planbureau voor de Leefomgeving voor integrale gebiedsontwikkeling:

**Integrale gebiedsgerichte projecten zijn investeringsprojecten waarbij binnen een bepaald gebied diverse grondgebruiksfuncties, zoals wonen, werken en mobiliteit in hun onderlinge samenhang worden ontwikkeld.<sup>1</sup>**

Door elementen in onderlinge samenhang te ontwikkelen vindt een betere afstemming tussen functies plaats en is er een mogelijkheid tot synergie tussen functies. Het geheel is dan meer dan de som der delen, waardoor een hogere ruimtelijke kwaliteit binnen projecten kan worden behaald. Onder de noemer ruimtelijke kwaliteit wordt een hoeveelheid van factoren bedoeld, die de kwaliteit van de leefomgeving in een bepaald gebied vergroot<sup>2</sup>. De ruimtelijke kwaliteit<sup>3</sup> hangt daarbij af van de balans (de 'fit') tussen de gebruikswaarde<sup>4</sup>, belevingswaarde<sup>5</sup> en toekomstwaarde<sup>6</sup> van een gebied<sup>7</sup>.

In deze studie onderzoeken we de meerwaarde van de projecten met name op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit (met de hierboven gehanteerde definitie) van projecten en in het verlengde hiervan de meerwaarde van de betrokkenheid van de rijks overheid bij de integrale gebiedsontwikkelingen.

## 2 Beleidstheorie

### Taak van het Rijk in gebiedsontwikkeling

Het Rijk heeft een taak in gebiedsontwikkeling om verschillende redenen:

- Het afwegen van individuele en gemeenschappelijke belangen voor korte en lange termijn.
- Ruimte bieden aan functies en activiteiten onder meer voor de ruimtevraag van maatschappelijke vraagstukken (kwalitatief en kwantitatief).
- Het afstemmen van de inrichting met de samenleving en met andere belanghebbenden.

### (Mede)financiering van integrale gebiedsontwikkeling door het Rijk

De (financiële) betrokkenheid van het Rijk aan integrale gebiedsontwikkeling draagt bij aan de volgende zaken:

- Bemiddelen bij frictie tussen relevant geachte sectorale ruimteclaims.
- Vergroten van de effectiviteit van nationale sectorale belangen.
- Vergroten van de efficiency door een gecoördineerde nationale aanpak.<sup>8</sup>
- Inzet op ruimtelijke kwaliteit.

<sup>1</sup> Weterings, A. (et.al.) (2009): blz. 11.

<sup>2</sup> Zie ook <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-basics/abc-van-de-mkba/ruimtelijke-kwaliteit/>

<sup>3</sup> Zie onder andere Hooimeijer et al. (2001) Kwaliteit in meervoud.

<sup>4</sup> Gebruikswaarde - functionele geschiktheid, doelmatig gebruik, doelmatige aanleg, doelmatig, beheer, samenhang, bereikbaarheid, interferentie ((Hooimeijer (2001)

<sup>5</sup> Belevingswaarde - identiteit, diversiteit, herkenbaarheid, zingeving ((Hooimeijer et al. (2001)

<sup>6</sup> Toekomst waarde - sturende werking, doelmatigheid in de tijd, uitbreidbaarheid, aanpasbaarheid ((Hooimeijer et al. (2001)

<sup>7</sup> Vromraad (2011), Verkenning 'Ruimtelijke kwaliteit'

<sup>8</sup> RHDV (2019). Doorlichting Ruimtelijke ordening 2014-2019 - Fase 1 – Beleidstheorie en Quick Scan

## Instrumenten voor integrale gebiedsontwikkeling

Het Rijk heeft in de afgelopen decennia verschillende instrumenten ingezet (zie tabel S 2). Eind jaren tachtig werd gestart met de Sleutelprojecten, die in 1997 werden opgevolgd door de Nieuwe Sleutelprojecten. Vervolgens werd in 2003 gestart met de regeling BIRK en als laatste is in 2006 gestart met de Nota Ruimte Budget. Wanneer inhoudelijk naar de projecten gekeken wordt, verschoof de focus van investeringen in infrastructuur in het NSP om de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijfsleven te vergroten, naar meer integrale gebiedsgerichte aanpakken van centrumgebieden in de BIRK en Nota Ruimte Budget, om de ruimtelijke kwaliteit van deze gebieden te verhogen. De gesubsidieerde gebiedsontwikkelingsprojecten dienden een belangrijke bijdrage te leveren aan de nationale doelstellingen. Om de bijdrage van de projecten uiteindelijk te kunnen toetsen is de subsidie verbonden aan specifieke planonderdelen, ook wel kwaliteitsdragers genoemd (zie bijlage 2).

**Tabel S 2** Overzicht NSP, BIRK en Nota Ruimte

	Probleem/kans	Doel	Input <sup>9</sup>	Beoogde Outcome
NSP	Slechte economische omstandigheden in stedelijke centra door suburbanisatie. Toenemende populariteit trein, waardoor stations kampen met capaciteitsproblemen Komst HSL.	Combineren van hoogwaardige bereikbaarheid met het ontwikkelen van een hoogwaardige stationsomgeving die het vestigingsklimaat versterkt.	Totaal 1,435 miljard euro beschikbaar voor 6 stationsprojecten, waarvan €346 miljoen voor ruimtelijke kwaliteit (Rotterdam CS €54,5 miljoen NSP-subsidie en Arnhem CS €24,9 miljoen).	Versterken van internationale concurrentiepositie stedelijke regio's.
BIRK	Stedelijk en landelijk gebied hebben te maken met een verrommeling en de aanwezigheid van belemmerende en risicovolle elementen die een hoogwaardige gebiedsontwikkeling in de weg staan.	Ontwikkeling van stedelijke netwerken door stimulering centrumfunctie. Verhogen ruimtelijke kwaliteit. Met relatief beperkte financiële steun Rijk aanmerkelijke resultaten boeken door uitlokken aanvullende investeringen.	Totaal €423 miljoen beschikbaar, waarvan €14,5 miljoen voor Arnhem Zuidelijke-Binnenstad, €7,9 miljoen voor Haarlem Spoorzone en €5 miljoen voor Sittard-Geleen Spoorzone (Pre-BIRK).	Krachtige steden en vitaal platteland.
NR	Ruimte voor wonen, werken en verbetering bereikbaarheid. Ruimte bieden aan ontwikkeling volgens principe: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Complexe opgaven vereisten volgens kabinet	Het doen van strategische interventies, waarmee op belangrijke plekken in Nederland een hogere kwaliteit wordt bereikt door optimalisering van verschillende beleidsdoelen (i.p.v.	Totaal €1 miljard beschikbaar, waarvan €13 miljoen voor Spoorzone Den Bosch en €10 miljoen voor Maastricht Belvédère.	Versterking internationale concurrentiepositie Nederland. Bevordering krachtige steden en vitaal platteland. Borging en ontwikkeling van belangrijke (internationale) ruimtelijke waarden.

<sup>9</sup> Het betreft in deze kolom het totale beschikbare budget binnen de drie subsidieregelingen en de bijdrage vanuit deze regelingen aan de zeven projecten binnen deze evaluatie. Dit is dus geen overzicht van de totale projectkosten. Zie daarvoor 3.4.

Probleem/kans	Doel	Input <sup>9</sup>	Beoogde Outcome
een integrale en duurzame aanpak.	maximalisatie van één of enkele sectordoelen).		Borging van de veiligheid

### 3 Uitwerking en toelichting projecten

In het hoofdrapport (hoofdstuk 3) zijn de zeven verschillende projecten kwalitatief bekeken aan de hand van de gebiedsopgave en problematiek, doelstellingen van de projecten, ruimtelijk programma. We zetten hier de belangrijkste bevindingen vanuit deze kwalitatieve analyse op een rij. Voor een meer uitvoerige beschrijving van afzonderlijke projecten wordt verwezen naar de factsheets in de bijlage.

#### Gebiedsopgave en problematiek

De essentie van een gebiedsopgave is dat belanghebbenden en betrokken partners (te denken valt aan bewoners, gebruikers bestuurders, etc.) hun probleempercepties inbrengen in het planvormingsproces en er gezamenlijk een probleemdefinitie en oplossingsrichting tot stand komt die op basis van een integrale aanpak wordt opgepakt. De zeven bekeken projecten hebben op hoofdlijnen vergelijkbare problematieken en kenmerken. Deze zijn:

- Het zijn gebieden in of dicht bij een centrum met economische potentie.
- Er is sprake van monofunctionele gebieden met sociale uitdagingen.
- Het zijn gebieden waarbij de problematiek zich concentreert rond:
  - a) een noodzakelijke functieverandering door functieverval of conflict,
  - b) of het gebied voldoet niet meer aan de huidige of toekomstige eisen en een upgrade is noodzakelijk met behoud functie.
- De verdere ontwikkeling van het gebied wordt belemmerd door complexe milieuproblematiek en/of barrière-werking van het openbaar vervoer.
- Er liggen kansen om een beeldbepalend gebied te ontwikkelen.

#### Doelstellingen van de projecten

Om de hiervoor genoemde problematieken op te lossen, zijn de doelstellingen van de gebiedsontwikkelingen in de zeven voorliggende projecten als volgt te categoriseren:

- Betere benutting van de stedelijke ruimte (gebruikswaarde);
- Het bewerkstelligen van economische structuurversterking (toekomstwaarde);
- Het realiseren van hoogwaardige uitstraling van de openbare ruimte en de gebouwen (belevingswaarde);
- Een verbetering van de bereikbaarheid per openbaar vervoer en langzaam verkeer (gebruikswaarde, toekomstwaarde);
- Het wegnemen van fysieke barrières (gebruikswaarde).

Het bereiken van deze doelstellingen moet worden gezien binnen de context van de leegloop van de steden (mede onder invloed van het decentralisatiebeleid) die zich op dat moment al langer voltrok. Uitvoering van de integrale gebiedsontwikkelingen waren mede bedoeld om tot revitalisatie te komen. En hiermee onder andere meer ruimtelijke kwaliteit en verbeterde infrastructuur te bewerkstelligen binnen steden. Door deze vergrote ruimtelijke kwaliteit, was de verwachting dat deze meer economisch aantrekkelijk zouden worden. En hierdoor zou een concurrerende, bereikbaarder, leefbaarder en veiliger Nederland ontstaan (outcome).



## Ruimtelijk programma van de projecten

De genoemde doelstellingen worden bereikt door de uitvoering van het ruimtelijke programma. Wanneer we de ruimtelijke programma's van de zeven projecten bekijken zien we de volgende gemeenschappelijke kenmerken:

- Uitvoering van een programma gericht op het vergroten van binnenstedelijke functies via het toevoegen van woningen, kantoorfuncties, detailhandel en leisure.
- Cultuur vormt in de zeven projecten een belangrijke aanjager voor de gebiedsontwikkeling. Culturele voorzieningen moesten zorgen voor levendigheid in de gebieden en de gebieden een identiteit geven.
- Programma's bestaan uit deelplannen en -deelgebieden: Deze deelgebieden en -projecten kennen verschillende stakeholders, financiers en doelstellingen. Kenmerkend hierbij is ook dat de uitvoering van de deelprojecten niet in alle gevallen volgens planning verloopt en de voortgang van andere deelprojecten hierdoor negatief kan worden beïnvloed door hun onderlinge samenhang.
- Dominantie deelprojecten: aan de ene kant zijn er de projecten waar één dominant deelproject de boventoon voert, maar bij de andere projecten is veel minder sprake van één deelproject die de gebiedsontwikkeling domineert en is het juist het samenspel van deelprojecten die de gebiedsontwikkeling stuwen. De projecten verschillen daarom in aard.

## Investeringsvolume en bijdrage van het Rijk

Belangrijke bevindingen op dit gebied zijn bij de zeven projecten:

- De hoogte van de subsidie hangt sterk samen met het instrument: In de NSP projecten is de bijdrage van het Rijk zowel absoluut als procentueel gezien hoger dan in de Nota Ruimte en BIRK projecten.
- Ondanks dat de Rijksbijdrage en de hoogte van de subsidies bekend (en gemaximeerd) zijn, is een deel van de totale investeringskosten van alle partijen tezamen niet bekend of in ieder geval in het kader van deze studie lastig te achterhalen: hierbij speelt ook de fasering en de betrokkenheid van verschillende stakeholders van de verschillende deelprojecten een rol, met de verschillende betrokkenen en financieringsstromen waar het Rijk niet altijd deel van uitmaakt. De financieringsstromen zijn bovendien in veel trajecten gedurende het proces gewijzigd, vanwege de aangebrachte veranderingen in de oorspronkelijke plannen.
- De financiële bijdrage van het Rijk in BIRK en Nota Ruimte is beperkt, met dien verstande dat juist werd beoogd om met relatief weinig extra geld aanmerkelijk betere resultaten te boeken bij ruimtelijke investeringen en saneringen en om slimme investeringen van anderen uit te lokken<sup>10</sup>. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag of dit gelukt is.
- De financiering van een aantal (deel)projecten is lastig, hetgeen mede komt door de economische crisis die de evaluatieperiode doorkruiste.

## Voortgang

De voortgang van de activiteiten van de zeven onderzochte projecten kennen een aantal overeenkomsten, die onderling ook kunnen samenhangen:

- Het zijn processen van de lange adem.
- De economische crisis heeft projecten vertraagd en veranderd.
- Stadsontwikkeling is onderhevig aan veel externe invloeden.

---

<sup>10</sup> Beleidsregeling Subsidies Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit, 2003.

## 4 Integrale gebiedsontwikkeling nader beschouwd

Vervolgens is in hoofdstuk 4 de meerwaarde van de zeven bekeken projecten op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van projecten onderzocht. Daarbij is gekeken naar de gerealiseerde meerwaarde voor het project als geheel en daarna naar de meerwaarde van de betrokkenheid van het Rijk bij het realiseren van de gebiedsontwikkelingen.

### 4.1 Meerwaarde integrale gebiedsprojecten op de ruimtelijke kwaliteit

Voor het bepalen van de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling op de ruimtelijke kwaliteit zijn verschillende methoden beschikbaar. Zo kijkt het CPB naar de stijging van woningprijzen als gevolg van integrale projecten van ruimte en infrastructuur. De studies van het CPB laten zien dat de leefbaarheidseffecten die deze projecten voortbrengen veel groter kunnen zijn dan ex-ante aangenomen in de standaard MKBA-methodiek. Uitgevoerde studies laten echter een verschillend beeld zien en maken geen onderscheid tussen de verschillende leefbaarheidseffecten. Om deze reden hebben wij er in deze studie voor gekozen om gebruik te maken van de Matrix ruimtelijke kwaliteit van Hooimeijer en collega's<sup>11</sup>. In deze matrix worden drie kwaliteitskenmerken (gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde) onderscheiden. *Gebruikswaarde* gaat om de doelmatigheid en functionele samenhang van de inrichting. De *belevingswaarde* gaat om de diversiteit, de identiteit en schoonheid van een gebied. Tot slot, heeft de *toekomstwaarde* betrekking op de duurzaamheid, aanpasbaarheid en beheersbaarheid van het gebied.

In navolgende tabel zijn de uitkomsten van de analyse van de zeven projecten op hun bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit, zoals in hoofdstuk 4 van dit rapport uitgebreid beschreven, kort samengevat. In de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit is specifiek aandacht geschonken aan de bijdrage van de afgesproken kwaliteitsdragers bij de subsidieverstreking (bijlage 2). In onderstaande tabel is op kwalitatieve wijze door de onderzoekers onderscheid gemaakt in vier kleuren: donker groen (zeer positief effect), licht groen (positief effect), wit (neutraal of niet aantoonbaar effect) en rood (negatief effect). Zichtbaar is dat de zeven projectontwikkelingen over het algemeen op zowel gebruikswaarde als op belevingswaarde (zeer) positief scoren. Op het gebied van toekomstwaarde is dit effect minder goed zichtbaar. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4 in het hoofdrapport en de factsheets per project in de bijlagen.

**Tabel S3** Overzicht van de uitkomsten van de projecten op de matrix ruimtelijke kwaliteit

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Alle projecten waren gericht op een betere benutting van de monofunctionele gebieden door functiemenging. Daarbij is gebruik gemaakt van de verbeterde bereikbaarheid van het gebied (stationsprojecten) of	Alle projecten hebben gezorgd voor een verbetering van de bereikbaarheid en veiligheid door het wagnemen van (infrastructurele) barrières	In de integrale aanpak van de projecten is veel aandacht voor vermindering van vervuiling en verbetering van de luchtkwaliteit. Vooral bij de projecten Maastricht Belvédère en Den Bosch Kop van 't Zand was er door de complexe	Cultureel geldt in veel projecten als een aanjager van de gebiedsontwikkeling. De vele culturele voorzieningen en daaraan gerelateerde bedrijvigheid zorgen levendigheid in het gebied

<sup>11</sup> Hooimeijer et al. (2001), *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
	revitalisatie van vervallen functies		milieuproblematiek een belangrijke uitdaging om het gebied geschikt te maken voor herbestemming.	en de instellingen als plek voor ontmoeting.
Belevingswaarde	Het imago en de attractiviteit is in alle projecten vergroot door het behoud van (historische) beeldbepalende elementen en/of een ontwerp met iconische werking.	De projecten hebben een positief effect gehad op het verhogen van het veiligheidsgevoel in de gebieden en het w en nemen van sociaaleconomische en mentale barrières.	Door het w en nemen van infrastructurele barrières en sanering van overlast gevende bedrijvigheid zijn aaneengesloten groengebieden ontstaan die de ecologische belevingswaarde verhogen.	In vrijwel alle projecten is gekozen voor het behoud van historische elementen of een architectonisch hoogstaand ontwerp om de eigenheid, imago en belevingswaarde van het gebied te verhogen.
Toekomstwaarde	De projecten hebben vrijwel allemaal last gehad van de crisis, maar vertoonden voldoende flexibiliteit om (zij het soms in afgeslankte vorm) toch doorgang te vinden.	Bij alle projecten is ingezet op het vooraf van de burgers betrekken bij de plannen. Het verschil zit hem in de mate van participatie en het moment in het proces waarop burgers betrokken werden.	De concentratie van functies zorgt voor minder verplaatsingen en een betere bereikbaarheid met schone vervoersmiddelen. Duurzaamheid was niet bij alle projecten een centraal thema en soms zijn elementen pas later toegevoegd (zonnedak Rotterdam CS).	In de projecten zijn elementen die cultureel historische waarde bezitten over het algemeen meegenomen in de projectontwikkelingen, zodat zij ook zichtbaar zijn voor toekomstige generaties en ruimte bieden aan culturele voorzieningen en experimenten

#### 4.2 Meerwaarde betrokkenheid Rijk bij de integrale gebiedsontwikkeling

In het navolgende kijken we niet naar de meerwaarde van de integrale gebiedsprojecten als geheel, maar naar de meerwaarde van de betrokkenheid van het Rijk bij integrale gebiedsontwikkeling aan de hand van een aantal Rijksdoelen voor de zeven projecten. Dit zijn:

- Het beter afwegen van nationale en sectorale ruimteclaims;
- Meerwaarde van de integrale aanpak voor nationale sectorale belangen;
- Kosten efficiëntie in de projectontwikkeling;
- Het vergroten van het draagvlak voor de ontwikkelingen.

##### Ad a) Beter afwegen van nationale sectorale ruimteclaims

Door Rijksbekostiging had het Rijk bij de zeven onderzochte projecten aan de voorzijde inspraak in de decentrale ruimtelijke processen. Ook werd de Rijksbouwmeester in deze fase ingezet. Hierdoor konden relevant geachte sectorale belangen vanuit de verschillende departementen worden meegenomen in de planvorming en kon ruimtelijke kwaliteit worden gewaarborgd. Hiervoor zijn in de beginfase van de projecten uitgebreide gesprekken geweest tussen het Rijk en de decentrale overheden. Tijdens de uitvoering van de projecten was de betrokkenheid van het Rijk kleiner, doordat de kaders vooraf reeds gesteld waren. Na afloop van het deelproject is vervolgens de subsidie definitief beschikbaar.

Wat we wel zien is dat gebiedsontwikkeling een proces van de lange adem is bij de onderzochte projecten. Hierdoor kunnen eerdere inzichten veranderen en projecten worden bijgesteld of uitgesteld. Hierbij geldt ook dat de voorwaarden voor de financiële bijdrage hierin moeten kunnen faciliteren om uiteindelijk toch de doelstellingen van projecten te kunnen bereiken. In de projecten die we bekeken hebben is een groot aantal veranderingen doorgevoerd in de programmering ten opzichte van de oorspronkelijke plannen. Doordat er ook globale mijlpalen waren vastgesteld, hebben deze projecten uiteindelijk wel allemaal een subsidiebeschikking ontvangen en zijn als nog de beoogde ruimtelijke kwaliteit en nationale sectorale doelen behaald. Achteraf heeft controle plaatsgevonden bij de projecten of aan de afgesproken kwaliteitseisen is voldaan.

**Ad b) Meerwaarde van de integrale aanpak voor nationale (sectorale) belangen**

Door te investeren in de onderzochte projecten heeft het Rijk een positie verworven bij de uitvoering van de decentrale (deel)-projecten. Hierdoor kon het Rijk in deze (deel)projecten beter waarborgen dat er voldaan werd aan de doelstellingen van het Rijk. In navolgende tabel worden per project de belangrijkste effecten op de nationale belangen samengevat.

**Tabel S4 Bijdrage projecten aan nationale doelstellingen**

Gebiedsgerichte projecten		Doelen	Effect op nationale belangen
NSP	Versterken van internationale concurrentiepositie stedelijke regio's door combinatie hoogwaardige bereikbaarheid met hoogwaardige stationsomgeving	Arnhem CS	Hoewel er geen HSL-Oost is gekomen, vormt Arnhem CS nog altijd een belangrijk internationaal spoor-knooppunt tussen de Randstad en Duitsland. De verbeterde bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van het gebied door het iconische station en stationsomgeving hebben het vestigingsklimaat verbeterd. Zo is het aantal bedrijfsvestigingen toegenomen en neemt vooral rond het station de schaarste toe. <sup>12</sup>
		Rotterdam CS	Rotterdam is door de HSL direct verbonden met internationale steden als Brussel, Parijs en Londen. Het nieuwe station biedt voldoende ruimte voor het groeiende aantal passagiers en vormt een nieuw icoon in de stad, tezamen met de stationsomgeving. De directe omgeving van het station heeft de gemeente Rotterdam aangemerkt als VIP-gebied en is de integrale gebiedsontwikkeling van het Rotterdam Central District (RCD) gestart. RCD vormt heden ten dage één van de meest aantrekkelijke kantoorlocaties van Nederland en heeft veel nieuwe bedrijven aangetrokken. <sup>13</sup>
NR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterking internationale concurrentiepositie Nederland</li> <li>• Bevordering krachtige steden en vitaal platteland</li> <li>• Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter) nationale ruimtelijke waarden</li> <li>• Borging van de veiligheid</li> </ul>	Den Bosch Paleisbrug	De komst van de Paleisbrug heeft aanvullende (private) investeringen in het Paleiskwartier aangetrokken. De brug was namelijk een belangrijke voorwaarde voor de komst van woningen, kantoren en voorzieningen. Daarnaast zorgt de Paleisbrug voor een veilige en hoogwaardige verbinding tussen de oude binnenstad en het Paleiskwartier. Zo draagt de Paleisbrug op een duurzame wijze bij aan de verdichting van Den Bosch en versterking van belangrijke diensteneconomie in het Paleiskwartier.
		Den Bosch Kop van 't Zand	Door het uitkopen van de mengvoederfabriek met de Rijks gelden zijn investeringen in het gebied uitgelokt die ervoor hebben gezorgd dat de het gebied een culturele en creatieve hotspot geworden is. Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van Den Bosch als stad om in te wonen of te bezoeken. De ontwikkeling van het gebied staat echter nog in de kinderschoenen en veel effecten pas in de toekomst zichtbaar zullen zijn.
		Maastricht Belvédère	Hoewel er minder programma is gerealiseerd dan van tevoren beoogd, is met de gebiedsontwikkeling gebruik gemaakt van de verdichtingsmogelijkheden in een gebied vlak bij het centrum. Tegelijkertijd is de complexe milieuproblematiek aangepakt en is de veiligheid in het gebied verhoogd. Mede door de bijdrage van het Rijk is een groot aantal cultuurhistorische elementen getransformeerd, die een belangrijke impuls hebben geven aan de revitalisatie van het Sphinkwartier als gebied voor wonen, werken en recreëren aanvullend op de historische binnenstad.

<sup>12</sup> <https://www.gelderlander.nl/arnhem/schaarste-dreigt-nieuwe-kantoren-nodig-in-hartje-arnhem-a416e797/>

<sup>13</sup> <https://www.ill.nl/nl/nieuws/amsterdam-heeft-de-beste-kantoorlocaties-van-nederland>

Gebiedsgerichte projecten		Doelen	Effect op nationale belangen
BIRK	Krachtige steden door stimulering centrum functie en verhoging ruimtelijke kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Dit plan had oorspronkelijk meer de vorm van een blauw drukplanning. Tijdens de crisis is dit losgelaten en werd gekozen voor een meer organische ontwikkeling van het gebied. Daarom werd ingezet op investeringen in de publieke ruimte en culturele voorzieningen, mede gefinancierd door het Rijk. Hiermee moesten investeringen door andere (private) partijen uitgelokt worden (trigger-money). Dit heeft gewerkt, want een groot aantal panden zijn getransformeerd, er zijn een groot aantal nieuwe bouwwoningen gekomen en leegstaande plinten zijn ingevuld.
		Haarlem Spoorzone	Met de BIRK gelden is in eerste instantie ingezet op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit door de openbare ruimte te verbeteren en hiermee de leefbaarheid van het gebied te verhogen. Het station is beter en veiliger bereikbaar en het parkherstel in de Bolwerken is afgerond. Het stationsplein blijkt echter alweer aan zijn maximale capaciteit te zitten en het complex Beresteyn drukt nog steeds een negatieve stempel op de stationsomgeving. Daarom wordt er gewerkt aan een nieuwe integrale visie.
		Sittard-Geleen Spoorzone	De Spoorzone Sittard-Geleen is een pre-BIRK project gericht op het verhogen van de externe veiligheid. Hieraan is voldaan met het instellen van een veiligheidszone en busvoorzieningen. Binnen het integrale project is echter door de komst van de spoorbrug, sport- en recreatievoorzieningen, sanering van Mijnszuid ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, veiligheid en het slechten van fysieke en sociaaleconomische barrières

### **Ad c) Kosten efficiëntie in de projectontwikkeling**

Ondanks dat de hoogte van de subsidie in alle projecten bekend en gemaximeerd is, ontbreekt het in de projecten vaak aan een compleet en systematisch overzicht van de totale projectkosten. Dit komt door de complexiteit en het grote aantal stakeholders van de onderzochte projecten. Door dit gegeven is het niet mogelijk om een eenduidig verband vast te stellen tussen de behaalde nationale effecten en het uitgegeven projectbudget. Wel wordt duidelijk uit de analyse van de zeven projecten en de verschillende gesprekken met betrokkenen dat de Rijksbetrokkenheid gezorgd heeft voor een vliegwieleffect door het aantrekken van aanvullende (risicovolle) investeringen van andere partijen en de Rijksbijdrage voor gemeenten een belangrijke reden was om de ontwikkeling van het gebied door te zetten ten tijde van de financiële crisis.

### **Ad d) Het vergroten van het draagvlak voor ontwikkelingen**

Kenmerkend voor de onderzochte projecten is dat zij in interactie met vele partijen tot stand komen, maar dat er geen sprake is van door het Rijk 'top-down' opgelegde ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat in deze projecten uitdrukkelijk om de top-up op al reeds bestaande projecten. Er worden natuurlijk randvoorwaarden meegegeven voor financiering, maar de invulling staat in veel projecten nog niet vast. Een voordeel van de intensieve samenwerking aan het begin van het traject bij deze projecten om te komen tot een masterplan, is het vergroten van het draagvlak voor uitvoering van de plannen. Echter doordat er ook externe factoren (zoals in deze periode de financiële crisis) meespelen, kan er ook versnippering plaatsvinden in de uitvoering van deze plannen, omdat belangen van de verschillende partijen niet altijd gedeelde belangen van het totale masterplan zijn of omdat individuele financiële risico's voor deelprojecten te hoog zijn.

## **5 Conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid**

In deze beleidsevaluatie hebben wij gekeken naar de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling bij zeven projecten afkomstig uit drie subsidieprogramma's. Hoewel op basis van deze zeven projecten kwalitatieve conclusies getrokken kunnen worden over de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling en de meerwaarde van betrokkenheid van het Rijk, moet bij de onderstaande conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen dat deze projecten en de budgetten verschillende doelstellingen kennen, op verschillende momenten in uitvoering zijn gebracht en op basis van het geringe aantal projecten geen uitspraken gedaan kunnen worden over het functioneren van de NSP, BIRK en NR zelf. Daarvoor verwijzen wij de lezer graag naar de eerder uitgevoerde evaluaties van de programma's die opgenomen zijn in de bronnenlijst. Tevens moet in acht worden genomen dat veel projecten nog niet afgerond zijn of zelfs nog in de kinderschoenen staan en effecten zich dus pas in de toekomst meetbaar zullen zijn.

### **5.1 Doeltreffendheid gebiedsontwikkeling**

#### *De onderzochte projecten zijn geselecteerd om impuls te geven aan de rijksdoelstellingen*

De zeven onderzochte projecten zijn allen zodanig geselecteerd zodat zij een bijdrage zouden kunnen leveren aan het behalen van de rijksdoelstellingen. Daarbij werd door het Rijk de subsidie verbonden aan specifieke planonderdelen (kwaliteitsdragers). De doelstellingen van de projecten veranderden wel door de tijd. Wanneer inhoudelijk naar de projecten wordt gekeken, verschoof de invulling van investeringen in infrastructuur in het NSP om de concurrentiepositie te verbeteren, naar meer integrale gebiedsgerichte aanpakken van centrumgebieden in de BIRK en Nota Ruimte Budget, om de ruimtelijke kwaliteit van deze gebieden te verhogen. Dit had te maken met de economische positie van de steden ten tijde van de opzet van de subsidieprogramma's. Ten tijde

van de eerste generatie sleutelprojecten kampten de steden nog met een flinke afname van de (vooral draagkrachtige) bevolking door suburbanisatie en daarmee samenhangende sociaal-economische problemen. De sleutelprojecten dienden een bijdrage te leveren om de steden te behoeden voor verder verval. De heropleving van de steden, die eind jaren tachtig werd ingezet, zorgde ervoor dat met de gebiedsontwikkelingen meer ingezet werd op het benutten van de kansen die de toenemende urbanisatie bood om daarmee bij te dragen aan het verstevigen van de internationale concurrentiepositie van de steden en Nederland als geheel.

Tevens dient opgemerkt te worden dat de doelstellingen rond BIRK, NSP en NR vrij globaal waren geformuleerd en dus ook voor meerdere interpretaties vatbaar waren. Dit is terug te zien bij de afspraken die gemaakt zijn bij de subsidieverlening van de onderzochte projecten. Deze waren in het begin vrij generiek en pas later zijn de afspraken gespecificeerd door specifieke kwaliteitscriteria te benoemen.

#### *Maar door veranderende context zijn de onderzochte projecten aangepast en projectdoelstellingen veranderd*

Gebiedsontwikkelingen zijn projecten van lange adem. De (economische) context van de onderzochte projecten is de afgelopen jaren sterk veranderd. In veel gevallen bleken de originele plannen te ambitieus, waardoor programma's en deelprojecten aangepast werden. Sommige van de onderzochte projecten zijn hierdoor vertraagd of zijn op een andere manier uitgevoerd dan initieel het idee was. Dit had ook effect op de (soms globale) afspraken met het Rijk rond de subsidieverlening. Nieuwe afspraken dienden gemaakt te worden over de kwaliteitscriteria bij de vaststelling van de subsidie. In veel gevallen volgden de nieuwe kwaliteits-eisen de afgeslankte programmering van het project. Uit de analyse komt naar voren dat de projecten, ook in gewijzigde vorm, een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de realisatie van de Rijksdoelen. Maar dat het belang van wetslagen ook voor de andere partijen van groot belang was, omdat zij hier ook aanzienlijk en risicovol in hadden geïnvesteerd (zie ook 5.2).

#### *Rijksbijdrage heeft in de onderzochte een positief effect gehad op de ruimtelijke kwaliteit*

Door het mede bekostigen van de zeven projecten met een nationaal belang heeft het Rijk een positie aan de voorkant van het planproces verworven bij de projecten. Hierdoor konden relevante sectorale belangen aan de voorkant worden ingebracht van de projecten en kwam ruimtelijke kwaliteit hoger op de agenda te staan bij lagere overheden (mede door inzet van de Rijksbouwmeester).

In de eerdere NSP-projecten waren de kwaliteits-eisen van de subsidies (kwaliteitsdragers) niet opgenomen in de beschikking. In de latere programma's (BIRK en NRB) is dit wel gedaan en kan vanwege het explicieter benoemen van kwaliteitsdragers daarom ook beter worden gezien of de output zijn behaald. Er is derhalve sprake van een leercurve. De kwaliteitsdragers zijn gerealiseerd en door de bijdrage van het Rijk aan deze planonderdelen zien we dan ook op zowel ruimtelijke kwaliteit, als op de andere rijksdoelstellingen positieve effecten in de onderzochte projecten. Deze conclusie werd ook al eerder getrokken in voorgaande evaluaties van de subsidieregelingen, hoewel projecten toen nog grotendeels in ontwikkeling waren. De precieze hoogte van de kwaliteitsstijging door de bijdrage van het Rijk aan de specifieke planonderdelen is echter niet vast te stellen, doordat deze mede tot stand komt door de bijdrage van een groot aantal andere partijen en er geen referentiesituatie is zonder betrokkenheid van het Rijk.



## 5.2 Doelmatigheid gebiedsontwikkeling

Bij een gebiedsontwikkeling is een groot aantal partijen (financieel) betrokken, waardoor een eenduidige financieringsstroom in de praktijk lastig is te herleiden. Bovendien is de rijksbijdrage wel verbonden aan specifieke planonderdelen, maar is niet gespecificeerd hoeveel van het totale subsidiebudget naar een bepaald planonderdeel dient te gaan. Het was op basis van de beschikbare documentatie ook niet mogelijk om voor elk van de gesubsidieerde kwaliteitsdragers vast te stellen wat de totale projectkosten waren, in hoeverre het planonderdeel binnen budget is afgerond en hoe groot de bijdrage van het Rijk aan de totale kosten was. Doordat niet bekend is wat de kwaliteitstoename is door de betrokkenheid van het Rijk en in welke mate de toename toe te schrijven is aan de financiële bijdrage van het Rijk, is het moeilijk om op basis van de beschikbare cijfers een uitspraak te doen over de mate van doelmatigheid.

Op basis van onder ander de gevoerde gesprekken met de betreffende projectbetrokkenen en onderzochte literatuur kan er door de onderzoekers wel in meer algemene zin iets worden gezegd over de doelmatigheid van de betrokkenheid van het Rijk bij de betreffende zeven projecten. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de hoogte van de Rijksbijdragen aan de projecten, zien we dat deze (op de stationsprojecten na) maar een relatief klein deel van het totaal geïnvesteerde bedrag vormen en er toch een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit van de plannen is gerealiseerd. Verschillende andere partijen hebben dan ook aanzienlijk en risicovol geïnvesteerd. Vanuit de interviews en onderzochte literatuur komt naar voren dat de betrokkenheid van het Rijk zorgde voor een toename in het vertrouwen bij projectpartners, waardoor zij meer bereid waren om (risicovol) te investeren. Ook geven respondenten aan dat projecten sneller zijn gestart en dat er meer partners betrokken waren door de betrokkenheid van het Rijk. Ook hierdoor ligt het voor de hand dat de doelmatigheid door de betrokkenheid van het Rijk in positieve zin is beïnvloed, maar niet kan worden vastgesteld in welke mate hiervan sprake is geweest.

## 6 Randvoorwaarden en leereffecten

Op basis van de uitgevoerde analyse over de onderzochte projecten is tenslotte gekeken naar de randvoorwaarden voor de betrokkenheid van de overheid bij integrale gebiedsontwikkeling en de daarvan af te leiden leereffecten voor toekomstige ruimtelijke investeringen door de overheid.

### 6.1 Randvoorwaarden

#### *Betrokkenheid overheid hielp bij de onderzochte projecten om integrale projecten van de grond te krijgen*

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is een complexe opgave door de vaak reeds aanwezige milieuproblematiek, gevestigde belangen en functies. Voor marktpartijen is de ontwikkeling van vastgoed op deze locaties niet direct interessant, door de hoge kosten die zijn gemoeid met het bouwen op deze plekken. Daarom wordt al snel gekozen voor onbebouwde locaties. Zodoende zagen we in de analyse van de zeven projecten, dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de overheid om een eerste stap te zetten in de transformatie van binnenstedelijke gebieden. Bijvoorbeeld, door de restauratie van historische gebouwen of de sanering van vervuilde grond. In de onderzochte projecten blijkt dat de (financiële) bijdrage van overheden helpt om marktpartijen over de streep te trekken. In de onderzochte projecten kunnen we constateren dat marktpartijen deze ontwikkelingen (die bovenop de initiële investering stonden om de kwaliteit te verhogen), zonder betrokkenheid van de Rijksoverheid, waarschijnlijk niet mogelijk hadden kunnen maken. Dit

kan komen doordat de projecten een grote onrendabele top hebben, het grondbezit te complex is of doordat geen van de partijen zeer risicovol wil investeren. Hierdoor is de betrokkenheid van een (de)centrale overheid bij integrale gebiedsontwikkeling van belang. De daarbij ingezette middelen kunnen door lagere overheden worden bekostigd uit bijvoorbeeld een verhoging van de oztarieven of een aanpassing van de vereveningsystematiek van het gemeentefonds. In een recent paper van het CPB wordt hierop nader ingegaan<sup>14</sup>. Ook is er een rapport over alternatieve bekostiging in het ruimtelijk domein opgesteld, waarin nadrukkelijk ingegaan wordt op het profijtbeginsel. Het heeft meerwaarde om bij investeringen vooraf na te gaan waar de baten van de investering komt te liggen en bij de potentiële baathebber na te gaan of medebekostiging mogelijk is.

#### *Rol van overheid belangrijk bij gebiedsontwikkeling*

Vervolgens is het de vraag of de betrokkenheid van de Rijksoverheid noodzakelijk is voor het slagen van het project. Denkbaar is immers ook dat lagere overheden deze rol vervullen, mede ook gelet op de relatief beperkte bijdrage van het Rijk bij een aantal van de onderzochte projecten.

Uit de gesprekken voor de zeven onderzochte projecten blijkt echter dat het niet alleen gaat om de hoogte van het bedrag, maar dat de betrokkenheid van het Rijk ook zorgde voor een vliegwieleffect, doordat steeds meer private partijen (risicovol) wilden investeren in het project en de steun van het Rijk een belangrijke reden voor een aantal gemeenten was om het project door te zetten tijdens de crisis. Geredeneerd vanuit het perspectief van de Rijksoverheid bood financiële betrokkenheid van het Rijk bij de projecten ook de mogelijkheid om al in de planvorming de Rijksdoelstellingen in de projecten mee te geven. Ook op andere wijze dan financiering kan het Rijk overigens betrokken zijn. Denk aan regelgeving (bijv. de vigerende Crisis- en herstelwet, de Omgevingswet per 1-1-2022) of via kennisinfrastructuur (bij de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit via inbreng Rijksbouwmeester / College van Rijksadviseurs) en ruimtelijk ontwerpend onderzoek. Zonder financiële betrokkenheid van de Rijksoverheid is het maar de vraag of lagere overheden eveneens bereid zullen zijn om met eigen middelen bij te dragen aan het realiseren van rijksdoelstellingen

#### *Voor integrale gebiedsontwikkeling is voldoende flexibiliteit essentieel*

Om het integrale karakter van een gebiedsontwikkeling en de daarbij geformuleerde doelstellingen en ambitieniveau zo goed als mogelijk te waarborgen is het, op basis van de analyse van de zeven projecten, wenselijk om in de voorbereidingsfase een goed doordacht masterplan te ontwikkelen waarbij de hoofdlijnen worden uitgewerkt, maar nog voldoende flexibiliteit aanwezig is om afdoende te kunnen anticiperen op een omslag of veranderingen van de marktomsandigheden. Oftewel, deze projecten hebben een lange looptijd, zijn complexen dienen flexibel te zijn om zo robuust mogelijk aan toekomstige of onbedoelde ontwikkelingen te voldoen. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan het vervangen van geplande kantoorvoorzieningen voor woningbouw (of omgekeerd) of de uitwisseling tussen geplande maatschappelijke voorzieningen en commerciële voorzieningen.

Denkbaar is ook om in de financiële opzet en onderbouwing van de plannen op voorhand voldoende reserves in te bouwen, waardoor (onvoorziene) financiële tegenslagen kunnen worden opgevangen.

Hoewel flexibiliteit belangrijk is in gebiedsontwikkeling, heeft dit als nadeel dat een effectmeting over de ingezette middelen moeilijker is als plannen sterk veranderen. Dit speelde vooral bij de NSP-projecten, aangezien de kwaliteits-eisen van de subsidies niet opgenomen waren in de

<sup>14</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2019-11-Profijt-en-bekostiging-van-ruimtelijke-ontwikkeling.pdf>

beschikking. In de latere regelingen (BIRK en NRB) werd dit ondervangen door het toevoegen van kwaliteitsdragers die voldoende flexibiliteit boden, maar ook een verantwoording van de inzet van middelen mogelijk maakten.

## 6.2 Leereffecten integrale gebiedsontwikkeling

De leereffecten die getrokken kunnen worden voor integrale gebiedsontwikkeling vanuit de zeven bestudeerde projecten zijn:

- *Projecten met meervoudige doelen zijn complexer, daardoor gevoeliger en meer risicovol*  
Bij de in beschouwing genomen projecten wordt het toegenomen risico zichtbaar in het feit dat de oorspronkelijke doelen (nog niet) of maar ten dele zijn behaald, de uitvoering meestal niet volgens planning is verlopen en de projecten in een aantal gevallen ook zijn afgeschaald. Bij toekomstige ruimtelijke investeringen is het om die reden zaak om het project niet te groot en te veel omvattend te maken. Kleinere (deel)projecten zijn beter te overzien en bieden in de regel ook meer mogelijkheden voor een bijsturing als de omstandigheden daarom vragen.
- *Veranderingen in externe omgeving zijn mede bepalend voor succes*  
Omdat projecten gericht op integrale gebiedsontwikkeling vaak veelomvattend en omvangrijk zijn, is de invloed van (veranderingen) in de externe omgeving extra voelbaar. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan de economische conjunctuur waarbij de vraag naar geplande voorzieningen groot kan zijn, maar ook onder invloed van een crisis sterk en versneld kan afnemen. Ook om die reden is het beter en effectiever om bij een integrale gebiedsontwikkeling weliswaar het eindbeeld goed voor ogen te hebben, maar de weg naar dit eindbeeld op te knippen in verschillende behapbare deelprojecten.
- *Rekening houden met (onbedoelde) neveneffecten*  
Vanwege de omvang van de projecten is vaak ook sprake van onverwachte effecten. Zo was men in Rotterdam aanvankelijk bevreesd dat de betere bereikbaarheid juist zou zorgen voor een (onbedoelde) leegloop van de stad, maar heeft de betere bereikbaarheid juist gezorgd voor een toestroom vanuit Amsterdam die relatief 'goedkoop' een groter huis konden krijgen in Rotterdam. Om vroegtijdig op dergelijke onverwachte effecten te kunnen anticiperen is het wenselijk om op voorhand een goed monitoring programma op te stellen.
- *De kost gaat voor de baat*  
Net als bij veel andere investeringen moesten er bij de onderzochte integrale gebiedsontwikkelingen eerst aanzienlijke kosten te worden gemaakt voordat betrokken partijen er iets aan konden verdienen. Als de noodzakelijke voorinvesteringen te groot zijn is het maar de vraag of een commerciële partij het daarmee samenhangende risico kan en wil dragen. In dergelijke situaties is (financiële) betrokkenheid van overheidswege noodzakelijk om een gebiedsontwikkeling überhaupt van de grond te krijgen. Bij de in beschouwing genomen projecten was hiervan eigenlijk in alle gevallen sprake.
- *Zoeken naar optimale balans in uitvoering van losse (deelprojecten) en volledig integraliteit*  
Gelet op bovenstaande constatering vanuit de onderzochte projecten (kost gaat voor de baat) is het wenselijk om bij vergelijkbare en nog uit te voeren integrale gebiedsontwikkeling projecten te zoeken naar een zo goed mogelijk balans tussen uitvoering van losse (deel)projecten en een volledig integrale aanpak. Als de balans teveel doorslaat naar volledige integraliteit is de kans groot dat het project te complex wordt met alle gevolgen van dien. Het opdelen in deelprojecten maakt het ook eenvoudiger om de doeltreffendheid en doelmatigheid

van een eventuele overheidsbijdrage beter in beeld te brengen. Omgekeerd bestaat bij uitvoering van losse (deelprojecten) echter ook een toenemende kans dat mogelijke synergie-effecten niet kunnen worden gerealiseerd.

In de uitvoering van de subsidieregelingen is reeds veel ervaring opgedaan met het benoemen van kwaliteitsdragers om grip te blijven houden op de inzet van middelen en tegelijkertijd in te zetten op synergie. Het is dan ook aan te bevelen om bij toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten kwaliteitsdragers te formuleren bij de subsidieverstrekking.

- *Inzet Rijk beoordelen op basis van bredere maatschappelijke kosten en baten*

Voor de betrokkenheid van de overheid is niet alleen de business case relevant, maar dienen ook de bredere maatschappelijke kosten en baten van een project in beschouwing te worden genomen. Een financieel tekort kan daarbij worden gecompenseerd door hogere maatschappelijke baten. De vraag of hiervan inderdaad in voldoende mate sprake is kan niet in algemene zin voor integrale gebiedsontwikkeling worden beantwoord, maar dient op projectbasis te worden beoordeeld.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

### **Voorgenomen beleidsdoorlichting Ruimtelijke Ordeningsbeleid in Nederland**

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening en het stimuleren van (de kwaliteit van) ruimtelijke investeringen. Die verantwoordelijkheid heeft betrekking op het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Het huidige Rijksbeleid voor ruimtelijke ordening is beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2012. De SVIR kent een middellange termijn doelstelling voor 2028 om 'Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden'. Voor de realisatie van het ruimtelijke beleid, zoals geformuleerd in de SVIR, zet het Rijk een breed palet aan (financiële) instrumenten in. Voor de periode 2014 t/m 2019 dient een beleidsdoorlichting plaats te vinden van het gevoerde beleid van artikel 5 'Ruimtelijke ordening en Omgevingswet' conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018).

### **Beleidsvaluatie Gebiedsontwikkeling is input voor beleidsdoorlichting**

In het kader van de doorlichting van artikel 5 wordt tevens een beleidsvaluatie Gebiedsontwikkeling gevraagd vanuit de Directie Ruimtelijke Ordening. Het gaat hierbij om de (nog niet eerder geëvalueerde) ruimtelijke rijksinvesteringen vanuit de budgetten 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> generatie Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) en Nota Ruimteprojecten (NR). Deze projecten zijn vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw opgestart en kennen dus een inbedding in verschillende Rijksnota's voor het ruimtelijk beleid. De projecten die vallen onder NSP, BIRK en NR hebben wel met elkaar gemeen dat er sprake is van een meervoudige gebiedsopgave. Om die reden wordt in deze projecten (met ondersteuning vanuit het rijk) ingezet op een integrale gebiedsgerichte aanpak die sector overstijgend is.

### **Doelstelling**

Het doel van deze opdracht is het in beeld brengen van de meerwaarde van (integrale) ruimtelijke investeringsprojecten aan de hand van een beoordelingskader toepast op de in beschouwing genomen projecten die in het kader van NSP, BIRK en NR vanuit het rijk worden mede gefinancierd. Dit biedt handvatten om achteraf financiële verantwoording over rijksmiddelen af te leggen. Daarnaast worden aan de hand van succes- en faalfactoren uit de afzonderlijke projecten randvoorwaarden en leereffecten geformuleerd voor toekomstige succesvolle ruimtelijke investeringen. Het doel van dit onderzoek is dus feitelijk tweeledig. Ten eerste, wordt de aantoonbare meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling inzichtelijk gemaakt. Ten tweede, wordt specifiek gekeken naar de meerwaarde van de Rijksbetrokkenheid bij deze projecten, waarbij wordt benoemd dat de rol van de Rijksoverheid in het ruimtelijk domein in de tijd veranderd is en dat dit zichtbaar is in de doelstellingen van de verschillende typen projecten. De Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkelingen kan een positief effect hebben op de behaalde meerwaarde, maar dit hoeft niet per definitie het geval te zijn.

## 1.2 Inkadering en werkwijze

### Definitie van integrale gebiedsontwikkeling

In de diverse achtergronddocumenten van het rijk is geen duidelijk afgebakende definitie te vinden van wat er verstaan wordt onder integrale gebiedsontwikkeling. In de loop van de tijd zijn er wel diverse definities van integrale gebiedsontwikkeling ontwikkeld. Het Planbureau voor de Leefomgeving hanteert de volgende definitie van integrale gebiedsgerichte projecten:

**Integrale gebiedsgerichte projecten zijn investeringsprojecten waarbij binnen een bepaald gebied diverse grondgebruikfuncties, zoals wonen, werken en mobiliteit in hun onderlinge samenhang worden ontwikkeld.<sup>15</sup>**

In deze studie sluiten we bij deze definitie aan.

### Meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling

Maar wat levert een integrale gebiedsontwikkeling nu precies op? Daarover verschillen de meningen. Volgens van der Weerd (2007) is samenhang tussen verschillende functies een meerwaarde van integraliteit. Door elementen in onderlinge samenhang te ontwikkelen vindt er een betere afstemming tussen functies plaats en is er een mogelijkheid tot synergie tussen functies. Het geheel is dan meer dan de som der delen. Hierdoor wordt een hogere **ruimtelijke kwaliteit** bereikt dan met een sectorale benadering<sup>16</sup>. De ruimtelijke kwaliteit hangt daarbij af van de balans (de 'fit') tussen de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van een gebied<sup>17</sup>. Hieraan toegevoegd kan worden volgens het Planbureau voor de Leefomgeving dat een integrale gebiedsontwikkeling ingezet kan worden als er **fictie is tussen nationale en sectorale ruimteclaims** en kan leiden tot een **hogere efficiëntie** en **effectiviteit van nationale sectorale belangen**<sup>18</sup>. Daarnaast zijn er verschillende studies die aangeven dat integrale gebiedsontwikkeling zorgt voor **democratisering** (oftewel draagvlak) van de beleidsvoering.

In deze studie onderzoeken we de meerwaarde van de projecten met name op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van projecten en in het verlengde hiervan de meerwaarde van de betrokkenheid van de rijksoverheid bij de integrale gebiedsontwikkelingen. Onder de noemer ruimtelijke kwaliteit wordt vaak een hoeveelheid van factoren bedoeld, die de kwaliteit van de leefomgeving in een bepaald gebied vergroot<sup>19</sup>. In hoofdstuk 2 en 4 wordt nog nader ingegaan op de factoren die hierbij een rol kunnen spelen.

Naast de effecten op de ruimtelijke kwaliteit wordt aan de hand van de geselecteerde projecten daar waar mogelijk ingegaan op:

- Het beter afwegen van nationale en sectorale ruimteclaims;
- Meerwaarde van de integrale aanpak voor nationale sectorale belangen;
- Kosten efficiëntie in de projectontwikkeling;
- Het vergroten van het draagvlak voor de ontwikkelingen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus

<sup>15</sup> Weterings, A. (et.al.) (2009): blz 11.

<sup>16</sup> Van der Weerd, R., 2007. Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling; Analyse invloed op percepties van betrokken actoren. Universiteit Twente & Amsterdam School of Real Estate

<sup>17</sup> Vromraad (2011). Verkenning 'Ruimtelijke kwaliteit'

<sup>18</sup> Planbureau voor de leefomgeving (2011), Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling

<sup>19</sup> Zie ook <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-basics/abc-van-de-mkba/ruimtelijke-kwaliteit/>

## Afbakening van de studie

De voorliggende evaluatie gebiedsontwikkeling heeft betrekking op:

- Nieuwe Sleutelprojecten (NSP): Dit budget wordt ingezet ter ontwikkeling en versterking van zes centra in nationale stedelijke netwerken door (her)ontwikkeling van Hogesnelheidslijn (HSL) stations en omgeving.
- Projecten Nota Ruimte: Het budget is een extra impuls voor de versterking van de economische concurrentiepositie, krachtige steden en platteland, borging belangrijke ruimtelijke waarden en borging van veiligheid.
- Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit-projecten (BIRK): Het budget is ingezet ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit in stedelijke centra of stedelijke gebieden.

Het gaat daarbij specifiek om de projecten die in de periode 2014-2019 zijn afgesloten met een uitspraak over doelmatigheid en doeltreffendheid per project. In tabel 1.1 hebben wij een overzicht opgenomen van de projecten die binnen de evaluatieperiode vallen. Hierbij moet worden opgemerkt dat er in deze evaluatie geen uitspraken gedaan kunnen worden over het functioneren van de subsidieregelingen zelf door het geringe aantal onderzochte projecten. Dit is reeds eerder gedaan in voorgaande evaluaties, zoals Evaluatie sleutelprojecten: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM – TU Delft, Ries van der Wouden c.s., 2009. Hierin is de meerwaarde van sleutelprojecten aangetoond op: Dichtheid toegevoegd bouwprogramma, Vastgoedwaarden woningen, Mobiliteit OV-gebruik, Ruimtelijke kwaliteit, Integrale planvorming en uitvoering en Snelheid/versnelling van procedures. Een overzicht van alle beschikbare evaluaties is opgenomen in de literatuurlijst.

**Tabel 1.1 Overzicht relevante projecten per type budget**

Type Budget	
Nieuwe Sleutelprojecten	ArnhemCS
	Rotterdam CS
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Spoorzone
	Maastricht Belvédère
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad
	Haarlem Spoorzone
	Sittard-Geleen Spoorzone

## Evaluatieperiode

De voorziene beleidsdoorlichting heeft betrekking op het gevoerde beleid binnen het beleidsartikel 5 van de BZK-begroting in de periode 2014 tot en met 2019. Deze beleidsdoorlichting sluit aan op de vorige doorlichting van artikel 13 Ruimtelijke ontwikkeling van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) over de periode 2009 tot en met 2013. Vanwege de gemaakte keuze voor de beleidsdoorlichting is in deze beleidsevaluatie gebiedsontwikkeling ook gekozen voor de periode 2014 tot en met 2019 als evaluatieperiode, zodat deze als input kan dienen voor de beleidsdoorlichting. Daarom zijn alleen de projecten meegenomen in de evaluatie die in de periode 2014-2019 zijn afgerond, i.e. waarvan de subsidie is vastgesteld in deze periode.

## Wijze van informatieverzameling

De basis van de voorliggende beleidsevaluatie wordt gevormd door de beschikbare voortgangsrapportages, beleidsdocumenten, subsidieverstrekingen en andere documentatie. Per project is de beschikbare informatie vastgelegd in factsheets die in de bijlage van dit rapport worden gepresenteerd. Deze factsheets zijn vervolgens gebruikt als vertrekpunt voor de analyse van de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling in het hoofdrapport. Hoewel op basis van deskresearch veel informatie kon worden achterhaald, is aanvullend ook een gespreksronde georganiseerd met vertegenwoordigers van de partijen/organisaties betrokken bij de uitvoering van

de projecten. Deze interviews zijn gebruikt om onze eerste bevindingen te toetsen, aanvullende informatie te verzamelen en meer te weten te komen over het procesmatige verloop van de gebiedsontwikkeling. Een belemmerende factor in de reconstructie van de proceskant wordt wel gevormd door de lange looptijd van de projecten. De lijst met geïnterviewden is terug te vinden in de bijlage. Daarnaast is de uitvoering van de evaluatie begeleid door een commissie samengesteld bestaande uit experts en direct betrokkenen bij de gebiedsontwikkelingen.

### Overgang van beleidsverantwoordelijke in de periode

Belangrijke notie is eveneens dat in 2017 een groot deel van het ruimtelijk beleid van het Rijk is overgegaan van het ministerie van I&M naar het ministerie van BZK bij uitwerking van het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'. De verplaatsing van de beleidsartikelen op de begroting - van artikel 13 bij I&M naar artikel 5 bij BZK – is in 2017 doorgevoerd met de 3e nota van wijziging op de begroting van 2018. Vanwege deze wijzigingen is er naar gestreefd om de verschillende diensten te betrekken bij het onderzoek en te zorgen voor afstemming tussen deze diensten. Mede om die reden zijn in de begeleidingscommissie voor deze evaluatie vertegenwoordigers opgenomen van zowel BZK, I&W en Financiën.

## 1.3 Leeswijzer

- In [hoofdstuk 2](#) wordt nader ingegaan op de beleidstheorie achter het ruimtelijke ordeningsbeleid in ons land. Daarbij wordt allereerst in algemene zin ingegaan op het ruimtelijke ordeningsbeleid en de wijze waarop de overheid is betrokken bij integrale gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt een nader onderscheid gemaakt in de verschillende type regelingen die voor deze beleidsevaluatie relevant zijn.
- [Hoofdstuk 3](#) bevat een nadere uitwerking en beschrijving van de projecten die als onderdeel van de voorliggende beleidsevaluatie nader in beschouwing worden genomen. De basis voor deze uitwerking en beschrijving zijn een aantal relevante aspecten, waaronder een overzicht van de achterliggende problematiek, de geformuleerde doelstellingen, de wijze van financiering en voortgang van de projecten.
- Aan de hand van de uitgevoerde analyse worden in [hoofdstuk 4](#) de voorliggende onderzoeksvragen beantwoord.
- In [hoofdstuk 5](#) wordt op basis van de uitgevoerde analyse gekeken wat we kunnen leren van de uitgevoerde projecten en worden de belangrijkste conclusies weergegeven.

Het rapport wordt voorafgegaan door een [samenvatting](#). In de [bijlagen](#) zijn nadere detailleringen opgenomen waaronder de factsheets die per project zijn opgesteld en een overzicht van de kwaliteitsdragers.



## 2 Beleidstheorie

### 2.1 Inleiding

Voor een beleidsevaluatie is het belangrijk om op voorhand een goede beschrijving te hebben van het beleid, de daarbij geformuleerde doelen alsmede de motivering voor (of theorie achter) het beleid. Dit gezamenlijke beeld wordt ook wel de 'beleidstheorie' genoemd. In dit hoofdstuk werken we aan de hand van de beschikbare informatie, de beleidstheorie verder uit in relatie tot het ruimtelijke ordeningsbeleid en meer specifiek de integrale gebiedsontwikkeling.

Voor het opstellen en beschrijven van de beleidstheorie wordt allereerst in algemene zin ingegaan op het ruimtelijke ordeningsbeleid (paragraaf 2.2) en de wijze waarop de (rijks)overheid is betrokken bij integrale gebiedsontwikkeling (paragraaf 2.3). Deze informatie wordt in paragraaf 2.4 vervolgens vertaald naar een schema waarin de verbanden worden gepresenteerd tussen doelstellingen, inzet van middelen en te behalen resultaten. Vervolgens wordt in paragraaf 2.5 nader ingegaan op de verschillende type regelingen c.q. instrumenten die voor deze beleidsevaluatie relevant zijn. Zoals in de inleiding al aangegeven kijken we hierbij naar (nog niet eerder geëvalueerde) ruimtelijke investeringen van het Rijk vanuit de budgetten 1e en 2e Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) en Nota Ruimteprojecten (NR).

### 2.2 Ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland

#### 2.2.1 *Waarom ruimtelijk ordenen?*

Nederland kent een lange planningshistorie. Hierbij is de vraag aan de orde in hoeverre en waarom planning van de ruimte een taak van de rijksoverheid is. Denkbaar is immers ook om de inrichting van de ruimte aan de vrijemarkt over te laten. Om hier antwoord op te geven is door RHDV in 2019 een beleidstheorie opgesteld. Deze beleidstheorie vormt de basis voor de nog uit te voeren beleidsdoorlichting voor artikel 5: ruimtelijke ordening. Het antwoord op de vraag wordt in deze eerste notitie gegeven:

“Door ruimtelijk te ordenen wordt onze ruimte toebedeeld, ingericht en gebruikt, het resultaat is de ruimtelijke ordening van het grondgebied. Daarbij worden individuele en gemeenschappelijke belangen en korte en lange termijn belangen afgewogen. Op een zorgvuldige wijze wordt ruimte geboden aan functies en activiteiten. Ruimtelijke ordening richt zich op de ruimtelijke aspecten van maatschappelijke vraagstukken. De inrichting van de ruimte wordt hierbij zo goed mogelijk afgestemd op de wensen in de samenleving. In samenwerking met alle belanghebbenden. Nieuwe opgaven worden ruimtelijk geanalyseerd. Kwantitatief en kwalitatief. Gezocht wordt naar hoe en waar gebiedsopgaven elkaar kunnen versterken. Daar waar functies elkaar in de weg staan worden keuzes gemaakt, aansluitend op de natuurlijke kenmerken en de identiteit van een gebied.<sup>20</sup>”

Een aantal zaken komen hieruit naar voren als taak van het Rijk in de ruimtelijke ordening:

- Het afwegen van individuele en gemeenschappelijke belangen voor korte en lange termijn.
- Ruimte bieden aan functies en activiteiten onder meer voor de ruimtevraag van maatschappelijke vraagstukken (kwalitatief en kwantitatief).
- Het afstemmen van de inrichting met de samenleving en met andere belanghebbenden.

<sup>20</sup> RHDV (2019). Doorlichting Ruimtelijke ordening 2014-2019 - Fase 1 – Beleidstheorie en Quick Scan

### 2.2.2 Toepassing van ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland

De Nederlandse ruimtelijke ordening is al decennia gericht op het zorgvuldig en duurzaam ruimte bieden aan functies en activiteiten. Echter, de wijze waarop hieraan invulling is gegeven in de afgelopen decennia is aan verandering onderhevig. Dit komt door veranderende maatschappelijke ontwikkelingen, ervaringen uit het verleden en nieuwe (wetenschappelijke) inzichten.

#### Jaren '60 en '70: centraal geleide ruimtelijke ordening

In de jaren zestig en zeventig lag de nadruk op centraal geleide ruimtelijke ordening door de Rijksoverheid, die gekenmerkt werd door blauwdruk- en sectorplanning. Het ging hierbij om de ontwikkeling van allesomvattende en ambitieuze plannen en kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, waarbij ook het spreidingsbeleid een rol speelde. Het idee hierbij was om de economische groei (via o.a. regionale industriepolitiek) zo evenwichtig mogelijk over het land te spreiden, om daarmee een 'harmonische ontwikkeling' van het land te waarborgen<sup>21</sup>. Geleidelijk verdween echter het ideaal van een door de overheid maakbare samenleving en ruimte. Het spreidingsbeleid uit de jaren zestig en zeventig had geleid tot een verzwakking van de grote steden en groeiende vraagstukken op het gebied van mobiliteit en milieu.

#### Jaren '80: Kennismaking met integrale gebiedsgerichte aanpak

In de jaren tachtig kwam er veel meer aandacht voor de economische positie van de steden en in het bijzonder die van de Randstad. Een belangrijke vernieuwing daarbij was de integrale gebiedsgerichte aanpak. Via integrale gebiedsontwikkeling moesten de verschillende sectorale doelstellingen beter op elkaar afgestemd worden. Partijen werden dan ook bij elkaar gebracht en tezamen werd gewerkt aan integrale visies en maatregelen.<sup>22</sup> Integraliteit betreft hierbij zowel de inhoud van de plannen, oftewel de menging van verschillende functies, als mede de uitvoering, de financiering en de organisatie ervan.<sup>23</sup> De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1988 markeerde deze koerswijziging in het ruimtelijk beleid.

#### Vanaf begin jaren '90: Instrumenten in het ruimtelijke beleid

Integrale gebiedsontwikkeling werd steeds belangrijker gevonden bij de realisatie van de Rijksdoelstellingen ten aanzien van de economische structuur van steden en de ruimtelijke kwaliteit. In de Vierde Nota werden stedelijke herstructureringsprojecten benoemd, later werden deze projecten hernoemd tot de 1<sup>e</sup> generatie sleutelprojecten. Bij de eerste generatie sleutelprojecten was er voor het eerst een directe betrokkenheid van de Rijksoverheid bij stedelijke ontwikkeling op projectniveau. Hiermee veranderde de rol van het Rijk van kaderstellend en voorwaardenscheppend naar activerend en participierend<sup>24</sup>. Daarna volgde de 2<sup>e</sup> generatie sleutelprojecten voor de ontwikkeling van HSL stations. Belangrijke rechtvaardiging voor de Rijksbijdrage in deze projecten was het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Met de regeling BIRK (Budget Investeren Ruimtelijke Kwaliteit) formuleerde het toenmalige ministerie van VROM in 2003 beleid dat specifiek op ruimtelijke kwaliteit gericht was. In 2006 volgde vanuit de Fonds Economische Structuurversterking (FES) gelden voor het Nota Ruimte Budget.

Verderop in dit hoofdstuk worden de genoemde Rijksinstrumenten elk kort toegelicht.

<sup>21</sup> Zie ook M. A. Molema (2012), Naoorlogs sociaal-economisch beleid doorgelicht, opgenomen in Openbaar Bestuur, mei 2012.

<sup>22</sup> Bron: De Roo & Voogd (2004)

<sup>23</sup> Bron: Buitelaar & Segeren (2008)

<sup>24</sup> Bron: Bureau Stedelijke Planning & TU Delft (2009)

## 2.3 Inzet van het Rijk binnen integrale gebiedsontwikkeling

Vanuit de eerder genoemde voorbereidende studie van RHDV blijkt de onderbouwing van de vraag waarom en in welke situaties de inzet van met Rijk bij integrale gebiedsontwikkeling aan de orde is:

“Wanneer sprake is van nationale ruimtelijke ordening en integrale ruimtelijke afweging, omdat taken niet met sectoraal beleid kunnen worden opgelost, is met de volgende criteria af te wegen:

- **Bemiddelen bij frictie tussen relevant geachte sectorale ruimteclaims.** Het hoofdwegennet en groene structuren kunnen met elkaar conflicteren. Dergelijke coördinatieproblemen zouden verholpen kunnen worden door een integrale ruimtelijke afweging;
- **Vergroten van de effectiviteit van nationale sectorale belangen.** Dit geldt bijvoorbeeld voor het hoofdwegennet. Verstedelijking en hoofdinfrastructuur moeten op elkaar worden afgestemd. Hierbij kan een ruimtelijke visie met onder andere gebruikmaking van de lagenbenadering behulpzaam zijn;
- **Vergroten van de efficiency door een gecoördineerde nationale aanpak.** Het leidt soms tot efficiëncywinst omdat een of meer ruimtelijke opgaven tegelijkertijd en gecoördineerd aan te pakken. Zo is het efficiënter om nu alvast bij stedelijke uitbreidingen ruimtelijke reserveringen te treffen voor grotere waterberging en -afvoer die voortkomt uit klimaatverandering dan dat later alsnog te moeten doen. Ook kan een gecoördineerde aanpak ervoor zorgen dat het geheel meer is dan de som der delen.”<sup>25</sup>
- **Inzet op ruimtelijke kwaliteit** (zie ook hoofdstuk 1)

Integrale gebiedsontwikkeling is in de afgelopen decennia ook omarmd door de Rijks overheid. Middels de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> generatie sleutelprojecten, regeling BIRK (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit) en Nota Ruimte Budget heeft het Rijk in de afgelopen decennia financieel bijgedragen aan de totstandkoming van lokale integrale gebiedsontwikkelingen. De betrokkenheid van de Rijks overheid bij gebiedsontwikkeling kan mede verklaard worden door de toenemende complexiteit van ruimtelijke opgaven. De beschikbare ruimte in Nederland is immers schaars en de ruimtelijke ontwikkeling wordt in toenemende mate geconcentreerd in bestaand stedelijk gebied. De verschillende functies dienen dan ook in samenhang ontwikkeld te worden om optimaal gebruik te maken van de beschikbare ruimte. Ook zijn de middelen voor ruimtelijke ontwikkeling (zeker bij decentrale overheden) beperkt, waardoor men op zoek moet naar partijen waarmee in samenwerking kosten gedeeld kunnen worden of efficiëntere planvorming en realisatie mogelijk is.

## 2.4 Evaluatiekader

Sinds 2006 is de RPE het wettelijke kader voor evaluatieonderzoek. De RPE schrijft voor dat dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen en/of evaluaties te (laten) verrichten. De RPE schrijft voor dat er gekeken moet worden naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De uitkomsten laten als het goed is zien, op basis van kwalitatieve en kwantitatieve informatie, in hoeverre het ‘beleid werkt’ en in hoeverre ‘het beleid waar voor zijn geld levert’. De beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid vindt in zijn algemeenheid plaats aan de hand van een evaluatiekader.

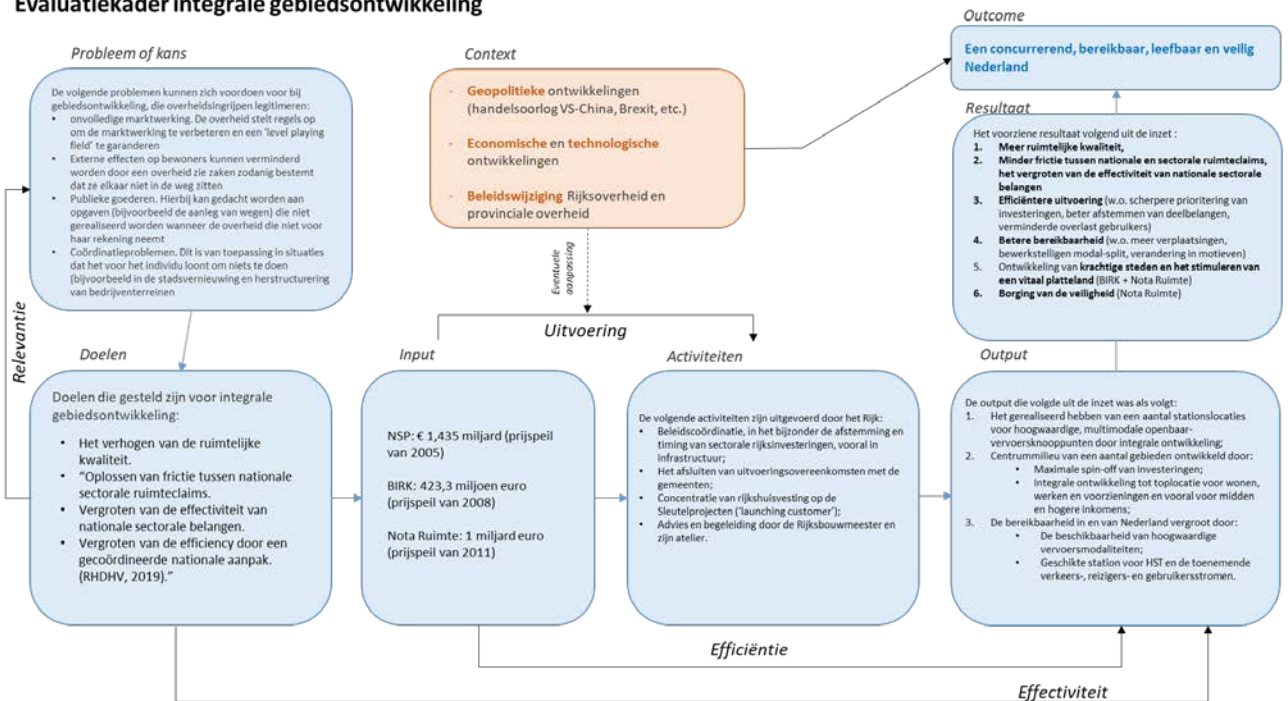
De beleidstheorie van integrale gebiedsontwikkeling zoals hierboven in woorden beschreven vormt binnen deze evaluatie het uitgangspunt. De instrumenten die de afgelopen periode hiervoor ingezet zijn, de 1e en 2e generatie sleutelprojecten, regeling BIRK (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit) en Nota Ruimte Budget vormen de input vanuit het Rijk. De samenhang tussen de doelen van de integrale gebiedsontwikkeling en de resultaten geboekt door de projecten binnen deze instrumenten vormen het kader waarbinnen deze evaluatie plaats vindt. Door gebruik te maken van

<sup>25</sup> RHDV (2019). Doorlichting Ruimtelijke ordening 2014-2019 - Fase 1 – Beleidstheorie en Quick Scan

een dergelijk evaluatiekader kan op gestructureerde wijze antwoord gegeven worden op de vragen over effectiviteit en efficiëntie.

In onderstaand schema zijn zowel de doeltreffendheid (o.a. geoperationaliseerd aan de hand van ruimtelijke kwaliteit) en de relatie met doelmatigheid weergegeven.

### Evaluatiekader integrale gebiedsontwikkeling



## 2.5 Toelichting instrumentarium

### 2.5.1 Tweede Generatie Sleutelprojecten

#### Achtergrond en doelstelling

Bij de eerste generatie sleutelprojecten was er voor het eerst een directe betrokkenheid van de Rijksoverheid bij stedelijke ontwikkeling op projectniveau. Deze directe betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de stedelijke ontwikkeling had te maken met de slechte economische omstandigheden in de stedelijke gebieden in de jaren tachtig (vanwege suburbanisatie kapitaalcrachtige inwoners en bedrijven), de Europese eenwording en de toenemende congestie door suburbanisatie. De sleutelprojecten moesten bijdragen aan het verbeteren van de concurrentiepositie van de stedelijke gebieden. Daarbij dienden de sleutelprojecten te zorgen voor een intensivering en het completeren van de bestaande stad en via de hoogwaardige plankwaliteit bij te dragen aan de ontwikkeling van een internationaal concurrerend vestigingsmilieu.

In navolging van deze projecten, besloot het kabinet in 1997 om een aantal nieuwe sleutelprojecten aan te wijzen. Het ging om stations in de vier grote steden vanwege het veronderstelde nationale belang, aangevuld met de stations van Breda en Arnhem. De stations van deze steden dienden omgebouwd te worden tot hoogwaardige multimodale OV-knooppunten. De komst van de Hogesnelheidslijn werd daarbij aangegrepen om een hoogwaardige bereikbaarheid van de steden te combineren met het ontwikkelen van een hoogwaardige stationsomgeving (ruimtelijke kwaliteit). Tezamen zouden deze een belangrijke impuls geven aan de internationale concurrentiepositie

van de stedelijke regio's. In deze periode werden de stationslocaties steeds belangrijker als plek voor wonen, werken en recreatie en nam de populariteit van de trein als vervoersmiddel toe. Hierdoor konden veel stations het groeiende aantal passagiers niet meer aan.

### Selectiecriteria projecten

De selectie van de Tweede Generatie Sleutelprojecten had te maken met de komst van de Hogesnelheidslijn. De stations die aangedaan zouden worden door de internationale hogesnelheidstreinen richting Duitsland en België (inclusief de Fyra) werden geselecteerd voor een opwaardering. In het geval van Amsterdam ging het niet om het Centraal Station, maar om Station Amsterdam Zuid welke in de toekomst moet gaan fungeren als internationaal station.

**Tabel 2.1** Overzicht Tweede generatie Sleutelprojecten

Tweede Generatie Sleutelprojecten
Amsterdam-Zuid
Rotterdam Centraal
Utrecht Centraal
Den Haag Centraal
Arnhem Centraal
Breda Centraal

### Middelen

In totaal is er door het Rijk in totaal € 1,435 miljard beschikbaar gesteld voor zowel de stations als de ruimtelijke kwaliteit in de stationsgebieden. Voor de 2<sup>e</sup> generatie sleutelprojecten was €346 miljoen beschikbaar vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Deze gelden waren specifiek bedoeld voor de aanhechting van de stations aan het omliggend gebied, het slechten van barrières en icoonwerking van de projecten<sup>26</sup>.

## 2.5.2 Beleidsregeling Subsidies Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK)

### Achtergrond en doelstelling

De Beleidsregeling Subsidies Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) is ontstaan ten tijde van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. In de Vijfde Nota stond ruimtelijke kwaliteit centraal en werd ingezet op een bescherming van de belevingswaarde van het landelijke gebied en herwaardering van de stedelijkheid. In 2002 kondigde het Kabinet aan een impuls te willen geven aan ruimtelijke investeringsprojecten die bij zouden dragen aan de ontwikkeling van krachtige steden en het stimuleren van een vitaal platteland. Het idee was dat de integrale ruimtelijke investeringsprojecten niet zouden zijn opgestart zonder Rijksfinanciën of niet de gewenste ruimtelijke kwaliteit zou zijn gerealiseerd.<sup>27</sup> Op 28 januari 2003 is de BIRK-regeling gepubliceerd in de Staatscourant. Met BIRK werd actief ingezet op de ontwikkeling van stedelijke netwerken en het versterken van de Nationale Landschappen<sup>28</sup>. Het concept stedelijke netwerk werd geïntroduceerd in de Vijfde Nota om het stedelijk beleid beter aan te laten passen bij de functionele samenhang van stedelijke regio's.

De BIRK-projecten dienden bij te dragen aan de knooppuntontwikkeling in de 30 stedelijke centra van de nationaal stedelijk netwerken of aan de ontwikkeling van een nationaal landschap, inclusief

<sup>26</sup> Bron: Vrom (2006)

<sup>27</sup> Bron: B&A Consulting bv (2008) – Evaluatie BIRK

<sup>28</sup> De nationale stedelijke netwerken waren Groningen- Assen, Twente, Arnhem-Nijmegen, Deltametropool, Brabantstad, Maastricht-Heerlen en de nationale landschappen: het Groene Hart, de Hoekse Waard, het Noord Hollands Midden en de Nieuwe Hollandse Waterlinie

de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Het werd van belang geacht dat er aantrekkelijke, goed bereikbare centra werden ontwikkeld, waar fysieke barrièrewerking en externe veiligheidsrisico's zouden worden teruggebracht. Dit moest bijdragen aan een intensivering van ruimtegebruik en functiemenging, wat zou resulteren in een aantrekkelijk verblijfsklimaat. Tegelijkertijd werd een stevige impuls voor het landelijk gebied van belang gezien om er voor te zorgen dat deze gebieden zich kunnen ontwikkelen tot aantrekkelijke, groene gebieden waar karakteristieke landschapskenmerken, recreatie, natuur, duurzaam waterbeheer en een gedoseerde economische ontwikkeling hand in hand gaan<sup>29</sup>.

Het idee daarbij was dat met relatief beperkte financiële steun van de Rijksoverheid een flinke impuls gegeven kon worden aan de ruimtelijke kwaliteit van projecten. Ruimtelijke kwaliteit diende bereikt te worden door de ruimtelijke investeringen van partijen met elkaar te verbinden en te streven naar integrale oplossingen. Een integrale aanpak is alleen niet altijd even makkelijk en zonder risico's. De BIRK-bijdrage moest daarom ook als hefboom (ook wel 'trigger money' genoemd) fungeren voor het verwerven van aanvullende investeringen door overheids- en marktpartijen en het op een hoger plan tillen van het project. Om het begrip ruimtelijke kwaliteit te operationaliseren zijn er in de regeling criteria geformuleerd waaraan de projecten werden getoetst

### Selectiecriteria projecten

Uit het BIRK-budget was reeds door twee eerdere kabinetten geld beschikbaar gesteld om knelpunten op het terrein van milieu, externe veiligheid en verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit aan te pakken. In totaal is meer dan de helft (223 miljoen euro) van het beschikbare budget gealloceerd aan 12 zogenoemde pre-BIRK projecten<sup>30</sup>. Deze projecten vallen echter niet onder de BIRK regeling. In 2013 zijn er 54 projectvoorstellen ingediend voor een BIRK-bijdrage. Daarvan zijn er uiteindelijk 19 geselecteerd. De beoordeling van de ingediende voorstellen ging aan de hand van drie fasen. In de oriëntatiefase werden projecten beoordeeld op basis van de aansluiting bij de doelen van BIRK. Hiervoor zijn toelatingseisen opgesteld die betrekking hebben op toepassing (stedelijk netwerk of nationaal landschap), proces (timing en regionale inbedding, financiën (begroting en financiële drempel<sup>31</sup>) en organisatie (projectplan en -organisatie). In de uitwerkingsfase werd met de aanvrager gekeken naar de aspecten die nadere uitwerking verdienden en werden concrete afspraken gemaakt over de onderdelen waaraan het project getoetst moest worden (kwaliteitsdragers, zie ook bijlage 2). Na goedkeuring van de definitieve subsidieaanvraag begon de uitvoeringsfase. Deze begon met het uitbetalen van de subsidie met daaraan gekoppeld de verplichting om als aanvrager te rapporteren over de voortgang.

De minister heeft zich bij de keuze van de projecten laten adviseren door een adviescommissie bestaande uit diverse ambtenaren van VROM, een vertegenwoordiger van de Inspectie Rijksfinanciën en drie externe deskundigen op het gebied van stedelijke- en plattelandsontwikkeling en de vastgoedkunde. Deze commissie heeft de projecten getoetst aan de hand van vastgestelde beoordelingscriteria. Hieronder zijn de kwaliteitscriteria weergegeven voor de stedelijke BIRK-projecten:

<sup>29</sup> Bron: Boer & Croon (2007)

<sup>30</sup> Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27578, nr. 104

<sup>31</sup> De totale investeringskosten van een stedelijk project dienden minimaal 35 miljoen euro te zijn en de BIRK-bijdrage maximaal 20 procent.

**Tabel 2.2** Overzicht kwaliteitscriteria voor de stedelijke BIRK-projecten

Criteria	Omschrijving	Norm
Bijdrage aan centrumontwikkeling	Centrumvorming, of knooppuntontwikkeling, wordt in het nationaal ruimtelijk beleid gedefinieerd als intensivering en herstructurering rond knooppunten van openbaar vervoer.	Een projectvoorstel draagt in potentie bij aan centrumontwikkeling als het zwaartepunt van het plangebied binnen de invloedssfeer van een knooppunt van openbaar vervoer ligt, d.w.z. binnen een straal van 700 meter van een treinstation.
Funciemenging	(Hoog)stedelijke centrummilieus worden gekenmerkt door een hoge mate van variatie en een grote levendigheid. Door verschillende functies in een gebied te brengen wordt dit bereikt.	Mix van wonen en werken binnen een bandbreedte van ... (vaststellen o.b.v. 0-meting) Aanwezigheid van voorzieningen.
Invulling ontwikkelingspotentie	Op basis van een nulmeting is per centrumlocatie de ontwikkelingspotentie berekend op basis van het knooppuntsmodel van Bertolini gedifferentieerd naar de nog gewenste uitbreiding per functiesoort. Vervolgens is gekeken in welke mate met het beoogde bouwprogramma wordt ingespeeld op de berekende ontwikkelingspotentie?	Kwalitatieve beoordeling
Kwaliteit van de functies	In aanvulling op de kwalitatieve beoordeling op funciemenging, wordt nagegaan of de geplande functies en voorzieningen kwalitatief bijdragen aan de versterking van een (hoog)stedelijk centrummilieu door te kijken naar: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de gewenste variatie binnen een functiesoort (bijv. verhouding tussen goedkope en dure woningen);</li> <li>• belang en uitstraling van voorzieningen en instellingen ('Bilbao-effect'); bij voorkeur gaat het om voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs en cultuur;</li> <li>• gevarieerde invulling van de begane grond van de gebouwen en langs doorgaande routes en pleinen met openbare voorzieningen, inclusief horeca. Minimale hoogte van deze 'plint' bedraagt 4 meter.</li> </ul>	Kwalitatieve beoordeling
Complementariteit	Concurrentie binnen een stedelijk netwerk kan ongewenst zijn. Worden met het projectvoorstel voorzieningen gerealiseerd die voor het stedelijk netwerk aanvullend zijn op het gehele pakket van voorzieningen? Is de afstemming tussen de centra in het stedelijk netwerk voldoende vastgelegd? Zijn hierover bestuurlijke afspraken gemaakt?	Kwalitatieve beoordeling

Criteria	Omschrijving	Norm
Toekomstw aarde	In w elke mate zijn de gebouw en flexibel in te delen en te bestemmen? Is er in het bijzonder gelet op ingebouw de flexibiliteit van de 'plint' langs doorgaande routes en pleinen? Is er voldoende gedaan om te voorkomen dat met het projectvoorstel de aantrekkelijkheid en sociale veiligheid van de openbare ruimte onder druk komen te staan? Welke eisen stelt dit aan ontwerpen beheer? Zijn er in het projectvoorstel voldoende oplossingen ingebouw d omte voorkomen dat er knelpunten ontstaan voor de autobereikbaarheid of door het gebrek aan duurzame parkeeroplossingen?	Kw alitatieve beoordeling
Haalbaarheid	Is de planning (w aaruit blijkt dat het project voor 2010 w ordt uitgevoerd) realistisch? Is de grondexploitatie opgezet volgens de daarvoor gebruikelijke methodiek? Zijn er voldoende medefinanciers? Is de BIRK-bijdrage als triggermoney geloofw aardig?	Kw alitatieve beoordeling
Externe veiligheid	Intensivering in het stedelijk gebied conflicteert vaak met externe veiligheidseisen. Verbetering van de externe veiligheid vergroot de mogelijkheden voor het oplossen van suboptimaal ruimtegebruik. Worden knelpunten van externe veiligheid in relatie tot de gew enste intensivering voldoende opgelost?	Kw alitatieve beoordeling

Bron: B&A Consulting bv (2008) – Evaluatie BIRK

### Middelen

In de Voorjaarsnota van 2000 werd bekend gemaakt dat er 453,8 miljoen euro beschikbaar werd gemaakt uit het FES voor de duurzame ontwikkeling van stedelijke netwerken in de periode 2001-2010. Dit bedrag is later verlaagd naar 418 miljoen euro wegens bezuinigingen. Zoals hiervoor aangegeven was reeds 223 miljoen euro uitgegeven aan de pre-BIRK projecten. Dit betekende dat er bij aanvang nog 195 miljoen beschikbaar was voor de BIRK-projecten. Tot slot is er aan een aantal projecten een subsidie toegekend die niet volledig onder het regime van de regeling vallen en waar gebruik is gemaakt van een uitzonderingsclausule. Deze projecten worden post-BIRK projecten genoemd. Hieronder volgt een overzicht van de financiën per deelproject binnen BIRK

**Tabel 2.3 Overzicht financiën BIRK-projecten**

Deelproject	Bijdrage (x €miljoen)
Pré-BIRK-projecten	€ 260,0
Stedelijke projecten	€ 119,5
Landelijke projecten	€ 10,8
Post-BIRK-projecten	€ 34,0
<b>BIRK Totaal</b>	<b>€ 423,3</b>

Bron: B&A Consulting bv (2008) – Evaluatie BIRK



#### Achtergrond en doelstelling

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is door kabinetwisselingen nooit definitief geworden en uiteindelijk deels opgenomen in de Nota Ruimte, waarvan de definitieve versie in 2006 is gepubliceerd. In de Nota Ruimte presenteerde het kabinet het ruimtelijk kader voor Nederland tot 2020 met een doorkijk naar 2040. In het nationaal ruimtelijk beleid werd ingezet op: a) een versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, b) bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, c) borging en ontwikkeling van belangrijke (inter) nationale ruimtelijke waarden en d) borging van de veiligheid. De sturingsfilosofie van de nota was gericht op het bieden van ruimte voor ontwikkeling van geschikte bedrijfslocaties, het verbeteren van de bereikbaarheid en hoogwaardige woonmilieus, zodat de inrichting van het land zou bijdragen aan de concurrentiekracht. Daarnaast werd veel meer verantwoordelijkheid en beleidsruimte aan decentrale overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties geboden. Dit onder het motto: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.<sup>32</sup>

Volgend op dit motto gaf het Rijk in 2005 aan dat het betrokken zou zijn bij integrale gebiedsprojecten van nationaal belang, volgens het principe van centraal wat moet. Deze betrokkenheid werd gerechtvaardigd vanuit het idee dat een sectorale aanpak zou leiden tot een sobere en doelmatige uitvoering. Dit terwijl in gebieden met complexe opgaven juist een integrale, kwalitatief hoogstaande en duurzame aanpak nodig zou zijn.<sup>33</sup> Integrale gebiedsontwikkeling was daarom één van de kernpunten bij de uitvoering van de Nota Ruimte. Met deze integrale gebiedsontwikkeling dienden strategische interventies te worden gepleegd, waarmee op belangrijke plekken in Nederland een [hogere kwaliteit wordt bereikt door optimalisering van verschillende beleidsdoelen \(in plaats van maximalisatie van één of enkele sectordoelen\)](#).<sup>34</sup> Daarom voorzag het Rijk een financiële impuls bovenop de sectorale gelden. Voor de realisatie van de doelstellingen uit de Nota Ruimte werd 1 miljard euro beschikbaar gesteld ten behoeve van het Nota Ruimte Budget (NRB).

#### Selectiecriteria projecten

Voor de vaststelling van de projecten die in aanmerking komen voor een bijdrage uit het NRB hebben de betrokken departementen (VROM, Financiën, LNV, V&W en EZ) gezamenlijk een procedure ontwikkeld, waarbij de gelden via het reguliere begrotingstraject worden gealloceerd bij de verschillende departementen. De procedure bestaat uit vier fasen, namelijk:

1. Verkenningsfase
2. Uitwerkingsfase
3. Besluitvormingsfase
4. Uitvoeringsfase

#### Verkenningsfase

In de verkenningsfase vond een eerste oriëntatie plaats van de projecten die in aanmerking zouden kunnen komen voor een financiële bijdrage. Dit betreffen projecten die zonder (financiële) inzet van het Rijk niet van de grond komen. Onder eindverantwoordelijkheid van de minister van VROM werden door VROM, EZ, LNV en V&W projecten voordragen ter behandeling in de verkenningsfase. Departementen maakten hierbij gebruik van bestaande kennis binnen het departement en de aanwezige accounthouders in de regio. Om in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage dienden projecten te voldoen aan een aantal noodzakelijke criteria (zie tabel 2.4). Zo dienden zij een bijdrage te leveren aan de ruimtelijke hoofdstructuur of daaraan volgens de Nota Ruimte

<sup>32</sup> Bron: Kamerstuk 29 435, nr. 174

<sup>33</sup> Bron: Berenschot (2009) – Tussenevaluatie Nota Ruimte Budget

<sup>34</sup> Bron: Kamerstuk 30800-D nr. 6

(financieel) gelijk gestelde gebieden. Voor de betreffende projecten was het bovendien van belang om een positieve MKBA te hebben en van bovenlokale betekenis te zijn en te voldoen aan de FES-criteria. De toetsing van de projecten in de verkenningsfase vond plaats in een overleg tussen de directeuren van de vijf departementen (5 D-overleg).

**Tabel 2.4 Noodzakelijke criteria bij toetsing projecten in verkenningsfase**

Criteria	Uitwerking
FES-w aardigheid	Een lichte, initiële toets op FES-w aardigheid plaats door de FES-beheerders
Bijdrage aan doelstellingen Nota Ruimte	Projecten moeten bijdragen aan de 4 hoofddoelen uit het nationaal ruimtelijke beleid. Het gaat om nationale projecten die bijdragen aan de verbetering van de internationale concurrentiepositie en de ruimtelijke economische structuur. Het gaat om bovenregionale projecten die bijdragen aan de verbetering van de ruimtelijk economische structuur.
Integrale gebiedsontwikkeling	Het project moet betrekking hebben op een gebied en multisectoraal zijn
Subsidiariteit	Er dient sprake te zijn van marktfalen. Wordt het project, de voorgestane ontwikkeling, het gebied specifiek in de Nota Ruimte genoemd?
Planning en fasering project	Wanneer start het project en in welke periode bevindt het project zich daadwerkelijk in de uitvoeringsfase?
Synergie-effecten met andere projecten/beleid	Leidt de uitvoering van het project tot het starten van andere projecten in de regio? Gaan reeds bestaande of nieuwe projecten succesvoller verlopen door de start van het project? Sluit het project aan/ ondersteunt het intra- of interdepartementaal beleid?
Positieve MKBA met eventueel een integrale KBA	Het saldo van kosten en baten moet positief zijn. Bij een negatief saldo wordt bezien of het mogelijk is de plannen te optimaliseren waardoor een positief saldo van kosten en baten ontstaat.

Bron: Kamerstuk 30800-D nr. 6

### *Uitwerkingsfase*

De door het 5 D-overleg geschikt bevonden projecten werden door het trekkende departement verder uitgewerkt. In deze fase vond wederom een toetsing plaats op basis van de zogenaamde wegende toetsingscriteria (zie tabel 2.5), waaronder een business case en een beoordeling van de plannen door planbureaus CPB en PBL op legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Onderdeel van deze beoordeling was een second opinion op de MKBA's. De beoordelingen vonden plaats in het najaar 2007 tot en met najaar 2009. Eind november 2009 is een gezamenlijke publicatie van CPB en PBL verschenen waarin 16 van deze beoordelingen openbaar zijn gemaakt. Twee beoordelingen zijn in januari 2010 als externe notitie van het CPB gepubliceerd. De projecten werden vervolgens op basis van deze criteria geprioriteerd of in sommige gevallen niet verder behandeld.

**Tabel 2.5 Wegende criteria bij toetsing projecten in uitwerkingsfase**

Criteria	Uitwerking
Draagvlak: PPS, regionale afstemming (provincies, WGR+), inspraak	Is er sprake van een vergevorderd stadium van onderhandelingen met marktpartijen over gezamenlijke ontwikkeling (PPS)? Heeft de GS of PS zich positief uitgesproken over het project en draagt de provincie ook financieel bij? Is er draagvlak bij bevolking en instanties die (in)direct betrokkenheid hebben bij het plan aanwezig?
Business case	Blijkt de fasering van het project uit de businesscase? Is er een goed onderbouwd overzicht waaruit het te realiseren vastgoedprogramma met bijbehorende opbrengsten in een project blijkt?
Advies van Planbureaus	De plannen worden voorzien van het advies van een of meerdere planbureaus (waaronder het CPB).
Urgentie	Zal het vertragen van de uitvoering van het project leiden tot het ontstaan of het verder versterken van knelpunten, waardoor een snelle uitvoering van het project benodigd is?
Cofinanciering: Optimaliseren bijdragen private partijen en maximaliseren bijdragen andere overheden	Wat zijn de totale private investeringen van private partijen (in vastgoed) die door het ten uitvoer brengen van de grondexploitatie worden gerealiseerd? Zijn private partijen bereid om in PPS verband in het project te participeren? Wat zijn de andere overheidsbijdragen aan het project?
Resterende tekort in relatie tot totale kosten van het project	Wat is het tekort van het project op netto contante waarde op basis van de nominale waarde, wanneer rekening is gehouden met alle kosten en opbrengsten en bijdragen van derde partijen? Biedt de grondexploitatie nog voldoende optimalisatiemogelijkheden (in kosten en opbrengsten) of kan de projecteigenaar zelf nog voldoende financiële middelen opbrengen om het tekort te dekken?

Bron: Kamerstuk 30800-D nr. 6

### *Besluitvormingsfase en uitvoering*

Op basis van het advies van het 5 D-overleg ging de ministerraad in deze fase over tot een definitief besluit. In het reguliere begrotingstraject werden de bij het besluit behorende middelen verdeeld over de verschillende departementen. Na het definitieve besluit volgde de uitvoering van het betreffende project.

Vooruitlopend op de formele procedure is begin 2006 reeds een start gemaakt met het onderzoeken van een Rijksbijdrage aan een aantal projecten. Dit zijn de zogenaamde versnellingsprojecten die door het kabinet Balkenende III werden goedgekeurd. Begin 2007 zijn deze vijf versnellingsprojecten opgenomen in het NRB en is 250 miljoen euro gereserveerd die in de periode 2007-2010 versnel zou worden uitgegeven. Via de formele procedure voor NRB werden in juli 2007 door het kabinet 17 projecten geselecteerd voor een bijdrage. Daar is op verzoek van de Tweede Kamer nog een 18<sup>e</sup> project toegevoegd, waarmee het totaal aantal NRB-projecten op 23 uitkwam.

### **Middelen**

Het Kabinet heeft voor de financiering van de Nota Ruimte 900 miljoen euro gereserveerd uit de FES-middelen 2011-2014. Hier bovenop is er 100 miljoen extra beschikbaar gesteld, waarmee in totaal 1 miljard euro beschikbaar was voor de uitvoering van de Nota Ruimte. Voor de periode 2007-2010 is 250 miljoen euro versneld bestemd. In de periode 2011-2014 is de resterende 750 miljoen euro beschikbaar gesteld voor integrale gebiedsontwikkeling.

## 2.6 Samenvattend

Het Rijk heeft een taak in gebiedsontwikkeling om verschillende redenen.

1. Het afwegen van individuele en gemeenschappelijke belangen voor korte en lange termijn;
2. Ruimte bieden aan functies en activiteiten onder meer voor de ruimtevraag van maatschappelijke vraagstukken (kwalitatief en kwantitatief);
3. Het afstemmen van de inrichting met de samenleving en met andere belanghebbenden.

Het kiezen voor integrale gebiedsontwikkeling gefinancierd door het Rijk hierbinnen kan ook weer om verschillende redenen:

- Oplossen van frictie tussen nationale sectorale ruimteclaims;
- Vergroten van de effectiviteit van nationale sectorale belangen;
- Vergroten van de efficiency door een gecoördineerde nationale aanpak;<sup>35</sup>
- Inzet op ruimtelijke kwaliteit (zie ook hoofdstuk 1).

Hiervoor zijn in de tijd verschillende instrumenten ingezet (zie tabel 2.6): In 1997 werd gestart met de Nationale Sleutelprojecten. Vervolgens werd hier in 2003 gestart met de regeling BIRK en als laatste is er het Nota Ruimte Budget in 2006 gestart. Wanneer inhoudelijk naar de projecten gekeken wordt, verschoof de focus van investeringen in infrastructuur in het NSP om de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven te vergroten, naar meer integrale gebiedsgerichte aanpakken van centrumgebieden in het BIRK en Nota Ruimte Budget om de ruimtelijke kwaliteit van deze gebieden te verhogen. De subsidies die zijn versterkt onder het BIRK, Nota Ruimte Budget en het NSP hadden met name tot doel de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Dit wordt uitvoeriger onder doel in de volgende tabel beschreven.

**Tabel 2.6 Overzicht van ingezette instrumentarium Gebiedsontwikkeling (NSP, BIRK en Nota Ruimte)**

	Probleem/kans	Doel	Input <sup>36</sup>	Beoogde outcome
NSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Slechte economische omstandigheden in stedelijke centra door suburbanisatie.</li> <li>• Toenemende populariteit trein, waardoor stations kampen met capaciteitsproblemen</li> <li>• Komst HSL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combineren van hoogwaardige bereikbaarheid met het ontwikkelen van een hoogwaardige stationsomgeving die het vestigingsklimaat versterkt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Totaal 1,435 miljard euro beschikbaar voor 6 stationsprojecten, waarvan €346 miljoen voor ruimtelijke kwaliteit (Rotterdam CS €54,5 miljoen NSP-subsidie en Arnhem CS €24,9 miljoen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterken van internationale concurrentiepositie stedelijke regio's.</li> </ul>

<sup>35</sup> RHDV (2019). Doorlichting Ruimtelijke ordening 2014-2019 - Fase 1 – Beleidstheorie en Quick Scan

<sup>36</sup> Het betreft in deze kolom het totale beschikbare budget binnen de drie subsidieregelingen en de bijdrage vanuit deze regelingen aan de zeventien projecten binnen deze evaluatie. Dit is dus geen overzicht van de totale projectkosten. Zie daarvoor tabel 3.4.

	Probleem/kans	Doel	Input <sup>36</sup>	Beoogde outcome
BIRK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stedelijk en landelijk gebied hebben te maken met een verrommeling en de aanwezigheid van belemmerende en risicovolle elementen die een hoogwaardige gebiedsontwikkeling in de weg staan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling van stedelijke netwerken door stimulering centrumfunctie.</li> <li>• Verhogen ruimtelijke kwaliteit</li> <li>• Met relatief beperkte financiële steun Rijk aanmerkelijke resultaten boeken door uitlokken aanvullende investeringen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Totaal €423 miljoen beschikbaar, waarvan €14,5 miljoen voor Arnhem Zuidelijke-Binnenstad, €7,9 miljoen voor Haarlem Spoorzone en €5 miljoen voor Sittard-Geleen Spoorzone (Pre-BIRK).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krachtige steden en vitaal platteland.</li> </ul>
NR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruimte voor wonen, werken en verbetering bereikbaarheid.</li> <li>• Ruimte bieden aan ontwikkeling volgens principe: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.</li> <li>• Complexe opgaven vereisten volgens kabinet een integrale en duurzame aanpak.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het doen van strategische interventies, waarmee op belangrijke plekken in Nederland een hogere kwaliteit wordt bereikt door optimalisering van verschillende beleidsdoelen (i.p.v. maximalisatie van één of enkele sectordoelen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Totaal €1 miljard beschikbaar, waarvan €13 miljoen voor Spoorzone Den Bosch en €10 miljoen voor Maastricht Belvédère.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterking internationale concurrentiepositie Nederland</li> <li>• Bevordering krachtige steden en vitaal platteland</li> <li>• Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden.</li> <li>• Borging van de veiligheid</li> </ul>

## 3 Uitwerking en toelichting projecten

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de zeven onderzochte projecten (zie hoofdstuk 1) en dan specifiek naar het deel waar de Rijksbijdrage betrekking op heeft. De projecten worden achtereenvolgens bekeken aan de hand van de volgende elementen:

- Gebiedsopgave en problematiek
- Doelstellingen
- Ruimtelijke afbakening en programma
- Financiering en Rijksbijdrage
- Voortgang (onderverdeeld in activiteiten en resultaat)

### 3.2 Gebiedsopgave en problematiek

De essentie van een gebiedsopgave is dat belanghebbenden en betrokken partners (te denken valt aan bewoners, gebruikers, bestuurders, etc.) hun probleempercepties inbrengen in het planvormingsproces en er gezamenlijk een probleemdefinitie en oplossingsrichting tot stand komen, die op basis van een integrale aanpak worden opgepakt. In deze paragraaf wordt voor de zeven onderzochte gebieden gekeken naar overeenkomsten hierin.

#### 3.2.1 Inhoud van de projecten (problematiek)

De problematiek van de geanalyseerde projecten heeft verschillende samenhangende kenmerken:

- Het zijn gebieden in of dicht bij centrum met economische potentie;
- Er is sprake van monofunctionele gebieden met sociale uitdagingen;
- Het zijn gebieden waarbij de problematiek zich concentreert rond a) een noodzakelijke functieverandering door functieverval of conflict b) het gebied voldoet niet meer aan de huidige of toekomstige eisen en een upgrade is noodzakelijk met behoud functie;
- De verdere ontwikkeling van het gebied wordt belemmerd door complexe milieuproblematiek en/of barrière-werking ov;
- Er liggen kansen om een beeldbepalend gebied te ontwikkelen.

#### **Centrum stedelijke gebieden met potentie**

De verschillende projecten liggen allemaal in, dan wel, in de buurt van het centrum en hebben dus een groot aantal voorzieningen in de nabijheid. De gebieden hebben dus zeer veel potentie om een belangrijke bijdrage te leveren aan de bredere opgave van gemeenten om te voldoen aan de vraag naar geschikte binnenstedelijke locaties voor wonen, werken, detailhandel en recreatie.

#### **Monofunctionele gebieden met sociale uitdagingen**

De gebieden hebben een monofunctioneel karakter, met een focus op enerzijds industriële activiteiten dan wel ov-knooppunt. De verouderde fabrieksterreinen kennen daarnaast veel leegstand. Dit betekent dat de gebieden, zeker in de avonduren, vaak verlaten zijn en veelal last hebben van drugsoverlast en criminaliteit.

### Projecten met verschillende problematiek: functieverandering en herstructurering

We kunnen twee soorten projecten onderscheiden:

- Projecten waarbij de bestaande (industriële) functie in verval is of hevig conflicteert met andere functies (Maastricht Belvédère en Den Bosch Kop van 't Zand, Sittard-Geleen), waardoor een verandering van de hoofdfunctie noodzakelijk;
- Herstructureringsprojecten, waarbij het gebied of elementen in het gebied niet meer voldoen aan de huidige eisen (Rotterdam CS, Arnhem CS en Arnhem-Zuidelijke Binnenstad) en dus een upgrade vereisen zonder een grootschalige functieverandering.

### Herontwikkeling belemmerd door milieuproblematiek en/of barrière-werking infrastructuur

In de gebieden gaat het vaak om een combinatie van verschillende problematieken die het functioneren van het gebied negatief beïnvloeden. Belangrijke terugkerende thema's in de projecten zijn:

1. Een complexe milieuproblematiek/overlast: geluid- en geuroverlast, grondverontreiniging;
2. De barrière-werking van infrastructuur: Organische stadsuitbreiding heeft in sommige gevallen ervoor gezorgd dat infrastructuur (wegen, spoor) en bebouwing (bijv. werklocaties) niet op de meest ideale locatie meer liggen en soms zelfs een barrière vormen voor andere wijken en/of buurten in de stad.

Deze twee problemen zorgen ervoor dat de verdere ontwikkeling van de gebieden belemmerd wordt en vraagt om een integrale en meer grootschalige aanpak.

### Kansen voor de ontwikkeling van een beeldbepalend gebied

Veel van de gebieden bezitten historische elementen en zelfs rijksmonumenten. De zorgvuldige integratie van deze historische elementen in het project zorgt voor een uitdaging. Aan de andere kant bieden ze ook kansen voor de ontwikkeling van een beeldbepalend gebied dat bijdraagt aan de economische structuurversterking van de stad.

Onderstaande tabel geeft voor de verschillende projecten weer wat de problematieken op hoofdlijnen waren.

Tabel 3.1 Overzicht gebiedsopgave en achterliggende problematiek per onderzocht project

Gebiedsgerichte projecten		Gebiedsopgave en achterliggende problematiek
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	Stationsgebouw heeft onvoldoende capaciteit om groei reizigersaantallen door mogelijke komst HSL te accommoderen en omgeving voldoet niet aan kwaliteitseisen
	Rotterdam CS	Stationsgebouw heeft onvoldoende capaciteit om groei reizigersaantallen door komst HSL te accommoderen en slechte aansluiting station op binnenstad. Stationsomgeving voldoet niet aan kwaliteitseisen.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Kop van 't Zand	Vervallen binnenstedelijk industrieterrein, waarbij herontwikkeling belemmerd wordt door geluid en stankoverlast.
	Den Bosch Paleisbrug	Spoor zorgt voor barrière tussen Paleiskwartier en historische binnenstad
	Maastricht Belvédère	Vervallen binnenstedelijk industrieterrein, waarbij herontwikkeling belemmerd wordt door complexe milieuproblematiek en aanwezigheid groot aantal rijksmonumenten

Gebiedsgerichte projecten		Gebiedsopgave en achterliggende problematiek
BIRK	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	De kwaliteit van de openbare ruimte en vastgoed sluit niet goed aan op de historische binnenstad. Hierdoor vormt de Zuidelijke Binnenstad een buffer tussen binnenstad en rivier.
	Haarlem Spoorzone	De Spoorzone vormt een barrière tussen de historische binnenstad en de rest van Haarlem. Het stationsplein is erg onoverzichtelijk en niet berekend op de groeiende vervoersstromen.
	Sittard-Geleen Spoorzone	Vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor conflicteert met functies in de nabijheid van het spoor en vormt een veiligheidsrisico

### 3.3 Doelstellingen

Ondanks de vele verschillende typen projecten zijn de doelstellingen van de integrale gebiedsontwikkelingen in deze projecten te categoriseren tot de volgende:

#### **Betere benutting stedelijke ruimte (gebruikswaarde)**

De projecten die bekeken werden kenmerkten zich door het doel van intensief ruimtegebruik, waarbij meerdere functies (wonen, werken, ontspannen, vervoeren, etc.) worden ingepast in het plangebied. Dit moet bijdragen aan het zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte en zorgen voor meer levendigheid in de gebieden.

#### **Economische structuurversterking bewerkstelligen (toekomstwaarde)**

De gebiedsontwikkelingen worden ook aangegrepen om een economische structuurversterking van de regio te bewerkstelligen. De strategische binnenstedelijke locaties van de projecten dienen te zorgen voor aantrekkelijke vestigingsmilieus voor de zakelijke dienstverlening, startups en creatieve industrie en zo een belangrijke impuls geven aan de stedelijke economie.

#### **Hoogwaardige uitstraling van de openbare ruimte en de gebouwen (belevingswaarde)**

In vrijwel alle plannen komt naar voren dat men als doel heeft om een hoogwaardige uitstraling te bewerkstelligen. Dit geldt zowel voor de gebouwde omgeving als voor de openbare ruimte. De projecten willen hiermee ook een visitekaartje voor de stad zijn. Evenals de op het moment van planvorming vaak verrommelde uitstraling van het plangebied. De inzet van de Rijksbouwmeester in deze projecten was dan ook welkom.

#### **Verbetering bereikbaarheid ov en langzaam verkeer (gebruikswaarde, toekomstwaarde)**

In vrijwel alle projecten komt naar voren dat verbetering van de infrastructuur een belangrijk doel is. Voor de NSP projecten is dit logisch, maar ook voor de overige centrumlocaties wordt met name infrastructuur gericht op fietsen, en OV-verbindingen nadrukkelijk meegenomen in de doelstellingen van de plannen. De dominantie van het autoverkeer wordt daarbij zoveel als mogelijk ingeperkt.

#### **Barrières wegnemen (gebruikswaarde)**

Het wegnemen van barrières is een terugkerende doelstelling bij de verschillende projecten. Het wegnemen van deze barrières wordt op verschillende manieren bewerkstelligd. Zo wordt ingezet op verdichting en functiemenging, zodat een levendig gebied ontstaat die meer samenhang vertoont met omliggende wijken met dezelfde karakteristieken (Arnhem Zuidelijke-Binnenstad). Ook worden er gebieden met elkaar verbonden door loopbruggen die juist complementair zijn (Sittard-Geleen en Den Bosch). Tot slot, wordt er in een groot aantal projecten ook barrières weggenomen door



herstructurering van straten(patronen) en ontwarring van vervoersstromen, zodat het gebied beter toegankelijk wordt voor voetgangers en fietsers.

In onderstaande tabel zijn de doelstellingen per onderzocht project weergegeven.

**Tabel 3.2 Overzicht doelstellingen per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Doelstellingen per project
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	De ontwikkeling van een nieuw multimodaal ov-knooppunt met nieuwe commerciële voorzieningen, die de verdere economische groei van de regio stimuleert
	Rotterdam CS	De ontwikkeling van een nieuw multimodaal ov-knooppunt, verdere verdichting en nieuwe functies voor een aantrekkelijk vestigingsmilieu en betere aansluiting station op omliggende wijken.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Kop van 't Zand	Herontwikkeling van het gebied met ruimte voor wonen, werken, recreëren en vooral cultuur.
	Den Bosch Paleisbrug	Verbinden van Paleiskwartier met binnenstad, wat moet bijdragen aan verdere ontwikkeling Paleiskwartier
	Maastricht Belvédère	Herontwikkeling gebied om te voldoen aan behoefte in wonen, werken, recreëren en cultuur en tegelijkertijd aanpak milieuproblematiek
Budget Investerings Ruimtelijke Kwiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Een betere samenhang tussen de historische binnenstad, Arnhem Centraal en de Rijn door herstructurering, functiemenging en een hoogwaardige buitenruimte in de Zuidelijke Binnenstad.
	Haarlem Spoorzone	Het wegnemen van de scheiding tussen stadsdelen door herstructurering, functiemenging, ontwarring van modaliteiten en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit
	Sittard-Geleen Spoorzone	Het ontwikkelen van veiligheidsvoorzieningen in combinatie met sport- en recreatievoorzieningen, sanering van woonwijk en fiets- en voetgangersbrug.

### 3.4 Ruimtelijke afbakening en programma

In tabel 3.3 is het programma per project weergegeven. Dit overzicht geeft de planvorming weer ten tijde van het verlenen van de subsidie en is nadien bij veel projecten aangepast. Op basis van tabel 3.3 en de factsheets kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

#### **Programma gericht op vergroten van binnenstedelijke functies**

De programma's van de onderzochte projecten richten zich op het vergroten van de binnenstedelijke functies doormiddel van het toevoegen van woningen, kantoorfuncties, detailhandel en leisure. Vrijwel alle projecten hebben deze onderdelen integraal in zich. Een uitzondering vormt het project Sittard-Geleen. Hoewel daar voor de financiële crisis ook de ambitie was om Bedrijvenstad Fortuna verder uit te breiden is uiteindelijk gekozen om juist de sanering van de wijk Mijn-Zuid onderdeel te laten zijn van het project. Dit project kent dan ook een afname van het woningbestand en bevat geen toevoeging van kantoren en detailhandel. Als pre-BIRK project is Sittard-Geleen vooral gericht op het vergroten van de externe veiligheid.

### Cultuur belangrijke aanjager gebiedsontwikkeling

Bij veel projecten zijn flinke hoeveelheden vierkante meters aan kantoorruimte en culturele instellingen voorzien. In de praktijk kwam de ontwikkeling van kantoren veelal tot stilstand tijdens de crisis en heeft de culturele sector een belangrijke rol gespeeld als aanjager van de gebiedsontwikkeling, vooral bij Den Bosch Kop van 't Zand, Maastricht Belvédère en Arnhem Zuidelijke Binnenstad. Culture en publieke voorzieningen moesten zorgen voor levendigheid in de gebieden en de gebieden een identiteit geven.

### Programma's bestaan uit deelplannen en -deelgebieden.

Een ander kenmerk is dat de programma's uit deelprojecten, deelgebieden en verschillende fases bestaand. Deze deelgebieden en -projecten kennen verschillende stakeholders, financiers en doelstellingen. Kenmerkend hierbij is ook dat de uitvoering van de deelprojecten niet in alle gevallen volgens planning verloopt (zie hiervoor ook voortgang) en dit de voortgang van andere deelprojecten negatief kan beïnvloeden door hun onderlinge samenhang.

### Dominantie deelprojecten

De onderzochte projecten kunnen grofweg worden onderscheiden in twee groepen. Aan de ene kant zijn er de projecten waar één dominant deelproject de boventoon voert. Dit zijn Rotterdam en Arnhem CS, waar de ontwikkeling van de ov-knooppunten (hoewel deze ook bestaat uit vele deelprojecten) als katalysator dienen van de gebiedsontwikkeling. Bij de andere projecten is er veel minder sprake van één deelproject die de gebiedsontwikkeling domineert en is het juist het samenspel van deelprojecten die de gebiedsontwikkeling stuwen.

Tabel 3.3 Overzicht ruimtelijke programma per onderzocht project

Gebiedsgerichte projecten		Oppervlakte plangebied	Programma project			
			Wonen	Kantoor	Detailhandel	Overig
Nieuwe Sleutelprojecten	ArnhemCS	26 ha	150 eenheden	80.000 m <sup>2</sup>	-	5.900 m <sup>2</sup>
	Rotterdam CS	20 ha	30.000 m <sup>2</sup>	80.000-120.000 m <sup>2</sup>	-	14.000 m <sup>2</sup>
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Kop van 't Zand	16 ha	167 eenheden	-	-	4.000 m <sup>2</sup>
	Maastricht Belvédère	280 ha	4.000 w oningen	100.000 m <sup>2</sup>	40.000 m <sup>2</sup>	50.000 m <sup>2</sup>
Budget Investerings Ruimtelijke Kw aliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	-	415 eenheden	45.000 m <sup>2</sup> kantoren	25.000 m <sup>2</sup>	30.000 m <sup>2</sup>
	Haarlem Spoorzone	-	390 eenheden	325.000 m <sup>2</sup>	7.500 m <sup>2</sup>	9.500 m <sup>2</sup>
	Sittard-Geleen Spoorzone	-	Reductie w oningbestand	-	-	-

## 3.5 Financiering en bijdrage Rijk

### 3.5.1 Investeringsvolume en bijdrage van het Rijk

Onderstaande tabel geeft inzicht in de hoogte van het investeringsvolume van de projecten en de rijksbijdrage hierin. Opvallende zaken hierbij staan hieronder opgesomd.

#### Hoogte van de subsidie hangt sterk samen met het instrument

In de hoogte van de financiering van het Rijk zien we verschillen tussen de verschillende soorten subsidies. In de NSP projecten is de Rijksbijdrage zowel absoluut als procentueel gezien hoger dan in de Nota Ruimte en BIRK projecten.

#### Een deel van de totale investeringskosten nog niet bekend

Nog niet van alle projecten zijn de uiteindelijke investeringskosten bekend. Hierbij speelt ook de fasering van de verschillende deelprojecten een rol, met de verschillende betrokkenen en financieringsstromen.

#### Financiële bijdrage van het rijk in BIRK en Nota Ruimte beperkt

Bij de BIRK en de Nota Ruimte projecten lijkt het totaal bedrag beperkt. Wel is dit budget geormerkt voor projecten die een vliegwiel effect (kunnen) hebben op de andere projecten. Overigens is dit ook logisch, gezien de gestelde eisen in de subsidievoorwaarden. Met het BIRK werd beoogd om met relatief weinig extra geld aanmerkelijk betere resultaten te boeken bij ruimtelijke investeringen en saneringen en om slimme investeringen van anderen uit te lokken<sup>37</sup>.

#### Financiering voor aantal (deel)projecten lastig

De financiering voor een aantal (deel) projecten is lastig. Dit komt mede door de economische crisis die de evaluatieperiode doorkruiste. Vooral private investeerders kozen er hierbij regelmatig voor om in minder risicovolle bouwprojecten (bijv. op uitleglocaties) te investeren. Daarnaast hebben er ook overschrijdingen van de bouwkosten plaatsgevonden. Hierdoor zijn sommige bouwprojecten stilgevallen, uitgesteld en/of hebben overheden soms geprioriteerd, waarbij enkel projecten die kostenneutraal konden worden uitgevoerd zijn doorgegaan.

In navolgende tabel zijn de financiële gegevens van de projecten weergegeven.

**Tabel 3.4 Totale financieringsbehoefte en bijdrage Rijk per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Totale financieringsbehoefte	Bijdrage rijk
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	n.b.	Totale bijdrage Rijk € 84 miljoen, waarvan € 24,9 miljoen vanuit NSP-subsidie.
	Rotterdam CS	€ 338,8 miljoen stadszijde en € 295 miljoen spoorzijde.	Definitieve subsidieverstrekking bedroeg 275 miljoen euro, waarvan € 54,5 miljoen NSP-subsidie.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Kop van 't Zand	Totale kosten uitkoop mengvoederbedrijf € 30 miljoen. Er is nog geen compleet beeld van de definitieve kosten gebiedsontwikkeling.	€ 12,5 miljoen euro rijksbijdrage uit Nota Ruimte bestemd voor uitkoop mengbedrijf.

<sup>37</sup> Beleidsregeling Subsidies Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit, 2003.

Gebiedsgerichte projecten		Totale financieringsbehoefte	Bijdrage rijk
	Den Bosch Paleisbrug	Totale kosten Paleisbrug € 17,6 miljoen.	Totale bijdrage Rijk € 6,5 miljoen, mede uit bijdrage Spoorse Doorsnijdingen.
	Maastricht Belvédère	Totale investering € 76,5 miljoen euro per 31-12-2017 (exclusief aansluiting Noorderbrug). Grondexploitatie bij doorstart 2013 van € 384 miljoen en onrendabele top van € 80 miljoen. In 2018 was de onrendabele top teruggebracht tot ca. € 20 miljoen.	€ 10 miljoen Rijksbijdrage uit Nota Ruimte budget. Daarnaast € 60 miljoen euro voor verplaatsing aansluiting Noorderbrug.
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	De totale kosten van de overheidsinvesteringen ten behoeve van het project bedragen tot en met 2020 ca. 100 miljoen euro. De totale omvang van de investeringen in nieuw en bestaand vastgoed tot en met 2020 geschat op tenminste 168 miljoen euro.	€ 14,5 miljoen vanuit BIRK
	Haarlem Spoorzone	Totale investering geraamd op € 88 miljoen	BIRK-subsidie vastgesteld van € 7,9 miljoen.
	Sittard-Geleen Spoorzone	Totale kosten project € 11.475.000	BIRK-subsidie € 5 miljoen en € 1,8 miljoen vanuit Spoorse Doorsnijdingen

### 3.6 Voortgang

Deze paragraaf gaat in op de voortgang van de projecten. De voortgang van de activiteiten van de onderzochte projecten kennen een aantal overeenkomsten. Deze zijn hieronder nader toegelicht.

#### Proces van de lange adem

Gebiedsontwikkeling is een proces van lange adem en de onderzochte projecten onderbouwen dit. De grootschalige projectontwikkelingen zijn doorgaans net voor of rond de eeuwwisseling gestart en pas decennia later deels opgeleverd. Hoewel de projecten volgens de voorwaarden van de subsidieverstrekking zijn afgerond, wordt in veel van de gebieden nog gebouwd, moet de bouw nog beginnen (Den Bosch Kop van 't Zand of wordt er zelfs opnieuw nagedacht over een herstructurering van een deelproject (stationsgebied Haarlem)).

#### Economische crisis heeft projecten vertraagd en veranderd

De macro-economische ontwikkelingen in de periode 2009-2015 hebben een groot deel van de projecten vertraagd en hebben gezorgd voor een aanpassing van de programmering. Vooral vastgoedbeleggers werden in deze tijd voorzichtiger met risicovol beleggen en zijn in een aantal gevallen uit de projecten gestapt. Ook gemeenten werden voorzichtiger met publieke middelen, wat er toe leidde dat een groot aantal projecten helemaal niet is gestart en er een tijdelijke invulling is gegeven aan het gebied (Den Bosch Kop van 't Zand), gekozen is om de accenten in het gebied te verleggen (Maastricht Belvédère) of gekozen is voor een meer organische groei van het gebied (Arnhem Zuidelijke Binnenstad).

#### Stadsontwikkeling is onderhevig aan veel externe invloeden

Zoals in onderstaand schema te zien is, zijn een groot aantal plannen uiteindelijk bijgesteld, uitgesteld of geschrapt. Dit komt grotendeels door toedoen van de bovengenoemde economische

crisis, maar ook doordat er weerstand onder de bevolking kwam tegen een plan (Arnhem Zuidelijke Binnenstad) of omdat niet elke betrokkene (of pandeigenaar) wilde meewerken aan het grotere plan (Haarlem Spoorzone). In sommige gevallen bleek ook dat de plannen uiteindelijk te ambitieus waren en niet pasten bij de ontwikkeling van de stad en regio. Denk bijvoorbeeld aan de nieuwe demografische inzichten bij de gemeente Maastricht, waarbij de stad nu vooral inzet op het behoud van het huidige aantal inwoners in plaats van geprognosticeerde groei met tienduizenden inwoners, waardoor veel minder woningen nodig waren.

**Tabel 3.5** Overzicht voortgang op de activiteiten per onderzocht project

Gebiedsgerichte projecten		Voortgang
Nieuwe Sleutelprojecten	ArnhemCS	Het ambitieuze ontwerp van de ov-terminal zorgde voor een vertraging in de oplevering van het station. Station ArnhemCS werd uiteindelijk in 2015 opgeleverd. Vanaf 2018 is er een start gemaakt met de verdere ontwikkeling van commercieel vastgoed in het omliggende gebied.
	Rotterdam CS	Bij de start van de bouw van Rotterdam CS werd besloten om de vastgoedontwikkeling los te koppelen van het ov-knooppunt. Station Rotterdam CS is in 2014 opgeleverd. In 2019 is de eerste vastgoedontwikkellocatie naast het station gegund.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Kop van 't Zand	In 2008 is de mengvoederfabriek strategisch aangekocht. Door de crisis is besloten de ontwikkeling van de Kop van 't Zand uit te stellen en voor de periode van 10 jaar (2015-2025) het terrein van de mengvoederfabriek beschikbaar te stellen als cultureel en creatieve hotspot. In 2019 is gestart met de uitwerking van het ruimtelijk en functioneel kader van het gebied.
	Den Bosch Paleisbrug	De Paleisbrug is in 2015 opgeleverd als een combinatie van brug en stadspark. Aan de voet van de brug heeft zich een bioscoop gevestigd en worden vele woningen en een hotel gebouwd.
	Maastricht Belvédère	De crisis en nieuwe demografische inzichten hebben in 2013 geleid tot een flinke herziening van de programmering en is een doorstart gemaakt met het project. De ontwikkeling van woningen is flink naar beneden bijgesteld en het accent is verschoven naar detailhandel, bedrijvigheid, natuur en transformatie van erfgoed.
Budget Investerings Ruimtelijke Kwiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	In 2009 werd het ambitieuze masterplan van Solà-Morales ingetrokken na protest tegen de geplande haven en ging het project verder onder de naam Zuidelijke Binnenstad. Na het terugtrekken van enkele ontwikkelaars tijdens de crisis werd ingezet op organische groei van het gebied door te investeren in de openbare ruimte en cultuur.
	Haarlem Spoorzone	In 2010 is de herinrichting van het stationsplein afgerond en in 2012 is het Rode Loperproject (de realisering van een fietsroute naar de binnenstad) opgeleverd. Sinds 2017 wordt er gewerkt aan een volgende herontwikkeling van het stationsgebied van Haarlem, mede door capaciteitsproblemen met bus- en fietsparkeergelegenheden.
	Sittard-Geleen Spoorzone	In 2009 bleek het stedelijk plan voor Bedrijvenstad Fortuna niet haalbaar. Daarom werd er een scopewijziging doorgevoerd, waarbij ingezet werd op een herinrichting van de 50 meter zone aan beide zijden van het spoor met het oog op de externe veiligheid in combinatie met recreatie/sportvoorzieningen.

## 3.7 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn de in beschouwing genomen projecten bekeken aan de hand van de gebiedsopgave en problematiek, doelstellingen van de projecten, ruimtelijk programma, Hiermee volgen we de lijn van het evaluatiekader waarbij we kijken naar de problemen, de doelstellingen, de activiteiten (ruimtelijk programma), de input (rijksmiddelen en overige middelen), en de output (voortgang). In het volgende hoofdstuk 4, zal nader ingegaan worden op de behaalde resultaten en de impact van de projecten.

### Gebiedsopgave en problematiek

De essentie van een gebiedsopgave is dat belanghebbenden en betrokken partners (te denken valt aan bewoners, gebruikers, bestuurders, etc.) hun probleem percepties inbrengen in het planvormingsproces en er gezamenlijk een probleemdefinitie en oplossingsrichting tot stand komen die op basis van een integrale aanpak worden opgepakt. De zeven bekeken projecten hebben op hoofdlijnen vergelijkbare problematieken en kenmerken. Deze zijn:

- Het zijn gebieden in of dicht bij een centrum met economische potentie.
- Er is sprake van monofunctionele gebieden met sociale uitdagingen.
- Het zijn gebieden waarbij de problematiek zich concentreert rond:
  - a) een noodzakelijke functieverandering door functieverval of conflict,
  - b) of het gebied voldoet niet meer aan de huidige of toekomstige eisen en een upgrade is noodzakelijk met behoud functie.
- De verdere ontwikkeling van het gebied wordt belemmerd door complexe milieuproblematiek en/of barrière-werking van het openbaar vervoer.
- Er liggen kansen om een beeldbepalend gebied te ontwikkelen.

### Doelstellingen van de projecten

Om de hiervoor genoemde problematieken op te lossen, zijn de doelstellingen van de gebiedsontwikkelingen in de zeven voorliggende projecten als volgt te categoriseren:

- Betere benutting van de stedelijke ruimte (gebruikswaarde);
- Het bewerkstelligen van economische structuurversterking (toekomstwaarde);
- Het realiseren van hoogwaardige uitstraling van de openbare ruimte en de gebouwen (belevingswaarde);
- Een verbetering van de bereikbaarheid per openbaar vervoer en langzaam verkeer (gebruikswaarde, toekomstwaarde);
- Het wegnemen van fysieke barrières (gebruikswaarde).

Het bereiken van deze doelstellingen moet worden gezien binnen de context van de leegloop van de steden (mede onder invloed van het decentralisatiebeleid) die zich op dat moment al langer voltrok. Uitvoering van de integrale gebiedsontwikkelingen waren mede bedoeld om tot revitalisatie te komen. En hiermee onder andere meer ruimtelijke kwaliteit en verbeterde infrastructuur te bewerkstelligen binnen steden. Door deze vergrote ruimtelijke kwaliteit, was de verwachting dat deze meer economisch aantrekkelijk zouden worden. En hierdoor zou een concurrerende, bereikbaarder, leefbaarder en veiliger Nederland ontstaan (outcome).

### Ruimtelijk programma van de projecten

De genoemde doelstellingen worden bereikt door de uitvoering van het ruimtelijke programma. Wanneer we de ruimtelijke programma's van de zeven projecten bekijken zien we de volgende gemeenschappelijke kenmerken:

- Uitvoering van een programma gericht op het vergroten van binnenstedelijke functies via het toevoegen van woningen, kantoorfuncties, detailhandel en leisure.

- Cultuur vormt in de zeven projecten een belangrijke aanjager voor de gebiedsontwikkeling. Culturele voorzieningen moesten zorgen voor levendigheid in de gebieden en de gebieden een identiteit geven.
- Programma's bestaan uit deelplannen en -deelgebieden: Deze deelgebieden en -projecten kennen verschillende stakeholders, financiers en doelstellingen. Kenmerkend hierbij is ook dat de uitvoering van de deelprojecten niet in alle gevallen volgens planning verloopt en de voortgang van andere deelprojecten hierdoor negatief kan worden beïnvloed door hun onderlinge samenhang.
- Dominantie deelprojecten: aan de ene kant zijn er de projecten waar één dominant deelproject de boventoon voert, maar bij de andere projecten is veel minder sprake van één deelproject die de gebiedsontwikkeling domineert en is het juist het samenspel van deelprojecten die de gebiedsontwikkeling stuwen. De projecten verschillen daarom in aard.

### Investeringsvolume en bijdrage van het Rijk

Belangrijke bevindingen op dit gebied zijn bij de zeven projecten:

- De hoogte van de subsidie hangt sterk samen met het instrument: In de NSP projecten is de bijdrage van het Rijk zowel absoluut als procentueel gezien hoger dan in de Nota Ruimte en BIRK projecten.
- Ondanks dat de Rijksbijdrage en de hoogte van de subsidie bekend en gemaximeerd zijn, is een deel van de totale investeringskosten van alle partijen tezamen niet bekend of in ieder geval in het kader van deze studie lastig te achterhalen: hierbij speelt ook de fasering en de betrokkenheid van verschillende stakeholders bij de verschillende deelprojecten een rol, met de verschillende betrokkenen en financieringsstromen waar het Rijk niet altijd deel van uitmaakt. De financieringsstromen zijn bovendien in veel trajecten gedurende het proces gewijzigd, vanwege de aangebrachte veranderingen in de oorspronkelijke plannen.
- De financiële bijdrage van het Rijk in BIRK en Nota Ruimte is beperkt, met dien verstande dat juist werd beoogd om met relatief weinig extra geld aanmerkelijk betere resultaten te boeken bij ruimtelijke investeringen en saneringen en om slimme investeringen van anderen uit te lokken<sup>38</sup>. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag of dit gelukt is.
- De financiering van een aantal (deel)projecten is lastig, hetgeen mede komt door de economische crisis die de evaluatieperiode doorkruiste.

### Voortgang

De voortgang van de activiteiten van de zeven onderzochte projecten kennen een aantal overeenkomsten, die onderling ook kunnen samenhangen:

- Het zijn processen van de lange adem.
- De economische crisis heeft projecten vertraagd en veranderd.
- Stadsontwikkeling is onderhevig aan veel externe invloeden.

<sup>38</sup> Beleidsregeling Subsidies Budget Inv esteringen Ruimtelijke Kwaliteit, 2003.

## 4 Integrale gebiedsontwikkeling nader beschouwd

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat deze meerwaarde vooral gericht is op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit. In dit hoofdstuk zal voor de zeven projecten dan ook gekeken worden hoe de integrale benadering heeft bijgedragen aan het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit in de gebieden. Ruimtelijke kwaliteit is echter een meerduidig begrip. Daarom zal in paragraaf 4.2 eerst stilgestaan worden bij het concept ruimtelijke kwaliteit en hoe deze toe te passen is.

Naast de effecten op de ruimtelijke kwaliteit wordt in paragraaf 4.3 aan de hand van de geselecteerde projecten ingegaan op de meerwaarde van de Rijksbetrokkenheid door te kijken in welke dit bijdraagt aan:

- Het beter afwegen van nationale sectorale ruimteclaims;
- Borging van nationale sectorale belangen;
- Kosten efficiëntie in de projectontwikkeling;
- Het vergroten van het draagvlak voor de ontwikkelingen

### 4.2 Meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling

#### 4.2.1 *Het meten van leefbaarheidseffecten*

Het probleem bij gebiedsontwikkeling is dat de meerwaarde van deze projecten niet eenduidig vast te stellen is en daarom ook de besluitvorming over deze gebiedsontwikkelingsprojecten een uitdaging vormt. Door de complexe ruimtelijke, economische en maatschappelijke interacties en samenhangen binnen een stad en tussen stad en omland, beïnvloeden verstedelijkingsprojecten al snel het functioneren van de stad in veel van zijn facetten. Hierdoor lopen ook instrumenten die de besluitvorming moet ondersteunen, zoals een MKBA, tegen zijn grenzen aan.

Zo zijn een aantal van de mogelijke effecten van gebiedsontwikkelingen moeilijk te meten en moneteriseren, denk aan natuur, stedelijk schoon en historisch erfgoed. Deze niet of lastig moneteriseerbare kosten en baten worden vaak als PM-post opgevoerd in een MKBA, maar spelen vaak juist een belangrijke rol in gebiedsontwikkeling en hangen samen met de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast kan het moeilijk zijn om te bepalen of en in hoeverre de samenhang tussen de onderdelen van een gebiedsontwikkeling een meerwaarde oplevert. Bijvoorbeeld agglomeratie- of synergie-effecten zijn nog lastig te waarderen. Dat zijn echter juist de argumenten om voor een integrale gebiedsontwikkeling te kiezen. Er is dan ook kritiek gekomen op het gebruik van de MKBA bij het beoordelen van gebiedsontwikkeling projecten, aangezien deze een onvolledig en onvolkomen beeld zou geven van de effecten van gebiedsontwikkeling, en daarmee ook de maatschappelijke baten niet goed weergeeft <sup>39</sup>.

Als reactie hierop heeft het CPB onderzoek verricht naar de leefbaarheidseffecten van integrale gebiedsontwikkelingen om beter te kunnen inschatten wanneer integrale projecten maatschappelijk rendabel zijn. Hierbij is gekeken naar de ondertunneling van de A2 bij Maastricht (Tijm et al., 2018), de stations vernieuwing in Arnhem, Breda en Tilburg (Ruijven, et al., 2019) en de spoortunnel in

<sup>39</sup> Romeijn & Renes. (2013) – Plannen voor de Stad



Delft (Ruijven & Tijm, 2019) onderzocht. In de studies zijn de effecten van de knooppunt-ontwikkeling bij de nieuwe stations en de toegenomen leefbaarheid door de ondertunneling in Maastricht en Delft bepaald aan de hand van de ontwikkeling van de huizenprijzen. Deze studies leverden wisselende resultaten op. Bij de A2 Maastricht werd een leefbaarheidswinst voor bestaande huizen binnen één kilometer van 220 miljoen euro berekend. Aanzienlijk hoger dan de 12 miljoen euro uit de MKBA. De ondertunneling van het spoor in Delft heeft zelfs een winst in leefbaarheid opgeleverd van 400 miljoen euro.

Bij de stations projecten is het beeld meer divers. Waar in Tilburg en Breda een stijging van de huizenprijzen ten noorden van het station werd gemeten in de onderzochte periode, werd juist een daling van de huizenprijzen ten zuiden van de stations in Breda en Arnhem geconstateerd. Diverse verklaringen zijn mogelijk voor de grote variatie in de effecten van de drie stationsgebiedsprojecten (zie Ruijven et al., 2019). Zo lijkt het aannemelijk dat de positieve effecten op huizenprijzen in het noorden van Breda en Tilburg samenhangen met het wegnemen van stedelijke barrières door het verwijderen van de rangeerterreinen. De daling van de huizenprijzen in Arnhem kan samenhangen met de overlast van de uitvoering van werkzaamheden en de onzekerheid over hoe lang die nog door zal gaan.

De studies van het CPB laten zien dat de leefbaarheidsbaten van gebiedsontwikkelingen omvangrijk zijn en vaak onderschat worden. De studies van het CPB vormen daarmee een waardevolle toevoeging op de bestaande methodiek om kosten en baten in te schatten. De studies hebben echter alleen betrekking op bestaande woningen en worden de effecten op andere functies niet meegenomen. Tevens zijn de leefbaarheidseffecten met onzekerheid omgeven en niet zondermeer ter vertalen naar andere typen integrale projecten<sup>40</sup>. Tot slot, door te kijken naar de ontwikkeling van de huizenprijzen worden de verschillende leefbaarheidsbaten samen genomen en is het daarom niet mogelijk is om de effecten afzonderlijk te beoordelen en te koppelen aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Aangezien er voor de projecten in deze studie (buiten Arnhem CS) geen informatie beschikbaar is over ontwikkelingen in de vastgoedwaarden door de integrale ruimtelijke interventie, hebben wij in deze studie gekozen voor een meer kwalitatieve benadering van de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling.

#### 4.2.2 Ruimtelijke kwaliteit beoordelen

Ondanks de centrale rol van ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkelingen, wordt ruimtelijke kwaliteit vooral gekenmerkt als een concept met vele dimensies en is operationalisering meestal niet eenduidig. Er zijn in de afgelopen decennia dan ook vele pogingen gedaan om het begrip te concretiseren. Een van de bekendste voorbeelden hiervan is de Matrix ruimtelijke kwaliteit van Hooimeijer en collega's<sup>41</sup>. In deze matrix worden drie kwaliteitskenmerken onderscheiden (gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde). **Gebruikswaarde** gaat om de doelmatigheid en functionele samenhang van de inrichting. De **belevingswaarde** gaat om de diversiteit, de identiteit en schoonheid van een gebied. Tot slot, heeft de **toekomstwaarde** betrekking op de duurzaamheid, aanpasbaarheid en beheersbaarheid van het gebied.

Aan ruimtelijke kwaliteit kan concrete invulling gegeven worden door rekening te houden met de verschillende belangen en belanghebbenden in een gebied. In de matrix voor ruimtelijke kwaliteit zijn de drie kwaliteitskenmerken gekoppeld aan vier soorten belangen: economisch, sociaal, ecologisch en cultureel. Voor elk maatschappelijk belang gelden dus andere kwaliteitscriteria (zie tabel 4.1). Deze aspecten moeten niet gezien worden als normatieve criteria waaraan een project of gebied moet voldoen. Wat uiteindelijk ruimtelijke kwaliteit is, verschilt per gebruiker en de doelen

<sup>40</sup> Zie ook Ruijven & Tijm, 2019

<sup>41</sup> Hooimeijer et al. (2001), *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*

die deze nastreeft. Deze waarden en belangen variëren dan ook sterk in tijd, plaats, belang en schaalniveau. De matrix dient dan ook vooral als analysekader en wij zullen deze in de volgende paragraaf toepassen op de verschillende projecten om de meerwaarde van gebiedsontwikkeling in termen van ruimtelijke kwaliteit te duiden. Daartoe hebben wij allereerst de concepten uit de matrix verder geoperationaliseerd. De uitwerking hiervan is in bijlage 3 te vinden.

**Tabel 4.1 Matrix ruimtelijke kwaliteit: kwaliteitskenmerken en belangen**

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency Bereikbaarheid Complementariteit Meervoudig gebruik	Toegang Keuzemogelijkheden Veiligheid	Veiligheid Verontreiniging Veilig Versnippering	Educatieve waarde Ontmoeting Diversiteit
Belevingswaarde	Imago Attractiviteit	Veiligheidsgevoel Verbondenheid Gelijkwaardigheid	Ruimte, rust Schoonheid Duisternis	Schoonheid Contrast Eigenheid
Toekomstwaarde	Flexibiliteit Adaptiviteit Innovatie	Insluiting Sociaal draagvlak	Voorraden Ecosystemen	Erfgoed Integratie Vernieuwing

Eerst zal de matrix worden ingevuld met inzichten vanuit de *theorie*: *wat zou de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling moeten zijn?* Vervolgens zijn de inzichten uit *eerdere evaluaties* gebruikt om te kijken wat de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling is geweest. Ten slotte is op basis van ons *eigen onderzoek* (waaronder interviews met betrokkenen) de kennis uit deze evaluaties aangevuld. Op die manier is bepaald wat de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling is geweest voor de 7 projecten die in dit rapport centraal staan in termen van ruimtelijke kwaliteit. In de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit is specifiek aandacht geschonken aan de bijdrage van de afgesproken kwaliteitsdragers bij de subsidieverstrekking (bijlage 2).

#### 4.2.3 Economisch

##### **Gebruikswaarde**

Door ruimtelijke activiteiten te concentreren (allocatie-efficiency) kunnen deze functies elkaar versterken (complementariteit, de zogenoemde agglomeratievoordelen) en de menging van functies zorgen voor een levendig gebied (meervoudig gebruik). Deze mix van functies zorgt er weer voor dat de bereikbaarheid verbetert door de reductie van noodzakelijke verplaatsingen. Omgekeerd draagt een verbetering van de bereikbaarheid bij aan de mogelijkheden tot intensivering van het ruimtegebruik

Bij de stationsprojecten Haarlem, Arnhem en Rotterdam CS is vooral de verbetering van de bereikbaarheid ingezet om de aantrekkelijkheid van de stationsomgeving als vestigingsmilieu te verbeteren en zodoende te zorgen voor een intensivering van het ruimtegebruik. Bij projecten als Maastricht Belvédère en Den Bosch Kop van 't Zand heeft de herbestemming van een monofunctioneel gebied ervoor gezorgd dat door functiemenging een levendig gebied is ontstaan en de gebruikswaarde van het gebied is toegenomen.

**Tabel 4.2 Effecten op economische gebruikswaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op gebruikswaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	Project sterk gericht op verbetering bereikbaarheid per OV. Bijdrage Rijk vooral gericht op stationsgebouw en buitenruimte, waardoor overstapmogelijkheden tussen modaliteiten sterk is verbeterd en aantrekkelijk entree tot centrum is gecreëerd. Verbeterde bereikbaarheid draagt bij aan gebruikswaarde gebied door verhogen vestigingskwaliteit, wat heeft geresulteerd in aanvullende investeringen in vastgoed stationsomgeving.
	Rotterdam CS	Project sterk gericht op verbetering bereikbaarheid per OV. Bijdrage Rijk vooral gericht op stationsgebouw en buitenruimte, waardoor overstapmogelijkheden tussen modaliteiten sterk is verbeterd en aantrekkelijk entree tot centrum is gecreëerd. Verbeterde bereikbaarheid draagt bij aan gebruikswaarde gebied door verhogen vestigingskwaliteit, wat heeft geresulteerd in aanvullende investeringen in vastgoed stationsomgeving.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	Project als geheel is gericht op centrumontwikkeling Paleiskwartier. Rijk heeft hieraan bijgedragen via financiële bijdrage aan brug. Hierdoor is ontsluiting Paleiskwartier sterk verbeterd en gebruikswaarde gebied toegenomen. Dit resulteerde in komst bioscoop en andere (publieke) voorzieningen.
	Den Bosch Kop van het Zand	Bijdrage Rijk gericht op uitkopen mengvoederfabriek waardoor belemmering op herontwikkeling gebied weg wordt genomen en flinke toename gebruikswaarde gebied mogelijk wordt gemaakt. Dit heeft geresulteerd in de komst van vele culturele voorzieningen, horeca en lokale ondernemers, wat de levendigheid van het gebied heeft verhoogd.
	Maastricht Belvédère	Gaat om herbesteding van industrieel erfgoed (o.a. Sphinx) tot multifunctioneel centrumgebied. Bijdrage Rijk bestemd voor betere ontsluiting en verbinding gebied (verleggen aanlandingsbrug), bijdrage restauratie en herbesteding erfgoed en bodemsanering. Dit heeft een positief effect gehad op gebruikswaarde gebied, waarbij een groot aantal samenhangende functies is toegevoegd (o.a. Student Hotel en UNU-Merit).
Budget Investeringen Ruimtelijke Kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Project gericht op organische groei centrumgebied, gestimuleerd door investeringen in buitenruimte (mede gefinancierd door Rijk). Effect investeringen in buitenruimte op gebruikswaarde zichtbaar in transformatie verpauperde panden, nieuw bouwprojecten en komst nieuwe horeca in leegstaande plinten.
	Haarlem Spoorzone	Project gericht op verbetering bereikbaarheid per OV via herontwikkeling stationsplein, verbetering (fiets/wandel) verbinding met centrum en herstel bolwerk. Effect investeringen in buitenruimte op gebruikswaarde zichtbaar via verbetering overstapmogelijkheden tussen modaliteiten en entree tot centrum.
	Sittard-Geleen Spoorzone	Door de aanleg van busvoorzieningen, sanering woonwijk en ingebruikname veiligheidszone, wordt de externe veiligheid van het gebied verhoogd. Toename gebruikswaarde gebied door combinatie met sport- en recreatievoorzieningen, alsmede toename bereikbaarheid door fiets- en voetgangersbrug.

## Belevingswaarde

Een goede afstemming van functies en beeldbepalende elementen doormiddel van een integrale benadering kan positief bijdragen de beleving en attractiviteit van een gebied. Mede door de bijdrage van het Rijk is het mogelijk geworden om enkele nieuwe iconen te ontwikkelen in de verschillende steden, historisch erfgoed te herbestemmen en/of te zorgen voor een grote opwaardering van de buitenruimte. Dit heeft gezorgd voor een positief effect op de belevingswaarde van de gebieden en diende als vliegwiel effect op de omgeving. Denk bijvoorbeeld aan het project Arnhem Zuidelijke-Binnenstad, waarbij de investeringen in de openbare ruimte een groot aantal investeerders heeft overtuigd om de omliggende panden te transformeren of nieuwbouwprojecten op te starten. Of hoe in Maastricht het behoud van het industrieel erfgoed in combinatie met culturele voorzieningen vele creatieve ondernemers en toeristen aantrekt. De uitstraling van deze gebieden beperkt zich dan ook vaak niet alleen tot de directe omgeving, maar heeft ook een positief effect op het imago van de rest van de stad en regio. Een goed voorbeeld hiervan is de toenemende populariteit van Rotterdam onder bewoners, bedrijven en toeristen, die mede veroorzaakt is door het nieuwe station en zijn omgeving.

**Tabel 4.3 Effecten op economische belevingswaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op belevingswaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	Bijdrage Rijk aan stationsgebouw en buitenruimte heeft uitdagend ontwerp mogelijk gemaakt en daarmee iconische werking stationsgebouw en omgeving vergroot.
	Rotterdam CS	Bijdrage Rijk aan stationsgebouw en buitenruimte heeft uitdagend ontwerp mogelijk gemaakt en daarmee iconische werking stationsgebouw en omgeving vergroot.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	Door dubbelfunctie als fysieke verbinding tussen oude binnenstad met omgeving en inrichting brug als stadspark is iconische waarde en de daarmee samenhangende belevingswaarde verhoogd.
	Den Bosch Kop van het Zand	Aankoop oude mengvoederfabriek maakt instandhouding en herbestemming monumentaal erfgoed mogelijk waardoor diversiteit in functies en belevingswaarde gebied is toegenomen.
	Maastricht Belvédère	De herbestemming van monumentaal erfgoed heeft gezorgd voor een gebied met een grote diversiteit in functies. Mix van historische gebouwen, ruwe industriële randjes en culturele functies draagt bij aan hip imago Sphinxkwartier en daarmee hoge belevingswaarde.
Budget Investeringen Ruimtelijke Kwiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	De verbetering van de buitenruimte en herstructurering stratenpatroon heeft gezorgd voor een meer samenhang gebied met een diversiteit van (nieuwe) functies. De Sint-Jansbeek is een beeldbepalend historisch element in het gebied die, tezamen met de toegenomen levendigheid in het gebied, zorgt voor een hoge belevingswaarde.
	Haarlem Spoorzone	De herinrichting van het stationsplein en het stadspark heeft een positieve bijdrage geleverd aan de belevingswaarde van het gebied door het wegnemen van barrièrefuncties, waardoor meer samenhang ontstaat tussen stadsdelen.
	Sittard-Geleen Spoorzone	De combinatie van sport en recreatiefuncties verhoogt de diversiteit in het gebied en daarmee de belevingswaarde. De komst van het Tom Dumoulin park heeft het imago van het gebied en de regio versterkt.

## Toekomstwaarde

Een integrale benadering kan bijdragen aan het creëren van de juiste condities voor een gebied om in te spelen op veranderingen in de maatschappij en tot innovatieve oplossingen te komen.

De projecten hebben allemaal last gehad van de economische crisis. De integrale aanpak maakte het echter mogelijk om flexibel in te spelen om de veranderende marktomstandigheden door de prioritering bij deelprojecten en segmenten te verschuiven, te kiezen voor een meer organische ontwikkeling of juist een tijdelijke invulling met nieuwe innovatieve bedrijven en culturele experimenten.

**Tabel 4.4 Effecten op economische toekomstwaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op toekomstwaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	-
	Rotterdam CS	Door de ontwikkeling van het ov-knooppunt en de buitenruimte los te koppelen van de ontwikkeling van vastgoed kon de vaart in de ontwikkeling van het station gehouden worden en beter ingespeeld worden op de markt vraag.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	-
	Den Bosch Kop van het Zand	Door het gebied aan te wijzen als locatie voor culturele experimenten, vooruitlopend op de daadwerkelijke stedelijke ontwikkeling die door de crisis was uitgesteld, is een aantrekkelijk gebied ontstaan voor cultuur, horeca, evenementen en lokale ondernemers.
	Maastricht Belvédère	Door de veranderende vraag als gevolg van de economische crisis en nieuwe demografische inzichten was een aanpassing van de programmering noodzakelijk. Het masterplan bood voldoende ruimte om het programma flink terug te schroeven en accenten in de ontwikkeling te verschuiven (van woningen naar infrastructuur en transformatie), maar zorgde tegelijkertijd voor samenhang tussen deelprojecten.
Budget Investerings Ruimtelijke Kwiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Door de veranderende vraag als gevolg van de economische crisis was en lokale weerstand tegen de plannen was een aanpassing van de programmering noodzakelijk. Er is gekozen voor een organische groei die gestimuleerd werd door investeringen in de buitenruimte.
	Haarlem Spoorzone	Het stationsplein bleek niet toekomstbestendig en wordt nu integraal herontwikkeld met de rest van de stationsomgeving.
	Sittard-Geleen Spoorzone	Door de koppeling van de sanering van Mijn-Zuid aan het instellen van een veiligheidszone werden twee doelen aan elkaar gekoppeld: reductie veiligheidsrisico's en ontwikkeling toekomstbestendig werk.

### Gebruikswaarde

Gebiedsontwikkeling kan de sociale gebruikswaarde van een gebied voor een breed publiek verhogen door barrières weg te halen en het gebied beter toegankelijk te maken, voorzieningen beter bereikbaar worden en daarmee ook de keuzemogelijkheden van het publiek en de veiligheid in het gebied wordt verhoogd.

Het wegnemen van barrières speelt een belangrijke rol in alle projecten. Dit wordt op verschillende manieren bewerkstelligd. Zo wordt ingezet op verdichting en functiemenging, zodat een levendig gebied ontstaat die meer samenhang vertoont met omliggende wijken met dezelfde karakteristieken (Arnhem Zuidelijke-Binnenstad). Ook worden er gebieden die juist complementair zijn met elkaar verbonden via nieuwe infrastructuur in de vorm van fiets- en voetgangersbruggen (Sittard-Geleen en Den Bosch). Tot slot, wordt er in een groot aantal projecten ook barrières weggenomen door herstructurering van straten (patronen) en ontwarring van vervoersstromen, zodat het gebied beter toegankelijk wordt, vooral voor voetgangers en fietsers.

**Tabel 4.5 Effecten op sociale gebruikswaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op gebruikswaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	Het project heeft gezorgd voor het wegnemen van barrières richting het centrum, waardoor het gebied veiliger is geworden voor voetgangers. Daarnaast zijn vervoersmiddelen bij elkaar gebracht, waardoor mensen makkelijker kunnen overstappen.
	Rotterdam CS	Het project heeft gezorgd voor het wegnemen van barrières richting het centrum (onder andere de verbreding van de Weenatunnel en wijziging tramvoering), waardoor het gebied veiliger is geworden voor voetgangers. Daarnaast zijn vervoersmiddelen bij elkaar gebracht, waardoor mensen makkelijker kunnen overstappen.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	De Paleisbrug verbindt het Paleiskwartier met de oude binnenstad. Door de diagonale lift is het een verbinding voor een brede doelgroep.
	Den Bosch Kop van het Zand	Door het uitkopen van het mengvoederbedrijf en de ontwikkeling van het terrein tot experiment locatie, is het gebied toegankelijk geworden voor een breed publiek. Dit heeft geresulteerd in een hoge sociale gebruikswaarde.
	Maastricht Belvédère	Door de restauratie en herbestemming van fabriekshallen en het verleggen van infrastructuur zijn barrières weggenomen en is het gebied toegankelijk geworden voor een breed publiek. Daarnaast zijn in het gebied woningen ontwikkeld voor verschillende doelgroepen.
Budget Investeringen Ruimtelijke Kwiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	De herinrichting van straten en herstructurering van het stratenpatroon heeft het gebied veiliger gemaakt voor voetgangers, waardoor de bereikbaarheid van de Zuidelijke Binnenstad sterk verbeterd is. Daarnaast zijn er woningen ontwikkeld voor verschillende doelgroepen.
	Haarlem Spoorzone	De komst van de Rode Loper en het uit elkaar trekken van vervoersstromen heeft de bereikbaarheid en veiligheid van het station sterk verbeterd voor langzaamverkeer. Daarnaast zijn vervoersmiddelen bij elkaar gebracht, waardoor mensen makkelijker kunnen overstappen.
	Sittard-Geleen Spoorzone	De komst van de fiets- en voetgangersbrug heeft ervoor gezorgd dat de schoolgaande jeugd veilig naar school kunnen fietsen. Tevens vormt het een belangrijke verbinding voor de bewoners Mijn-Zuid naar de supermarkten aan de andere kant van het spoor. De sanering van de

Gebiedsgerichte projecten		Effect op gebruikswaarde
		wijk heeft de veiligheidsrisico's verlaagd en de wijk toegankelijk gemaakt voor hogere inkomens.

### Belevingswaarde

Integrale gebiedsontwikkeling kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verbondenheid van mensen met een gebied door het gevoel van onveiligheid weg te nemen en bij te dragen aan de ruimtelijke gelijkwaardigheid.

Uit de gesprekken die Ecorys heeft gevoerd komen ook voorbeelden naar voren waaruit blijkt dat integrale gebiedsontwikkeling een positief effect heeft gehad op de sociale veiligheid. Zo heeft de gebiedsontwikkeling in Sittard Spoorzone, waarin het verbeteren van de externe veiligheid rondom het spoor werd gecombineerd met sport- en recreatievoorzieningen, ertoe geleid dat het gebied veel levendiger is geworden. Ook de gebiedsontwikkeling van Rotterdam CS heeft geleid tot een afname van drugsoverlast en het veiligheidsgevoel verhoogd, met name in de fiets- en voetgangerstunnel.

De gebiedsontwikkelingen hebben ook bijgedragen aan het slechten van sociaaleconomische en mentale barrières, zoals in Arnhem tussen de zuidelijke en historische binnenstad en in Sittard-Geleen bij de wijk Mijn-Zuid. Deze gebieden zijn veel meer verbonden met de rest van de stad en het imago van de wijken is aanzienlijk verbeterd.

**Tabel 4.6 Effecten op sociale belevingswaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op belevingswaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	De menging van functies direct in de omgeving van het centraal station (kantoren, bioscoop en horeca) heeft de levendigheid en veiligheidsgevoel verhoogd.
	Rotterdam CS	Bij de herontwikkeling van het station en de buitenruimte hoorde een aanpak van drugshandel, wat de sociale veiligheid heeft verhoogd. Tevens heeft de verbouwing van de Provenierstunnel, een belangrijke verbinding tussen de Provenierswijken het centrum, met lichtkoepels en nieuwe verlichting bijgedragen aan verhoogd veiligheidsgevoel.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	Het verlichtingsplan bij de brug draagt bij aan een verhoogd veiligheidsgevoel.
	Den Bosch Kop van het Zand	De menging van functies in het gebied verhoogt de levendigheid over de dag en draagt bij aan een verhoogd veiligheidsgevoel.
	Maastricht Belvédère	De menging van functies in het gebied verhoogt de levendigheid over de dag en draagt bij aan een verhoogd veiligheidsgevoel.
Budget Investerings Ruimtelijke Kwiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	De aanpak van de Zuidelijke Binnenstad zorgt voor meer gelijkwaardigheid van het gebied tot de historische binnenstad, zowel qua buitenruimte, voorzieningen als woningbestand. Dit draagt bij aan het doorbreken van het negatieve imago van dit deel van de binnenstad.
	Haarlem Spoorzone	-
	Sittard-Geleen Spoorzone	De aanloop van hondenuitlaters richting de groenstrook langs het spoor zorgt voor een verhoogd veiligheidsgevoel bij Bedrijvenstad Fortuna. De sanering van de wijk Mijn-Zuid en

Gebiedsgerichte projecten		Effect op belevingswaarde
		de toevoeging van Tom Dumoulin campus draagt bij aan doorbreken negatief imago.

## Toekomstwaarde

Door burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de totstandkoming en instandhouding van een gebied ontstaat een robuuster gebied en meer draagvlak voor het project.

Bij de meeste projecten is wel een vorm van inspraak door burgers en maatschappelijke organisaties aanwezig geweest. Het verschil zit hem met name in de mate van participatie en het moment waarop dit plaats vindt. Bij een aantal projecten werden burgers vooral aan het einde van de planontwikkeling gehoord en mochten zij bijvoorbeeld alleen hun stem uitbrengen op een bepaalde variant van het plan. Dit resulteerde in protest en uiteindelijk het intrekken van plannen. Zeker na de crisis is een veel actievere participatie van burgers en maatschappelijke organisaties te zien bij de vormgeving van plannen, maar ook de vormgeving van het gebied zelf.

**Tabel 4.7 Effecten op toekomstwaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op toekomstwaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	Het eerste masterplan leidde tot hevig protest onder bewoners, vanwege de geplande sloop van woningen. Na twee jaar werd het masterplan ingetrokken en onder leiding van een nieuwe architect gewerkt aan een nieuw masterplan, waarin de zorgen van de bewoners waren meegenomen.
	Rotterdam CS	Bij het eerste masterplan werden thematische werkgroepen ingesteld, zodat burgers konden participeren. Na de afwijzing van het masterplan wordt gewerkt aan een nieuw plan met minder directe betrokkenheid van burgers.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Kop van 't Zand	Op dit moment wordt er gewerkt aan een gezamenlijk ruimtelijk kader voor de Kop van 't Zand en Ortenpoort-Zuid. Bij de planontwikkeling worden ook actief burgers betrokken. Onder andere via het Kort & Krachtig Festival, waar burgers kansen en ideeën konden uitwisselen.
	Den Bosch Paleisbrug	Er was een inspraakmogelijkheid, maar hier is geen gebruik van gemaakt.
	Maastricht Belvédère	Bij de ontwikkeling van het Frontenpark is veel aandacht geweest voor burgerparticipatie. Ook in de toekomst moet het Frontenpark ruimte bieden voor burgerparticipatie en initiatieven van bewoners van Maastricht
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Middels een Referendum konden burgers stemmen over drie havenvarianten. Bij de bevolking was echter weinig steun voor een haven en was de opkomst erg laag. Na het afwijzen van het masterplan werd er samen met burgers gewerkt aan een nieuw plan voor het gebied.
	Haarlem Spoorzone	Bij de ontwikkeling van het masterplan zijn enkele inloopbijeenkomsten georganiseerd en de commentaren meegenomen in het concept definitief ontwerp. Ook bij de huidige ontwikkeling van een toekomstvisie voor het stationsgebied zijn vele klankbordgroepen actief.



Gebiedsgerichte projecten		Effect op toekomstwaarde
	Sittard-Geleen Spoorzone	De herontwikkeling van Mijn-Zuid en betere ontsluiting draagt bij aan het doorbreken van de negatieve spiraal en aan een beter toekomstperspectief voor bewoners

#### 4.2.5 Ecologisch

##### Gebruikswaarde

De ecologische gebruikswaarde heeft betrekking op zowel de externe negatieve effecten die functies veroorzaken (geluid, stank, luchtkwaliteit, verontreiniging) en de verkeersstromen die functies met zich meebrengen. Een integrale benadering maakt het mogelijk om deze negatieve externe effecten op de veiligheid te voorkomen, beperken of weg te nemen en zo kan de gebruikswaarde voor andere functies toenemen.

Het verbeteren van de leefbaarheid en daarmee het verhogen van de gebruikswaarde speelt bij alle projecten een belangrijke rol. Vooral bij de projecten Maastricht Belvédère en Den Bosch Kop van 't Zand was er door de complexe milieuproblematiek een belangrijke uitdaging om het gebied geschikt te maken voor herbestemming. Daarnaast kon in Maastricht door het verplaatsen van milieuhinderlijke bedrijven en aanpassingen in de infrastructuur één aangesloten park gecreëerd worden. Dit heeft de gebruikswaarde van het gebied aanzienlijk verhoogd.

**Tabel 4.8 Effecten op ecologische gebruikswaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op gebruikswaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	De komst van de Willemstunnel verbetert de luchtkwaliteit in de omgeving en zo de gebruikswaarde van het gebied.
	Rotterdam CS	Aan de stationsomgeving is veel groen toegevoegd en door de ondertunneling van het drukke Weena moet de luchtkwaliteit in de omgeving worden verbeterd. Dit verbetert de gebruikswaarde van het gebied.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	Door de combinatie van brug en park is de ecologische gebruikswaarde toegenomen.
	Den Bosch Kop van het Zand	De uitkoop van het mengvoederbedrijf heeft de geur en geluidsoverlast weggenomen, waardoor de gebruikswaarde van het gebied voor andere functies flink is toegenomen.
	Maastricht Belvédère	De sanering van vervuilde bodem, het verplaatsen van milieuhinderlijke bedrijven en verlegging aanlanding Noorderbrug heeft het gebied toegankelijk gemaakt en de ecologische gebruikswaarde verhoogd. Via het Noorderbrugproject zijn er diverse onderdoorgangen en verbindingen aangelegd voor reptielen en zoogdieren waardoor een aaneengesloten ecologisch raamwerk is ontstaan.
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Het omhoog halen van de Sint-Jansbeek verbetert de waterhuishouding, het stadsklimaat en de biodiversiteit.
	Haarlem Spoorzone	Herinrichting van het Stadspark de Bolwerken heeft gezorgd voor een afname van de versnippering van het park, zodat de gebruikswaarde ten goede komt.

Gebiedsgerichte projecten		Effect op gebruikswaarde
	Sittard-Geleen Spoorzone	De instelling van een veiligheidszone en de sanering van Mijn-Zuid hebben er voor gezorgd dat minder mensen blootgesteld zijn aan de gevaren van het transport van gevaarlijke stoffen. Daarnaast is door de toevoeging van recreatieve- en sportvoorzieningen ook de gebruikswaarde toegenomen van de veiligheidszone voor de bewoners.

### Belevingswaarde

Integrale gebiedsontwikkeling kan bijdragen aan het behoud van kwaliteiten die de belevingswaarde van een gebied positief beïnvloeden, zoals openheid, rust, en schoonheid, door efficiënt om te gaan met de beschikbare ruimte.

Ook hier geldt dat het weghalen van barrières en sanering van milieuproblematiek er voor gezorgd heeft dat er meer aaneengesloten parken zijn ontstaan die bijdragen aan de beleving van het gebied.

**Tabel 4.9 Effecten op ecologische belevingswaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op belevingswaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	-
	Rotterdam CS	-
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	Park op loopbrug voorzien in groenvoorziening bewoners binnenstad, waardoor de belevingswaarde van de verbinding is toegenomen.
	Den Bosch Kop van het Zand	-
	Maastricht Belvédère	Door de verlegging van de aanlanding van de Noorderbrug is een groot aaneengesloten park ontstaan die tevens als buffer vormt met de bedrijvigheid ten noorden van de aanlanding en het Sphinxkwartier. Hierdoor is de belevingswaarde van het park en Sphinxkwartier sterk verbeterd.
Budget Investerings Ruimtelijke Kwiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	-
	Haarlem Spoorzone	De herinrichting van het versnipperde stadspark de Bolwerken moet bijdragen aan een verhoging van de belevingswaarde van het park door barrières weg te nemen.
	Sittard-Geleen Spoorzone	-

### Toekomstwaarde

Integrale gebiedsontwikkeling maakt het mogelijk om op een duurzame manier economische en ecologische belangen op elkaar af te stemmen en zo leefbaarheids- en duurzaamheidsaspecten een prominente plek te geven in de ontwikkeling van het gebied. Voorbeelden hiervan zijn het zonnedak op Rotterdam CS en de waterberging op het dak van de nabijgelegen ondergrondse parkeergarage. Daarnaast zorgt de naar boven gehaalde Sint-Jansbeek in Arnhem voor een verbeterde waterhuishouding en stadsklimaat.

**Tabel 4.10 Effecten op ecologische toekomstwaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op toekomstwaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	ArnhemCS	Door de concentratie van functies in de buurt van het station neemt het aantal verplaatsingen af en zijn deze functie beter bereikbaar met schonere vervoersmiddelen.
	Rotterdam CS	Zonnedak Rotterdam Centraal en waterberging op dak Kruispleingarage bij hevige regenval.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Kop van 't Zand	-
	Den Bosch Paleisbrug	De brug is voorzien van een zonnecollector die aangesloten is op een warmte/koude opslag, hierdoor haalt de brug in de zomer meer warmte uit de brug dan er in de winter nodig is en levert zo energie aan de omliggende wijk.
	Maastricht Belvédère	Een verontreinigd en grotendeels leegstaand industriegebied is veranderd in een gebied met intensief ruimtegebruik
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	De Sint-Jansbeek verbetert de waterhuishouding, het stadsklimaat en de biodiversiteit.
	Haarlem Spoorzone	De komst van de Rode Loper en verbetering van de busverbindingen maakt het station beter bereikbaar met schonere vervoersmiddelen
	Sittard-Geleen Spoorzone	-

#### 4.2.6 Cultureel

##### Gebruikswaarde

Door ruimtelijke functies te combineren en concentreren in een gebiedsontwikkeling neemt de gebruikswaarde van een gebied toe en wordt ontmoeting tussen bewoners en culturen gestimuleerd. Tevens heeft het behoud van cultureel erfgoed een educatieve waarde.

Cultureel geldt in veel projecten als een aanjager van de gebiedsontwikkeling. De vele culturele voorzieningen en daaraan gerelateerde bedrijvigheid moet zorgen voor levendigheid in het gebied en de instellingen als plek voor ontmoeting. Veelal vinden deze culturele instellingen een plekje in gerestaureerd historische gebouwen. In Maastricht is de passage van het Eiffel-gebouw opengesteld voor het publiek en heeft de functie als mini-museum zodat geleerd kan worden over het industriële verleden.

**Tabel 4.11 Effecten op culturele gebruikswaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op gebruikswaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	ArnhemCS	Stationshal vormt een ontmoetingsplek voor een divers publiek
	Rotterdam CS	De stationshal is ingericht als ontmoetingsplek voor inwoners Rotterdam en gasten van buiten
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	-
	Den Bosch Kop van 't Zand	De vele culturele instellingen en evenementen bij de Trankade vormen een ontmoetingsplek voor de inwoners van Den Bosch en van daarbuiten.
	Maastricht Belvédère	Passage in Eiffelgebouw leert over industrieel verleden, vooral over keramische industrie van Sphinx. De bioscopen, concertgebouw en de Ruimte vormen een plek voor ontmoeting
Budget Investerings Ruimtelijke Kwiteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Rozet is een plek waar bewoners elkaar kunnen ontmoeten. Rozet richt zich op cultuur en de verbinding van de samenleving door taal, kunst en erfgoed. Bij het Airborne at the Bridge museum kan men leren over de slag bij Arnhem
	Haarlem Spoorzone	-
	Sittard-Geleen Spoorzone	-

### Belevingswaarde

De beleving van een gebied kan versterkt worden door kenmerkende elementen een prominente plek te geven en zo de eigenheid en identiteit van het gebied te versterken.

Bij veel projecten wordt de belevingswaarde van het gebied verhoogt door historische elementen terug te laten keren of te behouden. Sommige projecten bezitten zulke prominente elementen, dat ze op zichzelf bijdragen aan de eigenheid van het gebied en zorgen voor een nieuwe identiteit.

**Tabel 4.12 Effecten op culturele belevingswaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op belevingswaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	ArnhemCS	Het ontwerp van het station draagt op zichzelf bij aan de identiteit van het gebied, daarnaast sluit het station en de buitenruimte goed aan bij het glooiend landschap.
	Rotterdam CS	Elementen van het oude station (speculaasjes en klok) zijn geïntegreerd in nieuwe station en de architectuur sluit aan op de rest van de omgeving, wat de eigenheid van het gebied benadrukt.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	Het staal van de brug sluit goed aan bij de onderliggende sporen, terwijl het groen aansluit bij de omliggende open natuurgebieden.
	Den Bosch Kop van 't Zand	De trankade, met het rauwe industriële karakter, bepaalt grotendeels de identiteit en beleving van het gebied als hip en urban.
	Maastricht Belvédère	De herstelde vestingwerken in het Frontenpark dragen bij aan het rauwe karakter van het gebied en maakt de geschiedenis zichtbaar

Gebiedsgerichte projecten		Effect op belevingswaarde
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Door het naar boven halen van de Sint Jansbeek is een beeldbepalend historisch element teruggekeerd in het centrum van Arnhem
	Haarlem Spoorzone	-
	Sittard-Geleen Spoorzone	Het Tom Dumoulin Bike Park versterkt de belevingswaarde van het gebied als sportcluster

### Toekomstwaarde

De culturele toekomstwaarde van een gebied kan versterkt worden door restauratie van cultureel erfgoed en het toegankelijk maken van dit erfgoed. Daarnaast ontstaat door gebruik van lokale initiatieven en het koppelen van initiatieven mechanismen waarmee de cultuur zich vernieuwt.

Bij de projecten in Den Bosch en Maastricht is duidelijk te zien hoe de kwaliteiten van het aanwezige cultureel-historisch erfgoed worden benut als aanjager van de gebiedsontwikkeling in combinatie met culturele voorzieningen en experimenten.

**Tabel 4.13 Effecten op culturele toekomstwaarde per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op toekomstwaarde
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	-
	Rotterdam CS	-
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	-
	Den Bosch Kop van 't Zand	Het rijksmonument de mengvoederfabriek van de Heus is een historisch beeldbepalend element in het gebied en draagt bij aan de ruimtelijke kwaliteit. Als cultureel experiment locatie ontstaan vele nieuwe initiatieven aan de Tramkade.
	Maastricht Belvédère	Historische elementen zoals het Eiffelgebouw, 't bassin, de timmerfabriek en de brandweerkazerne dragen bij aan de eigenheid van het gebied en het behoud van het industriële (keramische) karakter en draagt bij aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied.
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	-
	Haarlem Spoorzone	-
	Sittard-Geleen Spoorzone	-

### 4.3 Overige effecten van integrale gebiedsontwikkeling

Naast de effecten op de ruimtelijke kwaliteit wordt aan de hand van de geselecteerde projecten in deze paragraaf ingegaan op de meerwaarde van de Rijksbetrokkenheid bij de projecten door te kijken in welke dit bijdraagt aan:

- Het beter afwegen van nationale sectorale ruimteclaims;
- Borging van nationale sectorale belangen;
- Kosten efficiëntie in de projectontwikkeling;
- Het vergroten van het draagvlak voor de ontwikkelingen

#### 4.3.1 *Beter afwegen van nationale sectorale ruimteclaims*

Het proces voor ruimtelijke ordening zou moeten zorgen voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming. Daarbij moeten nationale en sectorale ruimteclaims op elkaar worden afgestemd. Met de ruimtelijke instrumenten is ervoor gezorgd dat het Rijk inspraak kreeg in de decentrale ruimtelijke ontwikkelingsprojecten en hierdoor dat zij de nationale ruimteclaims kon inbrengen in de processen. Er is doormiddel van de randvoorwaarden van de instrumenten voor gezorgd dat aan de eisen is voldaan. Dit is zeker in het BIRK een uitgebreid raamwerk geworden waaraan de projecten moesten voldoen. Maar ook in de andere projecten is ingezet op een combinatie van wonen, werken, infrastructuur en voorzieningen, terwijl tegelijkertijd het hogere doel “versterken van de concurrentiepositie van Nederland” niet uit het oog verloren werd. Hiervoor zijn meestal in de beginfase van de projecten uitgebreide gesprekken geweest tussen het Rijk en de decentrale overheden. Aan de voorkant is hier dus zeker op ingezet. Echter vanuit de gehouden gesprekken bleek ook dat er soms in de uitvoering andere keuzen zijn gemaakt, zonder deze altijd opnieuw deze randvoorwaarden te bezien. Ook zijn er soms aan de voorkant alleen globale mijlpalen vastgelegd. Hierdoor wordt achteraf een effectmeting uitvoeren op deze punten lastiger. Toch is er bij aanpassing van de projecten vrijwel altijd overleg geweest met het Rijk en heeft er ook achteraf projectcontrole plaatsgevonden alvorens gelden te beschikken.

#### 4.3.2 *Meerwaarde van de integrale aanpak voor nationale sectorale belangen*

Door te investeren in de projecten heeft het Rijk een positie verworven bij de uitvoering van de decentrale projecten. Hierdoor kon het Rijk beter waarborgen dat er voldaan werd aan de doelstellingen van het Rijk. Bevordering van het concurrentie vermogen en het verhogen van de bereikbaarheid was met name voor de nieuwe generatie Sleutelprojecten de voornaamste reden voor de betrokkenheid van de rijksoverheid. In de BIRK en Nota Ruimte projecten is de focus sterker gelegd op de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid.. In onderstaande tabel is uiteengezet hoe elk project bijdraagt aan de rijksdoelstellingen per instrument.

Tabel 4.14 Effecten op meerwaarde voor nationale sectorale belangen per onderzocht project

Gebiedsgerichte projecten	Doelen	Effect op nationale sectorale belangen
NSP	Versterken van internationale concurrentiepositie stedelijke regio's door combinatie hoogwaardige bereikbaarheid met hoogwaardige stationsomgeving	Hoewel er geen HSL-Oost is gekomen, vormt Arnhem CS nog altijd een belangrijk internationaal spoor knooppunt tussen de Randstad en Duitsland. De verbeterde bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van het gebied door het iconische station en stationsomgeving hebben het vestigingsklimaat verbeterd. Zo is het aantal bedrijfsvestigingen toegenomen en neemt vooral rond het station de schaarste toe. <sup>42</sup>
		Rotterdam CS Rotterdam is door de HSL direct verbonden met internationale steden als Brussel, Parijs en Londen. Het nieuwe station biedt voldoende ruimte voor het groeiende aantal passagiers en vormt een nieuw icoon in de stad, tezamen met de stationsomgeving. De directe omgeving van het station heeft de gemeente Rotterdam aangemerkt als VIP-gebied en is de integrale gebiedsontwikkeling van het Rotterdam Central District (RCD) gestart. RCD vormt heden ten dage één van de meest aantrekkelijke kantoorlocaties van Nederland en heeft veel nieuwe bedrijven aangetrokken. <sup>43</sup>
NR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterking internationale concurrentiepositie Nederland</li> <li>• Bevordering krachtige steden en vitaal platteland</li> <li>• Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter) nationale ruimtelijke waarden</li> <li>• Borging van de veiligheid</li> </ul>	Den Bosch Paleisbrug De komst van de Paleisbrug heeft aanvullende (private) investeringen in het Paleiskwartier aangetrokken. De brug was namelijk een belangrijke voorwaarde voor de komst van woningen, kantoren en voorzieningen. Daarnaast zorgt de Paleisbrug voor een veilige en hoogwaardige verbinding tussen de oude binnenstad en het Paleiskwartier. Zo draagt de Paleisbrug op een duurzame wijze bij aan de verdichting van Den Bosch en versterking van belangrijke diensteneconomie in het Paleiskwartier.
		Den Bosch Kop van 't Zand Door het uitkopen van de mengvoederfabriek met de Rijks gelden zijn investeringen in het gebied uitgelokt die ervoor hebben gezorgd dat de het gebied een culturele en creatieve hotspot geworden is. Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van Den Bosch als stad om in te wonen of te bezoeken. De ontwikkeling van het gebied staat echter nog in de kinderschoenen en veel effecten pas in de toekomst zichtbaar zullen zijn.
		Maastricht Belvédère Hoewel er minder programma is gerealiseerd dan van tevoren beoogd, is met de gebiedsontwikkeling gebruik gemaakt van de verdichtingsmogelijkheden in een gebied vlak bij het centrum. Tegelijkertijd is de complexe milieuproblematiek aangepakt en is de veiligheid in het gebied verhoogd. Mede door de bijdrage van het Rijk zijn er een groot aantal cultuurhistorische elementen getransformeerd, die een belangrijke impuls hebben geven aan de revitalisatie van het Sphinxkwartier als gebied voor wonen, werken en recreëren aanvullend op de historische binnenstad.

<sup>42</sup> <https://www.gelderlander.nl/arnhem/schaarste-dreigt-nieuwe-kantoren-nodig-in-hartje-arnhem-a416e797/>

<sup>43</sup> <https://www.ill.nl/nl/nieuws/amsterdam-heeft-de-beste-kantoorlocaties-van-nederland>

Gebiedsgerichte projecten		Doelen	Effect op nationale sectorale belangen
BIRK	Krachtige steden door stimulering centrum functie en verhoging ruimtelijke kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Dit plan had oorspronkelijk meer de vorm van een blauw drukplanning. Tijdens de crisis is dit losgelaten en werd gekozen voor een meer organische ontwikkeling van het gebied. Daarom werd ingezet op investeringen in de publieke ruimte en culturele voorzieningen, mede gefinancierd door het Rijk. Hiermee moesten investeringen door andere (private) partijen uitgelokt worden (trigger-money). Dit heeft gewerkt, want een groot aantal panden zijn getransformeerd, er zijn een groot aantal nieuw bouwoningen gekomen en leegstaande plinten zijn ingevuld.
		Haarlem Spoorzone	Met de BIRK gelden is in eerste instantie ingezet op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit door de openbare ruimte te verbeteren en hiermee de leefbaarheid van het gebied te verhogen. Het station is beter en veiliger bereikbaar en het parkherstel in de Bolwerken is afgerond. Het stationsplein blijkt echter alweer aan zijn maximale capaciteit te zitten en het complex Beresteijn drukt nog steeds een negatieve stempel op de stationsomgeving. Daarom wordt er gewerkt aan een nieuwe integrale visie.
		Sittard-Geleen Spoorzone	De Spoorzone Sittard-Geleen is een pre-BIRK project gericht op het verhogen van de externe veiligheid. Hieraan is voldaan met het instellen van een veiligheidszone en busvoorzieningen. Binnen het integrale project is echter door de komst van de spoorbrug, sport- en recreatievoorzieningen, sanering van Mijn-Zuid ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, veiligheid en het slechten van fysieke en sociaaleconomische barrières



#### 4.3.3 Kosten efficiëntie in de projectontwikkeling

Het bepalen van de kosten efficiëntie in de projecten voor integrale ruimtelijke ordening is gecompliceerd. Dit heeft ermee te maken dat de uitvoering vaak onder verantwoording van andere overheden of project partners staat, door decentralisatie van het ruimtelijke orderingsbeleid. De andere overheden (en ook de andere partners) leggen financiële verantwoording af tegenover hun bestuur. In veel gevallen is er hierdoor geen of geen compleet overzicht beschikbaar van de financiële verantwoording beschikbaar van de overige partijen die financieren in de projecten. Een compleet overzicht van de totale projectkosten ontbreekt hierdoor. Door dit gegeven is het niet mogelijk om een direct verband vast te stellen tussen de behaalde nationale effecten en het uitgegeven projectbudget.

Wel wordt duidelijk uit de analyse van de projecten en de verschillende gesprekken met betrokkenen dat de Rijksbetrokkenheid gezorgd heeft voor een vliegwieleffect door het aantrekken van aanvullende (risicovolle) investeringen en de Rijksbijdrage voor gemeenten een belangrijke reden was om de ontwikkeling van het gebied door te zetten ten tijde van de financiële crisis. In samenspraak met het ministerie zijn daarbij nieuwe kwaliteitsdragers geformuleerd voor de projecten (bijlage 2).

#### 4.3.4 Het vergroten van het draagvlak voor ontwikkelingen

De integrale projecten zoals we die in deze evaluatie meenemen vinden niet plaats binnen één overheid. Kenmerkend voor deze projecten is dat zij in interactie met vele partijen tot stand komen. De eigenaar van deze projecten is over het algemeen een decentrale overheid (gemeente), maar daarnaast zijn er veel andere partijen bij de totstandkoming van de plannen en de uitvoering van de projecten betrokken. Kenmerkend daarbij is dat er geen sprake is van door het Rijk 'top-down' opgelegde ruimtelijke ontwikkelingen. Er worden natuurlijk randvoorwaarden meegegeven voor financiering, maar de invulling staat in veel projecten nog niet vast. Hierdoor is voor gelijksoortige soms gekozen voor andere invullingen en is er veel sprake van regionale verschillen en maatwerk tussen de projecten, waarbij ook projectpartners een belangrijke inbreng hebben. Voordeel wat we zien is door de intensieve samenwerking aan het begin van het traject om te komen tot een masterplan, het draagvlak voor de plannen initieel vergroot wordt. Echter doordat er ook externe factoren (zoals in deze periode de financiële crisis) meespelen, kan er ook versnippering plaatsvinden in de uitvoering van deze plannen, omdat belangen van de verschillende partijen niet altijd gedeelde belangen van het totale masterplan zijn of omdat individuele financiële risico's voor deelprojecten te hoog zijn.

**Tabel 4.15 Effecten op het vergroten van het draagvlak per onderzocht project**

Gebiedsgerichte projecten		Effect op draagvlak
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	Rijk belangrijke aanjager van het project. Door de komst van de HSL moesten investeringen gedaan worden in de infrastructuur. Deze investeringen boden kansen om ook andere 'knelpunten' samen met projectpartners aan te pakken.
	Rotterdam CS	Rijk belangrijke aanjager van het project. Door de komst van de HSL moesten investeringen gedaan worden in de infrastructuur. Deze investeringen boden kansen om ook andere 'knelpunten' samen met projectpartners aan te pakken.
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Paleisbrug	Investeringen in de Paleisbrug moesten ervoor zorgen dat ook andere partijen gingen investeren in het gebied. Dit is ook gebeurd.
	Den Bosch Kop van 't Zand	Doordat de mengvoederfabriek is uitgekocht is er vertrouwen bij de verschillende partijen ontstaan om in het gebied te investeren. Dit heeft inmiddels ook plaatsgevonden.

Gebiedsgerichte projecten		Effect op draagvlak
	Maastricht Belvédère	De investeringen van het Rijk hebben ervoor gezorgd dat de gemeente en andere projectpartners het aandurfden om met een niet sluitende exploitatie aan het project te beginnen. Iets wat zij eerder niet durfden. Hierdoor zijn aanvullende investeringen uitgelokt.
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	Dit project kent een lange historie met veel verschillende plannen. Het uiteindelijke plan kenmerkt zich door veel flexibiliteit. De investeringen in de ruimtelijke kwaliteit in de publieke ruimte voor het Rijk hebben ervoor gezorgd dat ook private investeerders hebben bijgedragen in het project.
	Haarlem Spoorzone	Het opgestelde masterplan wordt gedragen door de partijen. De investeringen die gedaan zijn in diverse projecten hebben gezorgd voor een verbeterde leefbaarheid. Echter er zijn ook nog projecten die op dit moment nog geen doorgang hebben gevonden, mede omdat niet alle partijen het met de planning van de plannen eens waren.
	Sittard-Geleen Spoorzone	Bij de herontwikkeling van de wijk Mijn Zuid zijn er verschillende bewonersbijeenkomsten georganiseerd en is men ook bij de bewoners langs de deur gegaan om hun mening op te halen.

#### 4.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk is de meerwaarde van de projecten op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van projecten onderzocht. Naast de effecten op de ruimtelijke kwaliteit werd aan de hand van de geselecteerde projecten ingegaan op de meerwaarde van de Rijksbetrokkenheid.

##### De meerwaarde op de ruimtelijke kwaliteit

Om de meerwaarde op ruimtelijke kwaliteit vast te stellen zijn verschillende methoden beschikbaar. Zo gaat het CPB vaak uit van stijging van woningprijzen. Uitgevoerde studies laten echter een verschillend beeld zijn en kennen ook beperkingen. Om deze reden hebben wij er in deze studie voor gekozen om gebruik te maken van de Matrix ruimtelijke kwaliteit van Hooijmeijer en collega's.<sup>44</sup> In deze matrix worden drie kwaliteitskenmerken (gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde) onderscheiden. *Gebruikswaarde* gaat om de doelmatigheid en functionele samenhang van de inrichting. De *belevingswaarde* gaat om de diversiteit, de identiteit en schoonheid van een gebied. Tot slot, heeft de *toekomstwaarde* betrekking op de duurzaamheid, aanpasbaarheid en beheersbaarheid van het gebied.

In navolgende tabel zijn de uitkomsten van de analyse van de zeven projecten op hun bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit samengevat. In de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit is specifiek aandacht geschonken aan de bijdrage van de afgesproken kwaliteitsdragers bij de subsidieverstrekking (bijlage 2). In onderstaande tabel is op kwalitatieve wijze door de onderzoekers onderscheid gemaakt in vier kleuren: donker groen (zeer positief effect), licht groen (positief effect), wit (neutraal of niet aantoonbaar effect) en rood (negatief effect). Zichtbaar is dat de projectontwikkelingen over het algemeen op zowel gebruikswaarde als op belevingswaarde (zeer) positief scoren. Op het gebied van toekomstwaarde is dit effect minder goed zichtbaar.

<sup>44</sup> Hooijmeijer et al. (2001), *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*.

**Tabel 4.16** Overzicht van de uitkomsten van de projecten op de matrix ruimtelijke kwaliteit

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruiks- waarde	Alle projecten waren gericht op een betere benutting van de monofunctionele gebieden door functiemenging. Daarbij is gebruik gemaakt van de verbeterde bereikbaarheid van het gebied (stationsprojecten) of revitalisatie van vervallen functies	Alle projecten hebben gezorgd voor een verbetering van de bereikbaarheid en veiligheid door het w en nemen van (infrastructurele) barrières	In de integrale aanpak van de projecten is veel aandacht voor vermindering van vervuiling en verbetering van de luchtkwaliteit. Vooral bij de projecten Maastricht Belvédère en Den Bosch Kop van 't Zand was er door de complexe milieuproblematiek een belangrijke uitdaging om het gebied geschikt te maken voor herbestemming.	Cultureel geldt in veel projecten als een aanjager van de gebiedsontwikkeling. De vele culturele voorzieningen en daaraan gerelateerde bedrijvigheid zorgen voor levendigheid in het gebied en de instellingen als plek voor ontmoeting.
Belevings- waarde	Het imago en de attractiviteit is in alle projecten vergroot door het behoud van (historische) beeldbepalende elementen en/of een ontwerp met iconische werking.	De projecten hebben een positief effect gehad op het verhogen van het veiligheidsgevoel in de gebieden en het w en nemen van sociaal-economische en mentale barrières.	Door het w en nemen van infrastructurele barrières en sanering van overlast gevende bedrijvigheid zijn aaneengesloten groengebieden ontstaan die de ecologische belevingswaarde verhogen.	In vrijwel alle projecten is gekozen voor het behoud van historische elementen of een architectonisch hoogstaand ontwerp om de eigenheid, imago en belevingswaarde van het gebied te verhogen.
Toekomst- waarde	De projecten hebben vrijwel allemaal last gehad van de crisis, maar vertoonden voldoende flexibiliteit om (zij het soms in afgeslankte vorm) toch doorgang te vinden.	Bij alle projecten is ingezet op het vooraf van de burgers betrekken bij de plannen. Het verschil zit hem in de mate van participatie en het moment in het proces waarop burgers betrokken werden.	De concentratie van functies zorgt voor minder verplaatsingen en een betere bereikbaarheid met schone vervoersmiddelen. Duurzaamheid was niet bij alle projecten een centraal thema en soms zijn elementen pas later toegevoegd (zonedak Rotterdam CS).	In de projecten zijn elementen die cultureel historische waarde bezitten over het algemeen meegenomen in de projectontwikkelingen, zodat zij ook zichtbaar zijn voor toekomstige generaties en ruimte bieden aan culturele voorzieningen en experimenten

### Meerwaarde van de Rijksbetrokkenheid bij de integrale gebiedsontwikkeling

In het navolgende kijken we naar de meerwaarde van de betrokkenheid van het Rijk bij integrale gebiedsontwikkeling aan de hand van een aantal Rijksdoelen. Dit zijn:

- a) Het beter afwegen van nationale en sectorale ruimteclaims;
- b) Meerwaarde van de integrale aanpak voor nationale sectorale belangen;
- c) Kosten efficiëntie in de projectontwikkeling;
- d) Het vergroten van het draagvlak voor de ontwikkelingen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus

#### **Ad a) Beter afwegen van nationale en sectorale ruimteclaims**

Door de Rijksbekostiging had het Rijk bij de zeven onderzochte projecten aan de voorzijde inspraak in de decentrale ruimtelijke processen. Ook werd de Rijksbouwmeester in deze fase ingezet. Hierdoor konden relevant geachte sectorale belangen vanuit de verschillende departementen worden meegenomen in de planvorming en kon ruimtelijke kwaliteit worden gewaarborgd. Hiervoor zijn in de beginfase van de projecten uitgebreide gesprekken geweest tussen het Rijk en de decentrale overheden. Tijdens de uitvoering van de projecten was de betrokkenheid van het Rijk kleiner, doordat de kaders vooraf reeds gesteld waren. Na afloop van het deelproject is vervolgens de subsidie definitief beschikt.

Wat we wel zien is dat gebiedsontwikkeling een proces van de lange adem is bij de onderzochte projecten. Hierdoor kunnen eerdere inzichten veranderen en projecten worden bijgesteld of uitgesteld. Hierbij geldt ook dat de voorwaarden voor de financiële bijdrage hierin moeten kunnen faciliteren om uiteindelijk toch de doelstellingen van projecten te kunnen bereiken. In de projecten die we bekeken hebben is een groot aantal veranderingen doorgevoerd in de programmering ten opzichte van de oorspronkelijke plannen. Doordat er ook globale mijlpalen waren vastgesteld, hebben deze projecten uiteindelijk wel allemaal een subsidiebeschikking ontvangen en zijn als nog de beoogde ruimtelijke kwaliteit en nationale sectorale doelen behaald. Achteraf heeft controle plaatsgevonden bij de projecten of aan de afgesproken kwaliteitseisen is voldaan.

#### **Ad b) Meerwaarde van de integrale aanpak voor nationale sectorale belangen**

Door te investeren in de onderzochte projecten heeft het Rijk een positie verworven bij de uitvoering van de decentrale (deel)projecten. Hierdoor kon het Rijk in deze (deel)projecten beter waarborgen dat er voldaan werd aan de doelstellingen van het Rijk.

#### **Ad c) Kosten efficiëntie in de projectontwikkeling**

Ondanks dat de hoogte van de subsidie in alle projecten bekend en gemaximeerd is, ontbreekt het in de projecten vaak aan een compleet en systematisch overzicht van de totale projectkosten. Dit komt door de complexiteit en het grote aantal stakeholders van de onderzochte projecten. Door dit gegeven is het niet mogelijk om een direct verband vast te stellen tussen de behaalde nationale effecten en het uitgegeven projectbudget. Wel wordt duidelijk uit de analyse van de zeven projecten en de verschillende gesprekken met betrokkenen dat de Rijksbetrokkenheid gezorgd heeft voor een vliegwieleffect door het aantrekken van aanvullende (risicovolle) investeringen van andere partijen en de Rijksbijdrage voor gemeenten een belangrijke reden was om de ontwikkeling van het gebied door te zetten ten tijde van de financiële crisis.

#### **Ad d) Het vergroten van het draagvlak voor ontwikkelingen**

Kenmerkend voor de onderzochte projecten is dat zij in interactie met vele partijen tot stand komen, maar dat er geen sprake is van door het Rijk 'top-down' opgelegde ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat in deze projecten uitdrukkelijk om de top-up op al reeds bestaande projecten. Er worden natuurlijk randvoorwaarden meegegeven voor financiering, maar de invulling staat in veel projecten nog niet vast. Voordeel wat we zien is door de intensieve samenwerking aan het begin van het traject bij deze projecten om te komen tot een masterplan, het draagvlak voor de plannen initieel vergroot wordt. Echter doordat er ook externe factoren (zoals in deze periode de economische crisis) meespelen, kan er ook versnippering plaatsvinden in de uitvoering van deze plannen, omdat belangen van de verschillende partijen niet altijd gedeelde belangen van het totale masterplan zijn of omdat individuele financiële risico's voor deelprojecten te hoog zijn.

## 5 Conclusies

### 5.1 Inleiding

In deze beleidsevaluatie hebben wij gekeken naar de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling bij zeven projecten afkomstig uit drie subsidieprogramma's. Hoewel op basis van deze zeven projecten kwalitatieve conclusies getrokken kunnen worden over de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling en de meerwaarde van betrokkenheid van het Rijk, moet bij de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid (paragraaf 5.2) in acht worden genomen dat deze projecten en de budgetten verschillende doelstellingen kennen, op verschillende momenten in uitvoering zijn gebracht en op basis van het geringe aantal projecten geen uitspraken gedaan kunnen worden over het functioneren van de NSP, BIRK en NR zelf. Daarvoor verwijzen wij de lezer graag naar de eerder uitgevoerde evaluaties van de programma's die opgenomen zijn in de bronnenlijst. Tevens moet in acht worden genomen dat veel projecten nog niet afgerond zijn of zelfs nog in de kinderschoenen staan en effecten zich dus pas in de toekomst meetbaar zullen zijn.

Op basis van de uitgevoerde analyse is tenslotte ook gekeken naar de randvoorwaarden voor de betrokkenheid van de overheid bij integrale gebiedsontwikkeling (paragraaf 5.3) en de daarvan af te leiden leereffecten voor toekomstige ruimtelijke investeringen door de overheid (paragraaf 5.4).

### 5.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid gebiedsontwikkeling

*De onderzochte projecten zijn geselecteerd om impuls te geven aan met name de ruimtelijke kwaliteit*

De zeven onderzochte projecten zijn allen zodanig geselecteerd zodat zij een bijdrage zouden kunnen leveren aan het behalen van de rijksdoelstellingen. Dit gebeurde door de financiering van een top-up om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren in projecten die als doel hadden op een integrale wijze gebiedsontwikkelingen tot stand te brengen. De doelstellingen van de projecten veranderden wel door de tijd. Wanneer inhoudelijk naar de projecten wordt gekeken, verschoof de invulling van investeringen in infrastructuur in het NSP om de concurrentiepositie te verbeteren, naar meer integrale gebiedsgerichte aanpakken van centrumgebieden in de BIRK en Nota Ruimte Budget, om de ruimtelijke kwaliteit van deze gebieden te verhogen. Dit had te maken met de economische positie van de steden ten tijde van de opzet van de subsidieprogramma's. Ten tijde van de eerste generatie sleutelprojecten kampten de steden nog met een flinke afname van de (vooral draagkrachtige) bevolking door suburbanisatie en daarmee samenhangende sociaal-economische problemen. De sleutelprojecten dienden een bijdrage te leveren om de steden te behoeden voor verder verval. De heropleving van de steden, die eind jaren tachtig werd ingezet, zorgde ervoor dat met de gebiedsontwikkelingen meer ingezet werd op het benutten van de kansen die de toenemende urbanisatie bood om daarmee bij te dragen aan het verstevigen van de internationale concurrentiepositie van de steden en Nederland als geheel.

Tevens dient opgemerkt te worden dat de doelstellingen rond BIRK, NSP en NR vrij globaal waren geformuleerd en dus ook voor meerdere interpretaties vatbaar waren. Dit is terug te zien bij de afspraken die gemaakt zijn bij de subsidieverlening van de onderzochte projecten. Deze waren in het begin vrij generiek en pas later zijn de afspraken gespecificeerd door specifieke kwaliteitscriteria te benoemen. Dit kwam de flexibiliteit en de robuustheid van de projecten ten goede.

### *Maar door veranderende context zijn de onderzochte projecten aangepast en projectdoelstellingen veranderd*

Gebiedsontwikkelingen zijn projecten van lange adem. De (economische) context van de onderzochte projecten is de afgelopen jaren sterk veranderd. In veel gevallen bleken de originele plannen te ambitieus, waardoor programma's en deelprojecten aangepast werden. Sommige van de onderzochte projecten zijn hierdoor vertraagd of zijn op een andere manier uitgevoerd dan initieel het idee was. Dit had ook effect op de (soms globale) afspraken met het Rijk rond de subsidieverlening. Nieuwe afspraken dienden gemaakt te worden over de kwaliteitscriteria bij de vaststelling van de subsidie. In veel gevallen volgden de nieuwe kwaliteitseisen de afgeslankte programmering van het project. Uit de analyse komt naar voren dat de projecten, ook in gewijzigde vorm, een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de realisatie van de Rijks doelen. Maar dat het belang van welslagen ook voor de andere partijen van groot belang was, omdat zij hier ook aanzienlijk en risicovol in hadden geïnvesteerd (zie ook 5.2).

### *Rijksbijdrage heeft in de onderzochte projecten een positief effect gehad op de ruimtelijke kwaliteit*

Door het mede bekostigen van de zeven projecten met een nationaal belang heeft het Rijk een positie aan de voorkant van het planproces verworven bij de projecten. Hierdoor konden relevant geachte sectorale belangen aan de voorkant worden ingebracht van de projecten en kwam ruimtelijke kwaliteit hoger op de agenda te staan bij lagere overheden (mede door inzet van de Rijksbouwmeester).

In de eerdere NSP-projecten waren de kwaliteitseisen van de subsidies (kwaliteitsdragers) niet opgenomen in de beschikking. In de latere programma's (BIRK en NRB) is dit wel gedaan en kan vanwege het explicieter benoemen van kwaliteitsdragers daarom ook beter worden gezien of de output zijn behaald. Er is derhalve sprake van een leercurve. De kwaliteitsdragers zijn gerealiseerd en door de bijdrage van het Rijk zien we dan ook op zowel ruimtelijke kwaliteit, als op de andere rijksdoelstellingen positieve effecten in de onderzochte projecten. Deze conclusie werd ook al eerder getrokken in voorgaande evaluaties van de subsidieregelingen, hoewel projecten toen nog grotendeels in ontwikkeling waren. De precieze hoogte van de kwaliteitstoename door de bijdrage van het Rijk aan de specifieke planonderdelen is echter niet vast te stellen, doordat deze mede tot stand komt door de bijdrage van een groot aantal andere partijen en er geen referentiesituatie is zonder betrokkenheid van het Rijk.

### *Doelmatigheid gebiedsontwikkeling*

Bij een gebiedsontwikkeling is een groot aantal partijen (financieel) betrokken, waardoor een eenduidige financieringsstroom in de praktijk lastig is te herleiden. Bovendien is de rijksbijdrage wel verbonden aan specifieke planonderdelen, maar is niet gespecificeerd hoeveel van het totale subsidiebudget naar een bepaald planonderdeel dient te gaan. Het was op basis van de beschikbare documentatie ook niet mogelijk om voor elk van de gesubsidieerde kwaliteitsdragers vast te stellen wat de totale projectkosten waren, in hoeverre het planonderdeel binnen budget is afgerond en hoe groot de bijdrage van het Rijk aan de totale kosten was. Doordat niet bekend is wat de kwaliteitstoename is door de betrokkenheid van het Rijk en in welke mate de toename toe te schrijven is aan de financiële bijdrage van het Rijk, is het moeilijk om op basis van de beschikbare cijfers een uitspraak te doen over de mate van doelmatigheid.

Op basis van onder andere de gevoerde gesprekken met de betreffende projectbetrokkenen en onderzochte literatuur kan er door de onderzoekers wel in meer algemene zin iets worden gezegd over de doelmatigheid van de betrokkenheid van het Rijk bij de betreffende zeven projecten. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de hoogte van de Rijksbijdragen aan de projecten, zien we dat deze (op de stationsprojecten na) maar een relatief klein deel van het totaal geïnvesteerde bedrag vormen en er toch een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit van de plannen is

gerealiseerd. Verschillende andere partijen hebben dan ook aanzienlijk en risicovol geïnvesteerd. Vanuit de interviews en onderzochte literatuur komt naar voren dat de betrokkenheid van het Rijk zorgde voor een toename in het vertrouwen bij projectpartners, waardoor zij meer bereid waren om (risicovol) te investeren. Ook geven respondenten aan dat projecten sneller zijn gestart en dat er meer partners betrokken waren door de betrokkenheid van het Rijk. Ook hierdoor ligt het voor de hand dat de doelmatigheid door de betrokkenheid van het Rijk in positieve zin is beïnvloed, maar niet kan worden vastgesteld in welke mate hiervan sprake is geweest.

### 5.3 Randvoorwaarden

#### *Betrokkenheid Rijksoverheid hielp bij de onderzochte projecten om integrale projecten van de grond te krijgen*

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is een complexe opgave door de vaak reeds aanwezige milieuproblematiek, gevestigde belangen en functies. Voor marktpartijen is de ontwikkeling van vastgoed op deze locaties niet direct interessant, door de hoge kosten die zijn gemoeid met het bouwen op deze plekken. Daarom wordt al snel gekozen voor onbebouwde locaties. Zodoende zagen we in de analyse van de zeven projecten, dat er een belangrijke rol weggelegd voor de overheid om een eerste stap te zetten in de transformatie van binnenstedelijke gebieden. Bijvoorbeeld, door de restauratie van historische gebouwen of de sanering van vervuilde grond. In de onderzochte projecten blijkt dat de (financiële) bijdrage van overheden helpt om marktpartijen over de streep te trekken. In de onderzochte projecten kunnen we constateren dat marktpartijen deze ontwikkelingen (die bovenop de initiële investering stonden om de kwaliteit te verhogen), zonder betrokkenheid van de Rijksoverheid, waarschijnlijk niet mogelijk hadden kunnen maken. Dit kan komen doordat de projecten een grote onrendabele top hebben, het grondbezit te complex is of doordat geen van de partijen zeer risicovol wil investeren. Hierdoor is de betrokkenheid van een (de)centrale overheid bij integrale gebiedsontwikkeling van belang. De daarbij ingezette middelen kunnen door lagere overheden worden bekostigd uit bijvoorbeeld een verhoging van de oztarieven of een aanpassing van de vereveningsystematiek van het gemeentefonds. In een recent paper van het CPB wordt hierop nader ingegaan<sup>45</sup>. Ook is er een rapport over alternatieve bekostiging in het ruimtelijk domein opgesteld, waarin nadrukkelijk ingegaan wordt op het profijtbeginsel. Het heeft meerwaarde om bij investeringen vooraf na te gaan waar de baten van de investering komt te liggen en bij de potentiële baathebber na te gaan of medebekostiging mogelijk is.

#### *Rol van overheid belangrijk bij gebiedsontwikkeling, betrokkenheid rijk niet altijd noodzakelijk*

Vervolgens is het de vraag of de betrokkenheid van de Rijksoverheid noodzakelijk is voor het slagen van het project. Denkbaar is immers ook dat lagere overheden deze rol vervullen, mede ook gelet op de relatief beperkte bijdrage van het Rijk bij een aantal van de onderzochte projecten. Uit de gesprekken voor de zeven onderzochte projecten blijkt echter dat het niet alleen gaat om de hoogte van het bedrag, maar dat de betrokkenheid van het Rijk ook zorgde voor een vliegwieleffect, doordat steeds meer private partijen (risicovol) wilden investeren in het project en de steun van het Rijk een belangrijke reden voor een aantal gemeenten was om het project door te zetten tijdens de crisis. Geredeneerd vanuit het perspectief van de Rijksoverheid bood financiële betrokkenheid van het Rijk ook de mogelijkheid om al in de planvorming de Rijksdoelstellingen in de projecten mee te geven. Ook op andere wijze dan financiering kan het Rijk overigens betrokken zijn. Denk aan regelgeving (bijv. de vigerende Crisis- en herstelwet, de Omgevingswet per 1-1-2022) of via kennisinfrastructuur (bij de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit via inbreng Rijksbouwmeester / College van Rijksadviseurs) en ruimtelijk ontwerpend onderzoek. Zonder

<sup>45</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2019-11-Profijt-en-bekostiging-van-ruimtelijke-ontwikkeling.pdf>

financiële betrokkenheid van de Rijksoverheid is het maar de vraag of lagere overheden eveneens bereid zullen zijn om met eigen middelen bij te dragen aan het realiseren van rijksdoelstellingen.

*Voor integrale gebiedsontwikkeling is voldoende flexibiliteit essentieel.*

Om het integrale karakter van een gebiedsontwikkeling en de daarbij geformuleerde doelstellingen en ambitieniveau zo goed als mogelijk te waarborgen is het, op basis van de analyse van de zeven projecten, wenselijk om in de voorbereidingsfase een goed doordacht masterplan te ontwikkelen waarbij de hoofdlijnen worden uitgewerkt, maar nog voldoende flexibiliteit aanwezig is om afdoende te kunnen anticiperen op een omslag of veranderingen van de marktomstandigheden. Oftewel, deze projecten hebben een lange looptijd, zijn complex en dienen flexibel te zijn om zo robuust mogelijk aan toekomstige of onbedoelde ontwikkelingen te voldoen. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan het vervangen van geplande kantoorvoorzieningen voor woningbouw (of omgekeerd) of de uitwisseling tussen geplande maatschappelijke voorzieningen en commerciële voorzieningen. Denkbaar is ook om in de financiële opzet en onderbouwing van de plannen op voorhand voldoende reserves in te bouwen, waardoor (onvoorziene) financiële tegenslagen kunnen worden opgevangen.

Hoewel flexibiliteit belangrijk is in gebiedsontwikkeling, heeft dit als nadeel dat een effectmeting over de ingezette middelen moeilijker is als plannen sterk veranderen. Dit speelde vooral bij de NSP-projecten, aangezien de kwaliteitseisen van de subsidies niet opgenomen waren in de beschikking. In de latere regelingen (BIRK en NRB) werd dit ondervangen door het toevoegen van kwaliteitsdragers die voldoende flexibiliteit boden, maar ook een verantwoording van de inzet van middelen mogelijk maakten.

## 5.4 Leereffecten integrale gebiedsontwikkeling

De leereffecten die getrokken kunnen worden voor integrale gebiedsontwikkeling vanuit de zeven bestudeerde projecten zijn:

*Projecten met meervoudige doelen zijn complexer, daardoor gevoeliger en meer risicovol*

Bij de in beschouwing genomen projecten wordt het toegenomen risico zichtbaar in het feit dat de oorspronkelijke doelen (nog niet) of maar ten dele zijn behaald, de uitvoering meestal niet volgens planning is verlopen en de projecten in een aantal gevallen ook zijn afgeschaald. Bij toekomstige ruimtelijke investeringen is het om die reden zaak om het project niet te groot en te veel omvattend te maken. Kleinere (deel)projecten zijn beter te overzien en bieden in de regel ook meer mogelijkheden voor een bijsturing als de omstandigheden daarom vragen.

*Veranderingen in externe omgeving zijn mede bepalend voor succes*

Omdat projecten gericht op integrale gebiedsontwikkeling vaak veelomvattend en omvangrijk zijn, is de invloed van (veranderingen) in de externe omgeving extra voelbaar. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan de economische conjunctuur waarbij de vraag naar geplande voorzieningen groot kan zijn, maar ook onder invloed van een crisis sterk en versneld kan afnemen. Ook om die reden is het beter en effectiever om bij een integrale gebiedsontwikkeling weliswaar het eindbeeld goed voor ogen te hebben, maar de weg naar dit eindbeeld op te knippen in verschillende behapbare deelprojecten.

*Rekening houden met (onbedoelde) neveneffecten*

Vanwege de omvang van de projecten is vaak ook sprake van onverwachte effecten. Zo was men in Rotterdam aanvankelijk bevreesd dat de betere bereikbaarheid juist zou zorgen voor een (onbedoelde) leegloop van de stad, maar heeft de betere bereikbaarheid juist gezorgd voor een



toestroom vanuit Amsterdam die relatief 'goedkoop' een groter huis konden krijgen in Rotterdam. Om vroegtijdig op dergelijke onverwachte effecten te kunnen anticiperen is het wenselijk om op voorhand een goed monitoring programma op te stellen.

#### *De kost gaat voor de baat*

Net als bij veel andere investeringen moesten er bij de onderzochte integrale gebiedsontwikkelingen eerst aanzienlijke kosten te worden gemaakt voordat betrokken partijen er iets aan konden verdienen. Als de noodzakelijke voorinvesteringen te groot zijn is het maar de vraag of een commerciële partij het daarmee samenhangende risico kan en wil dragen. In dergelijke situaties is (financiële) betrokkenheid van overheidswege noodzakelijk om een gebiedsontwikkeling überhaupt van de grond te krijgen. Bij de in beschouwing genomen projecten was hiervan eigenlijk in alle gevallen sprake.

#### *Zoeken naar optimale balans in uitvoering van losse (deelprojecten) en volledig integraliteit*

Gelet op bovenstaande constatering van de onderzochte projecten (kost gaat voor de baat) is het wenselijk om bij vergelijkbare en nog uit te voeren integrale gebiedsontwikkeling projecten te zoeken naar een zo goed mogelijk balans tussen uitvoering van losse (deel)projecten en een volledig integrale aanpak. Als de balans teveel doorslaat naar volledige integraliteit is de kans groot dat het project te complex wordt met alle gevolgen van dien. Het opdelen in deelprojecten maakt het ook eenvoudiger om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een eventuele overheidsbijdrage beter in beeld te brengen. Omgekeerd bestaat bij uitvoering van losse (deelprojecten) echter ook een toenemende kans dat mogelijke synergie-effecten niet kunnen worden gerealiseerd. Het zoeken naar een goed optimum is derhalve de uitdaging. In de uitvoering van de subsidieregelingen is reeds veel ervaring opgedaan met het benoemen van kwaliteitsdragers om grip te blijven houden op de inzet van middelen en tegelijkertijd in te zetten op synergie. Het is dan ook aan te bevelen om bij toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten kwaliteitsdragers te formuleren bij de subsidieverstrekking.

#### *Inzet Rijk beoordelen op basis van bredere maatschappelijke kosten en baten*

Voor de betrokkenheid van de overheid is niet alleen de business case relevant, maar dienen ook de bredere maatschappelijke kosten en baten van een project in beschouwing te worden genomen. Een financieel tekort kan daarbij worden gecompenseerd door hogere maatschappelijke baten. De vraag of hiervan inderdaad in voldoende mate sprake is kan niet in algemene zin voor integrale gebiedsontwikkeling worden beantwoord, maar dient op projectbasis te worden beoordeeld.

# Geraadpleegde bronnen

## Algemeen

- B&A Consulting (2009). Evaluatie BIRK: Eindrapport. Den Haag, 21 augustus 2009.
- Boer & Croon (2007). Eindrapportage van de evaluatie naar de Nieuwe Sleutelprojecten & het Besluit Investeren Ruimtelijke Kwaliteit. Amsterdam, 12 maart 2007.
- Bureau Stedelijke Planning & TU Delft (2009). Evaluatie sleutelprojecten.
- CPB & PBL (2010). Evaluatie beoordelingen Nota Ruimteprojecten.
- CPB (2018). Ruimtelijke en mobiliteitsprojecten in de stad: wat en hoe groot zijn de effecten?
- CPB (2018). Leefbaarheidsbaton A2 tunnel Maastricht zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen.
- Romijn, G. & G. Renes (2013). Effecten verstedelijking in beeld. Den Haag: CPB.
- Ruijven, K. & J. Tijm (2019). De leefbaarheids effecten van Spoorzone Delft. Den Haag: CPB.
- Ruijven, K. & R. Euwals (2019). Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen. Den Haag: CPB.
- Verstraten, P., K. van Ruijven en R. Euwals (2019). Profijt en bekostiging van ruimtelijke-ontwikkeling, CPB-PolicyBrief 2019.11

## Sittard-Geleen

### Literatuur

- Antea Groep (2018). Evaluatie Beleid externe veiligheid Sittard-Geleen.
- Ministerie I&M (2015). Subsidiewijziging inzake BIRK-project Sittard Geleen. Den Haag, 6 maart 2015.
- Ministerie I&M (2013). Akkoord voorstel financiële verantwoording en herbenoeming kwaliteitsdragers. Den Haag, 1 juli 2013.
- VROM (2008). Beschikking subsidieverlening DG Ruimte. Den Haag.

### Internet

- WijLimburg (2018). Mijn Zuid in Sittard-Geleen: 457 woningen gesloopt en 256 nieuwe woningen gebouwd. Geraadpleegd op 12 februari 2020.
- Gemeente Sittard-Geleen. Spoorzone Sittard-Geleen. Geraadpleegd op 12 februari 2020.
- L1 (2009). Opnieuw geld voor spoorzone Sittard. Geraadpleegd op 12 februari 2020.

## Rotterdam CS

### Literatuur

- Stadsontwikkeling & ProRail. Stuurgroep rapportages 2007 t/m 2014. Kwartaalrapportages over voortgang project.
- Kamstra, J. (2014). Lessen van Rotterdam Centraal. Neerlands Diep.
- VROM (2003). Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht. Den Haag: Voortgangsrapportage december 2003.
- VROM (2006). Nieuwe Sleutelprojecten op stoom. Den Haag: Voortgangsrapportage maart 2006.
- Ecorys (2005). Economische effecten NSP Rotterdam Centraal. Rotterdam: Ecorys.
- Gemeente Rotterdam, ProRail, NS. Rotterdam Centraal: de feiten op een rij.
- Gemeente Rotterdam (2005). Rotterdam Centraal Milieu(effect)rapport. Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam, 6 september 2005.

- Gemeente Rotterdam (2007). Structuurvisie Rotterdam Central District. Gemeente Rotterdam DS+V.
- Gemeente Rotterdam (2009). Programmaplan Integrale gebiedsontwikkeling Centraal District Rotterdam. Vastgesteld door stuurgroep CDR op 19 februari 2009.
- Huisman, J., The Cloud Collective & J. Linders (2016). De Nieuwe Sleutelprojecten: Op weg naar 2030. Den Haag: Bureau Spoorbouwmeester.
- VROM (2007). Definitieve Beschikking NSP Rotterdam. Den Haag.
- Ministerie I&M (2013). Wijzigingsbeschikking betreffende uitsel einddatum van het project en vaststelling benefit sharingbedrag. Den Haag, 09 mei 2016.
- Uitwerkingsovereenkomst Rotterdam Centraal, D.D. 03 april 2006 tussen VROM, V&W en gemeente Rotterdam.

#### *Internet*

- Vastgoedmarkt (2019). Provast wint tender Delftseplein Rotterdam. Geraadpleegd op 19 februari 2020.

### **Arnhem CS**

#### *Literatuur*

- Ecorys (2002). NSP Arnhem-Centraal: Synthese economische effecten.
- Gemeente Arnhem (1995). Bestemmingsplan Arnhem Centraal, 4 december 1995.
- Gemeente Arnhem (1999). Bestemmingsplan Arnhem Centraal II.
- Heijden, R. van der & V. van der Vlies (2005). Spanning tussen stedelijke ontwikkeling en externe veiligheid: de casus Arnhem-Centraal. Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg, vol. 4.
- Ruijven, K. van & P. Verstraten (2018). Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen. Den Haag: CPB.
- Uitwerkingsovereenkomst Rotterdam Centraal, D.D. 12 januari 2005 tussen VROM, V&W en gemeente Arnhem.
- UN Studio. Masterplan Arnhem CS 1996-2015.
- VROM (2003). Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht. Den Haag: Voortgangsrapportage december 2003.
- VROM (2005). Definitieve Beschikking NSP Arnhem CS. Den Haag, 19 december 2005.
- VROM (2006). Nieuwe Sleutelprojecten op stoom. Den Haag: Voortgangsrapportage maart 2006.
- VROM (2006). Gewijzigde Beschikking subsidieverlening. Den Haag: 17 maart 2006.
- Gerwen, E. van (2006). Sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk in twee nieuwe Sleutelprojecten. Afstudeerscriptie Master City Developer.

### **Arnhem Zuidelijke Binnenstad**

#### *Literatuur*

- Brouwer, J. (2016). Rapport Zuidelijke Binnenstad Arnhem, april 2016.
- Boogers, M.J.G.J.A. & L.J. de Graaf (2008). Een ongewenst preferendum: Een evaluatie van het Arnhemse preferendum van 6 juni 2007 over Rijnboog-Havenkwartier. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Gemeente Arnhem (2004). Masterplan Arnhem Rijnboog, vastgesteld 28 juni 2004.
- Gemeente Arnhem (2010). Rijnboog Arnhem, presentatie ingenieursvereniging, 7 juni 2010.
- Gemeente Arnhem (2012). Ontwerp structuurvisie Arnhem 2020: doorkijk 2040, vastgesteld 31 januari 2012.

- Gemeente Arnhem (2014). Projectbeschrijving Zuidelijke Binnenstad, vastgesteld 21 oktober 2014.
- Gemeente Arnhem (2014). Uitvoeringsprogramma Zuidelijke Binnenstad: Stap voor stap, september 2014.
- Gemeente Arnhem (2015). De Arnhemse Binnenstad, februari 2015 visiedocument.
- Gemeente Arnhem (2015). Nota vaststelling exploitatie Zuidelijke Binnenstad, februari 2015.
- Gemeente Arnhem (2017). Verantwoording projecten Zuidelijke binnenstad. Raadsbrief, 12 december 2017.
- Provincie Gelderland (2013). Programmatische Arnhem Sleutelproject Zuidelijke Binnenstad. Bijlage bij Statenbrief- zaaknummer 2013-001827.
- Provincie Gelderland (2014). Sleutelproject Arnhem. Arnhem, 9 december 2014.
- Provincie Gelderland (2015). Voortgang en Wijzigingen Stad & Regio, Bijlage 3- zaaknummer 2013-001827.
- Provincie Gelderland (2017). Voortgang Sleutelprojecten Gebiedsopgaven (voorheen Stad en Regio). Bijlage 2- zaaknummer 2013-001827.
- VROM (2005). Definitieve Beschikking Arnhem Rijnboog Fase 1. Den Haag, 12 januari 2005
- VROM (2006). BIRK project Arnhem Rijnboog: aanpassingen in subsidiebeschikking. Den Haag, 12 mei 2006.

#### *Internet*

- Arnhem Klimaat Bestendig (2018). Sint Jansbeek bovengronds. Geraadpleegd op 05-03-2020.
- Buro Poelmans Reesink. Sint Jansbeek Arnhem. Geraadpleegd op 05-03-2020.

### **Den Bosch Spoorzone**

#### *Literatuur*

- CPB & PBL (2019). Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte. Den Haag: CPB.
- Gemeente Den Bosch (2019). Uitvoering motie Tramkade.
- Gemeente Den Bosch (2018). Ontwikkelrichtingen en aanpak Spoorzone 's Hertogenbosch. Raadsvoorstel, 30 januari 2018.
- Gemeente Den Bosch (2019). Rapportage stand van de Spoorzone, juni 2019.
- O-team (2019). Aanbevelingen Kop van 't Zand – Orthenpoort-Zuid. Den Haag: Ministerie I&W.
- VROM (2008). Definitieve Beschikking Den Bosch Spoorzone. Den Haag, 04 december 2008.
- Ministerie I&W (2017). Vaststelling subsidie Nota Ruimteproject Spoorzone Den Bosch. Den Haag: 13 februari 2017.

#### *Internet*

- Architectenweb (2015). Parkachtige Paleisbrug Den Bosch geopend. Geraadpleegd op 05-02-2020.
- Brabants Dagblad (2017). 'Ze vechten elkaar de kiet uit' op de Tramkade. Bart Gotink, 09-11-2017.
- Brabants Dagblad (2018). Kop van 't Zand: Eindelijk aan de slag bij het 'schandaal voor de stad' - Bart Gotink, 21-02-2018.
- Brabants Dagblad (2019). 21 jaar na eerste plan gaat bouw van nieuw hotel in Paleiskwartier Den Bosch nu echt van start. Bart Gotink, 04-06-2019.
- Brabants Dagblad (2018). Vijfsterrenhotel naar Paleiskwartier. Jos van de Ven, 21-06-2018.
- Den Bosch. De Tramkade: Bruisende Culturele en Creatieve Hotspot. Geraadpleegd op 05-02-2020.

## Haarlem Spoorzone

### Literatuur

- Crimson (2017). Cultuur- en Stedenbouwhistorische analyse Stationsgebied Haarlem, april 2017.
- BVR (2003). Masterplan Spoorzone Haarlem.
- Gemeente Haarlem (2006). Rapportage Spoorzone 2006 en kredietaanvraag. Nota van B&W, 29 augustus 2006.
- Gemeente Haarlem (2007). Ruimtelijke functioneel plan Gonnetstraat e.o.. Bijlage B B&W, 13 november 2007.
- Gemeente Haarlem (2017). Startnotitie: Stationsplein en Beresteyn.
- Gemeente Haarlem (2019). Vaststellen startnotitie integrale Toekomstvisie 2020-2040 Stationsgebied. Raadsstuk.
- Gemeente Haarlem (2019). Startnotitie: Integrale toekomstvisie 2020-2040 stationsgebied, 24-10-2019.
- Goudappel Coffeng (2019). Integrale visie stationsgebied Haarlem: Probleemanalyse, 26 augustus 2019.

### Internet

- Fietsersbond. Dossier Stationsplein/Rode Loper Centrum. Geraadpleegd op 05-02-2020.
- Haarlems Dagblad (2019). Raad van State verwerpt bezwaren tegen hoogbouw in Haarlemse binnenstad. Henk Geist, 04-12-2019.

## Maastricht Belvédère

### Literatuur

- CPB & PBL (2019). Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte. Den Haag: CPB.
- Gemeente Maastricht (2012). Structuurvisie Maastricht 2030: Ruimte voor ontmoeting.
- Gemeente Maastricht (2012). Het antwoord van de Sphinx. Ambitiedocument herijking programma Belvédère, 8 december 2012.
- Gemeente Maastricht. Maastricht Belvédère: Inhoudelijke voortgangsrapportage kalenderjaar 2013 t/m 2019.
- Oranjewoud (2006). MER Belvédère: Hoofdrapport, 12 juni 2006.
- Palmboom & van den Bout (2003). Belvédère Maastricht masterplan stedenbouw, 01 oktober 2003.
- RIGO (2008). Kosten en opbrengsten bij projecten voor verstedelijking tot 2020. Bijlage bij de beantwoording van de motie Van Heugten.

### Internet

- [www.noorderbrugmaastricht.nl](http://www.noorderbrugmaastricht.nl)
- [www.sphinxkwartier.nl](http://www.sphinxkwartier.nl)
- Gemeente Maastricht. Belvédère. Geraadpleegd op 07-02 2020.  
<https://www.gemeentemaastricht.nl/stad/stadsontwikkeling/belvedere>
- De Limburger (2019). Meer vaart achter Maastrichts retailpark Belvédère. Pascale Thewissen, 20-02-2019.

## Interviews

Naam	Organisatie	Datum
Arie Versluis	Gemeente Maastricht	23-01-2020
John Wijnands	Gemeente Maastricht	23-01-2020
Bert Pex	Gemeente Sittard-Geleen	23-01-2020
Kisten van Rijen	Gemeente Arnhem	23-01-2020
Marcel van Driel	Gemeente Arnhem	23-01-2020
Rob Zunderman	Gemeente Rotterdam	24-02-2020

# Bijlage 1 Factsheets gebiedsgerichte projecten

## Factsheet Arnhem CS

### Problematiek

Station Arnhem CS vormt een belangrijk knooppunt in de internationale spoorverbinding tussen de Randstad en Duitsland. Al eind jaren tachtig was de gemeente Arnhem bezig met de ontwikkeling van plannen voor het station en zijn omgeving. Aan de ene kant was het station te klein geworden voor het toenemende aantal passagiers. Zo waren de perrontunnel onder de sporen te smal en er was een gebrek aan mogelijkheden om fietsen te stallen. Er was sprake van een onoverzichtelijk busplein en een parkeergarage met beperkte capaciteit.

Bovendien was er met de mogelijke komst van de Hogesnelheidslijn-Oost, waarmee het belang van Arnhem als knooppunt zou toenemen, een kans dat het aantal passagiers flink zou toenemen. Daarnaast waren er ook capaciteitsproblemen door het toenemende aantal treinen. Het aantal perrons was onvoldoende om alle treinen te accommoderen, waardoor treinen op elkaar moesten wachten en vaak vertraging opliepen. Een belangrijk uitdaging bevond zich ook bij het verbeteren van de overstap tussen de verschillende modaliteiten, waardoor Arnhem CS meer als een echt mobiliteitsknooppunt zou gaan functioneren.

Uitdagingen lagen er ook in de directe omgeving van het station. De ring rond de binnenstad van Arnhem vormde een barrière tussen het station en de binnenstad. De wijk ten zuiden van het station (Coehoorn) was ernstig beschadigd tijdens de Tweede Wereldoorlog en is snel en met beperkte middelen opnieuw opgebouwd. Er is veel leegstand in de wijk en verpaupering. Bovendien is de wijk door de aanlanding op de Nelson Mandelabrug geïsoleerd gelegen en zijn zowel de rivier als de historische binnenstad moeilijk bereikbaar.

### Doelstellingen

Het hoofddoel van de knooppuntontwikkeling in Arnhem was om een multimodaal knooppunt te creëren om het groeiende aantal reizigers te kunnen accommoderen. De plannen werden ontwikkeld vanuit een integraal concept: het idee dat treinreizigers na binnenkomst op Arnhem Centraal de binnenstad betreden met de fiets, de bus of als voetganger (en visa versa).

Met de uitvoering van Arnhem Centraal wilde de gemeente Arnhem zich tevens profileren als centrum van een economisch aantrekkelijke Europese regio Arnhem-Nijmegen. Deze regio was economisch flink aan het groeien en stond steeds meer in de belangstelling van (inter-)nationale bedrijven. Vooral Arnhem, als knooppunt tussen het Ruhrgebied en de Randstad, was populair. De gemeente had de ambitie om met de ontwikkeling van Arnhem CS en een grote kwaliteitsverbetering in de inrichting en het gebruik van de openbare ruimte in het plangebied het vestigingsklimaat sterk te verbeteren.

Het NSP vormt het begin van een veel grotere ontwikkeling: Rijnboog Arnhem. Dit is een perspectief voor de lange termijn dat betrekking heeft op herontwikkeling van de centrumdelen Coehoorn (Noord en Zuid), Paradijs en Rijnkade. De gemeente wil deze gebiedsdelen sterker met elkaar verweven om daarmee het Rijnsoevergebied te transformeren tot een integraal deel van de binnenstad: goed bereikbaar, zonder infrastructurele barrières en met de Rijn als

kwaliteitskenmerk. Hierdoor ontstaat er nieuwe en attractieve ruimte voor wonen, werken, winkelen, cultuur en ontspanning.

### Projectomschrijving

Het project bestaat uit een renovatie en uitbreiding van het station (verbreding perrontunnel, nieuwe perronoverkapping, aanleg nieuwe perrons), bouw van nieuwe ov- en bus terminal, aanleg parkeergarage, nieuwe Willemstunnel, ondergrondse fietsenstalling. Daarnaast wordt de buitenruimte flink verbeterd, kantoorruimte toegevoegd, en een megabioscoop met bijbehorende horeca gerealiseerd.

Plangebied: 26ha

Kantoren: 80.000 m<sup>2</sup>

Woningen: 150 eenheden

Voorzieningen: 5.900 m<sup>2</sup>



### Bijdrage Rijk en totale kosten

Vanuit VROM is er 24,9 miljoen euro ter beschikking gesteld vanuit NSP. Deze subsidie had betrekking op het deelproject OV-terminal Bussen.

Totale kosten bouw Station Arnhem Centraal bedroeg 163,1 miljoen euro. Hiervan heeft het ministerie van I&M 93,9 miljoen euro bijgedragen. 54,1 miljoen euro werd opgebracht door de gemeente Arnhem, de provincie Gelderland en stadsregio Arnhem-Nijmegen.

### Voortgang

De ontwikkeling van een nieuw centraal station voor Arnhem begon al eind jaren tachtig. Eerst nog met het oog op de mogelijke komst van de HSL-oost. Het eerste ontwerp voor het nieuwe station door Teun Koolhaas werd door hevig protest ingetrokken. Het daaropvolgende ambitieuze ontwerp door Ben van Berkel, zorgde voor een bouwkundige uitdaging. Daarom werd het project opgeknipt in twee delen: perrontunnels en OV-terminal. De perrontunnels waren in 2011 gereed, zodat het tijdelijk station gesloten kon worden en overgegaan op de bouw van de ov-terminal. Op de plek van het tijdelijk station is een nieuwe Pathé-bioscoop en horeca ontwikkeld.

1989 - Start verkenning nieuw station

1992 – Presentatie ontwerp station Teun Koolhaas

1994 – Goedkeuring ontwerp door gemeenteraad Arnhem

1996 – Ontwerp station Koolhaas teruggetrokken na hevig protest, Ben van Berkel nieuwe architect

1998 – Masterplan gereed

2001 – Opening Willemstunnel

2003 – Opening busstation en parkeergarage



- 2005 – Oplevering Park- en Rijntoren
- 2007 – Start sloop oude station en bouw nieuw station
- 2011 – Oplevering perrontunnel en fietsenstalling
- 2012 – Start bouw ov-terminal (originele planning oplevering in 2009)
- 2015 - Station Arnhem CS opgeleverd.
- 2015 - Opening Pathé-bioscoop en horeca op tijdelijke entreegebouw station Arnhem
- 2017- Vasstelling bijdrage NSP
- 2018 - Begin verbouwing omliggend gebied

# Factsheet Rotterdam CS

## Problematiek

Rotterdam Centraal vormt een belangrijk vervoersknooppunt binnen de regio Rijnmond en Nederland. Met de komst van de HSL zou Rotterdam ook een belangrijk knooppunt worden in het internationale netwerk. Ook zou de Randstadrail richting Den Haag aansluiten op Rotterdam Centraal. Destijds werd berekend dat het aantal passagiers kon toenemen van 40 naar 75 miljoen per jaar in 2025. Het stationsgebouw was echter niet berekend op zoveel passagiers. Vooral de krappe en donkere reizigerstunnel vormde een barrière.

Ook buiten het station was de lay-out van het stationsgebied niet optimaal. Reizigers kregen bij het verlaten van het station te maken met een barrière in de vorm van geparkeerde taxi's, trams, bussen en een drukke weg (Weena). Zowel het station als het stationsgebied vormden niet een gastvrije plek voor bezoekers aan de stad en waren er ook veiligheidsrisico's bij het oversteken van het plein. Hierdoor vormde Rotterdam CS geen kwalitatief hoogwaardige toegang tot Nederland vanuit het zuiden.

Naast het functioneren van de mobiliteitsknoop, waren er ook belangrijke ruimtelijk-economische uitdagingen in het gebied. Het gebied rond Rotterdam CS was ontwikkeld als kantorenwijk. Dit monotone gebied was vooral 's avonds verlaten. Het gebied had dan ook te maken met drugsoverlast (perron nul) en gevoelens van onveiligheid (Provenierstunnel). Aan de andere kant lagen er belangrijke uitdagingen om het kantorenmilieu verder te ontwikkelen om het economisch profiel van Rotterdam te verbreden en te profiteren van de aansluiting op de HSL.

## Doelstellingen

Met de transformatie van Rotterdam Centraal kunnen een drietal hoofddoelstellingen gerealiseerd worden:

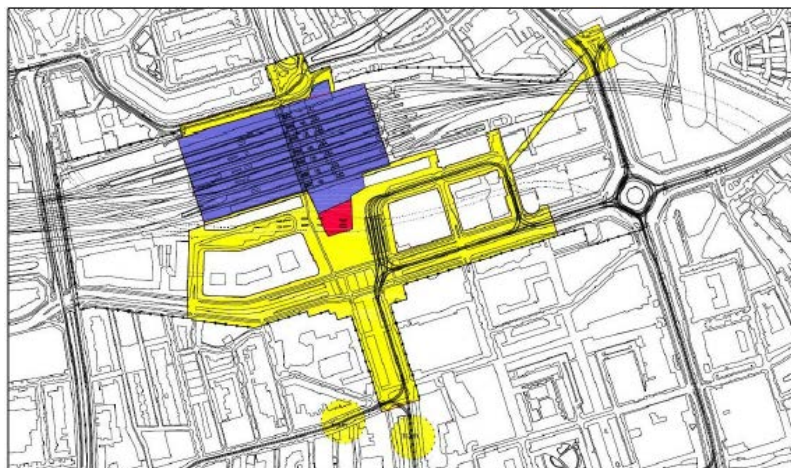
- Realisatie van een multimodaal vervoersknooppunt waarin de voetganger centraal staat; het vervoersknooppunt moest zorgen voor een comfortabele en veilige overstap op de verschillende modaliteiten en genoeg ruimte bieden om de toekomstige groei van het aantal passagiers op te vangen.
- Verdere verstedelijking van deels onderbenut binnenstedelijk gebied; de komst van de HSL was een kans om een aantrekkelijk vestigingsmilieu te creëren voor bestaande en nieuwe bedrijven. Onderdeel van deze verbetering van het gebied was de wens om het gebied te verdichten en nieuwe functies toe te voegen. Op deze manier moest een hoogwaardig gebied ontstaan voor wonen, werken en recreëren.
- Versterken van integratie + spin-off; het gebied; Het nieuwe station moest geen eiland vormen in de stad, maar juist de verschillende wijken met elkaar verbinden en een ontvangsthal worden voor gasten van buiten. Vanuit het station moest het kernwinkelgebied (Lijnbaan) en belangrijke culturele voorzieningen (Schouwburg en Doelen) makkelijk bereikbaar zijn. Als nieuw icoon in de stad moest het station ook de omliggende gebieden het Oude-Westen, Provenierswijk, Hofpleingebied en Pompenburg mee laten profiteren.

## Projectomschrijving

Het project Rotterdam CS bestaat uit:

- Renovatie/nieuwbouw van het treinstation, inclusief nieuwe stationshal en brede passage

- Nieuwe locatie voor trams, bussen, taxi's
- Nieuwe metrostation
- Ondergrondse fietsenstalling
- Nieuwe autotunnel met aansluiting op nieuwe garage Kruisplein
- Gebiedsontwikkeling (Conradstraat, Stationsplein en Delftseplein).
- Plangebied: 20ha
- Kantoren: 80.000-120.000 m<sup>2</sup>
- Woningen: 0-30.000 m<sup>2</sup>
- Voorzieningen: 14.000 m<sup>2</sup>



### Bijdrage Rijk en totale kosten

Vanuit VROM is er 54,5 miljoen euro ter

beschikking gesteld vanuit NSP. Hier zijn de volgende kwaliteitsdragers aan verbonden:

- Aanleg van de Weenatunnel
- Ontwikkeling van de stationshal
- Ontwikkeling van het metrostation CS
- Bijdrage aan de tramvoering
- Ontwikkeling aan de ondergrondse fietsenstalling
- Ontwikkeling van de buitenruimte

Totale kosten Stadszijde: 315,1 mln. euro, waarvan 61,4 mln. rijksbijdrage

Totale kosten Spoorzijde: 300 mln. euro, waarvan ongeveer 220 mln. rijksbijdrage

### Voortgang

Door de komst van de HSL-Zuid werd al sinds de jaren negentig gedacht aan een nieuw centraal station voor Rotterdam, aangezien het bestaande station van Revesteyn te klein zou zijn. In 2001 werd het masterplan voor Rotterdam Centraal gepresenteerd van Alsop. Dit masterplan omvatte naast een nieuw station een omvangrijke gebiedsontwikkeling binnen een PPS-constructie. Dit plan werd echter afgewezen door het Rijk en de gemeenteraad vanwege de te hoge kosten. Team CS maakte een nieuw ontwerp, waarbij de ontwikkeling station en omgeving losgekoppeld werd van ontwikkeling vastgoed. In 2007 werd begonnen met de bouw van het nieuwe station, waarbij het project werd opgeknipt in twee delen: ontwikkeling station (spoorse zijde) en stationsomgeving (stadszijde). In 2007 werd het gebied rond het centrale station door de gemeente Rotterdam aangewezen als VIP-gebied en werd begonnen met de integrale gebiedsontwikkeling onder de naam Rotterdam Central District. In 2014 is het station geopend en pas in 2019 is de eerste vastgoedontwikkelingslocatie naast het station gegund.

1997 – Start planvorming nieuw Rotterdam CS gemeente en private partijen

2001 – Masterplan Rotterdam Centraal van Alsop met 400.000 m<sup>2</sup> bvo gereed

2003 – Plan wordt te ambitieus en duur bevonden door Rijk en nieuwe gemeenteraad Rotterdam

2005 – Voorlopig ontwerp OV-terminal door Team CS gereed,

2006 – Tekenen Uitvoeringsovereenkomst tussen Rijk en gemeente

2007 – Start bouw, knip in ontwikkeling station (spoorse zijde) en stationsomgeving (stadszijde)

2009 – Bouwsteen Buitenruimte maakt onderdeel uit van Rotterdam Central District Project

2014 – Opening station Rotterdam CS door koning Willem-Alexander

2017 – Afronding project en definitieve vaststelling subsidie NSP

2019 – Provast wint tender Delftseplein

# Factsheet Arnhem Zuidelijke Binnenstad

## Problematiek

Omdat de Zuidelijke binnenstad tijdens de Tweede Wereldoorlog zwaar is beschadigd tijdens de slag om Arnhem, bestaat het voor een groot deel uit wederopbouwarchitectuur. Na de Tweede Wereldoorlog volgde een snelle wederopbouw. Het gebied kenmerkte zich door lage kwaliteit van grote delen van de openbare ruimte en het bestaande vastgoed. Het contrast met het historische, noordelijke deel van het centrum is groot; de maat van de gebouwen, de schaal van de openbare ruimte en de uitstraling van de architectuur sluiten niet op elkaar aan.

Deze abrupte overgang geeft bezoekers het gevoel dat het centrum hier ophoudt. De naoorlogse stedenbouw werkt hierdoor als een buffer tussen het historische centrum en de Rijn. De stad is als het ware met de rug naar de Rijn gesitueerd. Daar komt bij dat de aantrekkingskracht van het waterfront alleen niet voldoende is om stromen op gang te helpen. De barrières tussen Coehoorn, binnenstad, Paradijsgebied en Rijnkade wordt verder versterkt door de aanwezige infrastructuur die veel ruimte inneemt en het grote aantal geparkeerde auto's. Vooral de aanlanding van de Nelson Mandelabrug vormt een barrière.

De binnenstad van Arnhem is ook een gebied waar weinig gewoond wordt en het aanwezige aanbod is eenzijdig gericht op de sociale huursector. Hierdoor is er weinig aanbod aan binnenstedelijke woningen in het hogere segment en worden kansen gemist om hogere inkomens aan de stad te binden.

## Doelstellingen

In het Masterplan (2004) worden vier toekomstige uitdagingen geformuleerd (gebaseerd op de toekomstvisie 'Arnhem 2015'):

1. De kwaliteit van de stedelijke samenleving moet zijn vergroot;
2. Het ontwikkelen van de economische mogelijkheden van de stad in samenhang met het
3. Relatief ontspannen karakter van de stad en haar milieukwaliteiten;
4. Het beter benutten van de stedelijke ruimte;
5. Het vergroten van de belevingswaarde van de stad.

Deze vier genoemde uitdagingen zijn in het Masterplan verder geconcretiseerd en gekoppeld aan zeven doelstellingen voor Rijnboog:

1. Versterk de samenhang tussen Rijn, binnenstad en Arnhem Centraal.
2. Draag bij aan de revitalisering van de binnenstad.
3. Verbeter de kwaliteit van de openbare ruimte en zorg voor effectief ruimtegebruik.
4. Maak aantrekkelijke binnenstedelijke woonmilieus.
5. Versterk de economische vitaliteit van Arnhem.
6. Maak ruimte voor een rijk scala aan culturele functies.
7. Maak het gebied tot een plek waar Arnhemmers trots op zijn.

## Projectomschrijving

Het project is verdeeld over vier deelgebieden: Coehorn-Noord, Coehoorn-Zuid, Oeverstraat, Bartok en Havenkwartier. Elk gebied heeft eigen karakteristieken en een eigen programma. De gebiedsontwikkeling wordt gefaseerd uitgevoerd en omvat diverse onderling samenhangende projecten. De stedelijke structuren worden hersteld en de openbare ruimte zal op diverse plaatsen kwaliteitsimpulsen krijgen. Kwalitatief laagwaardige wederopbouw zal worden vervangen door een hoogwaardig gemengd programma van wonen, detailhandel, horeca en cultuur. Belangrijk

onderdeel in het masterplan vormde de aanleg van een haven, waardoor de Rijn naar de stad wordt gehaald. De programmatische drager die identiteit geeft aan de totale gebiedsontwikkeling is Cultuur in Rijnboog. Cultuur moet zorgen voor meer levendigheid in dit zuidelijke deel van de binnenstad en de verbinding van de oude binnenstad met de Rijn verbeteren. Door krachtenbundeling van culturele instellingen en concentratie van huisvesting in het gebied van Rijnboog, wordt Rijnboog de ontmoetingsplek voor cultuur van Arnhem en de regio. De investering in cultuur krijgt vorm door realisatie van twee clusters, het kunstcluster (KC) op de hoek van de Nieuwstraat en de Rijnkade en het kenniscluster/ Rozet tussen de Oude en Nieuwe Oeverstraat.



Fase 1 (2004-2012) in het masterplan betreft 415 woningen, 45.000 m<sup>2</sup> kantoor, 25.000 m<sup>2</sup> detailhandel en 30.000 overige voorzieningen.

### Bijdrage Rijk en totale kosten

Vanuit VROM is er 11,6 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het project Rijnboog uit de BIRK-gelden. Deze waren oorspronkelijk bestemd voor:

“De ontwikkeling van een nieuwe Rijnhaven met een bijbehorend havenkwartier, bestaande uit de binnen het Project als zodanig aangeduide ontwikkel eenheden Haven Oost, Paradijsgebied, het Bartokplein, de Rijnkade als planonderdeel van Coehoorn-Zuid en de Nieuwe Havenstraat.” Bij de herziening van de subsidiebeschikking is het planonderdeel Haven Oost komen te vervallen.

Bijdrage provincie aan gebiedsontwikkeling Zuidelijke Binnenstad van € 8.025.000 in 2015.

De totale kosten van de overheidsinvesteringen ten behoeve van het sleutelproject bedragen tot en met 2020 ca. 100 miljoen euro.

Spin-off: In de Zuidelijke binnenstad wordt de totale omvang van de investeringen in nieuw en bestaand vastgoed tot en met 2020 geschat op tenminste 168 miljoen euro.

### Voortgang

In 2004 werd het ambitieuze masterplan van Solà-Morales voor de zuidelijke binnenstad van Arnhem gepresenteerd. Dit plan bevatte onder andere de aanleg van een nieuwe haven en de bundeling van culturele instellingen. Tegen dit masterplan en dan vooral de haven en het kunstcluster kwam veel weerstand. Ook het zogenoemde Preferendum (een referendum over een voorkeursvariant van de haven) kon hier geen verandering in brengen. In 2009 trok de architect Solà-Morales zich terug en werd het plan afgeblazen. Na het terugtrekken van enkele ontwikkelaars tijdens de crisis wordt gekozen voor een aangepast ontwikkeling van het gebied, aangepast aan de nieuwe marktstandigheden. Niet langer wordt er gesproken over de Rijnboog, maar gaat de gebiedsontwikkeling verder onder de naam Zuidelijke Binnenstad.

Er wordt ingezet op een organische groei in plaats van blauwdrukplanning. Dit gebeurt aan de hand van vier bouwstenen: investeren in openbare ruimte, vastgoedontwikkeling via ontwikkel enveloppen, cultuur als aanjager en inzetten op reuring en dynamiek. De insteek is om versneld te investeren in de basisstructuur van de openbare ruimte. Beoogde spin-off van deze investeringen is vastgoed ontwikkeling in de gebieden Nieuwstraat, Trans en Kerkplein en

investeringen in bestaand vastgoed in de hele Zuidelijke binnenstad. Daarvoor heeft de gemeente vastgoed opgekocht, herontwikkeld of gesloopt en verkocht aan investeerders. Het beoogde programma voor deze gebieden biedt ruimte voor ongeveer 4500 m<sup>2</sup> detailhandel en horeca, ca. 12.000 m<sup>2</sup> wonen en ongeveer 3700 m<sup>2</sup> maatschappelijk programma.

2004 - Masterplan Rijnboog van architect Manuel de Solà-Morales

2005 – Financiële steun Rijk en provincie (sleutelproject Rijnboog) voor gebiedsontwikkeling

2006 – Optimalisatie fase 1 van het Masterplan: besparing op kosten voor sluitende grondexploitatie.

2007 – Preferendum Rijnboog-Havenkwartier; lage opkomst, weerstand tegen haven

2009 – Architect Manuel de Solà-Morales trekt zich terug

2011 – Schetsontwerp Nieuwstraat e.o. (Voorheen Havenkwartier)

2012 - Vaststelling Structuurvisie Arnhem 2020 met doorkijk naar 2040

2012 - Als gevolg van de recessie en de hervorming van de financiële markten komt een einde aan de sinds 2000 bestaande Publiek Private samenwerking met een aantal ontwikkelaars.

2013 – Realisatie Kenniscluster Rozet

2014 – Kunstencluster ArtA afgeschoten door nieuwe coalitie gemeente

2014 – Vaststelling Uitvoeringsprogramma en Projectbeschrijving Zuidelijke Binnenstad; nieuw kader voor ontwikkeling Zuidelijke Binnenstad.

2015 – Goedkeuring gewijzigde programmering door Provinciale Staten Gelderland, subsidie vastgesteld op 8.025.0000

2016 – Afronding herinrichting Markt

2017 – Start bovengronds halen Jansbeek en afronding wijk Paradijs met 41 woningen

2018 – Afrond project Zuidelijke Binnenstad, met positief resultaat van 4,6 miljoen euro

## Factsheet Den Bosch

### Problematiek

De Bossche binnenstad had ruimte nodig voor wonen, werken en recreëren. De Bossche Spoorzone, met een omvang van tweehonderd hectare, biedt die ruimte maar is niet direct geschikt voor transformatie.

De **Kop van 't Zand** is een verouderd industriegebied aan de noordkant van het oude centrum uit het eind van de 19e eeuw. Het gebied grenst direct aan de Dieze en aan de Zuid Willemsvaart en kent nog oude havenfuncties. Het gebied herbergt onder meer industriële activiteit (waaronder een mengvoederfabriek Koudijs), een aantal voormalige fabrieksgebouwen en een rangeerterrein van de NS. De aanwezigheid van industriële activiteit belemmerde vanwege geur- en geluidoverlast verdere ontwikkeling van het gebied en verhinderde het ontstaan van een ecologische verbindingszone. Daarnaast had het gebied te maken met drugsoverlast.

Een van de eerste herontwikkelingsbieden in de Bossche Spoorzone vormt het Paleiskwartier. Dit nieuwe woon- en werkgebied is slecht verbonden met de historische binnenstad. Deze slechte ontsluiting van het gebied zou een verdere verdichting en functiemenging tegengaan. De aanleg van een brug over het spoor zou van belang zijn voor de eventuele vestiging in het Paleiskwartier van een aantal publiekgerichte functies zoals een megabioscoop, een hotel met congrescentrum, een casino en een theater. Potentiële initiatiefnemers voor een megabioscoop en een groot theater hebben het doorgaan van de **Ponte Palazzo** als vestigingsvoorwaarde gesteld.

### Doelstellingen

De twee deelprojecten binnen de Bossche Spoorzone kennen elk hun eigen specifieke doelstellingen.

Voor de **Kop van 't Zand** geldt dat de herontwikkeling van het gebied moet zorgen voor een belangrijke nieuwe locatie op het gebied van wonen, werken, recreatie en vooral ook cultuur. Het gebied moet versterken wat Den Bosch bijzonder maakt in Brabant: compacte stedelijkheid, creativiteit en pluriformiteit. Zo moet het gebied ruimte bieden aan de bedrijvigheid op het snijvlak van cultuur en commercie (broedplaatsfunctie, technologische en creatieve innovaties, vestigingsmogelijkheden kleinere bedrijvigheid, bedrijfsverzamelformules, creatieve industrie) en bijdragen aan de diversiteit in woonmilieus (stedelijk wonen in creatieve setting). Daarnaast zijn er belangrijke kansen in de ecologische verbinding tussen Dommel en Dieze, milieuhinder en bodemvervuiling saneren, industrieel erfgoed op waarderen, geïsoleerde ligging Boschveld en Brabanthallen opheffen en waterrecreatie meer ruimte geven.

Voor de **Ponte Palazzo** geldt dat het een verbinding moet vormen tussen het Paleiskwartier en de oude binnenstad. Dit moet bijdragen aan een de verdere ontwikkeling van het Paleiskwartier en bovenal het nieuwe centrum stedelijk gebied verbinden met de oude binnenstad.

### Projectomschrijving

Kop van 't Zand betreft de transformatie van bedrijventerrein naar een gemengd gebied met wonen, werken en recreatie. Het totale plangebied beslaat 16 ha. Op een deel daarvan, de locatie Koudijs, wordt een programma met woningbouw (sociaal/middelduur/duur, in totaal 167 eenheden) en culturele/commerciële voorzieningen (4.000 m<sup>2</sup> bvo) geprojecteerd.



Het Ponte Palazzo deelproject betreft de aanleg van een circa 400 m lange brug voor fietsers en voetgangers, die over het spoor heen het Paleiskwartier met de historische binnenstad van 's-Hertogenbosch verbindt.

Plangebied Koudijs: 16ha

Kantoren: 0 m<sup>2</sup>

Woningen: 167 eenheden

Voorzieningen: 4.000 m<sup>2</sup>

### Bijdrage Rijk en totale kosten

Vanuit VROM is er 13 miljoen euro ter beschikking gesteld vanuit het Nota Ruimte Budget voor de Spoorzone Den Bosch. Het budget is specifiek bedoeld voor:

- De verplaatsing van het mengvoederbedrijf in de Kop van 't Zand
- De realisatie van Ponte Palazzo

Totale kosten verplaatsing mengvoederbedrijf: 30 mln. euro, waarvan 12,5 mln. rijksbijdrage

Totale kosten Paleisbrug: 17,6 mln. euro, waarvan 6,5 mln. rijksbijdrage (mede vanuit Spoorse Doorsnijdingen).

### Voortgang

In 2008 heeft de gemeente Den Bosch, mede met behulp van subsidie uit Nota Ruimte Budget, de mengvoederfabriek Heusden en omliggende terreinen strategisch aangekocht. Dit terrein is van 2015 tot 2025 beschikbaar gesteld ten behoeve van het experiment Tramkade met als doel om een cultureel en creatieve hotspot te creëren. In 2018 is gekozen om de gebiedsontwikkeling van zowel Kop van 't Zand als Orthenpoort-Zuid integraal op te starten. Daartoe is inmiddels een eerste ronde van oriënterende gesprekken met alle grondeigenaren gevoerd. Daarnaast is reeds een onderzoekend traject met het Ontwerpteam (O-team) doorlopen. Dit team, bestaande uit drie experts die opereren namens het ministerie van BZK, helpt lokale overheden bij het oplossen van complexe ruimtelijke vraagstukken. In mei 2019 is gestart met het proces om het ruimtelijk en functioneel kader te laten opstellen. Het RFK, aangevuld met de aanzet voor een ontwikkelstrategie die de gemeente parallel (en in samenhang met beide genoemde documenten) zelf opstelt, staan gepland om in het eerste kwartaal van 2020 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen.

2007 – Start verkenningsfase Nota Ruimte Budget

2008 – Toekenning Nota Ruimte Budget

2008 - Strategische aankoop Mengvoederfabriek en terreinen

2010 – Start ontwikkeling creatief en industrieel stadspark Tuin United terrein mengvoederfabriek

2012 – Start bouw brug onder nieuwe naam Paleisbrug

2013 – Einde ontwikkeling Tuin United vanwege crisis

2015 – Oplevering Paleisbrug

2015 – Start experiment culturele broedplaats Tramkade

2018 – Integratie gebiedsontwikkeling Kop van 't Zand en Orthenpoort-Zuid en ontwerp onderzoek Ontwerpteam (O- team) BZK

2019 – Start uitwerking ruimtelijk en functioneel kader gebied met werktitel Bossche Delta



## Factsheet Maastricht Belvédère

### Problematiek

Maastricht voorzag in een groei naar 150.000 inwoners rond 2030. Om deze groei op te vangen moest een groot aantal nieuwe woningen gebouwd worden, tezamen met de ontwikkeling van kantoren en bedrijfstreinen. Uitbreiding is echter beperkt mogelijk door de ligging van Maastricht in het nauwe Maasdal en de wens van Maastricht om zoveel mogelijk binnen bestaande stedelijke gebied te realiseren.

Daarom is het gebied Belvédère aangewezen als nieuwe ontwikkellocatie. Dit is een relatief groot gebied (280 ha) ten noordwesten van het centrum, dichtbij de binnenstad en het ontsluitende wegennet. Het is echter ook een gebied waar tussen de verschillende functies treedt op diverse vlakken spanning op. Door de Noorderbrug en de Frontensingel, ligt het gebied geïsoleerd van de oude binnenstad van Maastricht. In het plangebied Belvédère is tevens sprake van een complexe milieuproblematiek. De bodem is in grote delen van het gebied vervuild en er liggen een oude groeve en stortplaatsen, voor onder andere afval uit de keramische industrie. Daarnaast veroorzaakt een deel van de bedrijven hinder als gevolg van geluid, luchtvervuiling en/of stank. Het verkeer, met name langs de Noorderbrug, de Ca Bergerweg, de Bosscherweg en de Brusselseweg veroorzaakt geluidoverlast.

Onderdeel van plangebied Belvédère zijn een drietal voormalige bedrijfstreinen aan de zuidostrand (deelgebied Binnensingel) en een voormalige, op een reliëf gelegen, stortplaats aan de zuidwestrand (deelgebied Bellevue). De beide deelgebieden beslaan naar ruwe schatting elk zo'n 5 hectare. Het deelgebied Binnensingel vormt het overgangsgebied van het Maastrichtse stadshart naar Belvédère en is zo'n 5 hectare groot. De bedrijfstreinen aldaar zijn niet meer in gebruik, de locatie is verpauperd en er is sprake van onveiligheid (vandalisme, drugs, etc). Een aantal gebouwen in de Binnensingel zijn grote rijksmonumenten. Deze verkeren in slechte staat.

### Doelstellingen

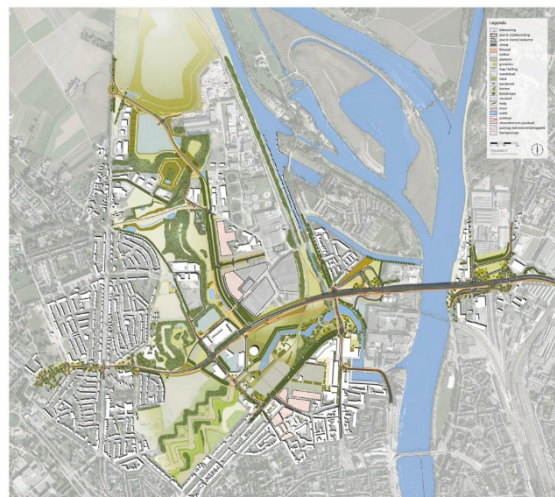
De gemeente Maastricht ziet in de transformatie van het gebied Belvédère -grotendeels bestaand stedelijk gebied met grote milieuproblemen- een goede mogelijkheid om enerzijds te voorzien in een deel van de opgave voor ruimte voor wonen, werken en recreëren, en anderzijds de bestaande milieuproblemen aan te pakken. De herontwikkeling van het plangebied is er tevens op gericht om de aanwezige waarden zo mogelijk te versterken.

Belvédère heeft specifiek tot doel om een aantal zaken te verbeteren en richt zich op:

- Versterking van het internationale vestigingsklimaat
- Verbetering van de bereikbaarheid, zowel op stedelijk niveau als op het niveau van de locatie zelf
- Intensivering van het ruimtegebruik
- Verplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven en sanering van oude bedrijfsgebouwen
- Aanpassing van bedrijvigheid aan nieuwe technieken
- Een kwaliteitsimpuls voor de openbare ruimte, inclusief waardevolle gebieden uit het oogpunt van ecologie en cultuurhistorie
- De koppeling 'sterk-zwak' ofwel de aanhaking van de GSB-buurt Boschpoort aan Belvédère

## Projectomschrijving

Het totale plangebied Belvédère beslaat zo'n 280 hectare en er waren in totaal 4.000 woningen, 100.000 m<sup>2</sup> kantooroppervlak, 15 ha bedrijvigheid en 40.000 m<sup>2</sup> winkeloppervlak en cultuur/leisure 50.000 m<sup>2</sup> voorzien. Belangrijke ingrepen in het gebied vormen de verlegging van de aanlanding van de Noorderbrug noordwaarts, waardoor de oude relaties tussen met name de Lage Fronten, de Frontensingel, de Statensingel en de rest van de stad in ere worden hersteld. Er ontstaat ook een duidelijke grens tussen het Frontenpark en industrieterrein Bosscherveld. De herstructurering van het park dient als natuurcompensatie en vormt tegelijkertijd een buffer tussen stad en industrie.



Voor de deelgebieden Binnensingel en Bellevue waren zo'n 1.300 woningen, 25.000 m<sup>2</sup> bedrijvigheid en 600 parkeerplaatsen voorzien. Belangrijk onderdeel in dit deelgebied vormt de transformatie van een groot aantal historische fabrieksgebouwen.

## Bijdrage Rijk en totale kosten

Vanuit VROM is er 10 miljoen euro ter beschikking gesteld vanuit het Nota Ruimte Budget. Oorspronkelijk was in de beschikking niet specifiek aangegeven welk programma gerealiseerd zou moeten worden. Uitgangspunt vormde het programma uit de grondexploitatie. In 2016 is het budget gespecificeerd voor de volgende projectonderdelen:

- Sphinx Eifel: sloop fabrieksgebouwen en aanleg parkeerplaatsen, uitvoering casco restauratie Eifel en The Student Hotel, verbouwing van voormalig kantoorpand voor United Nation University.
- Nutsbedrijven/Lindenkruis: sloop bedrijfscomplexen bodemsanering voormalige gasfabrieksterrein, functiewijziging voormalige brandweerkazerne, nieuwbouw 56 woningen in sociale sector Lindenkruispoort, nieuwbouw 100 woningen met parkeergarage.
- Timmerfabriek: geschikt maken en invulling van gerestaureerd magazijn, ketelhuis en kantoorruimte met culturele functies waaronder filmhuis Lumière.
- Bellevue: ontwikkeling bedrijventerrein als alternatief voor eerder geplande woningbouw; specifiek de realisatie van een milieupark voor huishoudelijke afval scheiding.
- Frontenpark: uitvoering fase 1 van een park dat "ontstaat" door aanpassing van de hoofdinfrastructuur die er nu nog op en doorheen loopt. Deze fase omvat o.a. het herstel van vestingmuren, invulling van het zogenaamde LAB - gebouw voor creatieve bedrijvigheid, het faciliteren van evenementen in en rond de voormalige gas houder.

Vanuit het Rijk is er ook een bijdrage geweest van 60 miljoen euro voor het verleggen van de aanlanding Noorderbug.

## Voortgang

In 2004 werd door de gemeente Maastricht samen met de private partners ING Vastgoed en BPF een ambitieus masterplan gepresenteerd om het gebied Belvédère, wat zo 280 hectare beslaat, te herontwikkelen. De plannen bleken echter te ambitieus. Maastricht zou helemaal niet doorgroeien richting 150.000 inwoners zoals werd verwacht en mede door de crisis kwamen veel projecten niet van de grond en haakten de private partijen af. In 2013 maakt het project een doorstart, waarbij de programmering flink werd herzien. De woningbouwontwikkeling werd flink naar beneden bijgesteld en het accent werd verschoven naar infrastructuur, bedrijvigheid, natuur en transformatie erfgoed. Het binnen het deelgebied Binnensingel gelegen Sphinxterrein en Eifelgebouw werd gezien als meest urgente opgave en hernoemd tot Sphinxkwartier. Bosscherveld krijgt geen woningbouw,

maar wordt herontwikkeld tot retailpark. In het Sphinxkwartier zijn een flink aantal voorzieningen toegevoegd, zoals een bioscoop, studentenhotel, opleidingscentrum UNI-Merit en 400 woningen. In 2019 is de nieuwe aanlanding van de Noorderbrug afgerond en het vernieuwde Frontenpark geopend.

2004 - Presentatie Masterplan Belvédère en vaststelling masterplan door gemeenteraad Maastricht

2008 - Cascorestauratie Timmerfabriek

2009 - Toekenning subsidie uit Nota Ruimte Budget

2009 - Nota stedelijke programmering: programma wonen 2010-2019 wordt aangeboden aan raad; grote aanpassing woningbehoefte stad Maastricht

2012 - Publicatie Het antwoord van de Sphinx; Grondige herijking van het programma Belvédère.

2013 – Besluit gemeenteraad Maastricht doorstart gebiedsontwikkeling Belvédère.

2014 - Cascorestauratie Eiffelgebouw

2015 - Opening Pathé bioscoop

2017 - Opening Sphinx Passage, Student Hotel en onderzoeks- en opleidingscentrum UNU-MERIT van de United Nations University

2018 - Bouw 400 appartementen en grondgebonden woningen Sphinx-Zuid

2019 - Opening Frontenpark

2019 - Vaststelling subsidie

## Factsheet Haarlem Spoorzone

### Problematiek

In 1835 is tussen Amsterdam en Haarlem de eerste Nederlandse spoorlijn aangelegd. Daarmee heeft Haarlem een van de oudste stations van Nederland. Het spoor is van vitaal belang voor de stad en de spoorzone vormt de entree naar de stad. Helaas heeft het spoor niet alleen een verbindende, maar ook een scheidende werking, vooral binnen de stad zelf. Haarlem dat van oudsher van noord naar zuid is opgebouwd, wordt door het spoor van oost naar west doorsneden. Het brengt scheiding met zich mee, in ruimtelijk, infrastructuur, programmatisch en sociaal opzicht. De Bolwerken (stadspark) liggen nabij de binnenstad maar zijn vanuit de binnenstad slecht bereikbaar. En ook rondom het Spaarne liggen kleine, geïsoleerde woon- en werkenclaves. Er zijn veel gebieden geïsoleerd geraakt en qua grondgebruik zeer extensief in gebruik, terwijl dit in potentie aantrekkelijke gebieden zijn.

### Doelstellingen

Deze situatie betekent dat de kern de uitdaging in de Spoorzone als geheel bestaat uit het zorgdragen voor meer samenhang, minder scheiding en meer verbinding. Maar daarbij was wel de wens dat de karakteristieke en waardevolle sfeerverschillen niet teniet worden gedaan. De veelzijdigheid van de stad moest juist behouden blijven en verder versterkt worden. Om de scheiding weg te nemen is een nieuw binnenstedelijk woongebied bedacht als oplossing. Onder de projectnaam Nieuwstad worden in het stationsgebied woningen, kantoren en bedrijfsruimten, hotel- en horecavoorzieningen, schoolvoorzieningen en een ondergrondse fietsenstalling gerealiseerd.

Door meer samenhang te creëren en tegelijkertijd de scheiding en andere negatieve punten te verminderen, worden zowel voor de buurten, stad als de regio voordelen bereikt. Dit speelt ruimtelijk, fysiek, programmatisch en sociaal:

- Ruimtelijk-fysiek omdat de bereikbaarheid verbetert, de water- en groenstructuur aangeheeld kan worden en een structuurverbetering van het openbare gebied aan de orde is;
- Programmatisch door in de Spoorzone meer ruimte te bieden voor wonen, werken, zorg en ontspanning in een aantal gevarieerde vestigingsmilieus;
- Sociaal door de sociale samenhang van de Spoorzone en haar deelgebieden en de rest van de stad te versterken en door te zorgen voor aantrekkelijke, overzichtelijke en veilige openbare gebieden die voor een ieder toegankelijk en bereikbaar zijn.

### Projectomschrijving

In 2003 is het masterplan voor de Spoorzone Haarlem vastgesteld. Het masterplan bestaat uit vier verschillende ruimtelijke zones: Oostpoort, Spaarnesprong (gebied aan de noordoostelijke oever van het Spaarne), Stationsomgeving (die samenvalt met de Nieuwstad) en Spoorwegdriehoek. Inzoomend onderscheidt het masterplan weer drie gebieden binnen de Stationsomgeving: het stationsplein, Rondje Bolwerken (de bolwerken en de groenstructuur en de omgeving van de Gonnetsstraat.

#### Stationsplein

Voor het stationsplein richt het masterplan zich vooral op de ontwarring van de verschillende verkeersmodaliteiten en de verbetering van de bebouwing en het functioneren van het plein. Men wil de auto-aantrekkende werking van de parkeergarage opheffen en van het plein een aantrekkelijke en hoogwaardige entree voor het langzame verkeer naar de binnenstad maken. De vervoersstromen rondom het Centraal Station worden uit elkaar getrokken. De route Kruisstraat-Kruisweg wordt een langzaam verkeersroute, van noord naar zuid door de stad (Rode Loper). Het gebouwencomplex Beresteyn op het Stationsplein, bestaande uit kantoren, woningen, Beijneshal en parkeergarage,

drukt in huidige staat een negatief stempel op de uitstraling en het gebruik van de stationsomgeving. Het gebouw uit 1975 is gedateerd, kent achterstallig onderhoud en de functies missen aansluiting op het binnenstedelijk weefsel. Ten tijde van de vaststelling van het Masterplan Spoorzone (2003) waren de toenmalige eigenaren nog niet bereid mee te werken aan een herontwikkeling.

### *Rondje Bolwerken*

Met het Rondje Bolwerken, waar de vergroening van de Spaarneoever deel van uitmaakt, wil men de Bolwerken herinrichten en weer echt tot een park maken waar men doorheen kan wandelen, de villa's moeten daarvoor beter aansluiten op het omliggende groen, hekken moeten hagen of groene afscheidingen worden. Programmatisch is er ruimte voor wonen, horeca en kleinschalige kantoren en aan het toevoegen van een of twee publiekstrekkingen als een grand café, restaurant of een culturele functie als een tentoonstellingsruimte.

### *Gonnetbuurt*

In de Gonnetbuurt wil het masterplan een binnenstedelijk woonmilieu realiseren van stadswoningen en villa's met ondersteunende voorzieningen. De bedrijven wil men verplaatsen naar elders in de stad en langs het spoor ziet men ruimte voor kantoorontwikkeling.

Kantoren: 325.000 m<sup>2</sup>

Woningen: 390

Detailhandel: 7.500 m<sup>2</sup>

Voorzieningen: 9.500 m<sup>2</sup>

### **Bijdrage Rijk en totale kosten**

Vanuit de BIRK-gelden is er € 7,9 miljoen euro aan het project Spoorzone Haarlem bijgedragen.

Deze bijdrage was bestemd voor:

- de herinrichting van het Stationsplein en de Rode Loper
- de herinrichting van de Bolwerken (verwerving van De Sleutel)

Totale investeringskosten werden geraamd op 88 miljoen euro.

### **Voortgang**

De ontwikkeling van het masterplan van Riek Bakker is slechts fragmentarisch uitgevoerd. De herinrichting van het stationsplein heeft plaatsgevonden en de Rode Loper is (deels) gerealiseerd. Het stationsplein is veel overzichtelijker geworden door de sloop van de opstellen en herinrichting, maar het complex Beresteyn maakte geen onderdeel uit van het project en drukt nog steeds een negatieve stempel op de stationsomgeving. Daar komt bij dat het busstation aan zijn maximale capaciteit zit en de verwachte groei niet aan kan, de vele grote bussen voor hinder in de binnenstad zorgen en de fietsenstallingen nu al een capaciteits tekort kennen. Het stadspark de Bolwerken heeft een flinke upgrade gehad, maar de drukke N200 zorgt nog altijd voor een flinke barrière richting de Bolwerken. Sinds 2014 heeft het complex Beresteyn een nieuwe eigenaar die het complex wil herontwikkelen. Mede op aandringen Commissie Ontwikkeling wordt er op dit moment gewerkt aan een nieuwe integrale visie voor het stationsgebied en stationsplein.

2003 – Presentatie Masterplan Spoorzone Riek Bakker

2006 – Start met de GREX voor Gonnetstraat. Uiteindelijk blijkt het plan te ambitieus, heroverweging strategie, inclusief inzet en rol gemeente, dient plaats te vinden.

2006 – Het parkherstel in de Bolwerken is afgerond. Verder geen afronden Rondje Bolwerken.

2006 – Start project Stationsgebied. Fase 1: opschonen bestaande situatie, fase 2: sloop van opstellen en tijdelijke inrichting plein, derde fase: herinrichting plein conform masterplan.

2010 – Afronding herinrichting Stationsplein (exclusief Gebouwencomplex Beresteyn)  
2012 – Opening van het Rode Loperproject, inclusief ruime (ondergrondse) parkeervoorzieningen voor de fiets. Het noordelijke deel van de route heeft nog geen vorm gekregen  
2014 – Vaststelling subsidie  
2014 – Pinnacle Property Developers koopt Beresteyn en wil complex herontwikkelen  
2017 – Startnotitie Stationsplein en Beresteyn: gemeente en Pinnacle trekken samen op om het stationsplein en Beresteyn te herontwikkelen lettend op groei vervoersstromen (knelpunten fietsenstallingen en haltering bussen). Commissie Ontwikkeling wijst startnotitie af en verzoekt aangepaste versie waar ontwikkeling van stationsgebied als knooppunt centraal staat.  
2019 – Vaststelling probleemanalyse voor Integrale Visie Stationsgebied Haarlem en opstellen visie.  
2020 – Raad van State verwerpt bezwaren tegen plannen Gonnestraat

## Factsheet Sittard-Geleen

### Problematiek

De stadsdeelcentra van Sittard en Geleen liggen op ca 4 kilometer afstand van elkaar. De spoorzone tussen deze kernen wordt onvoldoende benut. Daarnaast zorgt de spoorlijn ervoor dat de wijk Mijn Zuid (Sanderbout, Ophoven, Achtbunder en Thienbunder) afgesneden wordt van de spoorzone. Mijn Zuid is een dichtbebouwde wijk met veel sociale huurwoningen en staat bekend als een achterstandswijk. Veel huizen in de wijk zijn klein en in slechte staat.

De spoorverbinding is niet alleen belangrijk voor het personenvervoer in Limburg, maar ook voor het vervoer van gevaarlijke stoffen afkomstig van het nabijgelegen Chemelot. De activiteiten van Chemelot voorzien in een belangrijke economische behoefte, maar ook de veiligheid en leefomgeving van de bewoners langs het spoor verdient aandacht. Bovendien is het vervoer van gevaarlijke stoffen van invloed op de ontwikkelmogelijkheden van de Spoorzone.

### Doelstellingen

Het Project zoekt een evenwicht tussen de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de spoorzone tussen de centra van de stadsdelen Sittard en Geleen, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de externe veiligheid in deze zone.

De gemeente wil de Spoorzone verder ontwikkelen waarbij kantoren, bedrijven, zorg, gezondheid en sport centraal staan. Op termijn zal ook de herstructurering van de woonwijk Sanderbout aangepakt worden (van origine geen onderdeel van dit project). De spoorzone doorsnijdt dit gebied. De gemeente ziet de spoorzone echter niet als obstakel in het gebied maar wil het spoor integreren in het nieuwe stedelijke gebied. Hierbij staan veiligheid en kwaliteit voorop. In de 50-meter zone rond het spoor worden met name maatregelen getroffen die veiligheid in het gebied moeten vergroten. Hierbij kan gedacht worden aan infrastructuur die bij calamiteiten op het spoor door de brandweer e.d. kan worden gebruikt, alsmede vijverpartijen (blusvijvers). Het gebied wordt zodanig ingericht dat het ruimtelijke kwaliteit bezit en recreatieve waarde krijgt.

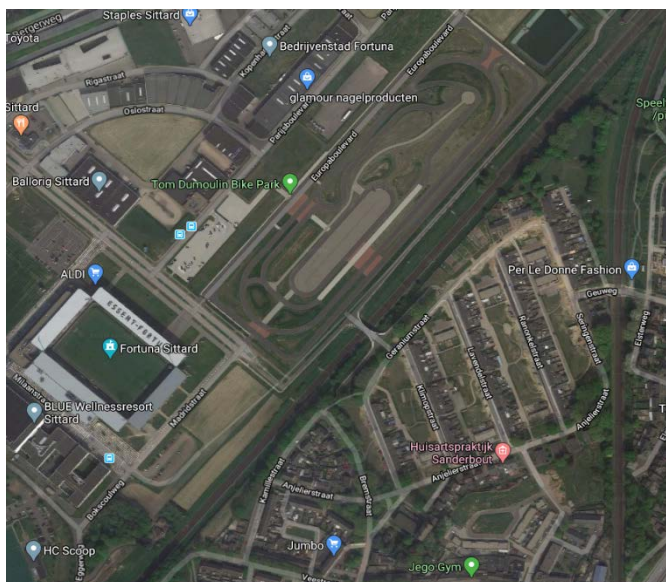
### Projectomschrijving

Het project bestaat uit de ontwikkeling van de spoorzone tussen Bedrijvenstad Fortuna en de Mijn-Zuid tot een parkachtig gebied, met aandacht voor veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. In de 50-meter zone rond het spoor worden met name maatregelen getroffen om de veiligheid in het gebied te vergroten. Dit betreft blusvijvers, bluswaterleiding en toegangswegen voor hulpdiensten. Daarnaast worden er recreatieve voorzieningen toegevoegd, zoals voetpaden, fietsverbindingen, sportfaciliteiten, en een fiets/voetgangersbrug over het spoor.

### Bijdrage Rijk en totale kosten

De Spoorzone Sittard-Geleen betreft een pre-BIRK project. Uit het BIRK-budget is door twee eerdere kabinetten reeds geld beschikbaar gesteld om knelpunten op het terrein van milieu, externe veiligheid en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit aan te pakken. In de originele beschikking was het gehele project nog aangewezen als kwaliteitsdrager. In de subsidiewijziging van 2013 zijn nieuwe kwaliteitsdragers vastgelegd:

- Herinrichting van de 50 meter zone aan beide zijden van het spoor



- Een bluswaterleiding aan de westzijde van het spoor
- Recreatieve voetpaden en fietsverbindingen annextoegangsweg voor hulpdiensten aan de westzijde van het spoor
- Aansluiting fiets- en voetgangersbrug over het spoor
- Verdunning van het woningbestand in Mijn Zuid

De totale kosten van het project bedroegen €11.475.000. Hiervan was 5 miljoen euro afkomstig uit de pre-BIRK. Daarnaast is er nog 1,8 miljoen euro beschikbaar gesteld door het ministerie van V&W voor de fietsbrug uit de regeling Spoorse Doorsnijdingen.

### Voortgang

In 2009 bleek het stedelijk plan voor Bedrijvenstad Fortuna niet haalbaar. De ontwikkeling van een bedrijventerrein met een hoogwaardig stedelijk karakter kwam onvoldoende van de grond. Daarom werd een wijziging in de scope van het project doorgevoerd. In 2012 presenteert de gemeente Sittard-Geleen een nieuwe veiligheidsvisie. De veiligheidsvisie biedt het kader om binnen de wettelijke ruimte te komen tot verantwoorde keuzen die leiden tot een goede balans tussen ruimtelijke /economische ontwikkelingen en externe veiligheid in relatie tot de spoorzone. Eén van de uitgangspunten is dat er binnen de 50 meter, gemeten vanuit het hart van het buitenste spoor geen kwetsbare bestemmingen worden gerealiseerd. De sanering van Mijn-Zuid, die oorspronkelijk buiten de scope van het project viel, wordt opgenomen in het project en opgevoerd als één van de kwaliteitsdragers.

2007 - Verlening subsidie in het kader van BIRK aan gemeente Sittard-Geleen

2008 - Start sanering Mijn-Zuid (vooral sloop woningen langs spoor)

2009 - Stedelijk plan voor bedrijvenstad Fortuna blijkt niet haalbaar. Wijziging scope project

2012 - Veiligheidsvisie Spoorzone Sittard-Geleen gereed.

2013 - In de subsidiewijziging worden nieuwe kwaliteitsdragers geformuleerd en wordt ook de sanering van Mijn-Zuid opgenomen binnen de scope van het project.

2013 - Opening skatepark

2017 - Opening fiets- en voetgangersbrug en Tom Dumoulin Bike Park

2017 - Afronding project en vaststelling subsidie

2018 - Afronding sanering Mijn-Zuid, vermindering woningen met 55 procent.



## Bijlage 2 project

## Overzicht kwaliteitsdragers per

Type Budget		Kwaliteitsdrager	Bijdrage Rijk
Nieuwe Sleutelprojecten	Arnhem CS	Deze subsidie had betrekking op het deelproject OV-terminal Bussen. Nadere kwaliteitsdragers zijn niet geformuleerd.	24,9 miljoen vanuit VROM (93,9 miljoen totale bijdrage)
	Rotterdam CS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanleg van de Weenatunnel</li> <li>Ontwikkeling van de stationshal</li> <li>Ontwikkeling van het metrostation CS</li> <li>Bijdrage aan de tramvoering</li> <li>Ontwikkeling aan de ondergrondse fietsenstalling</li> <li>Ontwikkeling van de buitenruimte</li> </ul>	54,5 miljoen vanuit VROM (61,4 totale rijksbijdrage stadszijde en 220 miljoen voor spoorzijde)
Projecten Nota Ruimte	Den Bosch Spoorzone	<ul style="list-style-type: none"> <li>De verplaatsing van het mengvoerderbedrijf in de Kop van 't Zand</li> <li>De realisatie van Ponte Palazzo</li> </ul>	13 miljoen vanuit NRB (Meerdere Rijksbijdragen aan totale kosten, waaronder vanuit Spoorse Doorsnijdingen)
	Maastricht Belvédère	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sphinx Eifel: sloop fabrieksgebouwen en aanleg parkeerplaatsen, uitvoering cascorestauratie Eifel en The Student Hotel, verbouwing van voormalig kantoorpand voor United Nation University</li> <li>Nutsbedrijven/Lindenkruis: sloop bedrijfscomplex en bodemsanering voormalige gasfabrieksterrein, functiewijziging voormalige brandweerkazerne, nieuwbouw 56 woningen in sociale sector Lindenkruispoort, nieuwbouw 100 woningen met parkeergarage</li> <li>Timmerfabriek: geschikt maken en invulling van gerestaureerd magazijn, ketelhuis en kantooruimte met culturele functies waaronder filmhuis Lumière</li> <li>Bellevue: ontwikkeling bedrijventerrein als alternatief voor eerder geplande woningbouw; specifiek de realisatie</li> </ul>	10 miljoen vanuit NRB (60 miljoen rijksbijdrage voor verleggen aanlanding Noorderbrug)

Type Budget		Kwaliteitsdrager	Bijdrage Rijk
		<p>van een milieupark voor huishoudelijke afvalscheiding</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frontenpark: uitvoering fase 1 van een park dat "ontstaat" door aanpassing van de hoofdinfrastructuur die er nu nog op en doorheen loopt. Deze fase omvat o.a. het herstel van vestingmuren, invulling van het zogenaamde LAB - gebouw voor creatieve bedrijvigheid, het faciliteren van evenementen in en rond de voormalige gashouder</li> </ul>	
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit	Arnhem Zuidelijke Binnenstad	<p>De kwaliteitsdrager Nieuwe Rijnhaven is komen te vervallen. De resterende kwaliteitsdragers zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het omliggende gebied, zijnde de ongewijzigd gebleven planonderdelen van Rijnboog fase 1 (later Arnhem Zuidelijke Binnenstad genoemd)</li> <li>• De Sint Jansbeek</li> <li>• De inrichting van de openbare ruimte, waaronder het terugbrengen van de historische stratenstructuur van de binnenstad en de aanleg van o.a. pleinen en trappen naar de Rijnkade</li> </ul>	11,6 miljoen (dit was 14,5 miljoen) vanuit BIRK
	Haarlem Spoorzone	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De herinrichting van het Stationsplein en de Rode Loper</li> <li>• De herinrichting van de Bolwerken (verwerving van De Sleutel)</li> </ul>	7,9 miljoen vanuit BIRK
	Sittard-Geleen Spoorzone	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herinrichting van de 50 meter zone aan beide zijden van het spoor</li> <li>• Een buiswaterleiding aan de westzijde van het spoor</li> <li>• Recreatieve voetpaden en fietsverbindingen annex toegangsweg voor hulpdiensten aan de westzijde van het spoor</li> <li>• Aansluiting fiets- en voetgangersbrug over het spoor</li> <li>• Verdunning van het woningbestand in Mijn Zuid</li> </ul>	5 miljoen uit pre-BIRK  (1,8 miljoen vanuit Spoorse Doorsnijdingen)

## Bijlage 3 Operationalisering Matrix Ruimtelijke Kwaliteit

Belang	Concept	Omschrijving
<b>Economisch</b>		
Gebruikswaarde	Allocatie efficiency	Door functies in tijd en ruimte te combineren is minder ruimte nodig, hetgeen ook kostenbesparingen kan opleveren. Een intensief gebruik van ruimte draagt weer bij aan de mogelijkheden om de knooppuntfunctie van een gebied te verbeteren.
	Bereikbaarheid	De bereikbaarheid van een gebied (zowel in termen van modaliteiten, als positie binnen het netwerk) bepaalt in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van een gebied voor verschillende functies en daarmee de mogelijkheden tot intensivering van het ruimtegebruik.
	Complementariteit	Economische functies kunnen elkaar versterken en zorgen voor een betere spreiding van het gebruik over de dag en over de week. Dit betreft zowel lokalisatievoordelen (beveiliging, parkeren) als urbanisatievoordelen (ontwikkelen van nieuwe markten)
	Meervoudig gebruik	Funciemenging zorgt voor levendigheid, tijdsbesparing (wonen, werken en recreëren dicht bij elkaar) en een reductie van de verplaatsingen binnen en naar het gebied.
Belevingswaarde	Imago	Een goede afstemming van functies en beeldbepalende elementen kan positief bijdragen aan het imago van een gebied
	Attractiviteit	Attractiviteit kan ontleend worden aan de diversiteit in functies en bereikbaarheid van een gebied die zorgen voor levendigheid
Toekomstwaarde	Flexibiliteit	Mogelijkheden tot (uit)wisseling van functies zijn zowel van betekenis in het proces van planvoorbereiding als na realisatie. Dit betreft niet alleen de plaatsgebonden functie, maar ook de vervoersfuncties (bv opvolging bus door lightrail). Bij de investeringen dient daarom in het bijzonder aandacht geschonken aan de dynamische flexibiliteit.  Een integrale benadering kan bijdragen aan het creëren van de juiste condities voor een gebied om in te spelen op veranderingen in de maatschappij en tot innovatieve oplossingen te komen.
	Adaptiviteit	
	Innovatie	
<b>Sociaal</b>		
Gebruikswaarde	Toegang	De sociale gebruikswaarde van een gebied hangt grotendeels samen met de mate waarin het gebied toegankelijk is voor een breed publiek. Integrale gebiedsontwikkeling kan de bereikbaarheid van functies vergroten en barrières wegnemen door infrastructuur beter te integreren in de omgeving en/of te bundelen.
	Keuzemogelijkheid	Dit betreft de mate waarin een breed publiek de keuze heeft uit een ruim assortiment goederen, diensten, modaliteiten en woonvormen. Een integrale benadering brengt functies en vervoersmiddelen dichter bij elkaar, waardoor de keuzemogelijkheden toenemen.

Belang	Concept	Omschrijving
	Veiligheid	<p>Veiligheid heeft betrekking op zowel de externe negatieve effecten die functies veroorzaken (geluid, stank, luchtkwaliteit, verontreiniging), de verkeersstromen die functies met zich meebrengen en het (ongewenste) publiek die functies aantrekken en zich de ruimte toe-eigenen.</p> <p>Een integrale benadering maakt het mogelijk om deze negatieve externe effecten op de veiligheid te voorkomen, beperken of weg te nemen, zodat het gebied voor een breed publiek toegankelijk is.</p>
Belevingswaarde	Veiligheidsgevoel	Gevoelens van onveiligheid kunnen ruimte ontoegankelijk maken voor bepaalde groepen. Het veiligheidsgevoel van mensen in een gebied kan verhoogd worden door de levendigheid van een gebied over de dag te vergroten. Dit wordt bereikt door het mengen van functies.
	Verbondenheid	Door burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de totstandkoming en instandhouding van een gebied ontstaat een hoge mate van betrokkenheid.
	Gelijkwaardigheid	De inrichting van de openbare ruimte en de (semi-)publieke voorzieningen draagt ook via de belevingswaarde sterk bij aan de ruimtelijke (on)gelijkheid. Het doorbreken van negatieve imago's stelt hoge eisen aan het proces en het resultaat van transformatie van gebieden.
Toekomstwaarde	Insluiting	Door burgers te betrekken, die normaal aan de kant staan, bij de totstandkoming en instandhouding van een gebied ontstaat een robuuster gebied.
	Sociaal draagvlak	Door burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de totstandkoming en instandhouding van een gebied ontstaat meer draagvlak.
<b>Ecologisch</b>		
Gebruikswaarde	Veiligheid	<p>De ecologische gebruikswaarde heeft betrekking op zowel de externe negatieve effecten die functies veroorzaken (geluid, stank, luchtkwaliteit, verontreiniging) en de verkeersstromen die functies met zich meebrengen. Activiteiten met belangrijke veiligheidsrisico's kunnen de gebruikswaarde van een gebied voor andere functies (of combinatie van functies) in belangrijke mate doen dalen of zelfs teniet doen.</p> <p>Een integrale benadering maakt het mogelijk om deze negatieve externe effecten op de veiligheid te voorkomen, beperken of weg te nemen en zo kan de gebruikswaarde voor andere functies toenemen.</p>
	Verontreiniging	
	Veilig	
	Versnippering	
Belevingswaarde	Ruimte, rust	De belevingswaarde van een gebied wordt positief beïnvloed door kwaliteiten, zoals ruimte (openheid en leegte), rust (stilte en ontspanning) en schoonheid (zowel esthetisch als niet vervuild). Dit zijn belangrijke kwaliteiten om binnen een gebied te versterken of toe te voegen. Het efficiënt omgaan met ruimte biedt mogelijkheden om deze kwaliteiten te behouden of toe te voegen.
	Schoonheid	
	Duisternis	

Belang	Concept	Omschrijving
Toekomstw aarde	Voorraden	Een integrale gebiedsontw ikkeling draagt bij aan het zorgvuldig om gaan met beschikbare ruimte en hulpbronnen. Tevens kan het zorgen voor een duurzaam plan.
	Ecosystemen	
<b>Cultureel</b>		
Gebruiksw aarde	Educatieve w aarde	Restauratie van cultureel erfgoed en het toegankelijk maken van dit erfgoed draagt in hoge mate bij aan de mogelijkheden om te leren over de historie van een gebied.
	Ontmoeting	Door concentratie en menging van functies w ordt een natuurlijke ontmoetingsplaats gecreëerd w aardoor bewoners en culturen nader tot elkaar w orden gebracht.
	Diversiteit	Door het mengen van functies wordt bijgedragen aan de verscheidenheid van gebruiken mensen in een gebied.
Belevingsw aarde	Schoonheid	Bij de herontw ikkeling van een gebied kan de culturele beleving versterkt w orden door kenmerkende elementen een prominenter plek te geven of terug te laten keren. Deze benadrukken de eigenheid van het gebied.
	Contrast	
	Eigenheid	
Toekomstw aarde	Erfgoed	Restauratie van cultureel erfgoed en het toegankelijk maken van dit erfgoed draagt in hoge mate bij aan het behoud van de historie van een gebied voor volgende generaties en het cultureel erfgoed vormt essentiële ruimtelijke en culturele kw aliteit.
	Integratie	Door gebruik te maken van lokale initiatieven en deze initiatieven te koppelen ontstaan mechanismen w aarmee de cultuur zich vernieuwt.
	Vernieuwing	
<b>Proces</b>		
	Mobilisatie	Mobilisatie gaat om de mate w aarin stakeholders worden betrokken bij het besluitvormingsproces in een gebiedsontw ikkeling. Een belangrijk element is ook representativiteit van deze stakeholders.
	Procesmanagement	Procesmanagement is het begeleiden van een traject w aar bij meerdere stakeholders betrokken zijn bij een gebiedsontw ikkeling, zonder dat één enkele stakeholder beslisbevoegd is en alle doorzettingsmacht heeft. Het gaat dus om multi-actor besluitvorming.
	Planvorming	Integrale gebiedsontw ikkeling vraagt door de complexiteit van de opgave, risico's, het groot aantal betrokken stakeholders en de lange doorlooptijd om een vorm van interactieve besluitvorming. In tegenstelling tot de traditionele planvorming gaat het niet om een gesloten en lineair planproces, maar een open planproces.

# Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfs geschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***