

Sleutelprojecten als constante in het ruimtelijke beleid

Kort voor het zomerreces besloot het kabinet om een verkenning te starten naar toekomstige sleutelprojecten in het kader van de structuurvisie Randstad 2040. Als deze verkenning positief uitvalt, is dat het startsein voor een derde generatie sleutelprojecten. Deze zouden daarmee een opmerkelijk constante factor in het ruimtelijke beleid worden. Bureau Stedelijke Planning en het onderzoeksinstituut OTB-TU Delft zetten de ervaringen en lessen uit hun evaluatie op een rij.

De Kop van Zuid in Rotterdam, Maastricht Céramique, Centraal stadsgebied Amersfoort en de Amsterdamse Zuidas: aansprekende voorbeelden van sleutelprojecten die het aanzien van de Nederlandse steden hebben veranderd. Twintig jaar geleden waren ze pioniers van een ander beleid, dat van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Inmiddels is de betrokkenheid van de rijksoverheid bij gebiedsontwikkeling in de ruimtelijke ordening gebruikelijker. Na de sleutelprojecten kwamen er BIRK-projecten, Nota Ruimte-projecten, projecten gebiedsontwikkeling in het MIRT en vele meer. De sleutelprojecten zijn te beschouwen als ontwikkelingsplanninge avant la lettre.

Twee generaties

De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1988 markeerde een koerswijziging in het ruimtelijk beleid. De nationale ruimtelijke ordening richtte zich uitdrukkelijk op de stedelijke gebieden en de markt kreeg een prominente rol. Daarbij hoorden nieuwe instrumenten: het mainport-beleid, de stedelijke knooppunten en stedelijke herstructureringsprojecten, die later tot 'sleutelprojecten' werden gedoopt. Er zijn uiteindelijk acht

van deze projecten geselecteerd (zie tekstkader). Begin jaren negentig startte de uitvoering, de meeste van deze projecten zijn nu geheel of grotendeels afgerond. Eind jaren negentig besloot het kabinet tot de start van een tweede generatie sleutelprojecten: de zes HST-stations (zie tekstkader). Anders dan bij de eerste generatie sleutelprojecten werd door de betrokken ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat tevoren een budget gereserveerd, ruim 1,4 miljard euro (prijsspeel 2005). Deze projecten zijn nu in uitvoering. De Amsterdamse Zuidas is verreweg het grootste en tevens het enige project waarvoor nog geen uitvoeringsovereenkomst is →→

Amersfoort, Centraal Station



september 2009

13



getekend. Ook al worden er volop kantoren gebouwd, de financiering van het ambitieuze DOK-model voor de infrastructuur is nog niet rond. Bij deze sleutelprojecten zijn de bouwputten pas in het volgend decennium weg.

Meerwaarde

Wat hebben de sleutelprojecten opgeleverd? Heeft de betrokkenheid van de rijksoverheid meerwaarde gehad, en zo ja, op welke punten? Dat waren de vragen die door onze evaluatie beantwoord moesten worden alvorens de zoektocht naar nieuwe sleutelprojecten in het licht van de structuurvisie Randstad 2040 kon beginnen. Om de effecten en meerwaarde van de sleutelprojecten goed te kunnen reconstrueren, hebben we ze vergeleken met referentieprojecten: andere grote stedelijke projecten (eerste generatie) en stationsprojecten (tweede generatie, zie tekstkader). Er is gekeken naar de economische en maatschappelijke effecten van de projecten, de bestuurlijke effecten en de financiële instrumenten. De vergelijking leidde tot een aantal opmerkelijke resultaten.

De sleutelprojecten hadden aantoonbare meerwaarde tegenover de referentieprojecten bij de vastgoedwaarde van woningen (de transactieprizen van woningen in de omge-

De Tramtunnel in Den Haag was niet aangelegd als dit gebied geen sleutelproject was geweest

ving van de sleutelprojecten stegen meer), in de dichtheid van het bouwprogramma en in de ruimtelijke kwaliteit. De stijging van de prijzen van koopwoningen was bij een paar projecten behoorlijk groot, ook na correctie voor regionale verschillen: het Amsterdamse Oostelijk Havengebied,

Maastricht Céramique, Nieuw Centrum Den Haag en Rotterdam Centraal. Er was daarentegen geen meerwaarde bij de vastgoedwaarde van kantoren of de groei van de werkgelegenheid. Op deze punten scoorden de referentieprojecten gemiddeld even goed als de sleutelprojecten. Dat is opvallend gezien de sterk economische doelstelling van de sleutelprojecten. Natuurlijk kwamen er bij de sleutelprojecten veel banen bij, zoals bij de Rotterdamse Kop van Zuid, maar dat gebeurde ook bij de Amsterdamse IJ-oever, die geen sleutelproject waren. Bij de kantorenmarkt was het beeld zeer wisselend en laten de prijzen van alle projecten veel schommelingen zien. De sleutelprojecten trokken tegen de verwachting in ook niet meer private investeerders aan dan de andere projecten, maar ze leidden wel tot extra publieke investeringen, en juist daarin ligt een belangrijke meerwaarde. De Tramtunnel in Den Haag was niet aangelegd als dit gebied geen sleutelproject was geweest, en dat geldt wellicht ook voor de Rotterdamse Erasmusbrug. Op het financiële vlak waren de effecten van het extra budget voor de tweede generatie sleutelprojecten tweeledig: enerzijds werd de ruimtelijke kwaliteit van masterplannen voor de HST-stations hoger, anderzijds leidde het beloofde budget tot torenhoge ambities van de gemeenten die niet altijd realiseerbaar bleken. Dat werd zichtbaar bij het uiteindelijk afgewezen masterplan voor het Rotterdamse CS van de Britse architect Alsop met de 'champagneglazen'. Tot slot werden bij sommige sleutelprojecten de procedures gemakkelijker. Dat was met name het geval bij projecten met milieuproblemen, zoals Centraal stadsgebied Amersfoort en het Amsterdamse Oostelijk Havengebied. Bij de snelheid van besluitvorming waren echter geen verschillen te zien. Het beeld wisselt dus per onderwerp, maar op een aantal komen de sleutelprojecten duidelijk beter uit de vergelijking. Dat

Den Bosch, Paleis Kwartier



september 2009
14

was voldoende om positief te adviseren over het starten van een verkenning naar nieuwe sleutelprojecten.

Grote verschillen

Er zijn grote verschillen tussen de sleutelprojecten. Alhoewel in de evaluatie niet is gekeken naar afzonderlijke projecten, is het niet moeilijk te zien welke projecten eruit springen. Maastricht Céramique is een voorbeeld van een relatief vlot verlopen project. Al in een vroeg stadium was er overeenstemming tussen de publieke en de private initiatiefnemer, de gemeente Maastricht en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Jo Coenen maakte als supervisor een alom geprezen masterplan. Er is een nieuw stedelijk gebied aan de rand van het centrum ontstaan met vooral een woonfunctie, maar ook met kantoren en publieke voorzieningen als de Openbare Bibliotheek en het Bonnefantenmuseum. De oplevering van de loopbrug over de Maas tussen Céramique en het oude centrum in 2003 rondde het project af. Rond het Centraal Station van Utrecht ging het veel minder snel. Dit gebied was al in vroeg stadium kandidaat voor de eerste generatie sleutelprojecten. In 1993 trok het ABP zich terug en bleek dat de NS eveneens grote aarzelingen had. Het project stagneerde en werd naar de tweede generatie doorgeschoven. In 2000 viel het volgend consortium uiteen. Na vele planwijzigingen, politieke wisselingen en een referendum is in 2004 een uitvoeringsovereenkomst getekend. Het project laat zien hoezeer zowel interne als externe politieke factoren de voortgang kunnen beïnvloeden, ondanks consensus over het belang van het stationsgebied voor het herstel van de Utrechtse binnenstad.

Naar de toekomst

De verkenning naar mogelijke nieuwe sleutelprojecten is onlangs van start gegaan. Het kabinet heeft aangegeven in



elk geval te willen kijken naar de ambities voor de Olympische Spelen in 2028. Daarnaast wordt gedacht aan grote stedelijke en/of groen-blauwe projecten in de Randstad. Vanuit de evaluatie zijn aanbevelingen geformuleerd over de voorwaarden waaraan nieuwe sleutelprojecten zouden moeten voldoen. Een heel belangrijke is: wees zeer selectief en kies projecten waar de rijksoverheid een duidelijke meerwaarde heeft. Stedelijke gebiedsontwikkeling is in Nederland in principe het domein van gemeenten en private partijen. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat de Amsterdamse zuidelijke IJ-oever, destijds afgewezen als sleutelproject, door de gemeente zelf succesvol zijn ontwikkeld. Hieruit blijkt dat de rijksoverheid lang niet altijd meerwaarde heeft. Beter een concentratie op enkele projecten dan een eindeloze spreiding van het beleid.

↑ **Ries van der Wouden, Gijs Foeken,
Koen Hollander – Bureau Stedelijke Planning**

Rapport en bijlagen zijn te downloaden via www.vrom.nl/Randstad2040 en www.stedplan.nl.

Overzicht sleutelprojecten en referentieprojecten

Eerste generatie sleutelprojecten:

1. Brabantse Poort (Nijmegen)
2. Centraal Stadsgebied Amersfoort
3. Céramique (Maastricht)
4. Corridor Eindhoven-Veldhoven-Welschap
5. Kop van Zuid (Rotterdam)
6. Nieuw Centrum Den Haag
7. Oostelijk Havengebied (Amsterdam)
8. Stationsgebied Noordwest (Groningen)

Tweede generatie sleutelprojecten / Nieuwe sleutelprojecten:

1. Arnhem Centraal
2. Den Haag Nieuw Centraal
3. Rotterdam Centraal
4. Breda Stationskwartier
5. Utrecht Centraal
6. Amsterdam Zuidas

Referentieprojecten voor de evaluatie:

1. Kanaaloevers (Apeldoorn)
2. Laakhavens (Den Haag)
3. Paleiskwartier (Den Bosch)
4. IJ-oever (Amsterdam)

Referentieprojecten voor de evaluatie:

1. ArenAPoort (Amsterdam)
2. Leiden Centraal
3. Spoorzone Tilburg