

Nieuw Sleutelproject Arnhem

**Sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk
in twee Nieuwe Sleutelprojecten**



Nieuw Sleutelproject Breda

Sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk in twee Nieuwe Sleutelprojecten

Afstudeerscriptie Master City Developer

Drs. H.A.C. van Gerwen
Studentnummer: 293274

Afstudeerbegeleiders:
Dr. Ir. G. Wigmans
Dr. Ir. D.C. Kooijman

Roermond, augustus 2006

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de opleiding Master City Developer (MCD). Hierin beschrijf ik mijn onderzoek naar de sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk in de Nieuwe Sleutelprojecten.

Deze projecten spreken tot mijn verbeelding door de omvang, de ambities en de veelheid aan partijen die met elkaar om tafel zitten. In de MCD-college's heb ik kennis gemaakt met het begrip ruimtelijke kwaliteit. Het interesseert mij hoe het Rijk probeert grip te krijgen op de ruimtelijke kwaliteit in de sleutelprojecten.

Vooraf boeiend vind ik het beïnvloedingsspel tussen de gemeentelijke- en de rijksoverheid. Beide publieke organen staan in een bepaalde staatsrechtelijke verhouding tot elkaar, maar kunnen elkaar niet de wet voorschrijven, als het gaat om concrete gebiedsontwikkeling. Maar er worden wel andere instrumenten gebruikt!

Ik zie een uitdaging in het combineren van enerzijds kennis uit de MCD-opleiding en anderzijds inzichten vanuit mijn bestuurskundige achtergrond (in 1988 ben ik afgestudeerd aan de Universiteit Twente Faculteit Bestuurskunde). Dit kan prima met dit scriptie-onderwerp.

Graag wil ik de respondenten (rijksprojectleiders, gemeentelijke projectleiders en architecten van Atelier Rijksbouwmeester) bedanken voor de interviews. Voor de beantwoording van mijn onderzoeksvragen was dit onderdeel essentieel.

Ook wil ik mijn afstudeerbegeleiders Gerard Wigmans en Dion Kooijman bedanken voor al hun opmerkingen op eerdere concepten. Tenslotte: Regine, bedankt voor je geduld in al die uren waarin ik bezig was met deze scriptie en voor de laatste redactionele check.

Roermond, 7 augustus 2006
Eric van Gerwen

Samenvatting

Achtergrond

De Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) zijn integrale stedelijke projecten op en rond de stations van zes grote steden die zijn aangesloten op de HSL. Er zijn er zes, te weten: Amsterdam Zuid/WTC, Rotterdam Centraal, Utrecht Centraal, Den Haag Centraal, Arnhem Centraal en Breda Centraal. De HogeSnelheidsLijn (HSL) maakt deze plaatsen, zeker internationaal gezien, beter bereikbaar. Het Rijk en de gemeenten gebruiken de investeringen in de HSL als katalysator voor stedelijke vernieuwing. Samen met het Rijk pakken de gemeenten de stations in hun stedelijke context integraal aan, benutten economische kansen en realiseren een hoog kwaliteitsniveau. Het Rijk ondersteunt deze ontwikkeling met een budget van circa 1½ miljard euro en stelt als voorwaarde aan deze subsidie dat deze projecten voldoende ruimtelijke kwaliteit moeten hebben. Hoewel de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de NSP-projecten, wil het Rijk toch de ruimtelijke kwaliteit ervan sturen.

Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek is: “Hoe stuurt het Rijk de ruimtelijke kwaliteit in de Nieuwe Sleutelprojecten?”

De onderzoeksvragen (gebundeld) die in deze scriptie aan de orde komen zijn:

- 1 Wat is ruimtelijke kwaliteit? Welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn relevant voor stationsomgevingen?
- 2 Op welke aspecten is daadwerkelijk door het Rijk in de NSP-projecten gestuurd? Welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden?
- 3 Hoe kán de Rijksoverheid de ruimtelijke kwaliteit sturen? Welke mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën kunnen hiertoe worden aangewend en welke factoren zijn hiervoor relevant?
- 4 Hoe is er daadwerkelijk door het Rijk gestuurd, dus welke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën zijn ingezet en welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden?
- 5 Welke aanbevelingen kunnen op grond van dit onderzoek worden gedaan om de sturing van de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren?.

Onderzoeksaanpak

Om bovenstaande vragen te beantwoorden is literatuur over ruimtelijke kwaliteit geraadpleegd. Hieruit zijn de aspecten gefilterd die met name van belang zijn voor stationsomgevingen. Daarnaast is literatuur verzameld over sturingsinstrumenten en de condities waaronder deze kunnen worden gehanteerd.

Vervolgens zijn voor de cases NSP-Breda en NSP-Arnhem de toetsresultaten en het toetsproces onderzocht. Dit onderzoek bestond uit een inhoudsanalyse van alle deeltoetsen en interviews met de rijksprojectleiders, architecten van Atelier Rijksbouwmeester en de gemeentelijke projectleiders.

Onderzoeksresultaten en conclusies

- 1 *Wat is ruimtelijke kwaliteit? Welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn relevant voor stationsomgevingen?*

De ruimtelijke kwaliteit voor stationsomgevingen, die een bijzonder karakter hebben omdat ze tegelijkertijd plaats en knoop zijn, kan op grond van de literatuur hierover worden samengebond in drie kwaliteitsdimensies, te weten vervoerwaarde, economische vitaliteit en omgevingskwaliteit. Voor elke dimensie kunnen belevingswaarde-, gebruikswaarde- en toekomstwaarde aspecten worden onderscheiden. Bovendien kunnen verschillende kwaliteitsaspecten elkaar versterken wanneer ze tegelijkertijd aanwezig zijn, dit noemen we locatiesynergie. Al deze inzichten samen kunnen worden samengevat in een kwaliteitsschema, een analysekader, dat de meest relevante kwaliteitsaspecten voor NSP-stationsomgevingen weergeeft.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
<i>Functies:</i>	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangemen</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

- 2 *Op welke aspecten is daadwerkelijk door het Rijk in de NSP-projecten gestuurd? Welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden?*

Uit de toetsstukken van beide sleutelprojecten (toetsbrief, toetsverslagen, deeltoetsen) blijkt dat alle aspecten uit het analysekader aan de orde te komen. Soms kunnen vragen niet beantwoord worden, omdat sommige planonderdelen hiervoor nog onvoldoende uitgewerkt zijn. Deze vragen worden dan opgeschoven naar een later stadium, als bijvoorbeeld het DO gereed is. Uit de interviews blijkt ook dat alle aspecten wel aan de orde zijn geweest tijdens de vele overleggen, voorafgaande en volgend op het formele toetsingsmoment. Er zijn geen extra aspecten genoemd, waar het Rijk op heeft gestuurd, maar die niet in het toetsingskader waren meegenomen. Het toetsingskader (de formele toetslijst van het Rijk) is overigens zeer uitgebreid, en tussen de vragen zitten tal van nuances, waar ook over overlegd is. Deze “extra” ruimte, waartoe de dynamisch geformuleerde toetsvragen ook de ruimte bieden, is ook veelvuldig benut. Hierover meer bij het gebruik van het toetsingskader als stuurinstrument, in de volgende paragraaf.

- 3 *Hoe kán de Rijksoverheid de ruimtelijke kwaliteit sturen? Welke mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën kunnen hiertoe worden aangewend en welke factoren zijn hiervoor relevant?*

In de literatuur worden twee sturingsmodellen beschreven: het klassieke sturingsmodel waarin hiërarchisch kan worden gestuurd en het context- of strategische beleidsmodel, waarin de beleidsuitkomst het resultaat is van interactie tussen meerdere actoren, die elkaar in een beleidsnetwerk beïnvloeden. De context waarin de NSP-projecten zich afspeelt kan naar mijn idee worden gekwalificeerd als een beleidsnetwerk. Hierin is de effectiviteit van juridische instrumenten zoals wet- en regelgeving (ook wel genoemd “eerste generatie stu-

ringsinstrumenten) vaak gering. Tot de “tweede generatie” behorende *sturingsinstrumenten* zijn vaak veel effectiever. Genoemd kunnen worden:

- Meerzijdige instrumenten (afspraken zoals convenanten, contracten)
- Persoonsgerichte instrumenten (hierbij worden personen ingezet)
- Incentives (subsidies)
- Kengetallen (prestatie-indicatoren)
- Communicatieve instrumenten

Deze instrumenten zullen vaak in combinatie met elkaar worden gebruikt.

Het verloop van het sturingsproces is niet alleen afhankelijk van de aard van het ingezette instrument, maar ook –en vaak vooral –van de wijze waarop het wordt toegepast, van de *sturingsstrategie* dus. Er worden verschillende sturingsstrategieën onderscheiden. Sturing kan direct gericht zijn op de actoren, maar ook indirect op bijvoorbeeld klanten van de te sturen actor. Sturing kan maatwerk zijn, afgestemd op de te sturen actor of juist meer algemeen. Een ander onderscheid is dat tussen eenzijdige en meerzijdige sturing, waarbij in het laatste geval onderhandeld wordt over de wijze waarop gestuurd zal worden. Sturing kan zeer gericht worden ingezet, maar in complexe gevallen kan de overheid ook sturen op het creëren van de juiste omstandigheden (serendipitisme). Tenslotte kan de overheid het netwerk zelf veranderen, door nieuwe actoren eraan toe te voegen of organisatiedelen samen te voegen of nieuwe in het leven te roepen (netwerkmanagement en netwerkconstituering).

4 *Hoe is er daadwerkelijk door het Rijk gestuurd, dus welke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën zijn ingezet en welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden?*

De analyse van toetsdocumenten en de interviews met de rijksprojectleiders, de gemeentelijke projectleiders en de architecten van Atelier Rijksbouwmeester hebben ter beantwoording van deze vraag veel informatie opgeleverd.

Uit het onderzoek blijkt dat het gebruik van het sturingsinstrument Incentives (subsidie) door het Rijk is gecombineerd met het sturingsinstrument Kengetallen (Prestatie indicatoren in de vorm van een toetsingskader) waarin het toetsingskader vooral is ingezet als een communicatie-middel. In interactie tussen de architect, de gemeentelijke stedenbouwers en de architecten van Atelier Rijksbouwmeester werden inrichtingsvoorstellen besproken. Het toetsingskader lag hierbij niet op tafel, maar gaf wel richting aan aspecten die in de dialoog aan de orde kwamen. Uit het onderzoek blijkt dat dit vooral geldt voor de stedenbouwkundige toets. Bij de verkeers- en vervoerstoets en de functionele eisen vanuit V&W/ProRail, is het toetsingskader meer defensief gehanteerd, met vooral statische (bijna wettelijke) eisen, waarvan niet mocht worden afgeweken.

Het sturingsinstrument incentives is ook met nog andere sturingsinstrumenten gecombineerd, zo is uit het onderzoek naar voren gekomen. Zo is er in de Sleutelprojecten sprake van het sturingsinstrument “meerzijdige afspraken”. Een voorbeeld hiervan zijn de uitvoeringsovereenkomsten, waarin de inrichtingsvoorstellen, die in dialoog tot stand komen, zijn vastgelegd. Op deze manier is het mogelijk om ter plekke “maatwerk” te maken, wat gezien kan worden als een sturingsstrategie om in een netwerk invloed te hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Verder bleek uit het onderzoek dat de invloed van de Rijksbouwmeester als persoon, niet moet worden onderschat. Er zijn diverse voorbeelden in de beide cases, waarbij hij bepalend is geweest voor een doorbraak. De inzet van personen is een sturingsinstrument, dat in de NSP-projecten effectief is gebleken.

Ook het gebruik van het communicatie-instrument is te herkennen in de Sleutelprojecten. De architecten van Atelier Rijksbouwmeester worden door de andere actoren over het algemeen gewaardeerd als deskundigen, die de kwaliteit mee omhoog helpen. Ook los van de

koppeling met het subsidie-instrument hebben ze vaak een substantiële rol gehad in de sturing van de ruimtelijke kwaliteit.

5 *Welke aanbevelingen kunnen op grond van dit onderzoek worden gedaan om de sturing van de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren?*

Om de sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk te kunnen verbeteren, zijn op grond van dit onderzoek de onderstaande beleidsaanbevelingen te doen.

Creëer een projectorganisatie die zorgt voor coördinatie binnen het Rijk, zoals bij de NSP-projecten is gedaan, maar let daarbij ook op de uniformiteit van de verschillende voorwaarden waaronder de betrokken departementen hun subsidies verstrekken.

Maak gebruik van combinaties van sturingsinstrumenten. De koppeling van prestatie eisen aan subsidie heeft ervoor gezorgd dat het Rijk eisen kon stellen aan de ruimtelijke kwaliteit van de plannen. Ook de inzet van deskundigen, die de taal van de ontwerper spreken (Atelier Rijksbouwmeester) en ter plekke maatwerk afspreken (meerzijdige afspraken) heeft goed gewerkt.

Formuleer de kwaliteitseisen dynamisch. De eisen dienen zodanig geformuleerd te worden dat hierin nog ruimte is voor contextafhankelijke invulling. De operationalisatie van de ruimtelijke kwaliteit kan dan plaats vinden in het interactieproces, waarbij de belangen en middelen van alle betrokken partijen op integrale wijze bij elkaar kunnen worden gebracht. Tegelijkertijd dienen de kwaliteitseisen zodanig helder te zijn dat ze aangeven wat belangrijk wordt gevonden in plannen. Er moet voldoende inhoud in zitten om richting te kunnen geven aan de discussie.

Leg inrichtingsvoorstellen waarover overeenstemming is vast en maakt daarna een concreteringslag, bijvoorbeeld naar een beeldkwaliteitsplan of een meer uitgewerkt ontwerp. Hiermee kan worden voorkomen dat zaken telkens opnieuw in discussie komen of dat in de uitvoering wordt afgeweken van de afspraken.

Benoem in een vroeg stadium wie opdrachtgever is. Dit kunnen ook meerdere partijen zijn. Voorkomen moet worden dat deze vraag te lang onbeantwoord blijft, waardoor stagnatie van de voortgang kan optreden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5	
Samenvatting	7	
1	Inleiding en Onderzoeksopzet	
1.1	Achtergrond	13
1.2	Probleemstelling	14
1.3	Onderzoeksdoelstelling	15
1.4	Onderzoeksmethode	16
1.5	Opbouw van deze scriptie	19
2	Ruimtelijke kwaliteit, inhoud en proces	
2.1	Inleiding	20
2.2	Plaatsbepaling ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling	20
2.3	Het belang van ruimtelijke kwaliteit	21
2.4	Wat is ruimtelijke kwaliteit?	21
2.5	Constructie van een analysekader voor ruimtelijke kwaliteit	33
2.6	Sturing door de overheid	37
2.7	Sturingsinstrumenten	39
2.8	Strategieën voor sturing in complexe netwerken	43
2.9	Het totstandbrengen van ruimtelijke kwaliteit	44
2.10	Conclusies	45
3	De Nieuwe Sleutelprojecten	
3.1	Inleiding en opbouw hoofdstuk	47
3.2	Aanleiding en context	47
3.3	De organisatie van de Nieuwe Sleutelprojecten	48
3.4	De fasering van de de Nieuwe Sleutelprojecten	51
3.5	Thema's van het Rijk en inh. beoordeling van de masterplannen	52
3.6	Projectgebonden toetsing	54
3.7	Vergelijking toetsingskader met analysekader	60
3.8	Kritische beschouwing toetsingskader	66

4	Case beschrijving NSP-Breda	
4.1	Inleiding	70
4.2	Algemene kenmerken NSP-Breda	70
4.3	De inhoud van de projectgebonden toetsing NSP-Breda	71
4.3.1	Inleiding	71
4.3.2	Stedenbouwkundige toets	72
4.3.3	Verkeers- en vervoerstoets	75
4.3.4	Economische Effectentoets	77
4.3.5	Externe Veiligheidstoets	78
4.3.6	Slotconclusies sturing ruimtelijke kwaliteit (inhoud)	80
4.4	Het proces van de projectgebonden toetsing NSP-Breda	84
4.4.1	Inleiding en tijdsschema	84
4.4.2	Beschrijving procesverloop deelttoetsen	85
5	Case beschrijving NSP-Arnhem	
5.1	Inleiding	93
5.2	Algemene kenmerken NSP-Arnhem	93
5.3	De inhoud van de projectgebonden toetsing NSP-Arnhem	95
5.3.1	Inleiding	95
5.3.2	Stedenbouwkundige toets	95
5.3.3	Verkeers- en vervoerstoets	99
5.3.4	Economische Effectentoets	100
5.3.5	Externe Veiligheidstoets	102
5.3.6	Slotconclusies sturing ruimtelijke kwaliteit (inhoud)	103
5.4	Het proces van de projectgebonden toetsing NSP-Arnhem	107
5.4.1	Inleiding en tijdsschema	107
5.4.2	Beschrijving procesverloop deelttoetsen	108
6	Conclusies en aanbevelingen	
6.1	Inleiding	116
6.2	Conclusies sturing van aspecten van ruimtelijke kwaliteit (inhoud)	117
6.2.1	Ruimtelijke kwaliteit voor stationsomgevingen	117
6.2.2	Inhoud formele toetsingskader	118
6.2.3	Sturing van kwaliteitsaspecten door het Rijk	121
6.3	Conclusies sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën	122
6.3.1	Mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën	122
6.3.2	Toegepaste sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën	123
6.3.3	Opgetreden sturingsproblemen	129
6.4	Algemene afrondende conclusie	131
6.5	Aanbevelingen	135
6.5.1	Aanbevelingen voor verbetering van de sturing	135
6.5.2	Aanbevelingen voor verder onderzoek	137

1 Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Achtergrond

De Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) zijn integrale stedelijke projecten op en rond de stations van zes grote steden die zijn aangesloten op de HSL. Er zijn er zes, te weten: Amsterdam Zuid/WTC, Rotterdam Centraal, Utrecht Centraal, Den Haag Centraal, Arnhem Centraal en Breda Centraal. De hogesnelheidslijn (HSL) maakt deze plaatsen, zeker internationaal gezien, beter bereikbaar. Het Rijk en de gemeenten gebruiken de investeringen in de HSL als katalysator voor stedelijke vernieuwing. Samen met het Rijk pakken de gemeenten de stations in hun stedelijke context integraal aan, benutten economische kansen en realiseren een hoog kwaliteitsniveau. Het Rijk ondersteunt deze ontwikkeling met een budget van circa 1½ miljard euro.

Het Rijk stelt een bijdrage aan deze gemeentelijke projecten beschikbaar wanneer die voldoen aan de Rijksdoelstellingen.

Bij Rijksdoelstellingen moet gedacht worden aan de ontwikkeling van de zes stationslocaties tot hoogwaardige OV-knooppunten en tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen. De investeringen in de HSL-infrastructuur dienen een maximale spin-off te krijgen op de stedelijke vernieuwing en intensief ruimtegebruik. Tenslotte dienen de investeringen in commercieel vastgoed eveneens een maximale spin-off te hebben op de stedelijke vernieuwing en op de kwaliteit van de fysieke omgeving.

De bijdrage van het Rijk is afhankelijk van de uitkomsten van de planbeoordeling. In de meeste gevallen toetst het Rijk het masterplan, en bekijkt of dit voldoende bijdraagt aan de thema's en doelstellingen van het Rijk.

Hoewel de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de NSP-projecten, wil het Rijk toch de kwaliteit van de ruimtelijke gebiedsontwikkeling sturen. Om haar invloed kracht bij te zetten is de verstrekking van de NSP-subsidie afhankelijk gemaakt van het voldoen aan de Rijksdoelstellingen.

Vraag is: krijgt het Rijk het op deze manier (met subsidie en toetsing) voor elkaar dat deze doelstellingen worden meegenomen in de NSP-projecten?

1.2 Probleemstelling

Het Rijk toetst de masterplannen van de NSP-projecten op ruimtelijke kwaliteit. Ze hanteert hierbij een toetsingskader, waarin duidelijke kwaliteitscriteria zijn opgenomen. Het Rijk verstrekt pas subsidie aan de NSP-projecten als de toets een positief resultaat geeft. De afgesproken kwaliteit wordt vastgelegd in uitvoeringsafspraken. Als in de uitvoering afgeweken wordt van de afspraken, dan kan het Rijk de subsidie terugvorderen.

De probleemstelling van dit onderzoek is:

Hoe stuurt het Rijk de ruimtelijke kwaliteit in de Nieuwe Sleutelprojecten?

Deelvragen:

1. Wat is ruimtelijke kwaliteit?
2. Hoe kan de overheid ruimtelijke ontwikkelingen sturen? Welke sturingsinstrumenten staan hiervoor ter beschikking en onder welke omstandigheden zijn welke instrumenten meer of minder effectief?
3. Op welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit is door het Rijk bij de toetsing gestuurd? Waar kon minder goed worden gestuurd?
4. Hoe is de sturing van het Rijk verlopen, en hoe is deze ervaren aan Rijkszijde en aan gemeentelijke zijde? Welke problemen en/of knelpunten traden op?
5. Hoe kan de sturing door het Rijk met behulp van het ingezette instrument worden verbeterd? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de onderzoeksresultaten?

Uitwerking deelvragen:

1. Wat is ruimtelijke kwaliteit en hoe kan deze gestuurd worden?

Ruimtelijke kwaliteit kent verschillende aspecten, is intersubjectief, plaats- en tijdgebonden en kan op verschillende manieren tot stand worden gebracht. We kunnen een dynamisch en een statisch kwaliteitsbegrip onderscheiden en er kan sprake zijn van harde of zachte sturing. Welke aspecten worden in de literatuur als wezenlijk gezien als het gaat om ruimtelijke kwaliteit in stationsgebieden? In dit onderzoek construeer ik een *analysekader* waarin deze aspecten zijn opgenomen. Vervolgens ga ik op zoek naar de kwaliteitsdefinitie die het Rijk hanteert in de Nieuwe Sleutelprojecten en vergelijk ik die kritisch met dit analysekader.

2. Hoe kan de overheid ruimtelijke ontwikkelingen sturen?

Niet alleen de inhoud van ruimtelijke kwaliteit is belangrijk, maar ook de wijze waarop kwaliteit tot stand komt (proces) is wezenlijk voor dit onderzoek. In de literatuur over overheidssturing worden verschillende sturingsinstrumenten onderscheiden. Sturing met behulp van incentives is één van de mogelijkheden, maar er zijn er meer. Er zijn voor- en nadelen aan de verschillende instrumenten en ze kunnen ook in combinatie met elkaar worden gebruikt.

Wat zijn noodzakelijke en gunstige voorwaarden voor de goede werking van het subsidie-instrument. Welke omstandigheden zijn minder gunstig?

Hoe kan de overheid sturen als er sprake is van gebiedsontwikkeling met een hoge complexiteit (infra, vervoersknoop, wonen, werken, recreatie, meervoudig grondgebruik, veel actoren, complexe problemen enz) zoals bij de Sleutelprojecten veelal het geval is? Wat betekent dit voor de werking van incentives, de positionering van de overheid en de te hanteren stuurstrategie?

3. *Op welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit is door het Rijk bij de toetsing gestuurd? Waar kon minder goed worden gestuurd?*

Op welke aspecten zijn de masterplannen van de gemeenten getoetst door het Rijk? Op welke aspecten is bijgestuurd? Zijn in de verschillende toetsen alle aspecten uit het toetsingskader aan de orde geweest? Hoe hebben projectspecifieke omstandigheden de kwaliteitseisen beïnvloed? Was het toetsingskader (en de hieruit afgeleide toetsen) volledig en voldoende om te kunnen sturen?

4. *Hoe is de sturing (proces) van het Rijk verlopen en hoe is deze ervaren aan Rijkszijde en aan gemeentelijke zijde? Welke problemen en/of knelpunten traden op?*

Het Rijk heeft de masterplannen van de NSP-projecten op een bepaalde manier getoetst en de gemeenten hebben in meer of mindere mate de rijksdoelstellingen in hun plannen opgenomen. De onderzoeksresultaten laten zien hoe het toetsingsproces is verlopen en geven een beeld over de werking van het toetsingsinstrument, en hoe hiermee op de ruimtelijke kwaliteit is gestuurd. Hoe kan nu de feitelijke werking van het toetsinginstrument begrepen worden, gezien vanuit de theorie over de werking van beleidsinstrumenten in complexe netwerken (bij het sturen van ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling)?

Welke sturingsinstrumenten (combinaties ervan, geef toetsingskader hierin een plaats) zijn ingezet, welke strategieën zijn ingezet, wat werkte wel, wat niet, welke knelpunten zijn er opgetreden en welke oplossingen zijn er bedacht?

Welke ervaringen hebben de rijksprojectleiders en de architecten van Rijksbouwmeester opgedaan met het werken met het toetsingskader? Heeft dit in hun ogen goed gewerkt bij de sturing van de ruimtelijke kwaliteit in de NSP projecten? Hoe kijken de gemeentelijke projectleiders hiertegen aan?

5. *Hoe kan de sturing door het Rijk met behulp van het ingezette instrument worden verbeterd? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de onderzoeksresultaten?*

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de sturing van ruimtelijke kwaliteit met behulp van het instrument te verbeteren?

1.3 Onderzoeksdoelstelling

Het Rijk besteedt 1½ mld euro aan de Nieuwe Sleutelprojecten, deels om de ruimtelijke kwaliteit ervan te verbeteren. Het geld wordt inderdaad uitgegeven, maar in hoeverre hierdoor de rijksdoelstellingen in de masterplannen zijn opgenomen is de vraag. Het is van maatschappelijk belang om de werking van het ingezette instrument “subsiëring met toetsing” te onderzoeken, en aanbevelingen te doen ter verbetering.

Doel van het onderzoek:

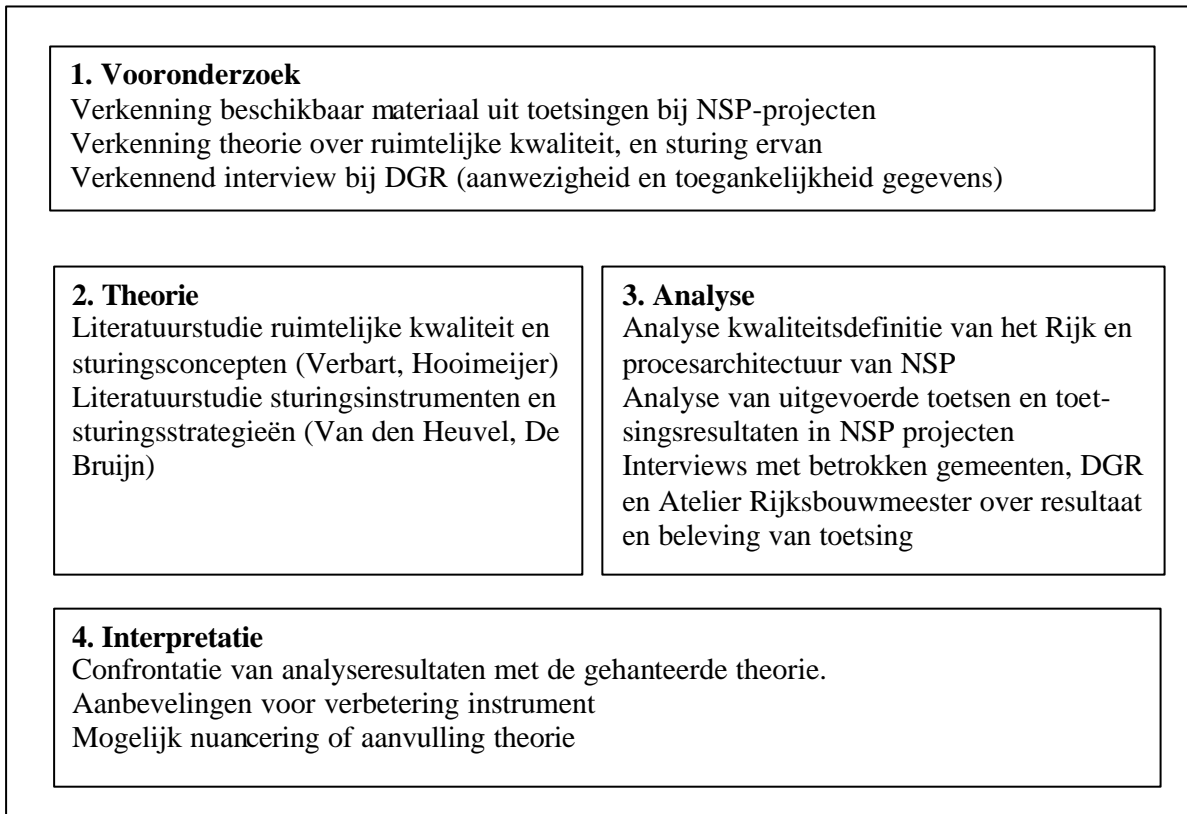
- de sturing van de ruimtelijke kwaliteit met behulp van het subsidie instrument beschrijven, hierdoor beter begrijpen waarom het soms wel, soms niet goed werkt bij gebiedsontwikkeling
- hierdoor voor het Rijk de werking van het instrument te verbeteren (effectiever, efficiënter) waardoor wellicht besparingen mogelijk zijn.

De Rijksoverheid kan hiermee besparingen doorvoeren, of meer invloed krijgen op de ruimtelijke kwaliteit van de NSP-projecten.

1.4 Onderzoeksmethode

De scriptie start met een vooronderzoek, daarna een literatuurstudie (theorie) en tenslotte een analyse, die bestaat uit twee case-studies met interviews. De scriptie eindigt met een concluderend hoofdstuk waarin de onderzoeksresultaten worden gerelateerd aan de theorie en aanbevelingen worden geformuleerd ter verbetering van het sturingsinstrument.

Schematisch:



1. Het vooronderzoek

In het vooronderzoek is door middel van literatuuronderzoek (internet, bibliotheek Erasmus) verkend welke theorieën er gevonden kunnen worden met betrekking tot sturing door de overheid en het gebruik van sturingsinstrumenten, ook in complexe beleidsnetwerken. Ook is via de website van VROM informatie verzameld over de NSP projecten.

In het vooronderzoek is via een interview bij DGR nagegaan, wat er aan materiaal voorhanden is met betrekking tot de toetsing van de zes sleutelprojecten. Hieruit bleek dat er voor Amsterdam Zuidas is nog geen toetsingsbrief beschikbaar was. Bovendien participeert het Rijk hier risicodragend in mee, dit in tegenstelling tot de andere vijf sleutelprojecten. Dit maakt dit project - ook al door de enormiteit (Zuidas kost meer dan alle vijf andere projecten samen) en complexiteit (dokmodel) - tamelijk uniek en minder representatief.

Om het scripioneeronderzoek haalbaar te houden, binnen de grenzen van de beperkte tijd die hiervoor beschikbaar is, heb ik het onderzoek willen beperken. Ruimtelijke kwaliteit is immers een zeer breed begrip, en er zijn vier verschillende toetsen per sleutelproject die hier iets mee van

doen hebben. Mijn oorspronkelijke bedoeling was om me te beperken tot de sturing door VROM, van de stedenbouwkundige kwaliteit van NSP-plannen. Naarmate mijn onderzoek vorderde, kwam ik gaandeweg steeds meer tot de vaststelling dat het onwenselijk is om één aspect van ruimtelijke kwaliteit geïsoleerd te beschouwen. Zowel in de literatuur (Verbart, 2004, p.65) als door de VROM-Raad (geciteerd uit Verbart, 2004, p. 66) wordt dit uiterst kritisch benaderd. Ruimtelijke kwaliteit is niet één onderdeel, maar het geheel van knoop en plaats, van openbare ruimte en ov-terminal, van economie en ecologie, van gebruikswaarde en belevingswaarde, die allemaal op elkaar inwerken en samen meerwaarde kunnen creëren.

Ook in het empirisch onderzoek zelf heb ik gemerkt, dat de door het Rijk nagestreefde doelstellingen, thema's, toetsvragen en afzonderlijke toetsen vaak door elkaar lopen. Het is niet van elkaar los te snijden, het is niet goed mogelijk om sec 1:1 een toets of een toetsvraag te verbinden met één aspect van ruimtelijke kwaliteit. De noodzakelijke inperking wil ik vinden in het aantal te onderzoeken NSP-projecten. Ik heb me daarom beperkt tot twee van de zes sleutelprojecten, namelijk Breda en Arnhem.

2. Theorie

In dit deel wordt de speurtocht naar literatuur over ruimtelijke kwaliteit vervolgd, voortbordurend op wat in het vooronderzoek al is gevonden. Hieruit ontstaat een beeld van de meest relevante aspecten van ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties. Deze aspecten bundel ik tot een analysekader, waarmee ruimtelijke plannen kunnen worden beoordeeld. Het toetsingskader van het Rijk wordt vervolgens kritisch bekeken, aan de hand van dit analysekader.

Verder is literatuur en onderzoek geraadpleegd dat inzicht verschaft over de manier waarop de overheid ruimtelijke ontwikkelingen kan sturen, het in te zetten sturingsinstrumentarium en de mogelijke sturingsstrategieën, juist in complexe netwerken. Deze inzichten zijn nodig om de sturing van ruimtelijke kwaliteit met behulp van subsidie beter te begrijpen.

3. Analyse

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zullen twee van de zes sleutelprojecten worden bestudeerd. Er worden dus twee cases onderzocht.

Swanborn (1981, p. 40) onderscheidt drie typen van onderzoek: beschrijvend, explorerend en toetsend onderzoek. In een beschrijvend onderzoek is het hoofddoel een verschijnsel beter te begrijpen door het te beschrijven in termen die ontleend zijn aan de theorie.

In een explorerend onderzoek is het doel het ontwikkelen van een algemene theorie over een bepaald verschijnsel. Bij toetsend onderzoek worden hypothesen (voorspellingen) op grond van theorie geverifieerd of gefalsificeerd aan de hand van verzameld empirisch materiaal. De Groot (1981, p. 322) geeft aan dat het onderscheid tussen exploratief en descriptief onderzoek nogal subtiel kan zijn: men kan nogal eens eenzelfde onderzoek zowel descriptief als exploratief opvatten. Kenmerkend voor exploratief onderzoek is echter, dat bij de opzet uitdrukkelijk wordt gedacht aan de uitwerking of de vorming van een theorie of van afzonderlijke hypothesen.

Dit onderzoek is beschrijvend. Het onderzoek richt zich op de beschrijving van het toetsingsproces en de werking van het toetsingskader en het ingezette subsidie instrument. Door vergelijking van de waargenomen verschijnselen (knelpunten, problemen, successen) met de theorie kunnen we aangrijpingspunten ontdekken die het beleidsinstrument verbeteren en daarmee de sturing door het Rijk.

Swanborn (1981, pp. 47-64) noemt zes grondvormen van onderzoek, te weten: het experiment, de enquête, de inhoudsanalyse, de analyse van statistisch materiaal, de secundaire analyse en de simulatie. Ten behoeve van dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van:

- inhoudsanalyse

Het gaat hierbij om de analyse van masterplannen, toetsbrieven en adviezen van Atelier Rijksbouwmeester. Dit zijn de waarnemingseenheden van het onderzoek. Aan de hand van deze waarnemingseenheden wil ik een uitspraak doen over de werking van het beleidsinstrument (toetsingskader) dat als analyseeenheid gezien kan worden.

- enquête

Onder een enquête wordt verstaan de ondervraging van personen. De onderzoeker kan hierbij gebruik maken van vragenlijsten. Vragen kunnen open of gestructureerd zijn. In een kwalitatief onderzoek genieten minder gestructureerde dataverzamelmethode den voorkeur (Baarda, 1996, p. 14). In dit onderzoek worden rijksprojectleiders, architecten van Atelier Rijksbouwmeester en projectleiders van de gemeenten ondervraagd over het toetsingsproces en de werking van het ingezette beleidsinstrument door het Rijk, door middel van open interviews. Door het gebruik van deze techniek hoop ik opvattingen en ervaringen van direct bij het toetsingsproces betrokken actoren te leren kennen. De interviewresultaten kunnen naar verwachting een goede aanvulling zijn op de formele onderzoeksresultaten uit de inhoudsanalyse.

4. Interpretatie

Op basis van de analyse van de twee individuele cases komt vermoedelijk een gemeenschappelijk patroon naar voren. In dit deel worden de onderzoeksresultaten in verband gebracht met de gevonden theorie. Dit gebeurt overigens ook al direct bij de casusbeschrijvingen. De in de NSP-projecten voorgevallen ervaringen en knelpunten zijn wellicht te verklaren uit de theorie, waarmee het mogelijk wordt om verbeteringsvoorstellen te formuleren die ook in andere grote projecten kunnen worden gebruikt. Mogelijk bevestigen de onderzoeksresultaten de gevonden theorieën of vormen ze een aanvulling hierop.

1.5 Opbouw van deze scriptie

De structuur van deze scriptie sluit aan bij de onderzoeksvragen zoals die onder paragraaf 1.2 zijn geformuleerd. In hoofdstuk 2 wordt het begrip ruimtelijke kwaliteit onderzocht, na een uitgebreide verkenning van de relevante literatuur op dit gebied. Dit onderdeel eindigt met het samenvoegen van de meest relevante kwaliteitsaspecten in één analysekader in paragraaf 2.5. In hoofdstuk 2 wordt ook aandacht besteed aan de theorie over sturing door de overheid, en de mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën die hierbij een rol spelen.

Vervolgens geef ik in hoofdstuk 3 een beschrijving van de organisatie van de NSP-projecten, de doelstellingen van het Rijk en de manier waarop de toetsing van de plannen is georganiseerd. Het hoofdstuk eindigt met een kritische beschouwing van de inhoud van het toetsingskader, door dit te vergelijken met het analysekader uit hoofdstuk 2.

In de hoofdstukken 4 en 5 komen de case-studies NSP-Breda en NSP-Arnhem aan de orde. Hierbij worden de onderzoeksresultaten zoveel mogelijk direct gerelateerd aan de eerder in hoofdstuk 2 gevonden theorie. De opbouw van deze empirische hoofdstukken is identiek, en bestaat uit twee hoofdgedeelten. In het eerste deel wordt de *inhoud* van de projectgebonden toetsing beschreven. Hierbij ligt het accent op de vraag welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit in de toetsen aandacht hebben gekregen. Ook wordt aandacht geschonken aan knelpunten

die te relateren zijn aan de manier waarop de kwaliteitseisen zijn verwoord en in deeltoetsen zijn uitgesplitst.

In het tweede deel komt het *proces* van de projectgebonden toetsing aan de orde. Hierbij wordt de inzet van sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën in deze projecten beschreven.

In het afsluitende hoofdstuk 6 worden de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken gekoppeld aan de onderzoeksvragen. Het hoofdstuk eindigt met enkele aanbevelingen die op grond van de onderzoeksresultaten kunnen worden gedaan.

2 Ruimtelijke kwaliteit, inhoud en proces

2.1 Inleiding

Ruimtelijke kwaliteit is een begrip dat bij elke gebiedsontwikkeling of elke voorstel tot ruimtelijke ordening terugkomt. Iedereen is het er over eens dat een inrichtingsvoorstel moet bijdragen tot vergroting van de ruimtelijke kwaliteit, maar tegelijkertijd lijkt iedereen er een andere interpretatie op na te houden, zeker als oplossingen meer zichtbaar worden.

In deze scriptie onderzoek ik de sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk. Hiervoor is het nodig om het begrip ruimtelijke kwaliteit te concretiseren. Ik maak hierbij onderscheid tussen de *inhoud* van ruimtelijke kwaliteit (uit welke aspecten bestaat ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties) en de sturing van ruimtelijke kwaliteit (op welke manier kun je ruimtelijke kwaliteit bereiken).

Voor wat betreft de inhoud probeer ik het begrip ruimtelijke kwaliteit wat meer handen en voeten te geven. Uiteindelijk construeer ik in paragraaf 2.5 een analysekader, een checklist met alle aspecten die ik op grond van de gebruikte theorie relevant acht voor ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties. Met deze checklist bekijk daarna kritisch het formele NSP- toetsingkader dat door VROM wordt gebruikt in de sleutelprojecten en beoordeel dit (Hoofdstuk 3).

De sturing van ruimtelijke kwaliteit (en het gebruik van het analysekader als sturingsinstrument hierin) is het tweede aandachtsveld in dit hoofdstuk. Er is in de literatuur veel onderzoek over het beleidsproces in complexe netwerken. De kenmerken, actoren en contextuele factoren van een complex netwerk maken dat sturing door de overheid op een andere, meer horizontale manier plaatsvindt. Wat betekent dit voor sturing van ruimtelijke kwaliteit in de sleutelprojecten?

In het empirische deel (hoofdstukken 4 en 5) beschrijf ik de sturing van ruimtelijke kwaliteit in twee NSP-projecten, te weten Arnhem en Breda.

Aan de hand van het in dit hoofdstuk geconstrueerde analysekader, analyseer ik op welke aspecten wel en op welke niet is gestuurd. Dit is de inhoudelijke kant van sturing.

Daarnaast beschrijf ik het toetsingsproces zoals dat in werkelijkheid heeft plaatsgehad. De ingezette sturingsinstrumenten en strategieën en de mogelijk opgetreden knelpunten en toegepaste oplossingen worden hierin extra aangezet.

2.2 Plaatsbepaling ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling

Van 't Verlaat (2005, p. 5) onderscheidt drie invalshoeken die bij gebiedsontwikkeling belangrijk zijn: ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen. Bij de totstandkoming van integrale gebiedsontwikkeling dient voortdurend geoptimaliseerd te worden tussen deze drie punten van de driehoek. Van 't Verlaat geeft aan dat dit een iteratief proces van uitwisseling van functionele en financiële gegevens aan ruimtelijke vormgevers is, tijdens het hele proces van planvoorbereiding en –uitvoering. Er is adequaat organiserend vermogen nodig om de drie invalshoeken op een evenwichtige en samenhangende wijze in het proces te incorporeren.

Daamen (2005, p. 82) constateert dat de relatie tussen markt, middelen en kwaliteit in het proces van stedelijke ontwikkeling steeds eerder wordt gelegd. Dit heeft naar zijn idee te maken met een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. De beleidsvorming vindt steeds vaker plaats in overleg met marktpartijen en maatschappelijke groeperingen. Marktpartijen krijgen meer invloed op initiatief- en planvorming en brengen ook geld in, dat

steeds meer nodig wordt, ook omdat de terugtrekkende (rijks)overheid allerlei financiële programma's afbouwt.

Daamen wijst ook op een interessante relatie tussen ruimtelijke kwaliteit en slaagkans voor herontwikkeling. Hij haalt hiervoor onderzoek van Louw en Van der Toorn-Vrijthoff (geciteerd door Daamen, 2005, p. 82) waarin gesteld wordt dat het verschil tussen de bestaande kwaliteit, en de ruimtelijke kwaliteitspotenties fundamenteel wordt genoemd voor zowel publieke als private initiatieven, om tot opwaardering te komen.

Aan de hand van de driehoek markt-middelen-ruimtelijke kwaliteit kan worden verklaard waarom bijvoorbeeld ingrepen in historische binnensteden – vaak reeds van hoge kwaliteit – of na-oorlogse woningbouwgebieden – doorgaans van lage kwaliteit – niet goed van de grond kunnen komen zonder subsidiëring. In deze scriptie, waarin de sturing van ruimtelijke kwaliteit - en de rol hierin van het beleidsinstrument subsidiëring - centraal staat, is dit een belangrijk gegeven.

2.3 Het belang van ruimtelijke kwaliteit

Door internationalisering, globalisering, technische ontwikkeling en het wegvallen van de Europese binnengrenzen zijn Europese steden in toenemende mate met elkaar verward in een concurrentiestrijd. De steden strijden met elkaar om bezoekers, bewoners en bedrijven. De aantrekkelijkheid van steden in de kenniseconomie is afhankelijk van onder meer de aanwezigheid van kenniswerkers. In toenemende mate is quality of life een locatiefactor die van belang is voor de aantrekkelijkheid van een stad of regio voor het aantrekken van kenniswerkers. Dit geldt ook voor (inter)nationale bereikbaarheid en de aantakking van een stad op een netwerk.

In de voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2003 (2003, pp 12-13) verwoordt het Rijk zijn ambitie. Om de Nederlandse steden internationaal concurrerend te laten zijn en de vitaliteit en economische positie van de binnensteden te vergroten, wil de regering de internationale concurrentiepositie van Nederland in Europa versterken en de werkgelegenheid bevorderen. De ontwikkeling van zes Nieuwe Sleutelprojecten tot hoogstedelijke centra van allure wordt hiertoe nagestreefd. Hierbij wordt een hoge stedenbouwkundige kwaliteit verwacht, die zich uit in variatie, exclusiviteit, zorgvuldige vormgeving, architectonische kwaliteit, samenhang, menselijke maat, sociale veiligheid en levendigheid. De Nieuwe Sleutelprojecten dienen ook een impuls te geven aan de vitaliteit en leefbaarheid van de steden en de quality of life te verhogen.

2.4 Wat is ruimtelijke kwaliteit

De afgelopen jaren is herhaaldelijk geprobeerd om het begrip ruimtelijke kwaliteit te definiëren. Met name VROM heeft hier een rol in gespeeld. Er is veel literatuur beschikbaar, die ik graag (voor een klein deel) aan bod wil laten komen. In het navolgende start ik met een rondgang in de tijd, waarbij ik telkens bouwstenen verzamel, die ik wil opnemen in een te construeren checklist (analysekader), van wat ruimtelijke kwaliteit zou moeten zijn op stationslocaties. Deels maak ik hiervoor dankbaar gebruik van een inventarisatie van Verbart (2004, pp 58-59).

In eerste instantie heeft de Rijks Planologische Dienst (RPD) in de jaren tachtig geprobeerd om het begrip ruimtelijke kwaliteit te concretiseren via de termen "diversiteit", "samenhang" en "duurzaamheid". Op basis van deze criteria zou men de ruimtelijke kwaliteit van plannen kunnen toetsen. Uitgangspunt van zo'n werkwijze is volgens Verbart dat "kwaliteit tot op zekere hoogte meetbaar is en dat met behulp van een schema gecheckt kan worden of de kwaliteit aanwezig is. Dit is vooral een *statische* invulling van het begrip."

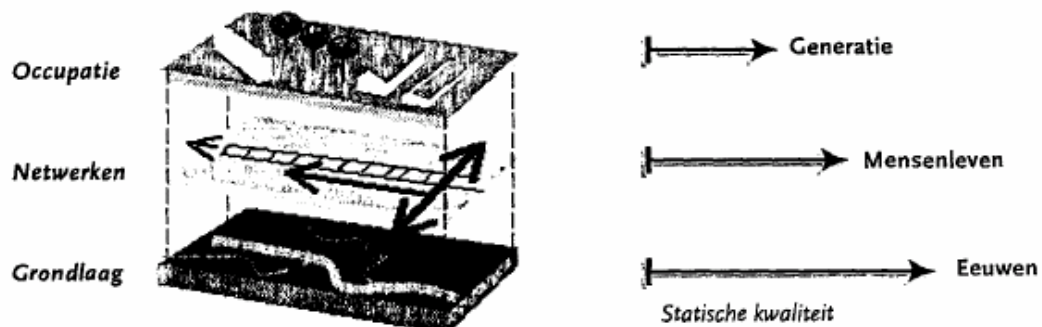
In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening wordt ruimtelijke kwaliteit gedefinieerd uit drie te onderscheiden begrippen: belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Deze driedeling verwijst naar de drie aloude termen schoonheid (Venustas), bruikbaarheid (Utilitas) en degelijkheid (Firmitas) die Vitruvius ongeveer tweeduizend jaar geleden gebruikte om de kwaliteit van een gebouw te beschrijven, eigenlijk in termen van ontwerpeisen.

Nieuw en onderscheidend volgens Verbart is “de notie dat ruimtelijke kwaliteit hier niet zo zeer defensief wordt ingezet (behoud van omgevingskwaliteiten tegenover bijvoorbeeld oprukkend autogebruik) maar vooral offensief: als leidraad voor concrete ontwikkelingsprocessen die erop gericht zijn de ruimtelijke potenties uit te buiten en de concurrentiepositie van de stad als vestigingsmilieu te versterken.” Er is in deze definitie meer ruimte om bij de concretisering van ruimtelijke kwaliteit de lokale, subjectieve belangen mee te nemen. De kracht van de Vierde Nota (zoals beschreven in de Vijfde Nota, pp 9-10) lag in de heldere concepten en de grote communicatieve waarde: het was duidelijk waaraan gewerkt kon worden en gemeenten, provincies en marktpartijen werden geprikkeld en geholpen om projecten op te zetten en uit te voeren. De versterking van de mainports Schiphol en Rijnmond, de sleutelprojecten zoals Kop van Zuid in Rotterdam met zijn Erasmusbrug, de stedelijke knooppunten en de Vinex-locaties zijn daar het resultaat van.

Niettemin wordt ook geconcludeerd dat vanwege de complexiteit van de opgaven, er niet altijd even snel zaken tot stand kwamen zoals was gehoopt. Kritische factoren blijken het succes van beleidsuitvoering te bepalen: Ambities moeten zorgvuldig worden geformuleerd. “Er moet oog zijn voor situaties die zich anders ontwikkelen dan aanvankelijk was voorzien en het beleid moet daarop kunnen worden aangepast.”

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2000, pp. 13-16) wordt het kwaliteitsbegrip opnieuw – en breder – gedefinieerd. De ruimtelijke gevolgen van maatschappelijke trends worden hierbij gekoppeld aan de zogenaamde *Lagenbenadering*. De ruimte is opgebouwd uit de ondergrond, de netwerken en de occupatielaag, waaraan telkens belangrijke ruimtelijke kwaliteiten zijn verbonden. Dit zijn de structuurdragers, die samen de ruimtelijke hoofdstructuur vormen.

Afbeelding overgenomen van Werksma (2003, p. 498)



De lagenbenadering

Ruimtelijke kwaliteit wordt in deze nota niet alleen op dit hoge schaalniveau gedefinieerd, maar ook op het niveau van de burger. Hiertoe zijn *zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit* bepaald:

uit: *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (2000, p. 23)

Zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit		
<p>Ruimtelijke diversiteit</p> <p>Verschillen tussen stad en land moeten worden geaccentueerd. Uiteenlopende stedelijke milieus en landschappen moeten hun eigen karakter kunnen behouden en versterken.</p>	<p>Sociale rechtvaardigheid</p> <p>De ruimtelijke omstandigheden moeten iedereen kans bieden op een gezond bestaan. Ongelijkheid tussen sociale groepen en tussen regio's moet worden tegengegaan. Ook lagere inkomensgroepen behoren toegang te hebben tot wonen, werken, recreatie en mobiliteit en er mag geen rijk landelijk gebied ontstaan, in contrast met arme steden.</p>	<p>Aantrekkelijkheid</p> <p>Behoud van landschaps- en stedenschoon is een cultuuropgave. Er is meer aandacht nodig voor ontwerp en inrichting, niet alleen van stad en landschap, maar ook van de inpassing van infrastructuur.</p>
<p>Economische en maatschappelijke functionaliteit</p> <p>Functies als wonen, werken, mobiliteit en ontspanning mogen elkaar niet verdringen, maar moeten goed op elkaar aansluiten, zodat ze elkaar versterken. Daardoor verbetert het vestigingsklimaat en wordt verspilling tegengegaan.</p>	<p>Duurzaamheid</p> <p>Ecologisch waardevolle systemen moeten in stand blijven of worden hersteld. Ook het ruimtelijk systeem van steden en platteland moet duurzaam zijn, wil het vitaal blijven in economische en sociaal-culturele zin. De ruimtelijke ordening moet bijdragen aan de bestrijding van milieuproblemen en aan de zorg voor een veilige omgeving.</p>	<p>Menselijke maat</p> <p>De inrichting van de ruimte moet passen bij de behoeften en de belevingswereld van de burgers. Zij mogen niet worden overweldigd door gebouwen en infrastructuur. Waar de maatvoering groot is, verdient de inrichting van de openbare ruimte extra aandacht.</p>
<p>Culturele diversiteit</p> <p>Mensen en groepen moeten zich op hun eigen manier kunnen ontplooiën. Er moet ruimte zijn voor een verscheidenheid aan culturele, recreatieve en bewegingsactiviteiten. De historie moet naast de technologisch vernieuwingen zichtbaar blijven en waar mogelijk als inspiratiebron dienen.</p>		

Werksma (2003, p. 496-502) koppelt de vier belangrijkste bovengenoemde criteria van ruimtelijke kwaliteit aan de drie lagen uit de lagenbenadering, zie afbeelding hieronder. Hiermee maakt hij het tijdsaspect van ruimtelijke kwaliteit inzichtelijk: de verschillen in dynamiek tussen de drie lagen maken dat de effecten van veranderingen in ruimtelijke kwaliteit in de verschillende lagen anders doorwerken. Toepassing van de lagen garandeert dat economisch zwakke belangen met een lange planningshorizon als de bodem en water voldoende aandacht krijgen.

Confrontatie van ruimtelijke lagen en maatschappelijke dimensies (Werksma, 2003, p. 499)

	Economisch	Sociaal	Cultureel	Ecologisch
Occupatie				
Netwerken				
Grondlaag				

Werksma concludeert dat er sprake is van ruimtelijke kwaliteit als maatschappelijke en ruimtelijke componenten elkaar versterken. De maatschappelijke component wordt vertegenwoordigd door een hoogdynamische samenleving, waarin de betekenis van tijd en ruimte verschuift. De ruimtelijke component wordt vertegenwoordigd door de lagenbenadering die tijd en ruimte uiteen legt in drie lagen. Wanneer de maatschappelijke component en de lagenbenadering elkaar versterken, ontstaan er statische en dynamische kwaliteiten.

Werksma (2003, p. 496-502) stelt dat “ruimtelijke kwaliteit niet op zichzelf staat, maar verweven is met maatschappelijke processen. Deze processen veranderen voortdurend in de tijd; ze zijn sterk afhankelijk van degenen die betrokken zijn bij de afweging. Doordat afwegingen sterk afhankelijk zijn van opvattingen over de functionaliteit en de beleving van ruimte, is de uitkomst van een debat over ruimtelijke kwaliteit sterk verweven met de lokale situatie (plaats), het moment (tijd) en lokale normen en waarden (cultuur). Dit gegeven maakt het begrip ruimtelijke kwaliteit problematisch: het is niet te vangen in definities of normen.

Wel kan een kwaliteitsmatrix inzicht geven in de confrontatie tussen de maatschappelijke en ruimtelijke componenten van ruimtelijke kwaliteit, en hiermee houvast bieden als eerste stap op weg naar een gedeeld begrip en een gemeenschappelijke taal ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit.”

Bovenstaande zienswijze van Werksma is naar mijn mening een nuttige toevoeging aan het in dit hoofdstuk te maken analysekader.

De Habiforum Matrix

In het rapport “Kwaliteit in Meervoud” (Hooimeijer e.a., 2000) combineert Hooimeijer de driedeling gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening met vier aspecten (publieke belangen) uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, en construeert hiermee een matrix voor de conceptualisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit.

Hooimeijer geeft aan dat: “De matrix als analysekader gezien kan worden, waarmee helderheid verkregen kan worden over wat ruimtelijke kwaliteit is. De rijen van de matrix staan voor de tweeduidend jaar oude universele aspecten van ruimtelijke kwaliteit, terwijl de kolommen de belangen vertegenwoordigen die op ruimtelijke ordening op nationaal niveau een rol moeten spelen. Ze zijn daarvoor verre van willekeurig gekozen, maar liggen tegelijkertijd niet geheel vast. De matrix geeft zodoende een momentopname van de bestaande maatschappelijke context waarin bepaalde belangen worden erkend. Het universele karakter van de rijen krijgt pas betekenis als ze gekoppeld worden aan de concrete belangen of voorstellen. Dan ontstaan uit analytische begrippen normatieve criteria. De matrix kan zo dienen als communicatiemiddel om de impliciete weg van alle verschillende belangen expliciet te maken.”

Afbeelding van Hooimeijer e.a.(2000, p. 20)

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	1a	1b	1c	1d
Belevingswaarde	2a	2b	2c	2d
Toekomstwaarde	3a	3b	3c	3d

Zorgvuldig loopt hij alle 12 cellen (4 x 3) af en vindt per belang criteria die corresponderen met gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency	Toegang	Veiligheid, Hinder	Keuzevrijheid
	Bereikbaarheid	Verdeling	Verontreiniging	Verscheidenheid
	Externe effecten	Deelname	Verdroging	Ontmoeting
	Multi-purpose	Keuze	Versnippering	
Belevingswaarde	Imago	Ongelijkheid	Ruimte, Rust	Eigenheid
	Attractiviteit	Verbondenheid	Schoonheid	Schoonheid
		Veiligheid	Gezondheid	Contrast
Toekomstwaarde	Stabiliteit/flexibiliteit	Insluiting	Voorraden	Erfgoed
	Agglomeratie	Cultures of poverty	Ecosystemen	Integratie
	Cumulatieve attractie			Vernieuwing

Afbeelding van Hooimeijer e.a.(2000, p. 35)

Hooimeijer concretiseert dit analysekader aan de hand van twee cases – Stationslocaties en Waardevolle Cultuurlandschappen – en vindt een groot aantal aandachtspunten die als operationalisatie van de twaalf celconcepten kunnen worden beschouwd. Per kolom werkt hij uit hoe via de ontwerpeisen criteria voor ruimtelijke kwaliteit kunnen worden afgeleid.

Hooimeijer neemt dus geen andere kolommen of rijen voor verschillende locaties maar vult telkens dezelfde cellen in. Hij differentieert binnen de cellen in de uitwerking van de criteria. Zo is bijvoorbeeld de cel gebruikswaarde/economie in een *stationsomgeving* uitgewerkt in criteria ten aanzien van:

- Bereikbaarheid (knoopkwaliteit, positie in netwerk, overstapmogelijkheden, stallingmogelijkheden, frequentie van verbindingen);
- Externe effecten (wederzijdse versterking van het draagvlak doordat een betere knoopkwaliteit leidt tot hogere aantallen bezoekers en meer draagvlak voor voorzieningen) en intensiteit van het gebruik (o.m. door menging van functies wordt de infrastructuur veel optimaler benut);
- Multi purpose (door verschillende functies <wonen, werken, winkelen, verzorging, ontspanning> in het gebied kan efficiënter met de tijd worden omgegaan door individuen).

Precies dezelfde cel, met hetzelfde belang en dezelfde ontwerpeis, maar dan voor een *Waardevol Cultuurlandschap*, levert heel andere criteria:

- Allocatie efficiency (bodem en klimaatgeschiktheid, positie in watersysteem, ligging ten opzichte van netwerken in de landbouwketen);
- Bereikbaarheid (recreatieve route structuur);
- Multi purpose (agrarisch natuurbeheer, agrotourisme).

Naar mijn mening is het voordeel van deze benadering dat altijd dezelfde belangen en ontwerpeisen aan de orde komen, waarmee er dus een uniform kader kan worden gehanteerd voor alle gevallen.

Nadeel hiervan is dat een aantal cellen nogal gekunsteld overkomen. Zo is het assortiment in vervoermiddelen en producten nogal gezocht als invulling van de cel cultuur/economie. Je zou deze criteria ook kwijt kunnen bij gebruikswaarde/economie (nieuwe product-markt combinaties) of bij gebruikswaarde/sociaal (insluiting van groepen door middel van diversiteit vervoermiddelen en producten). Met dit voorbeeld is ook duidelijk dat de categorieën elkaar niet wederzijds uitsluiten. Sommige aspecten komen meerdere keren voor.

Verder is er geen weging van belangen (hiërarchie) in de matrix. Alle aspecten worden als even belangrijk beschouwd. Dit is natuurlijk niet de werkelijke situatie. Als het gaat om de herontwikkeling van een stationsgebied zijn de aspecten die te maken hebben met de knoop (verkeers- en vervoersaspecten) essentieel. Als het gaat om groene ruimte dan zijn ze slechts van marginaal belang.

Voorts kan worden aangevoerd dat aspecten die te maken hebben met lange termijn belangen (zoals waterhuishouding in een gebied, de ondergrond, de infrastructuur zoals spoor) op gelijk niveau zijn gezet als korte termijn belangen die we vooral in de occupatielaag aantreffen (omzet detailhandel bijvoorbeeld). Beide aspecten van ruimtelijke kwaliteit worden niet van elkaar onderscheiden, waarmee het gevaar bestaat dat ze als gelijk worden gezien. Dit klemt temeer als wordt bedacht dat de occupatielaagbelangen krachtige vertegenwoordigers kent (ontwikkelaars, ondernemers, bewoners en dus ook politiek) met grote directe economische belangen, terwijl de ondergrondbelangen slechts vertegenwoordigd worden door partijen die ideële belangen nastreven. Soeterbroek e.a. (2003, pp. 490-495) wijst op het belang van de mobilisatie van belangen van zwakke groeperingen, om te voorkomen dat gevestigde belangen in overlegsituaties de doorslag geven.

Ook is er bij Hooimeijer geen expliciete aandacht voor het verschil tussen dynamische en statische kwaliteitsaspecten en de manier waarop deze verschillende aspecten kunnen worden gestuurd. Impliciet – bij de uitwerking van aspecten van ruimtelijke kwaliteit – hanteert Hooimeijer wel degelijk verschil tussen de verschillende cellen. Zo operationaliseert hij de economische gebruikswaarde onder meer door te wijzen op “de betrekkelijk eenvoudige bepaling van de positie van een knoop” (p. 69) door het turven van het aantal stations, de lijnen van het lokaal openbaar vervoer, de afstand tot alle andere locaties over de weg, de frequentie van de verbindingen, de mogelijkheden tot stalling enz. Bij de operationalisering van de cel culturele belevingswaarde staat alleen het woordje esthetische kwaliteit van het ontwerp.

Hooimeijer besteedt in de uitwerking van de cellen ook aandacht aan de wederzijdse versterking van knoop en plaats. Dit doet hij zowel voor de intensiteit (een goede knoop zorgt voor veel bezoekers en dus voor meer omzet) maar ook voor wederzijdse versterking van functiemenging (waardoor efficiënter capaciteit van infrastructuur kan worden benut). Voor stationslocaties vind ik dit een essentieel onderdeel, dat nader uitgewerkt wordt verderop in deze paragraaf.

In een artikel “Dilemma’s bij sturing op ruimtelijke kwaliteit” geven Soeterbroek e.a. een reactie op de bovenstaande Haibforum matrix op (Soeterbroek e.a., 2003, pp. 490-495). In één oogopslag, zo stellen zij, “is te zien dat de rijkdom aan kwaliteitscriteria, de spanning tussen die criteria en de mate van abstractie, het tot een illusie maken om ze op een onomstreden wijze te operationaliseren. Aan welke criteria geef je het meeste gewicht in concrete afwegingsprocessen? De invulling van het begrip kwaliteit is in hoge mate afhankelijk van pragmatische keuzen en strategisch gedrag van actoren.”

Hooimeijer stelt expliciet dat het analysekader niet moet worden gezien als een set van (al dan niet) wetenschappelijk onderbouwde objectieve criteria voor ruimtelijke kwaliteit. “Het betreft geen normen waaraan voorstellen kunnen worden getoetst, maar aandachtspunten in het formuleren van de ambitie. Deze aandachtspunten kunnen aan het begin van het proces worden ingebracht, om een gedeeld begrip en een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen bij de formulering van de ambitie.”

Niet voor niets voegt Hooimeijer aan sociale, economische, ecologische en culturele belangen nog het procesbelang toe.

Hooimeijer geeft drie basiselementen die belangrijk zijn bij de *vormgeving* van een interactief beleidsproces:

1. Mobilisatie van belanghebbende partijen
Betrek zoveel mogelijk belanghebbende partijen bij het beleidsproces, met name degenen die bij kunnen dragen aan de realisatie van de ruimtelijke kwaliteit
2. Procesmanagement
Stel een onafhankelijke procesmanager aan, richt een projectorganisatie op waarin de verschillende partijen zijn vertegenwoordigd.
3. Inhoud/planvorming
Het gaat hier om de vormgeving van het debat met het karakter van een leerproces waarin een gezamenlijke probleemdefinitie en oplossingsrichting moet worden geformuleerd.

In de paragraaf 2.6 wordt verder ingegaan op de theorie van interactieve beleidsvorming.

Specifieke kwaliteitsaspecten voor stationslocaties

In deze subparagraaf wil ik nader in gaan op de specifieke kenmerken van stationslocaties. Na een verkenning van de literatuur hierover hoop ik aanvullende aspecten van ruimtelijke kwaliteit op het spoor te komen die interessant zijn voor het te construeren analysekader.

Kenmerkend voor stationslocaties is dat hier verschillende vervoersnetwerken samenkomen (knoop) waar eveneens activiteiten plaatsvinden (plaats). Bertolini en Dijst (citaat uit Wigmans, 2004, p. 38) spreken over *mobilitéismilieus*, dit zijn plekken of situaties van tijdelijke nabijheid. Hier is zowel sprake van vervoerstechnische aspecten (netwerkwaarde), ruimtelijk-functionele aspecten (locatiewaarde) als van gebruikersaspecten (ontmoetingswaarde). Duidelijk is dat het station hiermee meerdere belangen verknoopt, meerdere gebruikers ten dienste staat en platform is van allerlei bedoelde en onbedoelde ontmoetingen. Dit maakt het station aantrekkelijk, maar roept ook spanningen op: tussen publiek en privaat, tussen vastgoed en vervoer en tussen verplaatsen en verblijven.

Peek (2004, pp. 177-181) beschrijft in het hoofdstuk “*op zoek naar locatiesynergie*” deze spanningen. Verschillende actoren die in het gebied belangen hebben, hebben doelen die grotendeels bepaald worden door de positie die zij innemen in deze spanningsvelden. Als beoogd wordt locatiesynergie te bereiken, dan is het essentieel om op zoek te gaan naar belangen die tegelijkertijd bijdragen aan doelen van verschillende partijen.

Peek onderscheidt vier groepen van dergelijke op synergie georiënteerde belangen, gegroepeerd rondom de volgende waarden:

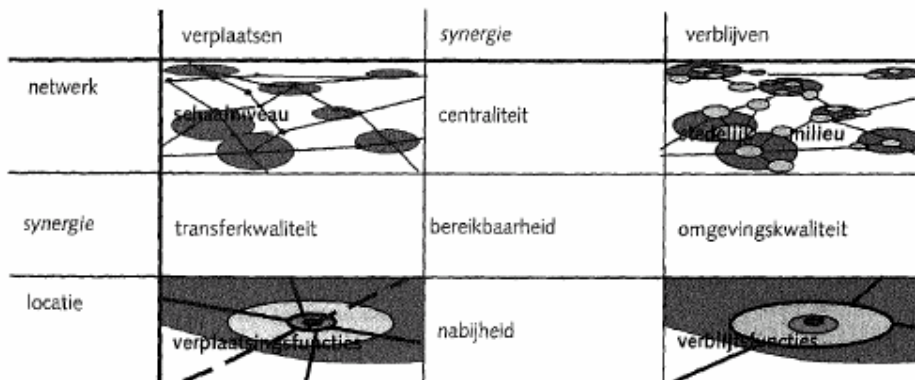
- Centraliteit (ligging en bereikbaarheid van de locatie)
- Transferkwaliteit (zo laag mogelijke en kort mogelijke drempel bij overstap)
- Omgevingskwaliteit (het stationsgebied moet ook een aantrekkelijke plaats zijn)
- Intensiteit (als de vorige drie goed zijn, dan meer bezoekers, meer gebruik van het gebied, waardoor meer omzet e.d.)

Peek koppelt kwaliteit van de stationsomgeving voor de reiziger aan de tijdsdimensie en beoogt dat dat niet alleen door verkorting van de verplaatsingstijd, maar ook door het gericht investeren in kwaliteit, de intrinsieke waarde van een reis kan worden vergroot. De investering

in kwaliteit kan zich dan richten op comfortkwaliteit en belevingskwaliteit, transferkwaliteit en omgevingskwaliteit.

Peek en Van Hagen (1996, pp. 48-53) komen op basis van een analyse van wensen van reizigers tot drie strategieën, Versnellen, Verdichten en Veraangename – de drie V's – die, mits tegelijkertijd gehanteerd in de planvorming, tot locatiesynergie in binnenstedelijke stationsgebieden kunnen leiden (Paleiskwartier). Zij pleiten ervoor om bij herontwikkeling van stationslocaties de potentie die de locaties hebben door hun positie in netwerken van verplaatsen en verblijven, ter plaatse te benutten. Synergie op stationslocaties kan worden bereikt door de onderlinge relatie tussen schaalniveau, stedelijk milieu en de aanwezige verplaats- en verblijfsfuncties goed af te stemmen. In de onderstaande tabel is aangegeven via welke elementen die afstemming zou moeten plaatsvinden.

Afbeelding synergie op stationslocaties (Peek en Van Hagen, 1996, p. 49)



Ik beschouw deze op locatiesynergie georiënteerde belangen en strategieën als belangrijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties. In de paragraaf over het analysekader neem ik deze aspecten mee.

Verbart (2004, p. 47) geeft aan dat uit onderzoek naar herontwikkeling van stationslocaties drie verschillende soorten kwaliteitsdimensies naar voren komen:

- Vervoerwaarde
Hier staat het belang van het stationsgebied als knoop voorop. Het gaat dan vooral om verhoging van de transferkwaliteit en de algemene bereikbaarheid.
- Omgevingskwaliteit
Het station is behalve knoop ook plaats in de stad. Hieronder vallen begrippen als leefbaarheid, sociale veiligheid, identiteit, cultuur en afwezigheid van barrières.
- Economische vitaliteit
Herontwikkeling van een stationsomgeving heeft ook economische gevolgen. Door verbetering van bereikbaarheid en omgevingskwaliteit wordt de plaats aantrekkelijker voor vestiging van bedrijven en bewoners, dit verhoogt de grondprijzen en levert meer bestedingen en meer werkgelegenheid op.

Verbart onderstreept dat de verschillende dimensies elkaar kunnen versterken maar elkaar ook in de weg kunnen zitten. In dit verband wordt vaak gesproken over synergie tussen de verschillende dimensies.

Verbetering van de vervoersknoop (bereikbaarheid) verbetert vaak de economische ontwikkeling: het verzorgingsgebied voor een bepaalde functie (school, bedrijf) wordt hierdoor immers groter.

Het benutten van de economische potenties hoeft de leefbaarheid niet in de weg te zitten als de goede mix van functies wordt gezocht. Eenzijdige functies leiden vaak tot piken waarin veel vraag is naar openbaar vervoer of waarbij op dezelfde tijd veel mensen met de auto het gebied in of uit willen. Dit leidt tot fileproblemen en economisch verlies. Het gaat erom een goede balans te vinden tussen de verschillende functies.

Statische en dynamische kwaliteitsconcepten

In navolging van Pirsig (geciteerd door Werksma, 2003, p. 501) stellen verschillende auteurs dat de zoektocht naar kwaliteit meer is dan het ontdekken van ultieme statische maatlaten. Kwaliteit is (ook) een dynamisch begrip. Wat kwaliteit is, ontdekt men soms gaandeweg de vorming van die kwaliteit. Bij de planvorming van gebiedsontwikkeling moet men dus rekening houden met deels nog ontwikkelende kwaliteitsoordelen. "Ruimtelijke kwaliteit schuift steeds een stukje op: zodra kwaliteit benoemd wordt, zullen daarna nieuwe actoren weer nieuwe eisen toevoegen. In dat opzicht ligt de echte kwaliteit altijd net achter de horizon van hetgeen nu bereikt is" (Teisman, geciteerd door Verbart, 2004, p. 50).

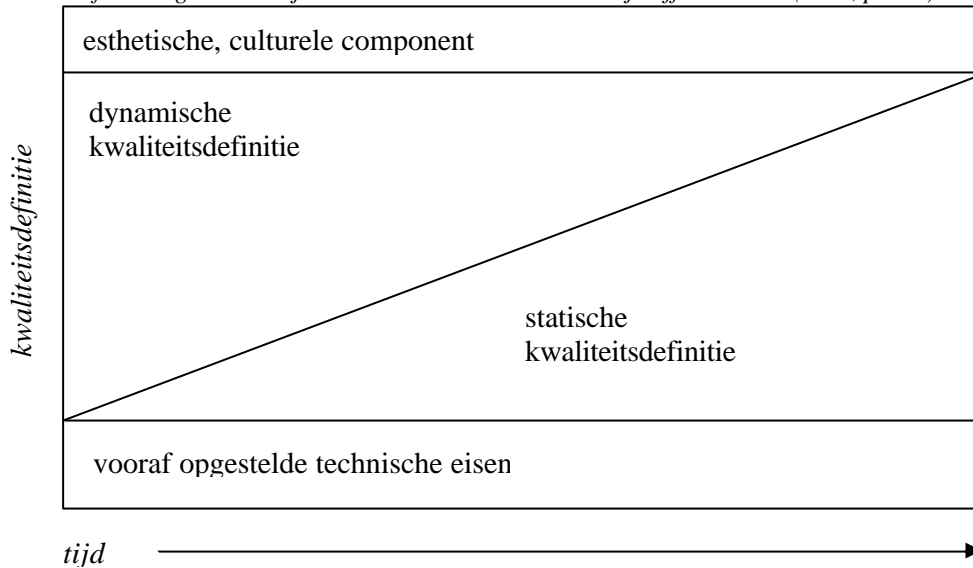
Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, pp 157-174) geven aan dat er eigenlijk twee definities van ruimtelijke kwaliteit bestaan: een statische en een dynamische. Van een statische kwaliteitsdefinitie is sprake als kwaliteit wordt gedefinieerd als de mate waarin wordt voldaan aan vooraf gestelde eisen. Deze definitie impliceert dat kwaliteit vooraf kan worden uitgedrukt en vastgelegd in verschillende kwaliteitsaspecten.

Van een dynamische kwaliteitsdefinitie is sprake als ruimtelijke kwaliteit bij het begin van het planproces nog niet gevangen kan worden in operationele eisen en dat deze in de loop van dat proces door de berokken partijen geconcretiseerd moet worden. De visie achter deze definitie is dat voor de realisatie van ruimtelijke kwaliteit draagvlak en consensus nodig zijn bij de verschillende belanghebbende partijen. Daarnaast zijn hun creatieve inbreng en praktijkkennis van belang voor de verrijking van kwaliteit aldus deze auteurs. Het gaat bij dynamische kwaliteit om de mate waarin een plan waarde toevoegt aan belangen en belanghebbenden.

De auteurs concluderen verder dat bij gebiedsontwikkeling zowel de statische als de dynamische kwaliteitsdefinitie aan de orde zijn, die elkaar aanvullen. Aan het begin van een proces is de ruimtelijke kwaliteit nog niet (geheel) geoperationaliseerd. In het proces moeten partijen samen tot overeenstemming komen over de concretisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Sommige aspecten zullen eerder worden vastgelegd dan andere. Functionele eisen bijvoorbeeld zijn in het begin al helder, maar architectuur is dan nog abstract omschreven: hier overheerst de dynamische kwaliteitsdefinitie. In de loop van het proces komen steeds meer aspecten van ruimtelijke kwaliteit vast te liggen in eisen. De dynamische kwaliteitsdefinitie gaat over in een statische.

Er zijn ook aspecten die nooit onderdeel worden van de statische definitie, zoals schoonheid. Dit is niet meetbaar te kwantificeren. Anderzijds zijn er aspecten van technische (zoals milieuwetgeving, bouwbesluit, bouwverordening, monumentenwetgeving) aard die wel al aan het begin duidelijk en hard zijn en meteen deel uitmaken van de statische kwaliteitsdefinitie.

Afbeelding "Ruimtelijke Kwaliteit" Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, p. 164)

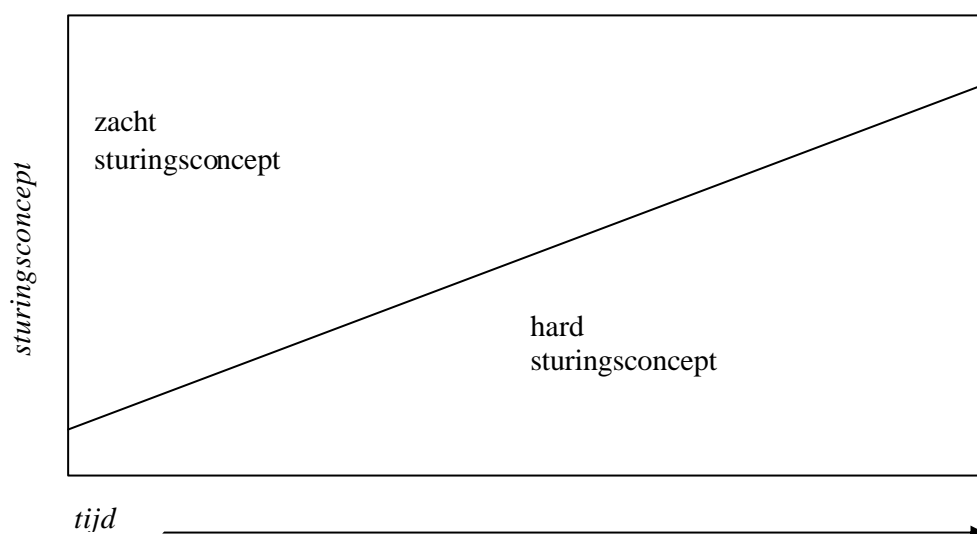


Sturen op ruimtelijke kwaliteit

Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, pp 157-174) maken een koppeling tussen bovenstaande kwaliteitsdefinities en sturingsconcepten voor sturing op kwaliteit in stedelijke projecten. Bij de dynamische kwaliteitsdefinitie moet gestuurd worden op de mate waarin de verschillende partijen de kwaliteitsaspecten delen en de mate waarin de kansen in de omgeving worden opgepakt. Hierbij passen de principes van procesmanagement. Talstra noemt dit het zachte sturingsconcept. Bij de statische kwaliteitsdefinitie moet gestuurd worden op de mate waarin het resultaat aan de gestelde eisen voldoet, hier past projectmanagement beter bij. Dit noemt Talstra het harde sturingsconcept.

Bovengenoemde sturingsconcepten passen bij de praktijk van stedenbouwkundige planprocessen, die gekenmerkt wordt door deelname van verschillende partijen, die van elkaar afhankelijk zijn, en waarbij sprake is van besluitvorming in netwerken. In een iteratief proces bezien de partijen hun doelen en de inzet van middelen telkens opnieuw en vullen ze in, afhankelijk van de effecten die worden bereikt en de mogelijkheden die zich voordoen. Zodra echter duidelijkheid bestaat over de doelen van het project, vindt langzaam maar zeker een verschuiving plaats van de procesmatige aanpak naar de projectmatige aanpak.

Afbeelding "Twee sturingsconcepten" Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, p. 164)



Van Assche en Jacobs (2003, pp. 254-258) bekritisieren het veelvuldig gebruik van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Het begrip heeft een positieve klank en is daardoor attractief, de term is abstract omdat kwaliteit niet samenvalt met concrete empirische verschijnselen en het begrip is vaag omdat de betekenis van kwaliteit meestal in het midden blijft.

De auteurs stellen dat kwaliteit dynamisch is (een mooi landschap van nu was vroeger lelijk), meervoudig (een goede ruimtelijke ordening voor de één kan voor de ander een chaos zijn), kwaliteit kan om toevallige redenen worden toegekend (een plek is voor iemand interessant omdat hier herinneringen liggen) en kwaliteit is historisch, contingent en reactief (de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is een reactie op de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening). Deze reïtivering van het kwaliteitsbegrip leidt volgens deze auteurs niet automatisch tot het vervallen van elke mogelijkheid van sturing door de overheid. Wel leidt het tot toenemende complexiteit vanwege de erkenning van de meervoudigheid van kwaliteit. De auteurs zijn kritisch over de uitwerking in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van het begrip ruimtelijke kwaliteit in zeven criteria. Zij stellen dat kwaliteit nooit een inhoudelijk vertrekpunt kan zijn: kwaliteit is immers een gevolg van de uitwerking, een eindpunt.

De VROM-Raad constateert (geciteerd door Verbart, 2004, p. 66) dat ruimtelijke kwaliteit veelal wordt geassocieerd met de belevingswaarde en de zachte of zwakke elementen van de fysieke leefomgeving. De raad spreekt van een "enclave van verdrongen ruimtelijke belangen waarvoor de ruimtelijke ordening op zou moeten komen." De Raad beschouwt dit als een ontoelaatbare verenging van het object van ruimtelijke ordening. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt het kwaliteitsbegrip breed gedefinieerd en wordt aangegeven dat er een economisch, sociaal, ecologisch en culturele dimensie aan zit. Deze belangen zijn echter niet isoleerbaar.

Dammers, Hornis en De Vries (2005, pp. 14-49) constateren dat in toenemende mate in grote, aansprekende projecten aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit. In de Nieuwe Sleutelprojecten grijpen het Rijk en de gemeenten de komst van de HSL aan om de stationsgebieden en de omliggende stedelijke gebieden een kwaliteitsimpuls te geven. De auteurs vinden dat belevingswaarde te weinig aandacht krijgt in de kosten-baten afweging bij grote projecten. Dit in tegen-

stelling tot de andere aspecten van ruimtelijke kwaliteit zoals effecten op economie en vervoer (gebruikswaarden) en het milieu (toekomstwaarde). Dit hangt volgens hen samen met het feit dat het tot nu toe niet is gelukt om belevingswaarden concreet te maken en in geld uit te drukken.

Onder belevingswaarden verstaan de onderzoekers: de esthetische kenmerken die worden ervaren door de bedrijven en de burgers die het gebied of de directie omgeving ervan benutten.

Het ontbreken van een heldere definitie en operationalisatie leidt volgens de auteurs tot onnodige vaagheid waardoor belevingswaarden geen volwaardig plaats hebben in de kosten-batenafweging bij ruimtelijke investeringsprojecten. Dit heeft tot gevolg dat de kosten die verbonden zijn aan het realiseren van belevingswaarden (zoals een hoogwaardige architectuur, denk aan de Erasmusbrug) veel zichtbaarder zijn dan de baten die zij opleveren (zoals het aantrekken van innovatieve kenniswerkers en bedrijven). Hierdoor kunnen de baten worden onderschat of overschat door beleidsmakers.

De vaagheid heeft ook tot gevolg dat er in een proces van planvorming schijnbaar overeenstemming ontstaat over bijvoorbeeld vernieuwingen in een stationsgebied, maar dat bij de uitwerking pas ontdekt wordt dat partijen geheel verschillende invulling geven aan het begrip belevingswaarde.

De auteurs trachten belevingswaarde te voorzien van indicatoren en gaan nog een stap verder door deze in geld te waarderen.

Ze gebruiken een indeling van Lynch (geciteerd uit Dammers e.a., 2005, pp. 14-49) om de esthetische kenmerken van een stationsgebied te benoemen. Het gaat om de kenmerken die het meest bepalend zijn voor verschillen in projectalternatieven vanuit het esthetische gezichtspunt. Lynch bespreekt vijf elementen die de beelden bepalen die de mensen hebben van een stad.

- Knoop. Een station is een knoop in verschillende verbindinglijnen;
- District. Een stedelijk gebied met een herkenbare identiteit;
- Paden. Dit zijn de routes waarlangs iemand zicht voortbeweegt.
- Randen. Dit zijn grenzen (muren, spoor, doorsnijdingen) tussen onderdelen van een gebied, bijvoorbeeld tussen de gebouwen en het plein;
- Landmark. Markant gebouw of plein dat beeldbepalend is.

De belevingswaarden van bovenstaande elementen van projectalternatieven kunnen vervolgens worden benoemd. Het gaat dan om:

- Karakter: Het karakter van beeldbepalende elementen kan worden versterkt door in te spelen op de bestaande kenmerken van het stationsgebied, deze te versterken en in aansluiting daarop nieuwe kenmerken toe te voegen.
- Continuïteit van de ruimte. Kan bijvoorbeeld worden versterkt door private en publieke ruimten duidelijk te definiëren.
- Leesbaarheid. De leesbaarheid van de elementen kan worden bevorderd door duidelijk herkenbare paden, districten en landmarks te realiseren.
- Diversiteit. Deze kan worden bevorderd door variëteit aan functies (verplaatsen, wonen, werken, winkelen, vermaken) en verscheidenheid aan verenigbare vormgeving te realiseren, die met elkaar een levendig stationsgebied creëren dat tegemoet komt aan de wensen van verschillende gebruikers.

Om de belevingswaarden scherper in beeld te krijgen, benoemen de auteurs hiervoor een aantal indicatoren.

Voorbeelden:

- Karakter. De hoeveelheid en hoedanigheid van historische gebouwen, infrastructuur, eventueel archeologische objecten en de mate waarin de nieuwe gebouwen, infrastructuur en dergelijke aansluiten bij de historische of er juist meer contrasteren.
- Continuïteit. In de lijnstructuren van de facaden, straten, de beplanting en dergelijke en in de vakstructuren van de bebouwing, het stratenpatroon, de groenvoorziening enz.
- Leesbaarheid. De afmetingen van de gebouwen, de straten, de groenvoorziening en ook de vormgeving en de situering ervan.
- Diversiteit. De afwisseling van de verschillende typen gebouwen, de bebouwingsdichtheden, de omvang en de vormgeving van het openbaar gebied enz.

De belevingswaarde van een stationsgebied wordt niet alleen bepaald door de elementen afzonderlijk, maar ook door het patroon dat zij met elkaar vormen. De elementen kunnen elkaar namelijk wederzijds versterken, maar zij kunnen ook conflicteren en elkaar daardoor ondermijnen. Voor een hoge belevingswaarde van een stationsgebied is dan van belang dat alle beeldbepalende elementen hoog scoren en dat zij elkaar versterken, volgens de auteurs.

De belevingswaarde van een gebied wordt ook bepaald door de manier waarop mensen het stationsgebied gebruiken. Voor een reiziger is het spoor anders dan voor iemand die er naast woont.

De auteurs stellen dat de hierboven genoemde beeldbepalende elementen en hun belevingswaarden moeten worden opgevat als voorbeelden, en dus niet als een lijst die los van de context op elke type fysieke projecten zou kunnen worden toegepast. Het expliciet maken van het begrip belevingswaarde, en het vertalen ervan in esthetische kenmerken, moet niet worden gezien als het objectief maken van het begrip: wat met kwaliteit te maken heeft is en blijft uiteindelijk een subjectief begrip. Evenmin moet het expliciet maken worden opgevat als het statisch vastleggen ervan. Esthetische kenmerken worden immers in de loop van het ontwerpen en de besluitvorming ontdekt en de waardering ervan verandert met de jaren.

De operationalisaties van Dammers e.a. zal ik meenemen als bouwstenen voor de construering van het analysekader, vooral omdat zij de belevingswaarde aspecten nader hebben uitgewerkt voor stationsomgevingen. Deze uitwerking mis ik bij Hooimeijer.

2.5 Constructie van een analysekader voor ruimtelijke kwaliteit

Zoals eerder aangegeven wil ik in dit hoofdstuk het begrip ruimtelijke kwaliteit wat meer handen en voeten geven, met als doel om de sturing van ruimtelijke kwaliteit in de NSP-projecten te beoordelen en de werking van het hierbij ingezette toetsingskader te onderzoeken. Hiertoe wil ik een analysekader construeren waarin alle belangrijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit, die op grond van theorie over stationsomgevingen van belang zijn, zijn opgenomen.

Om de relevante aspecten hiervoor te selecteren, zijn de volgende criteria van belang. Ten eerste zal het analysekader gebruikt worden voor stationsomgevingen, voor sturing van de ruimtelijke kwaliteit van NSP-projecten, dus niet van groene gebieden of van woonwijken. Voorts is van belang aan te sluiten bij de doelstellingen die het Rijk heeft met de sleutelprojecten. Het gaat er immers niet om kwaliteitsaspecten te zoeken die ik zelf interessant vind, maar om aspecten die gerelateerd zijn aan de rijksdoelstellingen voor de NSP projecten.

Ten aanzien van het analyseskader worden hieronder de volgende zaken uitgewerkt:

1. Relevante aspecten voor de ruimtelijke kwaliteit van stationsomgevingen;
2. Rijksdoelstellingen NSP-projecten;
3. Operationalisatie Analyse kader.

1. Relevante aspecten voor de ruimtelijke kwaliteit van stationsomgevingen

In de Habiforum matrix lijken alle denkbare aspecten van ruimtelijke kwaliteit opgenomen. Eerder heb ik aangegeven kritiek te hebben op deze matrix, vooral omdat Hooimeijer dezelfde matrix gebruikt voor zowel stationsomgevingen als bijvoorbeeld een Waardevol Cultuurlandschap. Ik geef de voorkeur aan een matrix die meer is toegesneden op het doel waarvoor die gebruikt zal worden.

Verbart (2004, p. 47) onderscheidt in zijn onderzoek van het Utrechtse Stationsgebied drie verschillende soorten kwaliteitsdimensies:

- Vervoerwaarde
- Omgevingskwaliteit
- Economische vitaliteit

Hij beschouwt bovenstaande drie dimensies als meest relevant als het gaat om de kwaliteit van stationsomgevingen. Het bijzondere karakter van stationsomgevingen, die tegelijkertijd knoop en plaats zijn, wordt hiermee voldoende afgedekt. Ik wil daarom de matrix wat concretiseren door meer van bovenstaande dimensies uit te gaan in plaats van de algemene belangen zoals economie, ecologie, sociaal en cultuur. Het gaat mij immers niet zozeer om het nalopen van kwaliteitscriteria vanuit sociaal, economisch, cultureel of ecologisch belang. Om de sturing van ruimtelijke kwaliteit in de NSP-projecten (en de opzet en werking van het toetsingskader hierin) goed te kunnen beoordelen, wil ik meer uit gaan van de visie en belangen die het Rijk stelt aan de kwaliteit van NSP-projecten. Deze belangen zijn gebaseerd op het (algemene) overheidsbeleid, waarin alle maatschappelijke belangen vertegenwoordigd zijn. Maar ze zijn vertaald naar de stationsomgevingen, zoals hieronder staat uitgewerkt.

2. Rijksdoelstellingen NSP-projecten

In de Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2002 (2002, pp. 10-13) maakt het Rijk expliciet welke doelstellingen en belangen ze ziet ten aanzien van de ontwikkeling ervan. Het gaat om de volgende *kerndoelstellingen en thema's*:

- a. Integrale ontwikkeling van de zes stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale openbaar vervoersknooppunten, een efficiënte organisatie van de ov-terminal en een optimale aansluiting van de terminal op het stedelijk gebied;
- b. Het doen ontstaan van een hoogwaardig stedelijk centrumgebied en ontwikkeling tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen;
- c. Maximale spin-off van de investeringen in HSL-infrastructuur en in commercieel vastgoed en op stedelijke vernieuwing, intensief ruimtegebruik en een hoge kwaliteit van de openbare ruimte met aandacht voor de menselijke maat.

Ten behoeve van de vorming van een analyse-kader, met daarin de meest relevante aspecten van ruimtelijke kwaliteit in de NSP-projecten, wil ik de matrix van Habiforum ombouwen door de algemene kolommen te vervangen door de belangen die hierboven bij thema's zijn opgesomd. Eigenlijk worden de belangen uit Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening toegespitst op de belangen die het Rijk heeft geformuleerd voor de NSP-projecten, die op hun beurt weer gebaseerd zijn op de zogenaamde "Grote Nota's" van de regering.

<i>Verbart:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
<i>Peek:</i>	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangenamen</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Uit de bespreking van specifieke kenmerken van stationslocaties wil ik graag het aspect locatiesynergie toevoegen. Peek en Van Hagen (1996, pp 48-53) formuleerden drie strategieën: versnellen, veraangenamen en verdichten. Deze V's kunnen, mits tegelijkertijd gehanteerd in de planvorming, tot locatiesynergie in binnenstedelijke stationsgebieden leiden.

Verder neem ik de operationalisaties van Dammers, Hornis en De Vries (2005, pp. 14-49) mee voor het onderdeel belevingswaarde. Het karakter, de continuïteit, de leesbaarheid en diversiteit van de te onderscheiden ruimtelijke onderdelen van een gebied geven meer houvast aan het begrip dan de invulling van Hooimeijer, die hier veel in het vage laat (deze operationalisaties zijn niet zichtbaar in deze matrix, maar worden hieronder uitgewerkt, en zullen bij de analyse in de volgende hoofdstukken telkens een belangrijke rol spelen).

3. Operationalisatie Analysekader

In het navolgende loop ik dit nieuwe analysekader cel voor cel af, en expliciteer ik het begrip ruimtelijke kwaliteit voor NSP-locaties. De invullingen van kwaliteit heb ik verzameld uit een groot aantal artikelen en publicaties over stationsomgevingen. De belangrijkste bron is de operationalisatie die Hooimeijer geeft (2001, pp. 68-72).

Vak 1 (gebruikswaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

Het gaat hier vooral om de knooppuntenkwaliteit: de ov terminal heeft een hoge gebruikswaarde als het hier goed mogelijk is van verschillende vervoersmodaliteiten gebruik te maken en over te stappen, in een zo kort mogelijke tijd.

Verder moet de ov-terminal goed bereikbaar zijn en moeten er stallingsmogelijkheden zijn (auto's en fietsen).

Ook van belang hier is de aanwezigheid van meerdere functies en voorzieningen in de ov-terminal, die elkaar kunnen versterken. Een hoge ruimtelijke kwaliteit ontstaat als hier sprake is van locatiesynergie, met name centraliteit en transferkwaliteit spelen hierbij een rol.

Vak 2 (belevingswaarde/ efficiënte organisatie ov-terminal)

Aandacht voor de esthetische waarde en herkenbaarheid van de ov-terminal is hier belangrijk. Het is vaak beeldbepalend, een landmark, dat je gebruikt om je te oriënteren in het gebied en dus heel belangrijk is voor de leesbaarheid van de elementen.

Voor de attractiviteit van het stationsgebouw zijn verder de veiligheid, diversiteit van functies en de contrasten tussen druk en rustig, oud en nieuw van belang. Een verscheidenheid aan functies met verschillende vormgeving, die met elkaar een levendig stationsgebied creëert die tegemoet komt aan de wensen van de verschillende gebruikers.

Een belangrijke indicator van belevingswaarde die hier relevant is, is karakter: de hoeveelheid en hoedanigheid van historische gebouwen en infrastructuur, en de mate waarin de nieuwe gebouwen, infrastructuur en dergelijke aansluiten bij de historische of er juist mee contrasteren.

Vak 3 (toekomstwaarde/ efficiënte organisatie ov-terminal)

Toekomstwaarde van de ov-terminal is belangrijk, omdat deze, aan de netwerklaag gerelateerde objecten, over het algemeen een zeer lange levensduur hebben. Veel stationsgebouwen zijn al meer dan een eeuw in gebruik. Bovendien zijn ze als monument vaak onderdeel van ons cultureel erfgoed en dragen zodoende bij aan de culturele toekomstwaarde.

Tegelijkertijd dienen eisen gesteld te worden aan aanpasbaarheid en uitbreidbaarheid van deze objecten, zodat in de toekomst de verdere ontwikkeling van de terminal niet geremd wordt door de onmogelijkheid de stedelijke structuur aan te passen.

Vak 4 (gebruikswaarde/ hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

Een stedelijk centrumgebied met hoogwaardige invulling van verschillende functies als wonen, werken, winkelen, vergaderen en recreëren, waarbij de goede bereikbaarheid meehelpt om vooral functies die een groot verzorgingsgebied nodig hebben aan te trekken. Locatiesynergie kan worden bereikt als de omgevingskwaliteit zodanig is dat van het stationsgebied een aantrekkelijke verblijfs- en vestigingsplaats wordt gemaakt. De combinatie van goede knoop- en plaatseigenschappen zal leiden tot een hogere intensiteit van het gebruik van het gebied, en tot hogere afzetmogelijkheden voor de detaillisten.

Verder verhoogt functiemenging de attractiviteit voor gebruikers omdat zij in één keer meerdere voorzieningen kunnen langsgaan.

Gebruikswaarde aansluiting op stedelijk gebied:

Van belang hierbij is dat de ov terminal met verschillend vervoer goed te bereiken is.

Vak 5 (belevingswaarde/ hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

Aandacht voor de attractiviteit van het stedelijk centrumgebied door diversiteit van functies en esthetische kwaliteit van het ontwerp van gebouwen. Vermijden van plekken waar het buitenkantooruren onveilig voelt. Ook aandacht voor ruimte en rust

De afwisseling van de verschillende typen gebouwen, de bebouwingsdichtheden, de omvang en de vormgeving van het openbaar gebied.

De continuïteit van de ruimte wordt bevorderd door private en publieke ruimten duidelijk te definiëren.

Belevingswaarde aansluiting op stedelijk gebied:

Van belang hierbij is dat de ov-terminal met bijbehorende toegangswegen en ondertunnelingen niet mag leiden tot barrières in het stedelijk gebied. De ov-terminal moet liever van elkaar geïsoleerde stadsdelen weer terug met elkaar verbinden (beide zijden van het spoor). Verder dient zorg besteed te worden aan de overgang tussen de hypermoderne ov-terminal en de meestal oude, monumentale binnenstad.

Vak 6 (toekomstwaarde/ hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

De verschillende voorzieningen en het meervoudig ruimtegebruik op deze locaties creëren condities waarin agglomeratievoordelen kunnen ontstaan, wat de toekomstwaarde bevordert.

Verder dient het gebied goed toegankelijk te blijven.

Toekomstwaarde aansluiting op stedelijk gebied:

De verbindingen tussen de ov-terminal en het stedelijk gebied dienen ook in de toekomst voldoende capaciteit te hebben om vervoersstromen te kunnen verwerken.

Vak 7 (gebruikswaarde/hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

De gebruikswaarde van de openbare ruimte is hoog als deze toegankelijk is met uiteenlopende vervoermiddelen op verschillende tijdstippen van de dag. Er zijn echter functies die van elkaar dienen te worden gescheiden om redenen van veiligheid (gevaarlijke stoffen, fietsers op voetpaden) en hinder (bevoorrading).

Verder wordt de openbare ruimte vergroot als in de plinten van gebouwen mogelijkheden zijn voor openbare functies of als binnenpleinen semi-openbaar gemaakt worden.

Vak 8 (belevingswaarde/ hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

Aandacht voor de esthetische waarde in de vormgeving van straten, pleinen, de materiaalkeuze van de bestrating, het straatmeubilair en het groen zijn allemaal bepalend hiervoor.

Verder is de maatvoering afgestemd op de behoeften van de gebruikers en bewoners en is er aandacht voor levendigheid en sociale veiligheid.

Er is continuïteit in de ruimte: de lijnstructuren van de facaden, de straten, de beplanting en in de vakstructuur van de bebouwing, het stratenpatroon en de groenvoorziening.

De leesbaarheid heeft aandacht door de afmetingen van de gebouwen, de straten en de groenvoorziening en ook de vormgeving en de situering ervan.

Vak 9 (toekomstwaarde/ hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

Een duurzame openbare ruimte is flexibel, met materialen ingericht die de tand des tijds kunnen doorstaan en wordt goed beheerd (schoon, heel, veilig).

Recapitulatie

In het voorgaande is een analysekader geconstrueerd, waarin de naar mijn oordeel meest relevante aspecten van ruimtelijke kwaliteit voor NSP-projecten zijn opgenomen. Dit analysekader ga ik op twee manieren gebruiken:

- Vergelijking met Toetsingskader
In Hoofdstuk 3 wordt het toetsingskader, zoals dat in de NSP-projecten gebruikt wordt, kritisch beoordeeld, door dit te vergelijken met het door mij geconstrueerde analysekader.
- Analyse van de voor NSP-Breda en NSP-Arnhem uitgevoerde toetsen
In de Hoofdstukken 4 en 5 wordt de toetsen van de NSP-projecten genanalyseerd. Hierbij gebruik ik het analysekader, onder meer om iets te kunnen zeggen over de volledigheid van deze rijkstoetsen.

Met deze terugblik eindigt dit gedeelte van het theoretische hoofdstuk dat gaat over de inhoud het begrip ruimtelijke kwaliteit (de relevante aspecten van ruimtelijke kwaliteit).

De sturing van ruimtelijke kwaliteit (en het gebruik van het analysekader als sturingsinstrument hierin) is het tweede aandachtsveld in dit hoofdstuk.

2.6 Sturing door de overheid

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 3) definiëren sturing als “doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen.” Essentieel is de doelgerichtheid van sturing. Hierbij kan de overheid diverse typen beleidsinstrumenten inzetten. Van den Heuvel (1998, p. 21) definieert een beleidsinstrument als: “een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken.

Van den Heuvel stelt dat in de klassieke benadering er één beleidsactor (de overheid) is, die het beleid voorbereidt en uitvoert, waarbij de samenleving de passieve doelgroep is van het beleid. Andere actoren kunnen de beleidsvoorbereiding en de beleidsimplementatie beïnvloeden, maar de centrale actor beslist autonoom. Dit model kenmerkt zich door hiërarchische sturing en centralisme. De nadruk ligt op instrumenteel handelen. Maatschappelijke processen zijn volledig te beheersen, alle relevante variabelen zijn kenbaar en manipuleerbaar. Het beleid is rationeel van opzet. Het bereiken van het gestelde doel dient als ijkpunt voor het succes of het mislukken van beleid. Het model kent een lineaire fasering van het beleidsproces.

Naast deze klassieke benadering onderscheidt Van den Heuvel de context of strategische beleidsbenadering. De aandacht ligt niet primair bij de overheid als centrale actor, maar bij de interactie tussen meerdere actoren. Beleid is dan het resultaat van de strategieën van de betrokken actoren, die elkaar in een *beleidsnetwerk* beïnvloeden. Beleid is de uitkomst van interactie in plaats van een systematisch opgesteld stappenplan. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 27) typeren een netwerk als: “een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn.” Zij geven verder aan dat ieder van deze actoren zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen heeft, die zij trachten te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee zij andere actoren trachten te sturen. In een netwerkmodel kunnen er meerdere actoren zijn die sturen, niet alleen de overheid. In deze scriptie wordt het sturingsproces vanuit het perspectief van de rijksoverheid beschreven.

Van den Heuvel geeft aan dat door tegenstellingen in belangen, doelstellingen, opties en visies de beleidsontwikkeling in een netwerk dikwijls met horten en stoten verloopt. Soms kan zich een chaotisch proces ontwikkelen waarin meer beleidsproblemen worden gecreëerd dan er worden opgelost. Ook kunnen de beleidsactoren in zo'n proces wisselen en iedere nieuwe actor kan de problematiek anders beoordelen, kan initiatieven nemen, nieuwe alternatieven in het geding brengen en bestaande afspraken negeren of ondermijnen. Vooral in de besluitvorming over grote projecten doet zich dit volgens deze auteur gemakkelijk voor.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 45) stellen dat de complexiteit van het netwerk vormen van zuiver imperatieve sturing in de weg staat. De verhouding is niet hiërarchisch, maar kenmerkt zich voor een belangrijk deel door gelijkwaardigheid. De realisering van doeleinden vereist een zekere mate van vrijwillige medewerking van de te sturen actoren. In een sturingsproces dat gekenmerkt wordt door een dergelijke complexiteit is vrijwilligheid één van de centrale kenmerken van het sturingsinstrumentarium.

Oosten (2005, pp. 1-16) analyseert het ruimtelijk kwaliteitsbegrip op meerdere aspecten en legt verbanden tussen sturingsstrategieën van actoren met deze aspecten. Hij maakt hierbij onderscheid tussen representatieve democratie (centraliteit en hiërarchie) en participatieve democratie (actief burgerschap, horizontaliteit). Hij maakt uit zijn onderzoek op dat nationaal publieke actoren meest geneigd zijn tot de ruimtelijke waarden van vervoer of stroom en dat lokale actoren meest geneigd zijn tot de ruimtelijke waarden van ruimte of plaats. Op dit patroon kunnen strategieën van legitimerend handelen aangrijpen. Dat vraagt om een sturende actor die schakelt tussen verschillende betekenissen van ruimtelijke kwaliteit (ze met elkaar verbindt) of dat in een beleidsproces actoren die de verschillende waarden voorstaan (naast of na elkaar) geschakeld worden.

In onderstaand figuur komen de verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit naar voren:

Betekenis van ruimtelijke kwaliteit, Oosten, 2005, p. 7



Hooimeijer (2001, p. 40) beschrijft in “Kwaliteit in Meervoud” het verband tussen ruimtelijke kwaliteit en beleidsprocessen. In het beleidsproces voor de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit maakt hij onderscheid tussen twee verschillende visies op de totstandkoming van beleid:

- Analytisch-rationele visie;
- Interactieve visie.

Hooimeijer: “In de analytisch-rationele visie voltrekt zich het beleidsproces in stappen die elkaar in de tijd opvolgen. Binnen deze opvatting is een ingevulde matrix met kwaliteitsaspecten, een eerste stap naar harde criteria voor ruimtelijke kwaliteit die als beoordelingskader kunnen dienen voor concrete inrichtingsvoorstellen.

In de tweede visie staan interacties tussen de bij het beleid betrokken actoren centraal. Uitgangspunt van deze visie is, dat beleid niet alleen wordt gevoerd door de overheid, maar dat ook bedrijven en maatschappelijk instellingen mogelijkheden hebben om processen in de samenleving te beïnvloeden. Ruimtelijke kwaliteit is hier niet het begin, maar het resultaat van een beleidsproces. Er zijn aan het begin wel aspecten c.q. indicatoren voor ruimtelijke kwaliteit die een rol spelen als aanjager voor het debat tussen de betrokken partijen, maar de operationalisering ervan vindt plaats in het interactieproces. In deze opvatting kan de matrix worden gebruikt als een eerste stap naar het ontwikkelen van een gedeeld begrip en een gemeenschappelijke taal ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit.”

2.7 Sturingsinstrumenten

In deze paragraaf wordt een opsomming en uitwerking weergegeven van sturingsinstrumenten. Deze is ontleend aan De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 81-159). Toepassing van deze inzichten (en reflectie hierop) vindt plaats in volgende hoofdstukken. De Bruijn en Ten Heuvelhof koppelen de kenmerken van een netwerk aan de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Zij maken onderscheid tussen eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten. Tot de eerste generatie sturingsinstrumenten behoren de regulerende instrumenten zoals juridische instru-

menten en (administratiefrechtelijke) wet- en regelgeving. De effectiviteit van deze instrumenten is soms gering omdat de overheid er niet in slaagt om met behulp van deze instrumenten een aantal barrières te overwinnen, die kenmerkend zijn voor complexe netwerken.

Het gaat dan om de volgende kenmerken:

- Pluriformiteit
De te sturen actoren bestaan uit meerdere delen, die niet alleen het belang van de organisatie nastreven, maar ook hun eigen belang. Dit betekent dat als een overheid een organisatie in een bepaalde richting wil sturen, in dat geval in gedeelten van die organisatie mogelijk tegenkrachten ontstaan. Tegelijkertijd is pluriformiteit een kans: het betekent dat de te sturen actor een sterke variëteit kent waardoor de kans bestaat dat delen van die actor extra gevoelig zijn voor de stuursignalen van de overheid.
- Geslotenheid
In complexe netwerken staan actoren soms nauwelijks open voor stuursignalen vanuit de overheid, hetgeen beperkingen oplegt aan het sturend vermogen van de overheid. Tegelijkertijd levert dit ook een kans op: de te sturen actor heeft een bepaalde mate van autonomie die ruimte verschaft om zijn gedrag te veranderen.
- Interdependentie
In netwerken is sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. De overheid is dus afhankelijk van de medewerking van de te sturen actoren voor de realisering van haar doeleinden. Deze interdependenties kunnen barrières opleveren bij de sturing maar kunnen ook de kanalen zijn waarlangs de overheid invloed kan uitoefenen.

De tot de tweede generatie instrumenten behorende instrumenten kunnen bovengenoemde barrières overwinnen. De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden vijf groepen:

- Meerzijdige instrumenten (afspraken zoals convenanten, contracten)
- Persoonsgerichte instrumenten (hierbij worden personen ingezet)
- Incentives (subsidies)
- Kengetallen (prestatie-indicatoren)
- Communicatieve instrumenten

Meerzijdige instrumenten zijn overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan (definitie van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, geciteerd uit De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 82) . Er zijn verschillende varianten van meerzijdige instrumenten, de bekendste zijn contracten, convenanten en herenakkoord. Inzet van meerzijdige instrumenten betekent dat betrokken actoren zich afhankelijk van elkaar weten, en van elkaar datgene bedingen wat ze van elkaar nodig hebben. Dit betekent dat er ook onderhandelingen aan de totstandkoming van een meerzijdige instrument voorafgaan. Overheid en de te sturen actoren respecteren elkaars belangen en streven naar wilsovereenstemming. Er is geen sprake van een hiërarchische bovengeschiedte overheid.

De auteurs wijzen nog op een tweetal factoren die de inzet van dit instrument positief beïnvloedt.

Zo kan de dreiging met het inzetten van een eenzijdig instrument (harde wetgeving) de acceptatie door de te sturen actoren bij het gebruik van meerzijdige instrumenten vergroten.

Een andere factor van belang is welke sancties de overheid verbindt aan het niet naleven van de convenant afspraken. Het succes van het convenant hangt sterk af van het vermogen van de overheid om handhaving af te dwingen.

Het gebruik van meerzijdige instrumenten stelt ook eisen aan de overheidsorganisatie. Zo zullen de juiste actoren in het veld opgezocht moeten worden en zal er met hen onderhandeld moeten worden. Niet altijd is de cultuur in overheidsorganisatie geschikt om dit soort deals te maken. Bovendien vereist het formuleren van aanvaardbare voorstellen kennis en inlevingsvermogen in de doelgroep en de te sturen actoren. Vaak wordt onderhandeld met intermediaire organisaties, waardoor het aantal onderhandelingspartners beperkt kan zijn. Dit kan echter weer problemen opleveren ten aanzien van de binding van individuele actoren aan de afspraken die hun vertegenwoordigers maken.

Persoonsgerichte instrumenten

Hierbij gaat het om het inzetten van personen als sturingsagent bij de te sturen actor, die het door de overheid gewenste gedrag bewerkstelligt. De overheid verkrijgt hiermee een ijkpunt in de te sturen organisatie. De inzet van dit instrument is een vorm van netwerkmanagement of netwerkconstituering.

Een voorbeeld is het aanstellen van een overheidscommissaris in een privaat bedrijf, dat steun krijgt van de overheid, zoals het vroegere RSV.

De sturingsagent kent een dubbel referentiekader (loyaliteiten aan twee organisaties) wat problemen kan opleveren ten aanzien van zijn effectiviteit.

Incentives

Een incentive kan worden omschreven als een gedragsprikkel met een niet-dwangmatig karakter. Incentives hebben een niet dwangmatig karakter: het staat de te sturen actor vrij om niet te reageren op de gedragsprikkel. Door toepassing van incentives verandert de overheid de kosten en baten van een bepaald gedrag.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen positieve en negatieve incentives. Positieve incentives zijn meestal subsidies op gewenst gedrag. De actor is hierbij vrij om wel of niet van de prikkel gebruik te maken. Na ontvangst van de prikkel houdt die vrijheid echter op, en zal de actor verplicht zijn een bepaald gedrag te vertonen. Vaak zullen dergelijke verplichtingen in een contract worden vastgelegd.

Negatieve incentives hebben veelal het karakter van een boete. De actor blijft vrij om al dan niet het gewenste gedrag te vertonen.

Er is informatie nodig over de gevoeligheid van de te sturen actor : door welke factoren wordt het gedrag van deze actor bepaald? Hoe sterk moet de incentive zijn om het gedrag te kunnen beïnvloeden? Heeft de actor gedragsalternatieven? Incentives dienen met een zekere precisie te worden ingezet. Ook is de vormgeving (hoogte van de subsidie, de zekerheid dat de subsidie er is, de juridische vorm ervan) van de incentive van belang.

Het gebruik van incentives stelt eisen aan de overheidsorganisatie, die het als sturingsinstrument wil inzetten. Allereerst door de hierboven beschreven informatie te verzamelen. Ten tweede door bij de inzet van incentives additionele activiteiten te verrichten, zoals voorlichting, deskundigenadviezen, technische ondersteuning ed. Hiermee kan het stuursignaal dat van de incentive uitgaat, worden versterkt. De overheidsorganisatie dient dus meer als een service-instituut te opereren dan als een administratief loket. Tenslotte zijn aan het gebruik van incentives kosten voor administratie, controle en handhaving verbonden.

Kengetallen

Een kengetal kan worden omschreven als een absoluut getal of een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of geldeenheden en dat de toestand van, of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt (Haselbekke, geciteerd door De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 130). Soms wordt ook gesproken van parameters of prestatie-indicatoren. Afhankelijk van de sturingsfilosofie van de overheid, krijgt het gebruik van dit instrument een ander karakter. Zo zal de overheid die een hiërarchische, bovengeschiede positie inneemt ten opzichte van de sturen actor, eenzijdig het normatieve kengetal vaststellen en opleggen. In situaties waarin de overheid een meer horizontale positie inneemt zullen hiërarchisch boven- en ondergeschikten gezamenlijk doelstellingen identificeren.

Een kengetal wordt als instrument vrijwel nooit in isolement gebruikt, maar gekoppeld aan andere instrumenten. De overheid zal bijvoorbeeld sancties kunnen aangeven als de prestatie-indicatoren niet gehaald worden. Sancties kunnen ook positief zijn: de overheid kan te sturen actoren belonen wanneer ze een feitelijke prestatie behalen die in overeenstemming is met het kengetal. Een voorbeeld zijn de locatiesubsidies ten behoeve van bepaalde woningbouwlocaties.

Wil het gebruik van kengetallen niet ontaarden in een botte manier van sturen, dan is het noodzakelijk dat de overheid in onderhandeling treedt met de te sturen actoren, voordat het kengetal wordt vastgesteld. Er kunnen dan in onderling overleg afspraken gemaakt worden over de hoogte van het kengetal, de wijze van berekening en dergelijke.

Een risico bij het gebruik van kengetallen is dat ze een eigen leven kunnen gaan leiden en als "heilig getal" gezien gaan worden. De te sturen actoren gaan zich dan toeleggen op het behalen van het kengetal, in plaats van op de onderliggende waarden (doel middel verschuiving).

Communicatieve instrumenten

Onder communicatieve instrument kan worden verstaan een wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen overheid en te sturen actoren. Soms ketst informatie af op de geslotenheid van een te sturen actor, maar onder omstandigheden zijn actoren bereid om informatie op te nemen die niet past binnen de eigen referentiekaders. De Bruijn en Ten Heuvelhof (p. 147) noemen in de verband de zogenaamde deskundigenadviezen die het ministerie van EZ uitzet bij bedrijven, als onderdeel van de subsidieverstrekking. Deze externe deskundigen beschikken vaak over zeer geavanceerde kennis die aantrekkelijk is voor bedrijven. De deskundigenadviezen zijn voor menig bedrijf van meer waarde dan een eventuele subsidie. Het advies is een communicatief instrument dat gecombineerd wordt met de incentive.

Communicatieve instrumenten zijn tweezijdig: het gaat zowel om het verstrekken als het vergaren van informatie. Ze hebben een antennefunctie en kunnen dus ook dienen om informatie omtrent gevoelens en wensen van te sturen actoren te vergaren.

Het gebruik van communicatieve instrumenten stelt eisen aan de overheidsorganisatie. Zo is het belangrijk dat de overheidsorganisatie zorgt voor een herkenbaar aanspreekpunt of kennispool, die de taal van de te sturen actoren spreekt, waarmee de ruis in de communicatie kan worden beperkt. Verder is al gewezen op het belang om informatie te verstrekken die aansluit bij de behoeften van de te sturen actoren. Hiervoor is kennis nodig (detailkennis, nieuwe of specialis-tische kennis, deskundigenadvies).

2.8 Strategieën voor sturing in complexe netwerken

In deze paragraaf wordt een opsomming en uitwerking weergegeven van sturingsstrategieën. Deze is ontleend aan De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 59-72). Toepassing van deze inzichten (en reflectie hierop) vindt plaats in volgende hoofdstukken. De Bruijn en Ten Heuvelhof wijzen erop dat het verloop van een sturingsproces niet alleen afhankelijk is van de aard van het ingezette instrument, maar ook – en vaak vooral – van de wijze waarop het wordt toegepast. De wijze van toepassing van instrumenten kan worden benoemd als een sturingsstrategie.

De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden zes sturingsstrategieën.

Indirecte en directe sturing

Bij directe sturing richt de overheid haar stuursignalen rechtstreeks aan de te sturen actor, bij indirecte sturing wordt bewust via derden gestuurd. Derden zijn vaak cliënten van de te sturen actor.

Generieke sturing en fine tuning

Bij een hiërarchische verhouding zal sturing vaak generiek zijn, bijvoorbeeld met algemeen toepasbare regels. In complexe netwerken moet echter vaak maatwerk geleverd worden, de sturingsinstrumenten moeten met een zekere precisie worden afgestemd op de te sturen actoren.

Gerichte sturing en serendipitisme

Sturing in complexe netwerken heeft vaak een onvoorspelbaar karakter. Succes en falen van overheidssturing is afhankelijk van min of meer toevallige ontwikkelingen. Dit gegeven kan ook op een positieve manier gebruikt worden, door dit te onderkennen en die omstandigheden te creëren, die de kans op een gelukkige samenloop van omstandigheden (toeval) zo groot mogelijk maken. Dit kan concreet door zoveel mogelijk contacten te onderhouden met de doelgroep, hierdoor veel informatie naar binnen te halen, waaronder informatie en relaties die de sturingsmogelijkheden vergroten.

Bij subsidieverlening bijvoorbeeld is het vrijwel onmogelijk voor een overheid om te doorgronden in hoeverre een bedrijf een subsidie nodig heeft voor activiteiten. Om het verstrekken van subsidies zoveel mogelijk te beperken tot bedrijven die dit ook werkelijk nodig hebben, kan de overheid proberen om de organisatiegraad van (kleinere) bedrijven te verbeteren, zodat ook deze bedrijven worden bereikt.

Eenzijdige en meerzijdige sturing

Bij hiërarchische sturing zal de overheid de te sturen actoren eenzijdig het gewenste gedrag opleggen. Bij meerzijdige sturing onderhandelen actoren over de wijze waarop de overheid de instrumenten zal inzetten. Wanneer de te sturen actor iets te zeggen heeft over de samenstelling en het gebruik van het sturingsinstrument, wordt de kans vergroot dat de toepassing ervan succesvol zal zijn. Subsidieregelingen kunnen in overleg met de doelgroep worden opgesteld. Bij de vaststelling van prestatieindicatoren, waarmee het gedrag van de te sturen actoren zal worden beoordeeld, kunnen deze actoren zelf worden ingeschakeld.

Netwerkmanagement

Netwerkmanagement is een strategie die erop gericht is de kenmerken van het complexe netwerk zelf te veranderen, waardoor de werking van de ingezette beleidsinstrumenten kan worden beïnvloed.

De overheid kan bijvoorbeeld proberen om de relaties met de te sturen actoren te verbeteren door een aantal actoren te incorporeren of actoren onderling tot meer samenwerking te bewegen.

Ook kan geprobeerd worden de geslotenheid van actoren te veranderen door bijvoorbeeld een subsidie te verstrekken. Niet om de te sturen actoren tot een gedragswijziging te bewegen, maar om een voet tussen de deur te krijgen bij de te sturen actor.

Netwerkconstituering

Deze strategie is erop gericht om het aantal actoren in het netwerk te veranderen. De overheid kan haar eigen organisatie opdelen of juist bepaalde delen van haar eigen organisatie samenvoegen. Ze kan een nieuwe overheidsorganisatie in het leven roepen speciaal om een bepaald belang te dienen.

Bovengenoemde zes strategieën in het gebruik van beleidsinstrumenten hebben invloed op de vormgeving van de overheidsorganisatie. Volgens de Bruijn en Ten Heuvelhof zal de invloed ervan in fasen verlopen. De beleidsuitvoerders zullen de eersten zijn die met de eisen van een nieuw instrument worden geconfronteerd. Hiermee bestaat wel de kans dat op het ene niveau in de overheidsorganisatie een nieuwe strategie wordt toegepast, terwijl op het andere niveau nog steeds in de terminologie van bestaande strategieën wordt gedacht en gehandeld. De auteurs noemen het een bekend verschijnsel dat op uitvoerend niveau wordt onderhandeld met te sturen actoren (meerzijdige sturing) terwijl de top van de overheidsorganisatie nog in de terminologie van eenzijdige sturing denkt en spreekt.

2.9 Het tot stand brengen van ruimtelijke kwaliteit

Verbart (2004, pp. 51-65) onderscheidt vier manieren om ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen:

- Verleidelijk beeld
Hoge kwaliteit wordt tot stand gebracht door het ontwerp van een creatieve en kundige ontwerper die autonoom werkt;
- Bewaking van een integraal plan
Hoge kwaliteit komt voort uit het erkennen, herkennen, bijeenbrengen en integreren van alle belangen in een ontwerp dat vervolgens stringent wordt bewaakt (als het moet twintig jaar lang).
- Hantering van een objectieve checklist
Het vastleggen van kwaliteit in vaste criteria, en daar vervolgens de plannen aan toetsen, zou garanderen dat kwalitatief hoogwaardige ingrepen tot stand worden gebracht.
- Goed procesmanagement
In deze benadering is de mate van kwaliteit afhankelijk van de mate waarin betrokkenen achteraf tevreden zijn over het proces en de resultaten ervan, en is deze afhankelijk van de kwaliteit van het proces.

Verbart geeft hierbij ook de nadelen aan de bovenstaande verschillende manieren. Zo hoeft een (statisch) verleidelijk beeld helemaal niet aan te sluiten bij de wensen van de (veranderende) markt. Een integraal plan kan nooit hard gehandhaafd blijven als ondertussen (gebiedsontwikkeling loopt soms twintig jaar) grote veranderingen optreden in markten, parameters of wetgeving.

Het hanteren van een objectieve checklist gaat uit van een statische definitie van wat kwaliteit is, en de vooronderstelling dat deze objectief is vast te stellen. Kwaliteit is echter meerzijdig, subjectief, plaats en tijdgebonden.

Tenslotte is alleen goed procesmanagement ook niet goed genoeg om kwaliteit tot stand te brengen, aangezien de inhoud van kwaliteit hierin volledig wordt losgelaten. Dit kan leiden tot

“negotiated nonsense”: partijen focussen op onderlinge overeenstemming, maar echte debatten over de inhoud worden niet gevoerd. Ook de belangen van partijen die niet aan tafel zitten, of de lange termijn belangen, worden snel vergeten.

Plaats van analysekader

Het in dit hoofdstuk ontworpen *analysekader* is niet meteen hetzelfde als de hierboven aangehaalde objectieve checklist. Het is wel een checklist aspecten van ruimtelijke kwaliteit, maar niet in de vorm van statische, technocratische kwaliteitseisen. Ik zie het *analysekader* als een hulpmiddel bij de gezamenlijke formulering van ruimtelijke kwaliteit, waarbij zoveel mogelijk partijen worden betrokken. De checklist wordt dus meer gebruikt als een communicatie-instrument (ook nog meerzijdig).

2.10 Conclusies

In het eerste deel van dit hoofdstuk heb ik gezocht naar de inhoud van ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties. Dit heeft geresulteerd in een *analysekader* waarmee de meest relevante aspecten van ruimtelijke kwaliteit kunnen worden benoemd. Met behulp van het *analysekader* kan de overheid haar eisen formuleren en *inhoud* geven aan wat zij onder ruimtelijke kwaliteit wenst te verstaan. In hoofdstuk 3 zal ik het toetsingskader dat bij de NSP-projecten is gebruikt vergelijken met het door mij geconstrueerde *analysekader*.

In het tweede deel van dit hoofdstuk heb ik het gebruik van sturingsinstrumenten door de overheid in complexe beleidsnetwerken onderzocht. Hieruit kwam naar voren dat de overheid verschillende sturingsinstrumenten kan inzetten en hierbij verschillende strategieën kan hanteren. De inzichten uit dit hoofdstuk helpen mij bij het begrip van het proces van de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkeling. Met behulp van deze inzichten kan ik naar verwachting iets zeggen over het *gebruik* van het *analysekader* als instrument om ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen.

Het succes van sturingsinstrumenten hangt mede af van de positie van de overheid in haar omgeving. Hooimeijer (2001, pp. 40-41) maakt hierbij het volgende onderscheid. Hij formuleert het aldus: “Is er sprake van een hiërarchische positie waarin de overheid haar eisen eenzijdig kan opleggen aan de te sturen actoren, dan kan het *analysekader* voor ruimtelijke kwaliteit (een ingevulde matrix met kwaliteitsaspecten) een eerste stap zijn naar harde criteria voor ruimtelijke kwaliteit die als beoordelingskader kunnen dienen voor concrete inrichtingsvoorstellen. Neemt men de complexiteit van een beleidsnetwerk als uitgangspunt, met een meer horizontale positie van de overheid, die het beleid in onderhandeling met de te sturen actoren formuleert, dan kan de matrix worden gebruikt als een eerste stap naar het onwikkelen van een gedeeld begrip en een gemeenschappelijke taal ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is hier niet het begin, maar het resultaat van een beleidsproces. Er zijn aan het begin wel aspecten c.q. indicatoren voor ruimtelijke kwaliteit die een rol spelen als aanjager voor debat tussen de betrokken partijen, maar de operationalisering ervan vindt plaats in het interactieproces.”

Hooimeijer stelt expliciet dat het *analysekader* niet moet worden gezien als een set van (al dan niet) wetenschappelijk onderbouwde objectieve criteria voor ruimtelijke kwaliteit. Het betreft geen normen waaraan voorstellen kunnen worden getoetst, maar aandachtspunten in het formuleren van de ambitie. Deze aandachtspunten kunnen aan het begin van het proces worden ingebracht, om een gedeeld begrip en een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen bij de formulering van de ambitie.

Hooimeijer geeft aan dat een analysekader voor ruimtelijke kwaliteit kan bijdragen aan het communicatieproces, aan de interactieve beleidsvorming die tussen actoren tot stand komt. Het gaat hier om de vormgeving van het debat met het karakter van een leerproces waarin een gezamenlijke probleemdefinitie en oplossingsrichting moet worden geformuleerd. Hooimeijer geeft aan dat in dit leerproces de betrokken partijen wel moeten openstaan voor elkaars visies en kennisbronnen. Men moet bereid zijn om de eigen ideeën aan te passen aan nieuwe inzichten. Hiermee stelt Hooimeijer eisen aan de actoren, hij eist eigenlijk een zekere rationaliteit en een wil om te leren en tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen.

In het essay “Schoonheid is geld” geven Dammers e.a. (2005, pp. 40-43) aan dat in besluitvorming over grote projecten, zoals de Nieuwe Sleutelprojecten, er geen sprake is van een hiërarchisch model, maar van een beleidsnetwerk (arena model). Hierin gaat de veronderstelling dat meer en betere kennis automatisch leidt tot meer overeenstemming tussen actoren niet op. De auteurs stellen: “De actoren staan maar selectief open voor kennis, projectalternatieven en effecten. Ze zullen vooral de informatie omarmen die hun favoriete projectalternatief ondersteunt, en de informatie bekritisieren en zelfs afschieten die pleit voor een ander alternatief.”

Wigmans (2005) heeft het in dit verband over “contingente sturing”. De rol van de Staat raakt gerelativeerd in de postmoderne samenleving. De horizontale verdeling van macht tussen Staat en maatschappelijke organisaties, de verticale herverdeling van macht naar het lokale niveau en zelfstandige bestuursorganen, de privatisering en uitbesteding van staatsaken en de internationalisering zorgen hiervoor. Hierdoor veranderen niveau en aangrijpingspunten van sturing. Door de onberekenbaarheid van de context is de uitkomst van overheidssturing toevallig geworden. Het is niet meer de geplande uitkomst van één actor, maar de gefragmenteerde uitkomst van maatschappelijke ontwikkelingen en de intelligente reactie daarop. In de nieuwe positie van de overheid (meer neven- en ondergeschikt dan hiërarchisch bovengeschikt) dient de overheid condities te bewaken en te creëren, die een maximale pluraliteit mogelijk maken.

In het volgende hoofdstuk besteed ik aandacht aan de organisatie van de Nieuwe Sleutelprojecten en aan de organisatie van de toetsing van ruimtelijke kwaliteit hierin. In de hierna volgende hoofdstukken 4 en 5 komen achtereenvolgens de casus NSP-Breda en NSP-Arnhem aan de orde.

3 De Nieuwe Sleutelprojecten

3.1 Inleiding en opbouw hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt de opzet en organisatie van de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP-projecten) beschreven. In paragraaf 3.3 komt de organisatie aan de orde en worden de verschillende partijen met hun rollen kort geïntroduceerd, waarna de te onderscheiden fasen van NSP-projecten volgen. In paragraaf 3.4 volgt de uitwerking van de fasering van de NSP-projecten, waarna in 3.5 de thematische uitwerking van de doelstellingen van het Rijk wordt uitgelegd, waarmee het Rijk aangeeft welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit ze belangrijk acht. In paragraaf 3.6 volgt dan de projectgebonden toetsing, formeel het belangrijkste moment van sturing door het Rijk, omdat dan de masterplannen tegen het licht worden gehouden en op alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit worden beoordeeld. Dit gebeurt aan de hand van het zogenaamd toetsingskader, vertaald in vier belangrijke formele deeltoetsen. Na de introductie van dit toetsingskader en de uitwerkingen ervan, volgt in paragraaf 3.7 een kritische beschouwing, door vergelijking van het formele toetsingskader met het in hoofdstuk 2 geconstrueerde analysekader. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in de “compleetheid” van dit sturingsinstrument. Dit inzicht kan van pas komen: wellicht zijn er in de sleutelprojecten knelpunten opgetreden die hierop zijn terug te voeren. Dit komt dan in de casusbeschrijvingen en het slothoofdstuk aan de orde. Dit hoofdstuk start met paragraaf 3.2 waarin de achterliggende motieven van de sleutelprojecten en de rol van het Rijk worden toegelicht.

3.2 Aanleiding en context

De Nieuwe Sleutelprojecten hebben betrekking op de gebiedenrondom Amsterdam-Zuidas en de centrale stations van Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Arnhem en Breda. Hier worden forse investeringen in het HSL-netwerk gedaan. Deze investeringen, gevoegd bij de kansen die de HSL kan bieden, geven een impuls aan stedelijke vernieuwing. Het doel van het Rijk is daarbij om de zes stations, en hun omgeving, als één integraal project op een hoog kwaliteitsniveau tot ontwikkeling te brengen. Het Rijk is in 1997 met de Nieuwe Sleutelprojecten van start gegaan. Het Rijk wil, financieel en procedureel, bevorderen dat de aanleg van de HSL wordt benut om hoogwaardige OV-knooppunten, toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen te realiseren. Met het realiseren van de NSP-projecten worden een aantal beleidsdoelstellingen van de Rijksoverheid verwezenlijkt.

Kernbegrippen in de projecten zijn ontwikkeling van een goed geöliede ov-terminal, ruimtelijke concentratie en hoge stedenbouwkundige kwaliteit. Door hier consequent aan vast te houden kan een aantrekkelijk vestigingsklimaat ontstaan voor (inter)nationale zakelijke en financiële dienstverlening. Tevens ontstaan er mogelijkheden om achterstanden in de steden om te buigen tot nieuwe kansen.

De zes gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de plannen en de realisering van de projecten. Het Rijk is sinds de start van het Rijksproject NSP in 1997 actief bij de projecten betrokken. Wanneer aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, zal het Rijk bijdragen aan de realisatie ervan.

De kerndoelstellingen van het Rijk, zoals genoemd in de Voortgangsrapportage 2002 (2002, pp. 11-13) met de Nieuwe Sleutelprojecten zijn:

1. Integrale ontwikkeling van de zes stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale OV-knooppunten en tot toplocaties voor wonen, werken en voorzieningen.

2. Maximale spin-off van investeringen in HSL-infrastructuur op stedelijke vernieuwing en intensief ruimtegebruik.
3. Maximale spin-off van investeringen in commercieel vastgoed op stedelijke vernieuwing en verhoging van de kwaliteit van de fysieke omgeving.

De zes projecten moeten, zoals in de aangehaalde Voortgangsrapportage verwoord, bekeken worden in het licht van andere beleidsdoelstellingen en beleidstrajecten van de overheid. Ze geven invulling aan onder meer de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, de Nota Mensen en Wonen, de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, het Grote Stedenbeleid, het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan, het beleid voor externe veiligheid en de stimuleringsregeling dagindeling. Het beleid dat in deze nota's is vastgelegd vormt de context van de Nieuwe Sleutelprojecten.

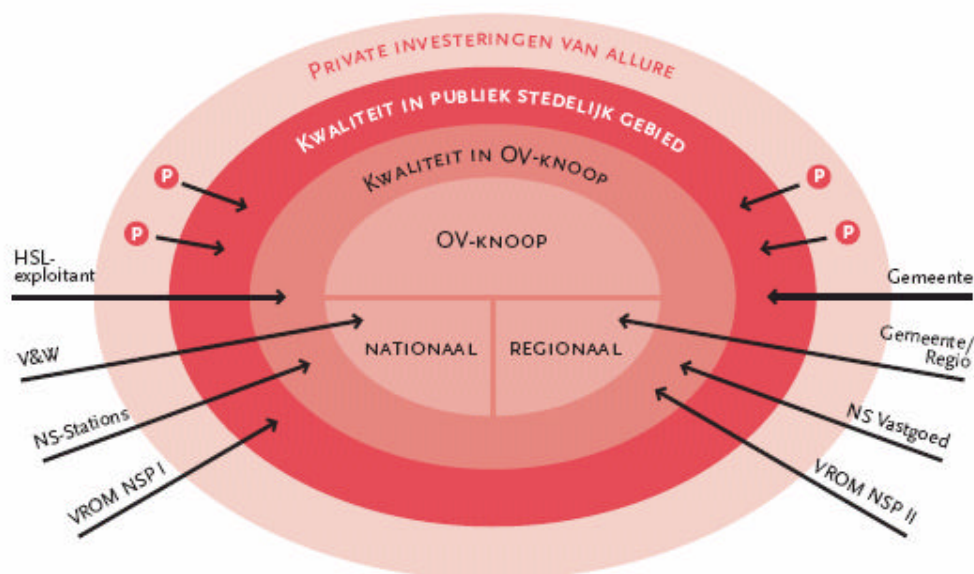
De rol van het Rijk en haar sturingsfilosofie

De NSP-projecten zijn in de eerste plaats gemeentelijke projecten. Maar het grote nationale belang – zoals hiervoor uitgebreid toegelicht – verantwoordt volgens het Rijk een actieve inzet van de Rijksoverheid. De projecten versterken de internationale concurrentiepositie van Nederland als geheel en ondersteunen de vorming van stedelijke netwerken.

De in de Nota Ruimte (2004, pp. 9-10) voorgestane decentralisatie, is niet van toepassing op een aantal voor het Rijk wezenlijke ruimtelijke opgaven, zoals de NSP-projecten. In de Nota Ruimte staat: “Het Rijk zal zich intensief bemoeien met de uitwerking van het beleid en de uitvoering die betrekking heeft op de gebieden en netwerken die onderdeel uitmaken van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS).” Tot de RHS behoren “gebieden en netwerken die in belangrijke mate ruimtelijk structurend zijn voor Nederland, bestuurlijke grenzen overschrijden, een complexe of kostbare opgave met zich meebrengen die Rijksbemoeienis noodzakelijk maakt of die anderszins voor het functioneren van Nederland van grote betekenis zijn.” De NSP-projecten zijn alle zes opgenomen in de nationale RHS, en vallen bijgevolg onder de bemoeienis van het Rijk. De manier waarop het Rijk zijn invloed op de NSP-projecten heeft georganiseerd, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

3.3 De organisatie van de Nieuwe Sleutelprojecten

In de Voortgangsrapportage 2002 (Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2002, p. 18) vermeldt het Rijk hoe de Nieuwe Sleutelprojecten zijn georganiseerd. Voor het optimaal functioneren van de ov-terminal is in eerste instantie het ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken als verantwoordelijke voor investeringen in de rijksinfrastructuur. Provincie, regio en gemeenten zijn verantwoordelijk voor regionale en lokale infrastructuur. Voor de extra (stedenbouwkundige) kwaliteit van de ov-terminal zijn met name NS-Vastgoed en de exploitant van de HSL verantwoordelijk. Private partijen hebben vaak grondeigendom en/of gebruiksrechten en zijn daarmee belanghebbende en gesprekspartner. Daarnaast heeft ook de rijksoverheid een belangrijke positie, omdat rijksinfrastructuur in alle projecten een significant onderdeel van de investeringsopgave is. De rol van de diverse publieke en private partijen is in onderstaande afbeelding in beeld gebracht.



(In de Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2003, p. 52, zijn de rollen van de verschillende actoren beschreven. Onderstaande is hieruit overgenomen, evenals de subparagrafen Coördinatie en Bestuurlijk Overleg)

De gemeenten

De gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de Nieuwe Sleutelprojecten. Zij zijn daarmee ook initiatiefnemer voor het aangaan van samenwerkingsverbanden met marktpartijen en het is aan gemeenten om de afspraken met het Rijk door te vertalen naar publiek-private afspraken. Het ministerie van VROM wil financieel bijdragen aan het verhogen van ruimtelijke kwaliteit, maar stelt alleen middelen ter beschikking als private partijen dat ook doen. Particuliere investeerders hebben immers direct belang bij een hoge kwaliteit in de openbare ruimte.

Investeerders

Private partijen hebben vaak grondeigendom en/of gebruiksrechten en zijn daarmee als belanghebbende en potentieel investeerder bij de planvoorbereiding betrokken. Zo zit NS-Vastgoed vanwege de eigendom van gronden langs de infrastructuur bij alle projecten aan tafel. Bij de Nieuwe Sleutelprojecten ligt publiek-private samenwerking (PPS) voor de hand. Omdat in alle projecten de Rijksinfrastructuur een significant deel van de investeringsopgave is, neemt ook het Rijk, in casu het ministerie van V&W, als investeerder daaraan deel. In de financiële beoordeling van de plannen door het Rijk spelen de afspraken tussen gemeente en investeerders een belangrijke rol.

Het Rijk

Het Rijk is vanuit de departementen van VROM (DG Ruimte) en Verkeer en Waterstaat (DG Personenvervoer) direct bij de Nieuwe Sleutelprojecten betrokken. Andere betrokken departementen zijn Financiën, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken. In totaal heeft het Rijk een bedrag van ruim 1 miljard (inmiddels 1½ miljard) euro voor de Nieuwe Sleutelprojecten uitgetrokken, afkomstig uit de begrotingen van V&W en

VROM. V&W is verantwoordelijk voor het functioneren van de ov-terminal. V&W draagt bij aan het creëren van optimale overstapfuncties tussen verschillende modaliteiten en het realiseren van een toekomstbestendige transfercapaciteit. De Nota Basisstations vormt daarbij de richtlijn. VROM draagt bij aan het verhogen van ruimtelijke kwaliteit.

ProRail en Rijkswaterstaat

ProRail (voorheen RailInfrabeheer) en Rijkswaterstaat zijn in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken bij het maken van schetsontwerpen voor de ov-terminal, het toetsen van de kostenramingen en het uitvoeren van de verkeers- en vervoerstoetsen. ProRail vervult meerdere rollen.

Prorail is eigenaar van de railinfrastructuur en de perrons, trappen, roltrappen en tunnels in de stations en is de vaste adviseur van Verkeer en Waterstaat waar het gaat om de capaciteit van het spoorwegnet. Verder worden opdrachten voor de aanleg van infrastructuur door Verkeer en Waterstaat aan ProRail verleend. Door de grote samenhang met andere plandelen is het overigens nog niet zo eenvoudig te bepalen welke partij opdrachtgever voor de ov-terminal moet worden. In samenspraak met de gemeenten wordt voor ieder project een goede oplossing gezocht.

NS

Meerdere onderdelen van de NS zijn bij de Nieuwe Sleutelprojecten betrokken. NS Reizigers is erbij betrokken vanuit haar belang bij de kwaliteit van de stations. NS Stations is beheerder van het stationsgebouw en de daarin gelegen commerciële ruimten. NS Vastgoed is eigenaar van stations en overige onroerende zaken langs de infrastructuur en heeft belang bij mogelijkheden om te investeren in vastgoed.

Coördinatie

De minister van VROM is coördinerend bewindspersoon voor de Nieuwe Sleutelprojecten. Zij is verantwoordelijk voor de integrale aanpak van de projecten, de stedelijke herstructurering en de besteding van het NSP-budget. De departementen zijn verder zelf verantwoordelijk voor hun beleidsveld en budgetten. Zo is de minister van V&W verantwoordelijk voor bijdragen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). De bij de sleutelprojecten betrokken departementen zijn via hun directeuren-generaal vertegenwoordigd in een DG-beraad NSP. De directeur NSP van DG Ruimte is voorzitter van dit beraad en opdrachtgever van de projectorganisatie NSP. Om de projecten vanuit het Rijk eenduidig te begeleiden en de gemeenten optimaal te ondersteunen, werken VROM en V&W samen in één projectorganisatie. De directeur NSP spreekt namens beide departementen, brengt de beleidsprioriteiten van de departementen met elkaar in verband en zorgt dat besluitvorming mogelijk is. Eventuele discussies en knelpunten binnen het Rijk worden kortgesloten en vertaald in een eenduidige strategie richting gemeenten. Per project is een Rijksprojectleider, een plaatsvervangend Rijksprojectleider en een secretaris aangewezen.

Bestuurlijk overleg

Met de gemeenten vindt van tijd tot tijd Bestuurlijke Overleg plaats. Deelnemers aan dit overleg zijn de bewindslieden van de ministeries van VROM, V&W, EZ en Financiën, leden van het College van Burgemeester en Wethouders van de betrokken gemeente, de directeur NSP en de betreffende projectleiders. In beginsel is ook de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat aanwezig.

3.4 De fasering van de Nieuwe Sleutelprojecten *(zoals beschreven in de voortgangsrapportage 2003)*

Fase 1: Verkenning

Aan de hand van een vooraf opgesteld beoordelingskader heeft een eerste beoordeling plaatsgevonden van de mogelijke bijdrage van een project aan de doelstellingen van het Rijk. Deze fase is bij alle projecten afgesloten. Op basis hiervan is besloten dat de zes projecten de NSP-status verdienen.

Fase 2: Factfinding

In deze fase stellen gemeente en Rijk gezamenlijk het inhoudelijk, financieel en procedureel kader voor de planvorming vast. Nadat hierover overeenstemming is bereikt, worden de gemaakte afspraken vastgelegd in een intentieovereenkomst. Ook deze fase is voor alle projecten afgesloten.

Fase 3: Planvorming

De gemeente stelt, al dan niet in samenwerking met private partijen, een *masterplan* op. Het Rijk is bij deze planvorming betrokken, maar is geen medeopdrachtgever. Op grond van het masterplan *toetst* het Rijk de plannen.

Fase 4: Uitvoeringsafspraken

Nadat de toets is afgerond, zoeken gemeente en Rijk, al dan niet met private partijen naar overeenstemming over de hoogte en de vorm van de bijdragen en de voorwaarden die daaraan worden verbonden. Het resultaat van de onderhandelingen wordt voor definitieve besluitvorming aan de ministers van V&W, Financiën en VROM voorgelegd. Na instemming worden de uitvoeringsafspraken contractueel vastgelegd. Wanneer de toetsing positief is verlopen en Rijk en gemeente overeenstemming hebben bereikt over een *uitvoeringsovereenkomst*, vindt definitieve toekenning van de Rijksbijdrage plaats. Deze toekenning gebeurt op basis van een besluit van de ministers van V&W, Financiën en VROM, en krijgt vorm in een subsidieverordening. Toekenning van de Rijksmiddelen gebeurt in de vorm van een subsidiebeschikking. In de uitvoeringsafspraken worden onder andere afspraken gemaakt over de verdeling van financiële risico's, de mogelijkheden van benefit sharing en de juridische afdekking van risico's. Ook worden afspraken vastgelegd over de monitoring van de uitvoering en de kwaliteitsborging tijdens de uitvoeringsfase. Nadruk ligt bij de autonome rol die de gemeente in de uitvoering van het project vervult. De afspraken tussen Rijk en gemeente moeten in de afspraken tussen de gemeente en uitvoerende partijen worden doorvertaald.

Fase 5: Monitoring

De Rijksbijdrage aan de Nieuwe Sleutelprojecten wordt gekoppeld aan de realisatie van essentiële planonderdelen of kwaliteitsdragers. Om dat meetbaar te maken, formuleert het Rijk algemene indicatoren en projectspecifieke indicatoren op het niveau van zowel Masterplan als kwaliteitsbepalende projectelementen. Op gezette tijden zal het Rijk de voortgang met betrekking tot de realisatie van de plannen aan de hand van deze indicatoren monitoren. Indien de realisatie afwijkend is van de overeengekomen plannen zal het Rijk de gemeente vragen dat bij te sturen. In het uiterste geval is er de mogelijkheid de subsidieverstrekking te onderbreken of reeds verleende subsidiebedragen terug te vorderen. De uitvoeringsovereenkomsten bevatten echter ook mogelijkheden om als alle partijen het daarover eens zijn de plannen binnen grenzen aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of inzichten. Zo wil het Rijk betrokken blijven en de mogelijkheid houden om te handelen bij ontwikkelingen die niet stroken met nationale doelstellingen.

3.5 Thema's van het Rijk en inhoudelijke beoordeling masterplannen

(De inhoud van deze gehele paragraaf is een samenvatting van wat hierover in de Voortgangsrapportage 2002 staat vermeld, pp. 10-13).

Voor de inhoudelijke beoordeling van de masterplannen staan voor het Rijk de volgende thema's centraal:

- A. Het doen ontstaan van een hoogwaardig stedelijk centrumgebied
- B. Een efficiënte organisatie van de ov-terminal en een optimale aansluiting van de terminal op het stedelijk gebied;
- C. Hoge kwaliteit van de openbare ruimte en aandacht voor de menselijke maat.

Deze thema's zijn als volgt uiteengelegd in voor het Rijk essentiële onderdelen.

A. Het doen ontstaan van een hoogwaardig stedelijk centrumgebied

1. Het masterplan biedt een robuust en flexibel raamwerk

De sleutelprojecten zijn omvangrijk en complex en vragen hoge investeringen die lang moeten worden volgehouden, met een permanent hoge kwaliteitsambitie. Dat vraagt, binnen een robuust programmatisch raamwerk in de vorm van een masterplan, om voldoende flexibiliteit en faseerbaarheid in de uitvoering.

2. Een toplocatie voor wonen, werken en voorzieningen.

De sleutelprojecten dienen te getuigen van een evenwichtige mix van wonen, werken en voorzieningen en dienen het internationale vestigingsklimaat in de betreffende steden te versterken. Dit laatste dient tot uitdrukking te komen in een nieuw centrummilieu dat in alle aspecten getuigt van internationale allure: in omvang, gevarieerdheid en exclusiviteit van het programma, de aard en kwaliteit van het te ontwikkelen vastgoed, de kwaliteit van de openbare (binnen en buiten) ruimte en de perfectie van het functioneren van de Openbaar Vervoer terminal. Middelmaticiteit is hier niet op zijn plaats. De programma's van de sleutelprojecten dienen op het schaalniveau van de nationale stedelijke netwerken complementair te zijn, niet concurrerend. Zo dragen ze gezamenlijk maximaal bij aan het internationale vestigingsklimaat. De plannen moeten aantonen dat voor nieuwe programma-elementen voldoende marktpotentieel aanwezig is. De toplocaties hebben een belangrijke betekenis voor de werkgelegenheid in de stad en de stedelijke gebieden waarin zij liggen. De sleutelprojecten dienen werkgelegenheid te genereren (direct en indirect) in alle segmenten van de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij ook om het genereren van positieve sociaaleconomische effecten voor omliggende wijken.

3. Intensief ruimtegebruik draagt bij aan compacte stedelijke ontwikkeling

Het nieuwe centrummilieu moet van verre zichtbaar en voelbaar zijn door de intensiteit (en dus vaak ook hoogte) van de bebouwing. De intensiteit levert een belangrijke bijdrage aan de geconcentreerde ontwikkeling van de verstedelijking, en vormt een rechtvaardiging van de hoge investeringen in bereikbaarheid die in een HSL-knooppunt en de daarnaar toe leidende lijnen worden gedaan. Tussen de intensiteit en het niveau van de bereikbaarheid dient een overtuigend verband te worden gelegd.

B. Een efficiënte organisatie van de ov-terminal en een optimale aansluiting van de terminal op het stedelijk gebied

4. De Openbaar Vervoer Terminal functioneert vlekkeloos

De transfercapaciteit en bijbehorende infrastructuur dienen toekomstbestendig te zijn. De Openbaar Vervoer Terminal biedt keuzemogelijkheden t.a.v. het gebruik van verschillende

vervoersmodaliteiten. Op de terminal moeten in-, uit- en overstapbewegingen overzichtelijk en vloeiend verlopen. Dit kan zowel in fysieke zin (voldoende parkeermogelijkheden, fietsenstallingen en tram/bushaltes) als organisatorisch (voldoende frequentie van voor- en natransport, goede comfortabele overstapmogelijkheden, goede informatievoorziening). De massaliteit van de grote reizigers aantallen vraagt op zichzelf al veel ruimte, de eis van overzichtelijkheid voegt daar een extra claim aan toe. Licht en lucht (hoogte van de terminalruimtes) en ruim bemeten, korte looplijnen zijn essentieel.

5. De Openbaar Vervoer Terminal sluit naadloos aan op de stad

De terminal dient goed geïntegreerd te zijn in het stedelijk centrumgebied. Het gaat hierbij om de stedenbouwkundige inpassing van de terminal in het omliggende gebied en om overzichtelijke, logische routes tussen terminal en stad. Er is nu vaak letterlijk een kloof, een leegte, tussen de grootschaligheid en compactheid van de infrastructuur en het station en de fijnmazigheid van de nabije binnenstad. De sleutelprojecten moeten die kloof overbruggen en beide werelden bijeenbrengen in een nieuw type centrummilieu. De bundel infrastructuur op en vanuit de Openbaar Vervoer Terminal mag de stad niet in stukken verdelen waartussen de relaties op microniveau zijn verbroken. Het sleutelproject moet ervoor zorgen dat het fijnmazige stedelijk weefsel wordt hersteld, met vanzelfsprekende, als plezierig en veilig ervaren verbindingen tussen de verschillende stadsdelen. De Openbaar Vervoer Terminal, als middelpunt van de locatie, moet goed herkenbaar zijn. Hier ligt immers de internationale en nationale hoofdentree tot de stedelijke regio in kwestie. Wanneer dat wenselijk en haalbaar is kan de herkenbaarheid zijn uitdrukking krijgen in een zogenaamd 'icoon'.

C. Hoge kwaliteit van de openbare ruimte en aandacht voor de menselijke maat

6. De openbare ruimte straalt internationale allure uit

De internationale allure stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit betreft niet alleen de buitenruimte, maar ook de (publieke) binnenruimte. Zorgvuldige vormgeving van gebouwen en publieke voorzieningen, architectonische kwaliteit, materiaalgebruik en voorzieningen in de plinten van de gebouwen vragen bijzondere aandacht. De openbare ruimte en de bebouwing in een sleutelproject moeten samenhang vertonen en mogen niet tot versnippering leiden.

7. De maatvoering in het masterplan is toegesneden op de menselijke maat

De projecten moeten aansluiten bij de behoeften en gevoelens van de gebruikers en bewoners. Niet overal hoeft een intensief uitgaansleven tot stand te komen, maar het NSP gebied moet ook in de avonduren sociaal veilig zijn en levendigheid te zien geven.

Algemene Randvoorwaarden

Naast de thema's die het Rijk herkend wil zien in de plannen die voor de sleutelprojecten worden opgesteld, moeten de plannen aan een aantal algemene randvoorwaarden voldoen.

Financiële haalbaarheid

Bij het beoordelen van de masterplannen op financiële haalbaarheid en de wenselijkheid en doelmatigheid van de inzet van rijksmiddelen, wordt rekening gehouden met de gewenste en noodzakelijke inbreng van zowel publieke partijen (Rijk, gemeente, regio) als private partijen.

Veiligheid en duurzaamheid

Voorkomen moet worden dat kille, lege en onveilige openbare ruimtes ontstaan. Naast sociale veiligheid vraagt ook fysieke veiligheid veel en nauwgezette aandacht. De manier waarop met het vervoer van gevaarlijke stoffen door de vervoersknooppunten van de sleutelprojecten wordt omgegaan, is een cruciaal onderdeel van de uitwerking van de plannen. Ten aanzien van luchtkwaliteit, geluidhinder en bodemkwaliteit gelden in de NSP-projecten de gebruikelijke rijksnormen. Rekening moet worden gehouden met het rijksbeleid t.a.v. de vrijwaringszones.

Procesmatige oplossingen

Bij de sleutelprojecten zijn meerdere partijen betrokken op verschillende schaalniveaus. Samenwerking is cruciaal. Van belang is dat de rollen en de risico's goed worden verdeeld tussen de actoren en dat het samenwerkingsverband tussen de partijen voldoende toekomstbestendig is. In samenhang hiermee is het van belang dat het masterplan voldoende flexibel en faseerbaar in de tijd is.

Uitvoeringsafspraken

De rijksbetrokkenheid bij de Nieuwe Sleutelprojecten strekt zich uit tot het maken van uitvoeringsafspraken met de gemeenten. De gemeenten zelf maken uitvoeringsafspraken met de relevante publieke en private partijen op lokaal en regionaal niveau. Al deze overeenkomsten dienen solide te zijn en afspraken te bevatten over onder meer de juridische afdekking van risico's, de monitoring van de uitvoering en de vormgeving van de subsidiebeschikking.

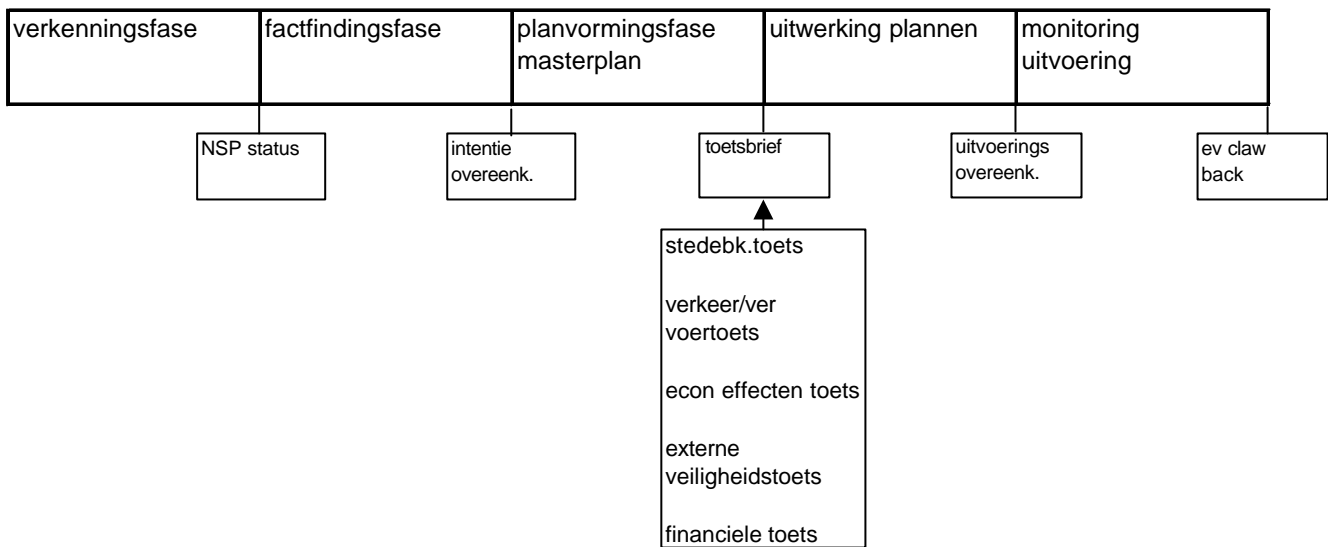
De oorspronkelijk ook bedoelde toets "**procesmatige haalbaarheid**" is als op zichzelf staande toets vervallen, aangezien de ervaring leerde dat de aspecten die hierin aan de orde kwamen ook al bij de toets op de financiële haalbaarheid dan wel bij het opstellen van de uitvoeringsovereenkomsten aan bod kwamen.

3.6 Projectgebonden toetsing

In de fase van planvorming worden de projecten uitgewerkt. Het Rijk zal vervolgens de plannen toetsen, waarna duidelijk wordt aan welke onderdelen het Rijk daadwerkelijk zal bijdragen. Over de toekenning van middelen wordt besloten na een projectgebonden toetsing. Ieder project wordt getoetst op zijn bijdrage aan de doelstellingen van het Rijk. In de toets komen twee aspecten tot uitdrukking: de inhoud van een sleutelproject, en de financiële consequenties. De inhoud wordt getoetst aan de hand van een masterplan (of andere producten waarmee de planvormingsfase wordt afgesloten). Met de financiële analyse beoordeelt het Rijk kosten, baten, risico's en aanvangsrendementen.

De projectgebonden toetsing bevindt zich qua fasering op het einde van de planvormingsfase, wanneer er een masterplan ligt, soms met schetsen van de ov-terminal, soms al een echt Voorlopige Ontwerp (VO).

In schema:



De in paragraaf 3.5 beschreven doelstellingen en centrale thema's die voor het Rijk van belang zijn, zijn in het NSP-project vertaald in vier afzonderlijke *toetsen* (plus een vijfde financiële toets) met ieder een serie *toetsingsvragen*.

Deze *toetsingsvragen* (zie onderstaand kader "Globaal toetsingskader planvormingsfase") zijn opgenomen in de Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2002. De toetsingsvragen zijn in de tabel op de volgende pagina in globale termen gepresenteerd. Zij sluiten aan bij de thema's die het Rijk van belang acht voor de planbeoordeling. Voor de thema's 'hoogwaardig stedelijk centrumgebied', 'organisatie en optimale inpassing van de Openbaar Vervoer-terminal' en 'kwaliteit openbare ruimte en aandacht voor menselijke maat' zal, waar wenselijk, in overleg met de gemeenten tot een oordeel worden gekomen. De toetsvragen vormen daarvoor de handleiding.

Tabel 3 Globaal toetsingskader planvormingfase	
Onderwerp	Globale strekking van de toetsvragen
Informeel deel van de toetsing	
Vragen vooraf	<ul style="list-style-type: none"> * Is de intentieovereenkomst (de afsluiting de factfinding) nageleefd? * Is het masterplan voldoende concreet? * Is alle informatie voor de toetsing beschikbaar? * Zijn de aannamen en calculaties in het masterplan voldoende solide? * Is bekend welke bijdrage van het Rijk wordt gevraagd?
Formeel deel van de toetsing	
Het doen ontstaan van een hoogwaardig stedelijk centrumgebied	<ul style="list-style-type: none"> * Is het ruimtelijk concept van het masterplan voldoende helder en zijn de realisatierisico's niet te hoog? * Is de stedenbouwkundige kwaliteit van het masterplan voldoende? * Is de stedelijke ambitie consistent met de HSL-potentie? * Is in voldoende mate sprake van intensief ruimtegebruik? * Is voldoende aandacht besteed aan sociale infrastructuur, sociaal-economische effecten en spin-off op omliggende stadsdelen/wijken? * Is de economische aantrekkingskracht van het plan voldoende en is deze consistent met de stedelijke ambitie in de rest van de stad? * Is er in voldoende mate sprake van het aantrekken van stuwende bedrijvigheid ofwel van bedrijvigheid buiten de eigen regio? * Is er in voldoende mate sprake van innovatie van de bestaande economische structuur in de vorm van toevoeging van nieuwe functies aan het bestaande economische pakket? * Is het aanbod van nieuwe economische functies naar omvang en in de tijd gezien afgestemd op de regionale vraag? * Is het programma van het NSP complementair (en niet concurrerend) op het schaalniveau van de nationale stedelijk netwerken * Zijn de directe en indirecte werkgelegenheidseffecten in alle segmenten van de arbeidsmarkt voldoende groot?
Organisatie en inpassing van de Openbaar Vervoer terminal	<ul style="list-style-type: none"> * Is de OV-terminal van voldoende kwaliteit, zowel nationaal als regionaal? * Voldoet het treingedeelte van de OV terminal aan de criteria zoals gesteld in de Nota Basisstations? * Is de mobiliteitsinfrastructuur voldoende toekomstbestendig? * Is in voldoende mate de multimodaliteit gewaarborgd? * Is de OV terminal goed geïntegreerd in het stedelijk centrumgebied? * Is de OV terminal voldoende herkenbaar?
Kwaliteit openbare ruimte en aandacht voor menselijke maat	<ul style="list-style-type: none"> * Is de kwaliteit van de openbare (binnen- en buiten)ruimte voldoende? * Sluit het NSP aan bij de behoeften en gevoelens van de gebruikers? * Is voldoende functiemenging aanwezig om de levendigheid van de stedelijke toplocatie te garanderen, ook buiten kantoorruimten?
Financiële haalbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> * Zijn de bijdragen vanuit de private sector, de gemeente en de regio naar draagkracht? * Kunnen naar verwachting met alle betrokken partijen gelijktijdig financiële afspraken worden gemaakt? * Zijn de financiële risico's van het masterplan niet te hoog?
Veiligheid en duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> * Is voldoende aandacht besteed aan sociale veiligheid? * Zijn de maatregelen met betrekking tot fysieke veiligheid toereikend? * Is rekening gehouden met het rijksbeleid t.a.v. de vrijwaringszones?
Procesmatige oplossingen	<ul style="list-style-type: none"> * Is het plan voldoende flexibel en faseerbaar in de tijd? * Kunnen de rollen en risico's goed verdeeld worden tussen alle actoren? * Is het samenwerkingsverband van de partijen naar verwachting voldoende toekomstbestendig? * Is het samenwerkingsverband van partijen naar verwachting af te zekeren?
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> * Is het technisch mogelijk om een goede samenwerkingsovereenkomst te maken? * Is een goede subsidiebeschikking technisch mogelijk? * Zijn de risico's in juridische zin goed af te dekken? * Dienen er afspraken te worden gemaakt met betrekking tot de monitoring van de uitvoering?

In de voortgangsrapportage 2003 wordt nader ingegaan op de toetsing. De doelstellingen en centrale thema's die het Rijk van belang vindt, zijn vertaald in vijf afzonderlijke toetsen die hieronder zullen worden toegelicht. Deze toelichting is ontleend aan de Voortgangsrapportage 2003, pp. 56-57.

1. Stedenbouwkundige Toets

Deze stedenbouwkundige toets, uitgevoerd door VROM, is gericht op de stedenbouwkundige kwaliteit van het plangebied. In de toets wordt specifiek aandacht besteed aan de functiemix, de kwaliteit van de openbare ruimte, de menselijke maat, sociale veiligheid en de aansluiting van het plangebied (waaronder de OV-terminal) op het omliggende stedelijke gebied. Er mogen vanzelfsprekend geen kille, lege en onveilige openbare ruimtes ontstaan. De toets wordt gebaseerd op adviezen van Rijksbouwmeester en Spoorwegbouwmeester. Hun adviezen komen niet tot stand in een toets achteraf, maar na meermalig overleg met de ontwerpers en de gemeentelijk betrokkenen bij de projecten. Bij sommige projecten denken zij al vanaf het begin op collegiale wijze mee. Belangrijke punten van aandacht zijn de uitstraling van het stationsgebouw en de aansluiting bij de stad. Het station moet goed kunnen functioneren als overstapmachine voor verschillende groepen reizigers én als ontmoetingspunt voor reizigers die in de stad aankomen. De architectuur, de inrichting, het materiaalgebruik, de infrastructuur en de functies op en rondom de OV-terminal moeten de primaire functies van het station optimaal ondersteunen. De stedenbouwkundige toets is gebaseerd op drie bouwstenen:

1. Advies van de Rijksbouwmeester op het gebied van architectuur en stedenbouw;
2. Functionele toets van Railinfrabeheer, waarbij de Terminal wordt getoetst aan functionele criteria;
3. Visie van de Spoorbouwmeester.

1. Advies van de Rijksbouwmeester op het gebied van architectuur en stedenbouw;

Het Atelier Rijksbouwmeester heeft ten behoeve van de stedenbouwkundige toets de relevante toetsvragen in een aantal thema's uitgewerkt en vastgelegd in een Leidraad Stedenbouwkundige Toets. In het Thematisch Raamwerk geeft het Atelier weer welke aspecten de nieuwe stationskwaliteit geeft. In de leidraad is het als volgt verwoord: "Doelstellingen, hoofdthema's, subthema's en aandachtspunten tezamen vormen een blauwdruk voor het 'ideale' moderne stationsgebouw dat als referentie naast het masterplan zal worden gelegd" Deze gedachten, die zichtbaar maken welke intenties, analyses en ambities aan het ontwerp van stations ten grondslag liggen, zijn een jaar later gepubliceerd in het document "Verbinding, Zes Nieuwe Stations geven hart aan de stad" uit mei 2003 (Schaap e.a., 2003). Dit document geeft inzicht in de vraag vanuit welk ideeënkader de Rijksbouwmeester de plannen zal toetsen.

Het thematisch raamwerk kan naar mijn idee gezien worden als een praktische manier of werkwijze van het Atelier, om meer "handen en voeten" te geven aan de vaak nogal algemene criteria en toetsingvragen uit het toetsingskader.

In de motivatie bij de Leidraad staat: "Het Rijk vraagt om meetbare indicatoren en sleutels bij de toetsing van de NSP. In de ruimtelijk stedenbouwkundige toets zal getracht worden zoveel mogelijk te voldoen aan deze wens, al moet gezegd dat stedenbouw op veel vlakken moeilijk objectiveerbaar is. Soms zullen de toetsvragen inderdaad te beantwoorden zijn met een plus of een min, maar in veel gevallen zal (meer) tekst nodig zijn om tot een afdoende resultaat te kunnen komen".

In het onderstaande is het Thematisch Raamwerk weergegeven.

1. Het doen ontstaan van een hoogwaardig centrumgebied en een optimale aansluiting van de terminal op het stad;

Relevante toetsvragen uit toetsingskader:

- *Is het ruimtelijk concept van het masterplan voldoende helder en zijn de realisatierisico's niet te hoog?*
- *Is de stedenbouwkundige kwaliteit van het masterplan voldoende?*
- *Is de stedelijke ambitie consistent met de HSL-potentie?*
- *Is in voldoende mate sprake van intensief ruimtegebruik?*

Thema's en subthema's (vertaling ARBM)

- a. Relatie stad en station
 - poort tot de stad
 - vestibule
 - overstap en ontmoetingsmachine
 - slechten van barrières
- b. Logo, architectuur, typologie
 - internationale allure
- c. Intensief ruimtegebruik in relatie tot het station
- d. De ontvlechting van vervoersstromen (buiten / rond de terminal)

2. Een efficiënte organisatie van de Openbaar Vervoer Terminal;

Relevante toetsvragen uit toetsingskader:

- *Is de OV terminal van voldoende kwaliteit, zowel nationaal als regionaal?*
- *Is de OV terminal goed geïntegreerd in het stedelijk centrumgebied?*
- *Is de OV terminal voldoende herkenbaar?*

Thema's en subthema's (vertaling ARBM)

- a. Opstapplaats, overstapplaats, ontmoetingsplek
- b. De ontvlechting van vervoersstromen (in de Terminal)
- c. Functieversnippering en commercie

3. Hoge kwaliteit openbare ruimte en aandacht voor de menselijke maat;

Relevante toetsvragen uit toetsingskader:

- *Is de kwaliteit van de openbare (binnen- en buiten) ruimte voldoende?*
- *Sluit het NSP aan bij de behoefte en gevoelens van de gebruikers*
- *Is voldoende functiemenging aanwezig om de levendigheid van de stedelijk toplocatie te garanderen, ook buiten kantooruren?*

Thema's en subthema's (vertaling ARBM)

- a. Station en openbaarheid
- b. veiligheid

Naast de stedenbouwkundige thematiek en de daarop betrekking hebbende toetsingsvragen zal de Rijksbouwmeester zich bij de beoordeling van de terminals, waar en mits nodig, laten leiden door een aantal specifiek architectonische aandachtspunten.

1. Oriëntatie / overzicht / eenvoud
2. Licht
3. Beweging
4. Constructie
5. Materialisatie

2. *Functionele Toets RIB*

De tweede bouwsteen van de Stedenbouwkundige toets bestaat uit de zogenaamde “Functionele Toets RIB”. Rail Infra Beheer (tegenwoordig ProRail geheten) toetst hierbij het ontwerp van de transferhal aan de hand van programma van eisen ov-terminal en op basis van de Nota Basisstations.

De toets van het ontwerp aan de Nota Basisstations volgt de richtlijnen en normen uit deze nota en maakt onderscheid tussen de drie basisdelen van een station: de hal, het voorplein en de loopverbindingen. De kwaliteitseisen zijn vaak erg exact (statisch): er dient bijvoorbeeld 40% circulatieruimte te zijn in een hal. De netto breedte van trappen dient 2.40 m te zijn enz, de loopafstand tussen onbeveiligde stalling en ingang van het station mag maximaal 50 m zijn e.d. Sommige eisen zijn minder exact (statisch), zoals “hoofdingang dient duidelijk herkenbaar en te onderscheiden te zijn van neven ingang.”

De toets aan de hand van het programma van eisen volgt een driedimensionale nummering waarin voor het grootste deel dynamische kwaliteitseisen zitten. Bijvoorbeeld: “de ov-terminal dient aan te sluiten bij de stedelijke kwaliteit van de NSP”, of: “de commerciële voorzieningen dienen bij te dragen aan de verblijfskwaliteit van de ov-terminal en dienen niet ten koste te gaan van de doorstroming en overzichtelijkheid binnen de ov-terminal en het zicht op de stad.” Soms zijn er ook statische kwaliteitseisen zoals: “de kiss&ride voorziening dient een capaciteit van 11 opstelplaatsen te hebben”, “voor de treintaxi moeten drie plaatsen zijn en voor de gewone taxi’s 15 plaatsen.”

3. *Visie Spoorbouwmeester*

Tenslotte wordt de derde bouwsteen uit de stedenbouwkundige toets gevormd door het advies van de Spoorbouwmeester. Dit advies bestrijkt zowel functionele als architectonische kwaliteitselementen, die in de vorm van een aparte schriftelijke beoordeling worden meegegeven.

2. Verkeers- en vervoers toets

De verkeers- en vervoerstoes, uitgevoerd door V&W, is gericht op een adequate en logische organisatie van de ov-terminal. Punten van aandacht zijn de organisatie, overzichtelijkheid en oriëntatie, de ruimte voor loopstromen van reizigers, wachtruimten en voorzieningen, de sociale en fysieke veiligheid, de verkeersveiligheid en de capaciteit en ligging van de fietsenstallingen. Ook de toekomstwaarde van de terminal wordt beoordeeld. Zijn er bijvoorbeeld uitbreidingsmogelijkheden en is routeflexibiliteit mogelijk? In het verlengde hiervan worden de organisatie van de ov-knoop en de bereikbaarheid van de terminal beoordeeld. Hierbij wordt gelet op de overstaprelaties tussen de trein en de aansluitende modaliteiten: voetganger, fiets, bus, tram, metro, taxi en auto (parkeren en kiss&ride). De toets wordt gebaseerd op adviezen van ProRail en wordt op het voorbeeld dan wel het definitief ontwerp uitgevoerd aan de hand van het functionele programma van eisen voor de ov-terminal.

3. Toets economische effecten

In de economische effecten toets wordt gekeken naar de economische potentie van het (master)plan. Daarbij gaat het onder andere om de nationale en internationale concurrentiepositie, de plaats van het sleutelproject binnen bestaande nationale stedelijke netwerken, de aandacht voor innovatie en toevoeging van nieuwe functies, de werkgelegenheidsaspecten en complementariteit op het schaalniveau van de nationale stedelijke netwerken. Is er in voldoende mate sprake van het aantrekken van stuwende bedrijvigheid ofwel van bedrijvigheid buiten de eigen regio? Is er in voldoende mate sprake van innovatie van de bestaande economische structuur in de vorm van toevoeging van nieuwe functies aan het bestaande economische pakket? Is het aan-

bod van nieuwe economische functies naar omvang en in de tijd gezien afgestemd op de regionale vraag?

4. Toets externe veiligheid

Behalve het NSP Den Haag Centraal hebben alle projecten te maken met knelpunten op het vlak van externe veiligheid als gevolg van de stedelijke ontwikkeling naast zware infrastructuur. In dit spanningsveld kunnen ook luchtkwaliteit, geluidshinder en de behoefte aan vrijwaringszones voor uitbreiding van infrastructuur een rol spelen. De ontwikkeling van het beleid rond externe veiligheid wordt gecoördineerd in het project KIEV (knelpunten rond infrastructuur gerelateerde investeringsprojecten), waarin zes ministeries samenwerken met gemeenten en provincies. De beoordeling van overige veiligheidsrisico's door het Rijk is gebaseerd op bestaand beleid, zoals onder andere vastgelegd in het Besluit Luchtkwaliteit en de Wet Geluidhinder. Mocht binnen de interpretatieruimte van bestaande kaders geen oplossing voor veiligheidsrisico's kunnen worden gevonden, dan zijn er twee mogelijkheden: aanpassing van de plannen of wachten met besluitvorming over aanpassing van de kaders.

5. Toets financiële haalbaarheid

De financiële toets wordt uitgevoerd door de ministeries van V&W, Financiën en VROM, eventueel aangevuld met externe expertise. Met deze toets beoordeelt het Rijk kosten, baten, risico's en aanvangsrendementen van het Sleutelproject. Ook wordt gekeken naar de verdeling van de financiële risico's, economische uitgangspunten en eventuele mogelijkheden van benefit sharing. Dit onderdeel van de projectgebonden toetsing valt buiten het kader van deze scriptie, waarin ik immers de sturing van de *ruimtelijke* kwaliteit wil onderzoeken (dus niet de middelenkant van de bekende driehoek ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen).

3.7 Vergelijking toetsingskader met analysekader

In deze paragraaf vergelijk ik het toetsingskader van het Rijk voor de Sleutelprojecten met het door mij geconstrueerde *analysekader* uit hoofdstuk 2. In dit analysekader heb ik alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit die ik relevant acht voor stationsomgevingen opgenomen. Voor elke cel van het analysekader, onderzoek ik of dit aspect ook in het toetsingskader en de toetsingsvragen is opgenomen. Het doel hiervan is inzicht te krijgen in de "volledigheid" van het ruimtelijke kwaliteitsbegrip waarmee het Rijk naar de Sleutelprojecten kijkt. Wellicht zijn er omissies aan te wijzen, waardoor de sturing van sommige ruimtelijke kwaliteitsaspecten niet goed uit de verf komt.

In de volgende paragraaf beschrijf ik de verdere eisen die men – op grond van theorie uit hoofdstuk 2 – zou moeten stellen aan een toetsingskader, waarvan het de bedoeling is om hiermee op ruimtelijke kwaliteit te sturen. Maar zoals gezegd, nu eerst de check op "volledigheid".

Hiermee zal ik het *analysekader* cel voor cel afgaan, te starten met kolom 1 en rij 1. Eerst volgt een korte uitleg van de aspecten die in deze cel thuishoren, vervolgens – inspringingen in de tekst – wat hiervan in het toetsingskader (inclusief Thematisch Raamwerk en Functionele Toets RIB) te vinden is. Ik eindig deze paragraaf met een kritische beschouwing op het door het Rijk gehanteerde toetsingskader.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit

<i>Dimensies:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangename</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen en aansluiting op Terminal	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Kolom 1 Hoogwaardig Vervoersknooppunten

Gebruikswaarde (Vak 1)

Het gaat hier vooral om de knooppuntenkwaliteit: de ov terminal heeft een hoge gebruikswaarde als het hier goed mogelijk is van verschillende vervoersmodaliteiten gebruik te maken en over te stappen, in een zo kort mogelijke tijd.

In de thematische uitwerking van ARBM wordt aandacht gegeven aan de terminal als overstapplaats, overstapplaats en ontmoetingsplek.

In het toetsingskader staat de vraag: is in voldoende mate de multimedialiteit gewaarborgd? Ook opgenomen is de vraag: Voldoet het treingedeelte van de ov-terminal aan de criteria zoals gesteld in de Nota Basisstations?

In de uitwerking “functionele toets” van Rail Infra Beheer wordt door Rail Infra Beheer getoetst op basis van de Nota Basisstations en op basis van het programma van eisen ov-terminal. Bij de beoordeling komen aspecten aan de orde als sociale veiligheid, stallingsruimte, onderhoudbaarheid, capaciteit/afwikkelingsniveau, toegankelijkheid en ligging en capaciteit van kiss&ride, taxi’s en bussen.

De kwaliteitseis uit het analysekader is dat de ov-terminal goed bereikbaar moet zijn en dat er voldoende stallingsmogelijkheden zijn (auto’s en fietsen), wordt eveneens afgedekt door bovenstaande functionele toets.

Verder van belang uit het analysekader is de aanwezigheid van meerdere functies en voorzieningen in de ov-terminal, die elkaar kunnen versterken. Een hoge ruimtelijke kwaliteit ontstaat als hier sprake is van locatiesynergie, met name centraliteit en transferkwaliteit spelen hierbij een rol.

In het toetsingskader is dit aspect niet expliciet opgenomen, wel voor schaalniveau openbare ruimte

In de thematische uitwerking van ARBM wordt vooral aandacht besteed aan functievernippering en commercie die vooral *geweerd* moeten worden als ze niets toevoegen aan de overstap of de ontmoeting. Dit negatieve punt van functiemenging is eveneens opgenomen in de functionele toets.

Belevingswaarde (Vak 2)

Aandacht voor de esthetische waarde en herkenbaarheid van de ov-terminal is hier belangrijk. Het is vaak beeldbepalend, een landmark, dat je gebruikt om je te oriënteren in het gebied en dus heel belangrijk is voor de leesbaarheid van de elementen.

Voor de attractiviteit van het stationsgebouw zijn verder de veiligheid, diversiteit van functies en de contrasten tussen druk en rustig, oud en nieuw van belang. Een verscheidenheid van functies met verschillende vormgeving, die een levendig stationsgebied creëert en tegemoet komt aan de wensen van de verschillende gebruikers.

In het toetsingskader staat de vraag: is de ov-terminal voldoende herkenbaar?

Ook: Is de ov-terminal van voldoende kwaliteit, zowel nationaal als regionaal?

In de thematische uitwerking van ARBM wordt aandacht gegeven aan de ontvlechting van vervoersstromen *in* de terminal, waarbij niet gestreefd moet worden naar ultieme ontvlechting.

Verder van belang zijn de eveneens in de thematische uitwerking van ARBM opgenomen zgn. “architectonische aandachtspunten” waarin aandacht wordt besteed aan de architectuur van de transferhal op de aspecten oriëntatie, licht, beweging, constructie en materialisatie.

In de functionele toets staat: op alle plaatsen binnen de ov-terminal dient de gebruiker prettig te kunnen verblijven. En: de sociale veiligheid in de ov-terminal dient aan te sluiten bij het kwaliteitsniveau van de stedelijke inrichting van het NSP. En: de sociale veiligheid van het personeel van de commerciële voorzieningen in de ov-terminal dient te worden nagestreefd.

Toekomstwaarde (Vak 3)

Toekomstwaarde van de ov-terminal is belangrijk, omdat deze, aan de netwerklaag gerelateerde objecten, over het algemeen een zeer lange levensduur hebben. Veel stationsgebouwen zijn al meer dan een eeuw in gebruik. Bovendien zijn ze als monument vaak onderdeel van ons cultureel erfgoed en dragen zodoende bij aan de culturele toekomstwaarde.

Tegelijkertijd dienen eisen gesteld te worden aan aanpasbaarheid en uitbreidbaarheid van deze objecten, zodat in de toekomst de verdere ontwikkeling van de terminal niet geremd wordt door de onmogelijkheid de stedelijke structuur aan te passen.

In het toetsingskader staat de vraag: is de mobiliteitsinfrastructuur voldoende toekomstbestendig?

In de functionele toets staat de vraag: de ov-terminal dient efficiënt en goed onderhouden te zijn.

Kolom 2 Hoogwaardig stedelijk centrumgebied/toplocatie wonen, werken en voorzieningen en optimale aansluiting van de terminal op de stad

Gebruikswaarde (Vak 4)

Een stedelijk centrumgebied met hoogwaardige invulling van verschillende functies als wonen, werken, winkelen, vergaderen en recreëren, waarbij de goede bereikbaarheid meehelpt om vooral functies die een groot verzorgingsgebied nodig hebben aan te trekken. Locatiesynergie kan worden bereikt als de omgevingskwaliteit zodanig is dat van het stationsgebied een aantrekkelijke verblijfs- en vestigingsplaats wordt gemaakt. De combinatie van goede knoop- en plaatseigenschappen zal leiden tot een hogere intensiteit van het gebruik van het gebied, en tot hogere afzetmogelijkheden voor de detaillisten.

Verder verhoogt functiemenging de attractiviteit voor gebruikers omdat zij in één keer meerdere voorzieningen kunnen bezoeken.

In het toetsingskader staat de vraag: is de economische aantrekkingskracht van het plan voldoende en is deze consistent met de stedelijke ambitie in de rest van de stad?

In het toetsingskader staat de vraag: is er in voldoende mate sprake van het aantrekken van stuwende bedrijvigheid ofwel van bedrijvigheid buiten de eigen regio?

In het toetsingskader staat de vraag: is er in voldoende mate sprake van innovatie van de bestaande economische structuur in de vorm van toevoeging van nieuwe functies aan het bestaande economische pakket?

In het toetsingskader staat de vraag: is het aanbod van economische functies naar omvang en in de tijd gezien afgestemd op de regionale vraag?

In het toetsingskader staat de vraag: is het programma van het NSP complementair (en niet concurrerend) op het schaalniveau van de nationale stedelijke netwerken?

In het toetsingskader staat de vraag: zijn de directe en indirecte werkgelegenheidseffecten in alle segmenten van de arbeidsmarkt voldoende groot?

In het toetsingskader staat de vraag: is de stedelijke ambitie consistent met de HSL potentie?

In het toetsingskader staat de vraag: is voldoende aandacht besteed aan sociale infrastructuur, sociaal-economische effecten en spin-off op omliggende stadsdelen/wijken?

Gebruikswaarde aansluiting op stedelijk gebied:

Van belang hierbij is dat de ov-terminal met verschillend vervoer goed te bereiken is.

In het toetsingskader staat de vraag: is de ov-terminal goed geïntegreerd in het stedelijk centrumgebied?

De thematische uitwerking van ARBM besteed op vier aspecten aandacht aan de aansluiting van de terminal op de stad. Het gaat om:

- poort tot de stad
- vestibule
- overstap- en ontmoetingsmachine
- slechten van barrières (ook duidelijke relaties met belevingswaarde)

Verder in deze uitwerking ook aandacht voor de ontvlechting van vervoersstromen (buiten en rond de terminal, dit is ook een belevingswaarde component).

Belevingswaarde (Vak 5)

Aandacht voor de attractiviteit van het stedelijk centrumgebied door diversiteit van functies en esthetische kwaliteit van het ontwerp van gebouwen. Vermijden van plekken waar het buitenkantooruren onveilig voelt. Ook aandacht voor ruimte en rust.

De afwisseling van de verschillende typen gebouwen, de bebouwingsdichtheden, de omvang en de vormgeving van het openbaar gebied.

De continueïteit van de ruimte wordt bevorderd door private en publieke ruimten duidelijk te definiëren.

In het toetsingskader staat de vraag: is het ruimtelijk concept van het masterplan voldoende helder, en zijn de realisatierisico's niet te hoog?

In het toetsingskader staat de vraag: is de stedenbouwkundige kwaliteit van het masterplan voldoende?

In de thematische uitwerking van ARBM wordt het aspect Logo aangestipt (het station als nieuw paleis in de stad).

Belevingswaarde aansluiting op stedelijk gebied:

Van belang hierbij is dat de ov-terminal met bijbehorende toegangswegen en ondertunnelingen niet mag leiden tot barrières in het stedelijk gebied. De ov-terminal moet liever van elkaar geïsoleerde stadsdelen weer terug met elkaar verbinden (beide zijden van het spoor). Verder dient zorg besteed te worden aan de overgang tussen de hypermoderne ov-terminal en de meestal oude, monumentale binnenstad.

Een belangrijke indicator van belevingswaarde die hier relevant is, is karakter: de hoeveelheid en hoedanigheid van historische gebouwen en infrastructuur, en de mate waarin de nieuwe gebouwen, infrastructuur en dergelijke aansluiten bij de historische of er juist mee contrasteren.

In het toetsingskader staat de vraag: is de ov-terminal goed geïntegreerd in het stedelijk centrumgebied?

Toekomstwaarde (Vak 6)

De verschillende voorzieningen en het meervoudig ruimtegebruik op deze locaties creëren condities waarin agglomeratievoordelen kunnen ontstaan, wat de toekomstwaarde bevordert.

Verder dient het gebied goed toegankelijk te blijven.

In het toetsingskader staat de vraag: is het aanbod van economische functies naar omvang en in de tijd gezien afgestemd op de regionale vraag?

In het toetsingskader staat de vraag: is in voldoende mate sprake van intensief ruimtegebruik?

In de thematische uitwerking van ARBM wordt eveneens aandacht gegeven aan intensief ruimtegebruik in relatie tot het station.

Toekomstwaarde aansluiting op stedelijk gebied:

De verbindingen tussen de ov-terminal en het stedelijk gebied dienen ook in de toekomst voldoende capaciteit te hebben om vervoersstromen te kunnen verwerken.

In het toetsingskader staat de vraag: is de mobiliteitsinfrastructuur voldoende toekomstbestendig?

Kolom 3 Hoge kwaliteit Openbare Ruimte en Menselijke Maat

Gebruikswaarde (Vak 7)

De gebruikswaarde van de openbare ruimte is hoog als deze toegankelijk is met uiteenlopende vervoermiddelen op verschillende tijdstippen van de dag. Er zijn echter functies die van elkaar dienen te worden gescheiden om redenen van veiligheid (gevaarlijke stoffen, fietsers op voetpaden) en hinder (bevoorrading).

Verder wordt de openbare ruimte vergroot als in de plinten van gebouwen mogelijkheden zijn voor openbare functies of als binnenpleinen semi-openbaar gemaakt worden.

In het toetsingskader staat de vraag: Sluit het NSP aan bij de behoeften en gevoelens van de gebruikers?

In het toetsingskader staat de vraag: is voldoende functiemenging aanwezig om de levendigheid van de stedelijke toplocatie te garanderen, ook buiten kantooruren?

De ARBM uitwerking noemt hier het aspect station en openbaarheid, waarbij aandacht moet gaan naar het conflicten tussen functies en vervoertypen.

In het toetsingskader staat de vraag: zijn de maatregelen met betrekking tot fysieke veiligheid toereikend?

In het toetsingskader staat de vraag: is rekening gehouden met het rijksbeleid t.a.v. de vrijwaringszones?

Belevingswaarde (Vak 8)

Aandacht voor de esthetische waarde in de vormgeving van straten, pleinen, de materiaalkeuze van de bestrating, het straatmeubilair en het groen zijn allemaal bepalend hiervoor.

Verder is de maatvoering afgestemd op de behoeften van de gebruikers en bewoners en is er aandacht voor levendigheid en sociale veiligheid.

Er is continuïteit in de ruimte: de lijnstructuren van de facaden, de straten, de beplanting en in de vakstructuur van de bebouwing, het stratenpatroon en de groenvoorziening.

De leesbaarheid heeft aandacht door de afmetingen van de gebouwen, de straten en de groenvoorziening en ook de vormgeving en de situering ervan.

In het toetsingskader staat de vraag: is de kwaliteit van de openbare (binnen-en buiten) ruimte voldoende?

In het toetsingskader staat de vraag: is voldoende aandacht besteed aan sociale veiligheid?

De thematische uitwerking van ARBM noemt hier de spanning tussen de keuze voor openbaarheid en sociale veiligheid in relatie tot het beperkte toegangs systeem (BTS)

Toekomstwaarde (Vak 9)

Een duurzame openbare ruimte is flexibel, met materialen ingericht die de tand des tijds kunnen doorstaan en wordt goed beheerd (schoon, heel, veilig).

In het toetsingskader en de thematische uitwerking is hiervan niets te vinden.

Samenvattend: constatering ten aanzien van de volledigheid van het toetsingskader

Na de bovenstaande uitgebreide vergelijking, is het duidelijk dat de toetsing van kwaliteitsaspecten door het Rijk zeer uitgebreid en volledig genoemd mag worden. De onderstaande tabel illustreert in welke mate het toetsingskader de aspecten uit het analysekader afdekt.

<i>Dimensies:</i>	<i>vervoerswaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangenamen</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen en aansluiting op Terminal	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Na het cel voor cel nagaan van het bovenstaande analysekader, en de vergelijking met de toetsingsvragen uit het toetsingskader, constateer ik dat alle cellen goed afgedekt zijn door de toetsingsvragen, behalve voor cel 9 geldt dat deze niet of onvoldoende worden afgedekt door het toetsingskader.

Bij cel 9 gaat het om de duurzaamheid van de openbare ruimte, een belangrijk punt van aandacht, aangezien verloedering door vandalisme, vervuiling en criminaliteit op de loer ligt. Door gebruik te maken van materialen die de tand des tijds kunnen doorstaan, goed schoon te houden

zijn en hufterproof zijn, kan dit worden tegengegaan (waarbij het beheer natuurlijk ook een belangrijke rol speelt). In het toetsingskader wordt hier geen aandacht aan besteed. Andersom zijn er geen aspecten van ruimtelijke kwaliteit in het toetsingskader, die niet aan de orde komen in het analysekader, kortom: het toetsingskader past volledig binnen het analysekader.

3.8 Kritische beschouwing toetsingskader

Na de check op *volledigheid* van het toetsingskader, wil ik nu wat dieper ingaan op de overige inhoudelijke kanten ervan. Met name de formulering van de toetsingsvragen is hierbij punt van (kritische) aandacht. Het doel van het toetsingskader is immers om een hulpmiddel te zijn om de ruimtelijke kwaliteit te sturen. Bij positieve beoordeling van het masterplan, aan de hand van de toetsingsvragen, kan subsidie worden verstrekt. Vraag is nu of de toetsingsvragen zodanig zijn opgesteld, dat hiermee ook echt gestuurd kan worden.

Terug naar het doel van de toetsing

Zoals eerder aangegeven beschouwt het Rijk de gemeentelijke projecten van groot nationaal belang. De projecten versterken de internationale concurrentiepositie van Nederland en ondersteunen de vorming van stedelijke netwerken. Het Rijk stelt ruim 1½ miljard euro aan subsidiegelden beschikbaar *mits* de projecten voldoen aan de rijksdoelstellingen. Hierop worden de masterplannen expliciet door het Rijk getoetst: pas als de toetsing positief is verlopen, wordt de Rijksbijdrage toegezegd.

Kortom: het toetsingskader dient zodanig te zijn opgesteld dat het Rijk hiermee de masterplannen kan beoordelen, en zich een oordeel kan vormen of ze in voldoende mate bijdragen aan de rijksdoelstellingen.

Zijn de toetsvragen uit het globaal toetsingskader, samen met de thematische uitwerking van ARBM (zoals uitgebreid beschreven in paragraaf 3.4) nu zodanig geformuleerd, dat hiermee de ruimtelijke kwaliteit van gebiedsontwikkeling kan worden gestuurd? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, ga ik eerst terug naar de inzichten uit hoofdstuk 2. Hieruit kan ik een aantal *eisen* (terug)halen, waaraan een toetsingskader zou moeten voldoen.

Verbart (2004, pp. 51-65) noemt onder meer het gebruik van een *checklist* als één van de middelen om ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen. In deze opvatting is “kwaliteit uiteen te leggen in een aantal vaste criteria, die min of meer objectief zijn. Door plannen te toetsen aan deze criteria kan de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit worden gestuurd.” In de Vierde en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening komt deze opvatting nog steeds terug, zij het met belangrijke accentverschillen. De checklist wordt meer en meer gezien als een *communicatiemiddel*. In de checklist staat een ambitie, die nog zijn contextgebonden invulling moet krijgen. Dit gebeurt in de concretisering (in interactie) van de ruimtelijke kwaliteitsaspecten. Dit betekent naar mijn idee dat een checklist alleen de vragen moet bevatten die ertoe doen (de essentiële aspecten van ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties) zonder van te voren al de concrete *antwoorden* te geven. De vragen moeten uitnodigen tot discussie.

Als we de toetsvragen uit het globaal toetsingskader met bovenstaand inzicht beoordelen, dan is de conclusie dat de vragen voldoende ruimte open laten voor discussie. Dit geldt het meest voor de vragen die betrekking hebben op de stedenbouwkundige aspecten en het minst voor de vragen die betrekking hebben op externe veiligheid en functionele eisen voor de Terminal (ProRail).

Conclusie: Het toetsingskader laat voldoende ruimte open voor discussie.

Van der Toorn en Talstra (2004, pp 157-174) geven aan dat bij gebiedsontwikkeling zowel de *statische* als de *dynamische* kwaliteitsdefinitie aan de orde zijn. In het proces moeten partijen samen tot overeenstemming komen over de concretisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit, waarbij sommige aspecten (technische en functionele eisen) eerder helder zijn dan bijvoorbeeld architectuur. Naarmate het proces vordert gaan dynamische kwaliteitsdefinities over in statische.

In het toetsingskader zijn zowel statische als dynamische kwaliteitscriteria opgenomen. Bij externe veiligheid wordt bijvoorbeeld getoetst op harde normen voor geluid, lucht en vrijwaringszones langs infrastructuur: hieraan moeten de plannen zondermeer voldoen. Ook de functionele eisen aan de ov-terminal (het moeten voldoen aan de criteria zoals gesteld in de Nota Basisstations) kunnen gezien worden als statische kwaliteitseisen.

De eisen die betrekking hebben op de economische effecten (6 eisen) zijn goed te operationaliseren maar zijn ook allemaal rekbaar en aanpasbaar. Bijvoorbeeld een vraag als: “is er in voldoende mate sprake van innovatie?” is rekbaar, omdat al naar gelang de context telkens een andere invulling aan het woordje voldoende kan worden gegeven.

De stedenbouwkundige eisen zijn het meest dynamisch geformuleerd, zodanig dynamisch eigenlijk, dat ze weinig houvast bieden. In 2002 is daarom door de architecten van ARBM een nadere vertaling gemaakt van deze toetsingsvragen. Deze uitwerking is genoemd “Thematisch Raamwerk NSP” (Schaap e.a. , 2003) en werkt de Rijksdoelstellingen en hoofdthema’s uit in zogenaamde aandachtspunten (zie paragraaf 3.4). In de aandachtspunten wordt soms met tekst omschreven wat bedoeld wordt met kwaliteit. Zo is er bijvoorbeeld bij het aandachtspunt “logo” een ontwerpgedachte geformuleerd met een concreet voorbeeld ter referentie: het station Arnhem. Als het gaat om het aandachtspunt “internationale allure” worden referentievoorbeelden in Zürich, Stuttgart en Sevilla gegeven. Bovenop de stedenbouwkundige kwaliteit formuleert ARBM ook nog vijf architectonische criteria inzake de Transferhal, die overigens niet nader gespecificeerd worden. Het zijn enkel de woorden: “oriëntatie, licht, beweging, constructie en materialisatie”.

Conclusie:

Het toetsingskader, samen met het Thematisch Raamwerk, illustreren treffend het gebruik van statische en dynamische kwaliteitsdefinities. En het zijn inderdaad de functionele en technische eisen van RIB/ProRail, die meest statisch zijn geformuleerd en de architectonische eisen die het meest dynamisch zijn geformuleerd. De keerzijde van (al te) dynamische eisen kwam ook aan het licht: te dynamische toetsvragen zoals “is de stedenbouwkundige kwaliteit van het masterplan voldoende?” zijn geen goed gereedschap voor de architecten van het Atelier om de masterplannen te kunnen beoordelen. Daarom heeft ARBM in 2002 een aantal toetsvragen geconcretiseerd in aandachtspunten, waarmee dus deze criteria iets minder dynamisch werden gemaakt, maar wel meer houvast gingen bieden bij de toetsing.

Dammers, Hornis en De Vries (2005, pp. 14-49) wijzen op het risico als een heldere definitie en operationalisatie van ruimtelijke kwaliteit ontbreekt. Hierdoor kunnen met name belevingswaarden worden weggedrukt in de kosten-batenafweging bij ruimtelijke investeringsprojecten. In het proces van planvorming is er dan schijnbaar overeenstemming, maar bij de uitwerking wordt pas ontdekt dat partijen hier een geheel verschillende invulling aan geven.

In het toetsingskader zien we vrijwel geen toetsingsvragen die betrekking hebben op belevingswaarde (esthetische kenmerken), en ook geen nadere operationalisering ervan in

bijvoorbeeld karakter, continuïteit, leesbaarheid of diversiteit. Uitzondering is de vraag voor de ov-terminal “is de ov-terminal voldoende herkenbaar?” Er zijn geen vragen ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte of het hoogwaardige stedelijke centrumgebied. Voor dit laatste lijkt de term hoogwaardig alleen voorbehouden te zijn aan economische effecten.

In het Thematisch Raamwerk komen echter de operationalisaties van Dammers e.a. herkenbaar terug. Termen als randen en barrières, logo, overzichtelijkheid en leesbaarheid, helderheid, menselijke maat worden hierin volop genoemd.

Conclusie:

Voor het Thematisch Raamwerk vertaalt belevingswaarde componenten zodanig, bijvoorbeeld door het noemen van concrete referentie stations, dat hiermee iets meer “grip” op kwaliteit ontstaat.

Onder meer Van Assche en Jacobs (2003, p. 254-258) wijzen op het meervoudige karakter van kwaliteit: wat voor de één een overzichtelijke stedelijke structuur is kan voor de ander een chaos zijn. Kwaliteit kan in hun opvatting geen inhoudelijk vertrekpunt zijn, maar is het eindpunt, het gevolg van (interactieve) uitwerking.

De toetsingsvragen uit het globaal toetsingskader laten volop ruimte voor deze interactieve uitwerking. Het zijn immers vragen, het Rijk geeft in dit kader geen antwoorden of standpunten van hoe ze kwaliteit dan precies definieert. Keerzijde van toetsingsvragen die zoveel open laten, is dat er er nauwelijks sturing van uit gaat. Voorbeelden hiervan zijn:

- is de stedenbouwkundige kwaliteit van het masterplan voldoende?
- Is de ov-terminal van voldoende kwaliteit, zowel nationaal als regionaal?
- Is de kwaliteit van de openbare ruimte (binnen- en buiten) voldoende?

Als dan kwaliteit het resultaat is van interactieve uitwerking, dan wordt de uitkomst van kwaliteit nogal onvoorspelbaar. Het is goed mogelijk dat er iets tot stand komt dat feitelijk onvoldoende kwaliteit heeft, maar wel het resultaat is van interactieve beleidsvorming. Het globale toetsingskader vormt op zichzelf geen garantie dat dit niet kan gebeuren (het gebruik ervan misschien wel, maar dit komt in hoofdstuk 4 en 5 aan de orde).

Onder andere de VROM-Raad (geciteerd door Verbart, 2004, p. 66) pleit voor een brede definitie van het kwaliteitsbegrip en beschouwt het als een ontoelaatbare verenging als het zich zou beperken tot alleen de belevingswaarde aspecten.

Het toetsingskader bevat inderdaad veel meer dan alleen belevingswaarde aspecten. Ook economische, ecologische, sociale en culturele aspecten zijn in toetsingskader en thematisch raamwerk te herkennen. Keerzijde is dat hiermee de toets nogal uitgebreid uitvalt: er zijn vijf deeltoetsen met soms tientallen toetspunten per toets. Het risico is dat hiermee het doel voorbijgeschoten wordt: de geloofwaardigheid van het Rijk is in het geding als te gedetailleerd (pietluttig) wordt gestuurd.

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2000, pp. 13-16) wordt aandacht gegeven aan de lagenbenadering. In de lagenbenadering (ondergrond, netwerken en occupatielaag) staat het inzicht centraal dat veranderingen in ruimtelijke kwaliteit in de verschillende lagen anders doorwerken.

De toetsingsvragen lijken alleen maar betrekking te hebben op kwaliteitsaspecten van de occupatielaag. De netwerklaag komt wel aan de orde in de vraag: “is de mobiliteitsinfrastructuur voldoende toekomstbestendig?”. De ondergrond wordt niet genoemd.

Kenmerkend voor stationsgebieden is het verknopen van plaats -en knoofuncties, die elkaar kunnen versterken.

In het toetsingskader heeft de vraag: “is de stedelijke ambitie consistent met de HSL-potentie” hier duidelijk betrekking op. Er zijn echter meer synergie effecten mogelijk, zoals bijvoorbeeld het mengen van functies waardoor dezelfde infrastructuur dubbel (namelijk op andere tijdstippen) kan worden gebruikt. Ook genoemd kunnen worden de agglomeratievoordelen (clustervoordelen) die kunnen optreden doordat verschillende functies van elkaars nabijheid profiteren (voor klanten is dit aantrekkelijk: die kan efficiënter zich bedienen). Deze voordelen komen niet terug in het toetsingskader.

Voor sommige auteurs (Verbart wijst in dit verband bijvoorbeeld op Teisman, Klijn, De Bruijn e.a., 2004, p. 60-62), is kwaliteit gelijk aan de mate waarin de betrokken partijen achteraf tevreden zijn over het resultaat (procescriterium voor ruimtelijke kwaliteit). Hoewel hier wel een en ander tegen in te brengen is (zie hoofdstuk 2) is dit toch een belangrijk aspect van kwaliteit.

In de toetsingsvragen komt dit criterium terug bij de vraag: “sluit het NSP aan bij de behoeften en gevoelens van de gebruikers?”. Vraag is echter: wie zijn deze gebruikers? Zijn dit alleen de reizigers en detaillisten? Waar zijn de omwonenden, maatschappelijke groeperingen, e.d. en wie vertegenwoordigt hen in de plannenmakerij?

In het bovenstaande heb ik het toetsingskader en het thematisch raamwerk *inhoudelijk* besproken. De inzichten hieruit zal ik bij de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 4 en 5 laten terugkomen, en ook in het concluderende slothoofdstuk 6.

4 Case beschrijving NSP-Breda

4.1 Inleiding

In deze casusbeschrijving beschrijf ik de sturing van ruimtelijke kwaliteit door het Rijk voor het NSP-project Breda. De analyse bestaat uit twee hoofdedeelten:

- Inhoud van projectgebonden toetsing (paragraaf 4.3)
Hierin worden de vier verschillende deoltoetsen beschreven. Om de vraag: “op welke aspecten wordt gestuurd” te kunnen beantwoorden kijk ik allereerst naar de vraag of deze aspecten aandacht hebben gehad in de diverse toetsen. Naast de analyse op volledigheid (zijn alle aspecten uit het toetsingskader aan de orde geweest) besteed ik ook aandacht aan de opgetreden problemen en knelpunten van inhoudelijke aard, bij de sturing op ruimtelijke kwaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen ten aanzien van onduidelijkheid van de eisen van het Rijk, tegenstrijdigheid van eisen en dergelijke, die te relateren zijn aan het ingezette instrument toetsingskader.
- Proces van projectgebonden toetsing (paragraaf 4.4)
Naast de inhoudsanalyse besteed ik aandacht aan het toetsingproces. Ik beschrijf het feitelijk verlopen sturingsproces en het gebruik van sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën. Knelpunten en gevonden oplossingen komen eveneens aan de orde.

Zowel bij de inhoudsanalyse als de procesanalyse zal ik direct verbindingen leggen met de in hoofdstuk 2 behandelde theorie. In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste verbindingen nog eens herhaald, en gerelateerd aan de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. De onderzoeksgegevens zijn ontleend aan de diverse deoltoetsen en aan interviews met de rijksprojectleider, de gemeentelijke projectleider en de betrokken architecten van Atelier Rijksbouwmeester (ARBM). Ik start deze casusbeschrijving met een korte inleiding waarin ik de kenmerken en de planning toelicht.

4.2 Algemene kenmerken NSP-Breda

Met de aanwijzing in 1998 van Breda als Nieuw Sleutelproject heeft de stad deze gelegenheid aangegrepen om het Stationskwartier in ontwikkeling te nemen. De verbinding van Breda (met HST shuttle verbindingen) op de HSL biedt Breda, en daarmee de Brabantse regio een sterke impuls om zich verder op hoogwaardige schaal te ontwikkelen. Door de ligging temidden van een netwerk van moderne spoor- en wegverbindingen vormt Breda de toegangspoort tot Brabantstad. Voor het Stationskwartier, met de nieuwe ov-terminal is in 2003 een masterplan gemaakt: Centraal Breda. Het plan is erop gericht de positie van Breda als Euregionaal zakencentrum te versterken. Het stationskwartier wordt zo ingericht, dat het de verbindingen in de stad ondersteunt.

Via Breda

Het stationskwartier is één van de acht deelgebieden van Via Breda en is het feitelijke NSP-Breda. De totale ontwikkeling heeft een oppervlakte van 160 ha., het Stationskwartier (12,6 ha) is hiervan het eerste deel dat herontwikkeld wordt, met kantoren, vergaderaccommodaties, een hotel en bijna 600 woningen.

Stationsontwerp

Het Voorlopig Ontwerp (VO) van Koen van Velzen (de architect) van eind 2005 is een mix van commerciële functies, logistiek en infrastructuur ondergebracht, inclusief drie perrons voor de treinen en één terminal voor de bussen. Het gebouw krijgt een gelijkwaardige Noord- en Zuid-

zijde, met beide een plein. Het terminalgebouw herbergt 130 woningen, 22.000 m2 kantoor en ca. 8.500 m2 retail.

Proces en planning Breda

JAAR	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Intentieovereenkomst			■												
Toets Masterplan				■											
Uitvoeringsovereenkomst							■								
Start bouw OV Terminal								■							
Oplevering OV Terminal											■				
Realisatie NSP															■

Na de fase van verkenning en fact-finding hebben de gemeente Breda en het Rijk op 13 februari 2002 een intentieovereenkomst gesloten. Het plangebied, het beoogde resultaat en de wijze van samenwerking zijn hierin vastgelegd. Als uitwerking van de intentieovereenkomst heeft Atelier Pro in opdracht van de gemeente vervolgens een masterplan voor het stationskwartier inclusief ov-terminal gemaakt. Dit masterplan is op 20 mei 2003 door de gemeente ter toetsing aan het Rijk aangeboden, en op 18 december 2003 is de toetsbrief ontvangen. Nadat in 2004 na verloop van tijd duidelijkheid was gekomen over het opdrachtgeverschap voor de ov-terminal en de businesscase door de gemeente sluitend is gemaakt, is door Koen vanVelzen in 2005 een VO gemaakt van de ov-terminal. Tegelijk met dit VO is door de gemeente een voorontwerp bestemmingsplan, de MER Via Breda en de Bereikbaarheidsvisie Spoorzone vrijgegeven voor inspraak en consultatie. In 2006 vindt besluitvorming plaats waarna de architect opdracht zal krijgen een DO (Definitief Ontwerp) te maken. In 2006 wordt eveneens gestart met de aanleg van het derde perron.

4.3 De inhoud van de projectgebonden toetsing NSP-Breda

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wil ik onderzoeken welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit bij de toetsing van het masterplan Breda aan de orde zijn geweest. Ik doe dit aan de hand van de toetsbrief van 18 december 2003 en de onderliggende deeltoltsen. Ik start met de stedenbouwkundige toets, die bestaat uit het advies van het Atelier Rijksbouwmeester, en het advies van de Spoorbouwmeester. De functionele toets van het RIB (Rail Infra Beheer, tegenwoordig ProRail) is normaal gesproken eveneens onderdeel van de stedenbouwkundige toets, maar kon in het geval van Breda niet in 2003 worden meegenomen, aangezien er nog geen VO lag. Vervolgens komt de verkeers- en vervoerstoets aan de orde, dan de economische toets en tenslotte de externe veiligheidstoets. De financiële toets behandel ik niet, omdat die geen aspecten van ruimtelijke kwaliteit bevat (in de driehoek zit dit op de hoekpunten middelen en marktkwaliteit). De in het toetsingskader nog genoemde procesmatige toets is later vervallen, omdat die veel dubbelingen had met de andere toetsen. Al deze toetsen bevatten aspecten van ruimtelijke kwaliteit en het is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen van belang welke van deze aspecten aan de orde zijn geweest in het sturingsproces. Zijn alle aspecten uit het officiële toetsingskader aan de orde geweest (volledigheid) Welke aspecten in het geconstrueerde analysekader zijn meegenomen?

men in de toets en welke niet? Zijn er aspecten uit het geconstueerde analysekader, die geen deel uitmaken van het toetsingskader, en die toch aan de orde zijn geweest? Daarnaast is er ook aandacht voor de opgetreden problemen en knelpunten van inhoudelijke aard, bij de sturing op ruimtelijke kwaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen ten aanzien van onduidelijkheid van de eisen van het Rijk, tegenstrijdigheid van eisen en dergelijke, die te relateren zijn aan het ingezette instrument toetsingskader.

De inhoudsanalyse van de toetsbrief en de afzonderlijke toetsen, worden links en rechts aangevuld met de resultaten uit de interviews met de rijksprojectleiders, de architecten van ARBM en de betrokken gemeentelijke projectleiders. Uit deze interviews komen de specifieke ervaringen van deze actoren met het toetsingskader naar voren. Deze inzichten zijn belangrijk voor het begrip van de werking van de sturing door het Rijk met behulp van subsidies met daaraan gekoppeld toezicht.

4.3.2 Stedenbouwkundige Toets

Deze toets is gericht op de stedenbouwkundige kwaliteit van het plangebied, met specifieke aandacht voor functiemix, de kwaliteit van de openbare ruimte, de menselijke maat, sociale veiligheid en de aansluiting van het plangebied, met daarbinnen de Openbaar Vervoer Terminal op het omliggende stedelijke gebied.

De stedenbouwkundige toets bestaat uit twee bouwstenen:

- Stedenbouwkundige toets door ARBM, aan de hand van de toetsvragen uit toetsingskader en de thematische uitwerking van de centrale thema's van het Rijk;
- Advies Spoorbouwmeester.

In Hoofdstuk 3 zijn de toetsvragen en thema's uitgebreid aan de orde geweest. In deze tekst beperk ik me tot de analyse van de in de diverse toetsen vermelde aspecten, en de aandachts- en zorgpunten die bij de toetsen zijn vermeld.

Het Atelier Rijksbouwmeester volgt in haar advies *exact* het toetsingskader zoals dat in Hoofdstuk 3 is beschreven. Per toetsvraag (9 stuks hebben betrekking op de stedenbouwkundige kwaliteit) wordt een kort statement gegeven. Daarna volgt de thematische uitwerking met een uitgebreide toelichting. In deze thematische uitwerking wordt het masterplan geanalyseerd aan de hand van de aandachtspunten uit het "*Thematisch Raamwerk Ruimtelijk Stedenbouwkundige Toets*". Ook hier volgt het advies voor Breda *exact* de indeling uit dit raamwerk. Het is opvallend dat de beoordeling van de stedenbouwkundige kwaliteit, toch een zeer breed en interpreteerbaar begrip, zo nauwgezet en punt voor punt wordt beoordeeld.

De Spoorbouwmeester heeft in zijn separate advies vooral de architectuur van de ov-terminal en een aantal functionele aspecten belicht.

Laten we aan de hand van het analysekader uit hoofdstuk 2 de stedenbouwkundige toets nabep. Per cel worden de aspecten die in de uitgevoerde deeltoetsen worden genoemd aangestipt. Hiermee ontstaat zicht op hoe tegen deze aspecten wordt aangekeken vanuit ARBM. Daarna besteed ik apart aandacht aan de opmerkingen die ARBM heeft, d.w.z. de zogenaamde zorg- en aandachtspunten. Deze punten beschouw ik als afwijkingen van het masterplan op de kwaliteitsnorm van het Rijk. Door deze zo expliciet te noemen, geeft het Rijk aan nog niet tevreden te zijn met deze planonderdelen. Dit (stuur) signaal is niet mis te verstaan. Het niet aanpassen van het masterplan kan immers uiteindelijk leiden tot het mislopen van de subsidie.

<i>Dimensies</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangename</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

De stedenbouwkundige toets besteedt aandacht aan alle cellen van de matrix, behalve cel 3 en 6.

Vak 1 (gebruikswaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

De transferhal dient als opstapplaats, overstapplaats en ontmoetingsplek. Voor de kwaliteit van de overstap is het positief dat de bussen integraal onderdeel gaan uitmaken van het gebied onder de centrale stationskap. In het plan wordt het station nadrukkelijk onderdeel van een openbare wandelroute; een directe verbinding tussen het noordelijk en het zuidelijk stadsdeel. Deze combinatie levert echter wel spanningen op.

De Spoorbouwmeester vraagt aandacht voor de voorgenomen BTS (Beheerste Toegankelijkheid Stations). Dit heeft vergaande consequenties voor de stationstunnel als interwijkverbinding en voor de commerciële uitbating.

In de terminal zijn de verschillende vervoersstromen duidelijk, logisch en evenwichtig ontvlochten. De transfer is helder en krijgt voldoende ruimte aangezien trein en bus op een zelfde manier worden ontsloten vanuit de centrale hal. De Spoorbouwmeester vraagt wel aandacht voor een grotere wachtruimte voor het voorrijden.

In de huidige plannen wordt geen ruimte gereserveerd voor een plaatskaartenkantoor aan de Noordzijde van het station. Rondom de terminal is er veel commercie gepland, wat de aandacht zou kunnen afleiden van de eigenlijk stationsfunctie. Wel is de commercie in de hal zelf enorm teruggedrongen, en de nadruk wordt hier goed gelegd op de reis en de overstap. Commercie zit de doorloop hierdoor niet in de weg.

Vak 2 (belevingswaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

De eerste schetsen van de ov-terminal getuigen van een helder zicht op de transfer. Alleen de wandelroute door het station compliceert de terminal. Zowel aan de Noord als de Zuidzijde krijgt het station een duidelijk gezicht. Van de binnenstadzijde wordt veel werk gemaakt door een gebouw te realiseren met een echte stationstypologie. De uitstekende luifel aan de Noordzijde mag nog een sterk architecturaal accent krijgen dat overigens niet hoeft te concurreren met de toren aan de Zuidzijde. De luifel zou dit icoon wel kunnen aanvullen.

De voetgangersentree naar de parkeergarage komt uit midden in de centrale hal aan de noordzijde, dit is een interessante vondst die ten goede komt aan de sociale veiligheid. De spoorbouwmeester pleit ervoor alle veranderingen van verbindingsmogelijkheid (trap, hellingbaan, trottoir, terras) scherp aan te geven. Scherpe, landschappelijke sneden geven houvast.

Vak 3 (toekomstwaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

Niet expliciet aangetroffen in toetsstukken.

Vak 4 (gebruikswaarde/hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

Aandacht is er voor het gebruik van groengebieden die, gelegen tussen bouwstroken, een onduidelijke status hebben. Ook constateert het Atelier, dit is ook een belevingsaspect zie hieronder, dat in het gebied de optoppingen nu dezelfde functie hebben gekregen als de onderliggende gebouwlagen. Deze monofunctionaliteit is geen voorbeeld van functiemenging die wordt nagestreefd in NSP. De stationsplannen getuigen overigens van een goed uitgewerkte visie op intensief ruimtegebruik, vooral ten aanzien van parkeervoorzieningen en de fietsenstalling.

Vak 5 (belevingswaarde hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

Als kantoren de overhand krijgen in gebied spoorzone, dan bestaat de kans dat buiten de kantooruren de levendigheid geheel verdwijnt. Slaagt men erin voldoende menging met wonen te maken, en winkelvoorzieningen in de plint, dan zal alsnog een gemengd milieu ontstaan. De terminal sluit vrijwel naadloos aan op de bestaande stad (dit overigens in tegenstelling tot de rest van het NSP plangebied). Het nieuwe stationskwartier wordt als een schip de stad ingevaren en reageert weinig op de omringende stadsdelen. Hechting met de omliggende structuren vindt enkel plaats door bouwhoogte en openbare ruimte.

Vak 6 (toekomstwaarde/hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

Niet expliciet aangetroffen in toetsstukken.

Vak 7 (gebruikswaarde/hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

De gebruikers zullen naar alle waarschijnlijkheid tevreden zijn. Het plan sluit voldoende aan bij de behoeften en gevoelens van gebruikers.

Vak 8 (belevingswaarde/ hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

De kwaliteit zit 'm in de te creëren pleinen aan de noord- en zuidkant van de terminal. Het noordplein is te karakteriseren als een autoplein, het zuidplein daarentegen ligt in de zon en is meer een verblijfsplein.

Vak 9 (toekomstwaarde/ hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

De door Atelier Pro voorgestelde verkaveling wordt aan beide zijden van het spoor gedomineerd door groene hoven. Dit is niet de beste oplossing, vanuit het oogpunt van beheer lijkt het ARBM noodzakelijk duidelijkheid te geven aan de status van een groengebied.

Zorg en aandachtspunten

- Ruimtelijke relatie van nieuwe verkavelingsstructuur met bestaande stad
De terminal is vrijwel naadloos aangehaakt op de bestaande stad, maar de rest van het NSP gebied doet zich voor als een autonoom stadsdeel.
- Aanhechting Speelhuislaan en Stationsweg
De Speelhuislaan lijkt nu dood te lopen op het plein, hetgeen voor de doorstroming van het verkeer niet bevorderlijk is. Idem voor de Stationsweg aan de Zuidzijde.
- Plaatskaartenkantoor in noordelijke hal
Aangezien de voorgestelde terminal tweezijdig is zal hier ook zo'n automaat moeten komen
- Uitwerking van de vestibules
Het nieuwe station kent twee vestibules, hiervoor dient voldoende binnenruimte in de stationshallen te worden gecreëerd.

- Combinatie stationsfunctie met doorgaande wandelroute
Hier bestaat het risico dat dit ten koste gaat van het beheer en de helderheid van de terminal
- Ruimtelijke uitwerking hoven en buurtgroen
Met name de kleine hoven en het buurtgroen lijken te beperkt om te kunnen functioneren als volwaardige openbare ruimte
- Functiemenging via optoppingen
Deze optoppingen krijgen dezelfde functie als het onderliggende blok, hetgeen nadelig kan uitpakken voor een gemengd stedelijk klimaat.
- Late afbuiging busbaan in noordelijk plansegment
Deze mag niet concurrerend werken ten opzichte van het eigenlijke stationslogo: de toren aan de binnenstadzijde.

Conclusies Stedenbouwkundige Toets

Door het aflopen van alle cellen van het analysekader heb ik kunnen constateren dat de stedenbouwkundige toets aan vrijwel *alle* aspecten aandacht heeft besteed. Niet gevonden is toekomstwaarde/efficiënte organisatie ov-terminal en toekomstwaarde/ hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad. Toekomstwaarde is sowieso het zwakst belicht. Daarentegen besteedt ARBM juist wel veel aandacht aan de aanhaking van het hele NSP gebied aan de rest van de stad, de spanning tussen het gebruik van het station als centrale verbinding tussen twee stadsdelen en het verdwijnen van de functiemenging binnen gebouwen. Verder aandacht voor storende logowerking van de verbijzondering aan de Zuidzijde (pillendoos/ellips).

Opvallend is dat in de Stedenbouwkundige Toets van het Atelier Rijksbouwmeester de toetsvragen uit het toetsingskader *exact* worden gevolgd en beantwoord. Daarna gaat het Atelier in op de uitwerking van de drie thema's van het Rijk (efficiënte organisatie OVTerminal, hoogwaardig centrumgebied en hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat). Deze worden op de onderdelen uitgewerkt zoals beschreven in de vertaling van het toetsingskader – de thematische uitwerking – en komen stuk voor stuk in de toets aan de orde en worden van antwoord voorzien. Dit wekt verbazing: een ruim begrip als stedenbouwkundige kwaliteit is blijkbaar in een stuk of 13 themas terug te brengen.

4.3.3 Verkeers - en Vervoerstoets

De Verkeers- en Vervoerstoets is gericht op de functionaliteit en capaciteit van de Openbaar Vervoer Terminal en op de bereikbaarheid van de terminal en het omliggende NSP-gebied. Het gaat hierbij om de kwaliteit en functionaliteit van de toeleidende en uitgaande infrastructuur voor alle vervoersmodaliteiten en op alle schaalniveau's.

In Hoofdstuk 3 zijn de toetsvragen en thema's uitgebreid aan de orde geweest. In deze tekst beperk ik me tot de analyse van de in de diverse toetsen vermelde aspecten en de aandachts- en zorgpunten zoals vermeld in de toetsresultaten.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft een uitgebreid oordeel over de infrastructuurplannen rondom het station. De beoogde maatregelen in het masterplan worden besproken met het beoogde effect hiervan voor alle verkeersdeelnemers in het plangebied.

In termen van het analysekader concentreert deze Verkeers -en Vervoerstoets zich voor het overgrote deel op de gebruikswaarde van de ov-terminal. Hieronder vallen zowel de functionaliteit en de capaciteit van de terminal als de kwaliteit en functionaliteit van de toeleidende en uitgaande infrastructuur. In de toelichting op de toets zitten echter ook een aantal punten die betrekking hebben op het verblijfsklimaat (belevingswaarde aspecten en de toekomstvastheid (toekomstwaarde)).

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangenamen</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Vak 1 (gebruikswaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

V&W acht een derde perron niet voor 2010 noodzakelijk. De noodzakelijke uitbreiding van de perroncapaciteit kan voorlopig gevonden worden in de aanleg van een volwaardig zuidelijk kantperron. De relatie tussen betaald parkeren in de parkeergarage en het onbetaald parkeren in de woonbuurten is niet uitgewerkt. Het probleem wordt hier in belangrijke mate neergelegd bij de bewoners.

De gemeente kiest in het plan voor een statisch busstation en past hierbij een te forse dimensionering toe. Gelet op de doelstelling van intensief ruimtegebruik is het de vraag of hier niet een meer compacte uitvoering mogelijk is, mede gezien de gehanteerde vervoersprognoses die naar het oordeel van V&W te hoog zijn ingeschat.

Vak 2 (belevingswaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

Zowel op het Noord- als op het Zuidplein is sprake van een niet heldere afbakening van het fietsverkeer ten opzichte van voetgangers en de verblijfsfuncties. Dit kan resulteren in veiligheidsrisico's en gaat ten koste van de verblijfskwaliteit.

Vak 3 (toekomstwaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

De onderbouwing van de forse toename van het (H)OV gebruik roept vragen op en wijkt fors af van landelijke en regionale prognoses. Bij het ontbreken van specificaties van het begrip HOV (kennelijk met een voertuiglengte van 24 m) is het niet mogelijk vast te stellen of het ontwerp van het busplatform voldoende toekomstvast is. De conclusie is dat de gemeente Breda de verkeers- en vervoerskundige elementen op een adequate wijze heeft vertaald in het Masterplan en erin is geslaagd om een optimale balans te vinden tussen de diverse verkeersmodaliteiten in het plangebied.

Zorg en aandachtspunten

Door de opheffing van de busroutes door de Spoorbuurt komt de ontsluiting van deze buurt door het openbaar vervoer te vervallen. De bereikbaarheid van deze omgeving door middel van het openbaar vervoer dient tenminste op het huidige niveau te worden gehandhaafd.

Verder worden genoemd:

- Afbakening plangebied is niet duidelijk;
- De verwachte toename van mobiliteit is niet gerelateerd aan NSP;

- Het plan is te eenzijdig gericht op het benutten van de lokale infrastructuur;
- Het busstation is overgedimensioneerd;
- De fietsroutes door het stationsgebouw zorgen voor onveiligheid en afname verblijfskwaliteit;
- De nieuwe specificaties ten aanzien van vervoerscijfers zullen moeten leiden tot aanpassingen (extra roltrappen, verplaatsing van liften, kiosken en wachtruimten, extra fietsenstallingen en vergroting van beide hallen).

Conclusies Verkeers- en Vervoerstoets

De toets besteedt uitgebreid aandacht aan de infrastructuur van en naar de terminal. De toets let vooral op gebruikswaarde, maar er is ook aandacht voor belevingswaarde (veiligheid, verblijfsklimaat) en toekomstwaarde (wat is nodig gezien de groeiende reizigersaantallen).

4.3.4 Economische Effectentoets

Deze toets is gericht op de economische potenties van het plan, met daarbij aandacht voor de nationale en internationale concurrentiepositie, de positie in de bestaande nationale stedelijke netwerken, de aandacht voor innovatie en toevoeging van nieuwe functies, de werkgelegenheidsaspecten en complementariteit op het schaalniveau van de nationale stedelijke netwerken.

In Hoofdstuk 3 zijn de toetsvragen en thema's uitgebreid aan de orde geweest. Hiervan zijn acht toetsvragen die onderdeel uitmaken van de economische toets. In deze tekst beperk ik me tot de analyse van de in de diverse toetsen vermelde aspecten en de aandachts- en zorgpunten zoals vermeld in de toetsresultaten.

De economische effectentoets heeft betrekking op de economische kolom.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangename</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Hoe ziet de economische effecten toets eruit in relatie tot het analysekader?

Vak 4 (gebruikswaarde/ hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

De haalbaarheid van het vastgoedprogramma wordt afgemeten aan de marktvraag. Het gaat dan enkel om kwantitatieve m2 die dus niets zeggen over de term "hoogwaardig". Het aanbod kantoren overschrijdt de vraag naar kantoren niet: dus haalbaar.

De economische structuur van Breda wordt met het ontwikkelen van het NSP-programma versterkt. Gelijktijdig worden ook nieuwe sectoren aangeboord, de innovatie komt tot stand door de huisvesting van zakelijke diensten en Benelux hoofdkantoren. Deze sectoren betreffen bovendien de stuwende bedrijvigheid binnen het NSP.

Innovatie van de economische structuur is een andere indicator voor hoogwaardige invulling. Complementariteit met andere NSP-projecten (beconcurrering van elkaar) is een negatief aspect van hoogwaardigheid. Hiervan is in Breda nauwelijks sprake, Breda concurreert niet met de andere projecten vanwege de afstand en omdat Breda zich richt op een andere (niche) markt, namelijk de Beneluxkantoren voor industrie en groothandel.

Economische aantrekkingskracht (waardestijging vastgoed en aantrekken internationale bedrijvigheid) hoort ook thuis bij gebruikswaarde. Imago (ook een aspect van economische aantrekkingskracht) kunnen we bij belevingswaarde classificeren.

Tenslotte de werkgelegenheid. Ook dit is een aspect van gebruikswaarde. Tot 2020 wordt voor Breda een toename van de regionale werkgelegenheid verwacht van 380 arbeidsplaatsen.

Vak 5 (belevingswaarde hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)
Imago effecten, hierbij gaat het om de betekenis van het plan voor het imago van een stad. Breda heeft een behoorlijke aantrekkingskracht op internationale bedrijvigheid: bijna 60% van de hoofdkantoren heeft een internationaal werkgebied. Hierbij past een versterking van (het nu nog bescheiden) imago van Breda als Benelux kantorenstad.

Vak 6 (toekomstwaarde hoogwaardig stedelijk centrumgebied/aansluiting terminal op stad)
In de economische effectentoets werden geen aspecten aangetroffen die betrekking hebben op de toekomstwaarde van het stedelijke centrumgebied.

Zorg en aandachtspunten

- Haalbaarheid woningbouwprogramma is risicovol omdat hiervan 85% in het duurste segment valt.
- Kantorenfasering is ongunstig vanwege het grote aanbod van kantoorruimte in de periode 2005-2010.

Conclusies Economische Effectentoets

Door het aflopen van alle cellen van het analysekader heb ik kunnen constateren dat de economische toets vrijwel alleen aan de gebruikswaarde van de kolom Economische Vitaliteit aandacht heeft besteed. Opvallend is dat er hoegenaamd geen aandacht is voor de toekomstwaarde van het economische facet. Te denken valt dan aan bijvoorbeeld de agglomeratievoordelen die er kunnen ontstaan als gevolg van de diversiteit aan functies. Ook flexibiliteit (het vermogen te reageren op veranderende markten en maatschappelijke trends) komt niet in de toets voor.

4.3.5 Externe Veiligheidstoets

Vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen door de toekomstige HSL-stations is deze toets gericht op de toetsing van projecten aan de normen en waarden die gesteld worden uit oogpunt van externe veiligheid. Tot deze toets behoren verder ook toetsingen op de normen t.a.v. interne veiligheid, geluidshinder, luchtkwaliteit en bodemkwaliteit en tenslotte toetsing van het plan aan het vigerende rijksbeleid voor vrijwaringszones infrastructuur.

In Hoofdstuk 3 zijn de toetsvragen en thema's uitgebreid aan de orde geweest. Hiervan zijn drie toetsvragen die onderdeel uitmaken van de veiligheidstoets. In deze tekst beperk ik me tot de

analyse van de in de diverse toetsen vermelde aspecten en de aandachts- en zorgpunten ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit.

De veiligheidstoets heeft betrekking op de rij gebruikswaarde, waarin fysieke veiligheid, verkeersveiligheid, sociale veiligheid, hinder e.d. een plaats hebben. Tegelijkertijd zitten in de veiligheidstoets aspecten van duurzaamheid, ecologie en milieu, die meer de toekomstwaarde vertegenwoordigen. Zo wordt in de toets uitdrukkelijk rekening gehouden met toekomstige afname van het goederenvervoer over het spoor, door de ingebruikname van de Betuwelijn. Ook voor de geluidsbelasting en de luchtkwaliteit wordt een doorkijk gedaan naar de toekomst (2010). De veiligheidstoets richt zich op zowel de knoop, als de plaats en op alle functies wonen, werken en voorzieningen.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangename</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Hoe ziet de externe veiligheidstoets eruit in relatie tot het analysekader?

In de toets wordt onderzocht of het vervoer van gevaarlijke stoffen te combineren is met de plannen voor uitbreiding van wonen, werken en voorzieningen rondom het station. Het gaat om de combinatie van het gebruik als vervoersknoop en het gebruik als vestigingsplaats. Het gaat in het onderzoek tegelijkertijd om het gebruik van de spoorinfrastructuur, de functies in het stedelijk centrumgebied en de kwaliteit van de openbare ruimte. In de toets zitten expliciet toekomstwaarde aspecten, zoals een inschatting in de toekomst van de ontwikkeling van het goederenvervoer over spoor (externe veiligheid) en inschattingen over de geluidskwaliteit en luchtkwaliteit in 2010. Aspecten van sociale veiligheid worden niet meegenomen in deze toets.

Zorg en aandachtspunten

Zonder maatregelen zijn er overschrijdingen van de norm voor externe veiligheid en luchtkwaliteit.

Voor Externe veiligheid dient een aanvaardbaar niveau te worden bereikt door het treffen van de maatregelen voor vermindering vervoer gevaarlijke stoffen (na Betuwelijn) en rampenbestrijding. Voor luchtkwaliteit dient de geringe overschrijding van stikstofdioxyde eveneens met een nog nader te concretiseren maatregel te worden opgelost.

Conclusies Externe Veiligheids Toets

Geconcludeerd kan worden dat de externe veiligheidstoets uitsluitend betrekking heeft op de wettelijke normen tav geluid, lucht en externe veiligheid. Getoetst wordt of het programma uit het masterplan past binnen deze wettelijke kaders.

Geen aandacht wordt er besteed aan verkeersveiligheid en sociale veiligheid. Deze veiligheidsaspecten komen echter al aan de orde in de verkeer- en vervoerstoets en in de stedenbouwkundige toets.

4.3.6 Slotconclusies Sturing Ruimtelijke Kwaliteit (inhoud)

In de voorgaande paragrafen heb ik onderzocht welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit aan de orde zijn geweest in de toetsen voor het Sleutelproject Breda. Hiervoor zijn alle vier de toetsen puntsgewijs afgelopen. In deze subparagraaf beschrijf ik de conclusies. Het eerste punt is de *volledigheid* van de toets.

Volledigheid Toetsing

Zijn alle aspecten uit het officiële toetsingskader aan de orde geweest (volledigheid)? Welke aspecten in het geconstrueerde analysekader zijn meegenomen in de toets en welke niet? Zijn er aspecten uit het geconstueerde *analysekader*, die geen deel uitmaken van het toetsingskader, en die toch aan de orde zijn geweest?

In de onderstaande samenvattende tabel is met letters aangegeven welke aspecten door welke toetsen zijn afgedekt.

Met de letter A wordt de stedenbouwkundige toets aangegeven (incl functionele RIB toets)

Met de letter B wordt de verkeers- en vervoerstoets aangegeven

Met de letter C wordt de economische effectentoets aangegeven

Met de letter D wordt de externe veiligheidstoets aangegeven

Met een accent (bijvoorbeeld A') wordt aangegeven of het aspect ook een zorg- en aandachtspunt opleverde. Uit het overzicht blijkt waar overlap (sommige cellen van de matrix worden dubbel of driedubbel getoetst) zit, en waar niet of vrijwel niet getoetst is.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangename</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige verkeersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	A' B' D'	A' C' D'	A' D'
Belevingswaarde	A' B'	A' C	A
Toekomstwaarde	B' D'	D'	A'D'

Geconcludeerd kan worden dat er geen velden zijn van het analysekader die in het geheel niet in de uitgevoerde toetsen voorkomen. Er zijn echter wel een paar omissies:

1. er is geen aandacht voor de toekomstwaarde van de openbare ruimte en ook niet voor de stedelijke omgeving, behalve als het gaat om harde milieu-eisen zoals externe veiligheid. Wat gemist wordt zijn vooral aspecten van duurzaamheid en onderhoudbaarheid van stadmeubilair, bestrating en groen in de openbare ruimte en flexibiliteitseisen ten aanzien van het gebruik van de openbare ruimte.
2. ook de economische toets besteedt geen aandacht aan de toekomstwaarde.
3. de toetsen concentreren zich op de gebruikswaarde van het knooppunt en de stedelijke omgeving. Hier bestaat dus het risico van dubbele of driedubbele eisen, uit de verschillende deelttoetsen, die op elkaar worden gestapeld of zelfs met elkaar in tegenspraak zijn. Dit punt wordt hieronder nader uitgewerkt.

Uitgebreidheid/beperktheid toetsingsvragen

Het masterplan is niet alleen op (vrijwel) alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit getoetst, maar deze toetsing is ook zeer uitgebreid geweest (zie verderop ook bij opmerkingen van respondent). Om een beeld te geven: voor deze stedenbouwkundige toets is gewerkt met de toetsvragen (10 stuks), bovendien met de thematische uitwerking (8 items vanuit 3 thema's) en nog eens met vijf architectonische opmerkingen. Het geheel is beschreven in een samenvattend oordeel, een uitgebreid oordeel en een toelichting hierop. Hier komt nog bovenop het oordeel van de spoorbouwmeester (6 punten).

Statische en dynamische kwaliteitseisen

Het Rijk tracht te sturen op een veelheid aan aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Sommige aspecten zijn van meet af aan zeer concreet te benoemen. Dit zijn bijvoorbeeld technische eisen uit de nota basisstations en het programma van eisen. Voorbeelden hiervan zijn: de minimale breedte van trappen (2.40m), het aantal taxi standplaatsen, het aantal parkeerplaatsen voor de bussen, het toepassen van roltrappen bij hoogteverschillen die groter zijn dan 2 m. enz. Uit de interviews blijkt dat RIB/ProRail aan deze eisen ook onverkort vasthoudt, alleen in uitzonderlijke gevallen wordt akkoord gegaan met alternatieve oplossingen.

V&W/RIB hanteert dus vooral statische kwaliteitseisen, en houdt hier ook hard aan vast. Dit komt overeen met de inzichten van Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, pp 157-174) (zie hoofdstuk 2) waarbij zij de koppeling leggen tussen harde sturing en statische kwaliteitseisen. Zij leggen in hun theorie ook een verband met de tijd: in een project worden hoe langer hoe meer dynamische eisen omgevormd tot statische kwaliteitseisen. Bij V&W/RIB is zo'n beweging niet waar te nemen, zij hanteren van meet af aan statische eisen, eigenlijk alsof al hun eisen wettelijke eisen zijn, waarvan niet kan worden afgeweken.

Daarnaast zijn er een groot aantal kwaliteitseisen die niet van te voren precies in een getal te vangen zijn. Dit geldt met name voor stedenbouwkundige en architectonische aspecten. In de vertaling van ARBM van de hierop betrekking hebbende toetsingsvragen is een poging gedaan om deze vragen wat meer te operationaliseren. De thema's worden door ARBM beantwoord in de beschrijving van het uitgebreide oordeel en een toelichting hierop. In deze beide uitwerkingen wordt met tekst toegelicht hoe in Breda bijvoorbeeld de aanhechting van de stad aan het station is opgelost (grote waardering) terwijl de rest van het nieuwe stadsdeel "als een schip de bestaande stad wordt binnengevaren", waarbij dus de aansluiting met de bestaande bebouwing niet overtuigend is. De oordelen van het Atelier zijn soms zeer concreet (de ellips aan de zuidzijde mag geen concurrerend logo worden, er is geen plaatskaartenkantoor aan de Noorzijde, de bocht in de busbaan aan de Noorzijde wat verder naar het Oosten e.d.) maar vaak ook voor allerlei nadere invulling vatbaar. Dit geldt voor opmerkingen als: "het station als ontmoetingsplek is nog onvoldoende uitgekristalliseerd, vooral omdat de spanning tussen het station als station en als doorgaande route nog niet goed is opgelost. Bovendien overtuigt de vestibule nog niet in de huidige schetsen".

Veel architectonische aspecten zijn in dit stadium (er is nog geen VO) nog onvoldoende zichtbaar om al tot een (positief) oordeel te komen.

Respondent 5:

In Breda is na de toetsing niet een nieuw masterplan gemaakt, maar zijn de opmerkingen direct verwerkt in een ontwerp-bestemmingsplan, een beeldkwaliteitsplan en een buitenruimteplan

voor het gebied en een VO voor de terminal. Hiermee wordt de kwaliteit concreter benoemd en geborgd dan in het masterplan was gebeurd.

Gaandeweg het proces beginnen dus de kwaliteiten steeds concreter vorm te krijgen. Het ARBM zal het ontwerp-bestemmingsplan, het beeldkwaliteitsplan en het buitenruimteplan beoordelen en toetsen aan het Masterplan en de opmerkingen hierop. In de uitvoeringsovereenkomst wordt dan weer verwezen naar de kwaliteiten die in deze documenten zijn vastgelegd, waarbij straks in de fase van realisatie deze documenten het nieuwe toetsingskader zijn, om gerealiseerde projecten aan te toetsen. Op deze manier wordt het toetsingskader steeds concreter, en de kwaliteitseisen steeds statischer. Dit komt overeen met de inzichten van Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, pp 157-174) zoals in hoofdstuk 2 beschreven, met dit verschil dat vanuit VROM het zachte sturingsconcept gaandeweg het traject niet wordt vervangen door een hard sturingsconcept, maar door een meer, afstandelijke, toetsende rol op hoofdlijnen.

Respondent 8:

Na ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst, houdt het voor ons (VROM) zo'n beetje op.

Tegenstrijdigheid van eisen

Het grote aantal kwaliteitseisen dat uit de verschillende deoltoetsen naar voren komt, lijkt soms in tegenspraak met elkaar te zijn.

Respondent 4:

Het Rijk wil op alle aspecten sturen: stedenbouwkundig, economie, externe veiligheid, programmatisch, verkeer en vervoer noem 't maar. Soms zijn dan ook gewoon die eisen met elkaar in strijd. Bijvoorbeeld vanuit het sluitend maken van de businesscase zegt het Rijk: stop zoveel mogelijk programma in het gebied terwijl de externe veiligheidstoets zegt: je moet rekening houden met veiligheidscontouren. Ander voorbeeld: de economische toets zegt: doe minder kantoren en meer woningbouw, terwijl de geluidsnormen juist ervoor zorgen dat dit vaak niet kan.

Uit de interviews en de deoltoetsen blijkt dat Spoorbouwmeester en Rijksbouwmeester goed op de hoogte zijn van elkaars oordelen. Hier zitten geen tegenstrijdigheden in. Evenmin zijn er tegenstrijdige eisen tussen de functionele eisen van RIB en de stedenbouwkundige en architectonische eisen van ARBM en Spoorbouwmeester.

Gebruik van het toetsingskader

De eisen die het Rijk stelt zijn vastgelegd in het toetsingskader, dat in de voortgangsrapportage 2002 (Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten, 2002, pp. 24-25) is gepubliceerd. Dit kader was ook bij de gemeente bekend in 2002/2003 toen ze bezig was met het maken van het masterplan. In 2002 is door ARBM een vertaling gemaakt van dit kader (Thematische uitwerking, Schaap e.a. 2003) dat ook gebruikt is bij de toetsing van het masterplan Breda. Deze uitwerking was niet bekend bij de gemeente.

Respondent 4:

Het toetsingskader wordt elke dag verzonden door het Rijk, straks in de realisatiefase is er weer een nieuw. Het heeft een ad hoc karakter. In essentie is wat je van een stedenbouwkundig ontwerp vindt arbitrair.

Verbart (2004, pp. 51-65) noemt onder meer het gebruik van een *objectieve checklist* als één van de middelen om ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen. Het door het Rijk gehanteerde toetsingskader kan gezien worden als zo'n checklist. Om deze checklist zijn rol als communicatiemiddel (zoals in hoofdstuk 2 beschreven) te laten vervullen, moet het de juiste vragen stellen (vragen die betrekking hebben op de essentiële aspecten van ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties) zonder van te voren al de concrete antwoorden te geven. De vragen moeten uitnodigen tot discussie. In de interactie tussen de betrokken stakeholders en shareholders komen dan stap voor stap de tegenstellingen en conflicten op tafel en komen de specifieke kwaliteitsdimensies naar boven die voor de concrete locatie relevant zijn. Samen wordt aldus kwaliteit gedefinieerd.

In Breda is het toetsingskader nooit fysiek op tafel geweest in de overleggen en workshops met de gemeente. Uit de interviews en verslagen blijkt echter wel dat de aspecten waar de vragen over gaan volop aan de orde zijn geweest.

Respondent 8:

Je weet hoe architecten communiceren, die gaan niet van een lijstje oplepelen. Die zien iets op een tekening of schets en vragen waarom dat zo getekend is, en dan ontstaat er een dialoog waarbij mensen elkaar overtuigen. Al die aspecten zijn allemaal wel een keer aan bod gekomen in de verschillende workshops, niet alles hoeft een acht te krijgen. Op het eind pak je alles bij elkaar en zeg je: het is voldoende, alleen die en die puntjes nog verbeteren.

Onder meer Van Assche en Jacobs (2003, p. 254-258) wijzen op het meervoudige karakter van kwaliteit: wat voor de één een overzichtelijke stedelijke structuur is kan voor de ander een chaos zijn. Kwaliteit kan in hun opvatting geen inhoudelijk vertrekpunt zijn, maar is het eindpunt, het gevolg van (interactieve) uitwerking. De toetsingsvragen uit het globaal toetsingskader laten volop ruimte voor deze interactieve uitwerking. Het zijn immers vragen, het Rijk geeft in dit kader geen antwoorden of standpunten van hoe ze kwaliteit dan precies definieert. Hiermee accepteert het Rijk een zekere onvoorspelbaarheid van de uitkomst van de gebiedsontwikkeling. Dit betekent niet dat het Rijk niet stuurt, integendeel. Maar het Rijk kan niet zijn eisen eenzijdig opleggen aan de andere partijen. Wat in het toetsingskader staat is niet de wet die kan worden voorgeschreven (lees: hiërarchisch kan worden opgelegd), maar zijn besprekingspunten om samen over te onderhandelen.

Een fraaie illustratie van bovenstaande interactieve werking bleek uit een interview:

Respondent 4:

Mij verbaast het ten eerste dat in de toetsbrief en de onderliggende documenten opmerkingen staan die we zelf in de diverse workshops en overleggen voorafgaand aan de toetsbrief hebben geroepen. Dit wordt nu zo gepresenteerd alsof het kwaliteitsvoorstellen van het Rijk zijn.

Respondent 6:

Van Rijkszijde wordt echter juist aangegeven dat intensief wordt overlegd met de gemeente over de plannen, waardoor standpunten worden uitgewisseld en gedeeld. Het resultaat hiervan is vaak dat de gevoerde discussie bij de gemeente aanleiding geeft om aan plannen te sleutelen (soort voortschrijdend inzicht).

Andere genoemde doelen van het toetsingskader

In de voortgangsrapportages wordt het doel van het toetsingskader omschreven: “het is bedoeld om de inhoud van het masterplan te toetsen op zijn bijdrage aan de doelstellingen van het Rijk” Uit de interviews blijkt dat het toetsingskader – of in zijn algemeenheid de rijkstoetsen – ook soms voor andere doelen worden gebruikt:

Diverse respondenten

- Verantwoordelijkheidsregeling: met het toetsingsinstrument in de hand kan het Rijk in elke fase van het project eisen stellen. Mochten op enig moment fouten aan het licht komen, dan kan het Rijk altijd zeggen dat dit punt in de toets aan de orde is geweest en het Rijk daarom niet verantwoordelijk is.
- Legitimering bemoeienis met alles: aangezien het toetsingsinstrument voor alle aspecten wel een (ruime) toetsingsvraag bevat, kan het Rijk met het toetsingskader in de hand zich met alle aspecten van masterplan, vo, do en realisatie bemoeien.
- Onderhandelingsmiddel: In de overleggen tussen Rijk en gemeente gaat het vaak over ontwerpkeuzen, hier is uiteraard geld mee gemoeid. Vaak is degene die iets eist ook degene die ervoor moet betalen. De discussie gaat dan bijvoorbeeld over: wie moet nu betalen voor een fraaie overkapping van een perron? De eisen van V&W zijn “een illusoir middel van V&W om de NS te laten meebetalen” Kortom: als je basiseisen hard in een kader staan, dan hoef je daar niet zo snel op toe te geven. De hardste eisen zijn de wettelijke eisen, V&W probeert zoveel mogelijk zijn eisen op die manier op te schrijven.

Globaal/gedetailleerd

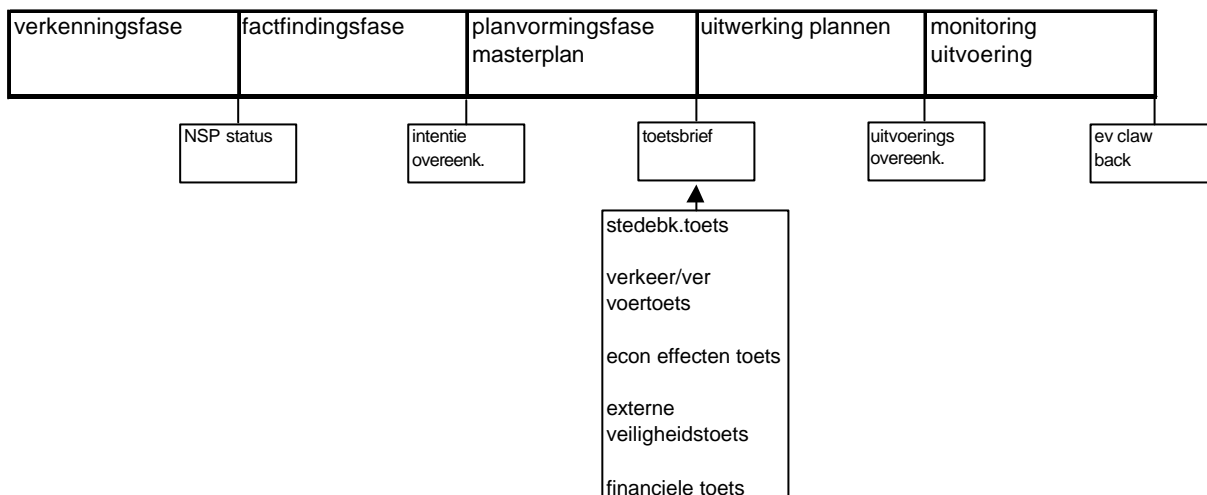
Uit interviews blijkt soms wel enige verbazing bij de gemeente over het detailniveau van sommige opmerkingen, zeker gezien de fase (masterplan) waarin er nog alleen een schetsontwerp van de terminal lag. Een voorbeeld uit een interview: er is geen kaartjesautomaat voorzien in de Noordelijke toegangshal.

Soms zijn de adviezen van het Rijk niet opgevolgd, voorbeeld is de zogenaamde late afbuiging van de busbaan, dit gaat niet anders vanwege niveauverschillen. Hier is de toetsing volgens een respondent soms tekort geschoten vanwege het ontbreken van specifieke kennis van de feitelijke kenmerken van het gebied. Nog een voorbeeld is de Speelhuislaan, die ARBM graag als aanvoerroute naar het station zou willen aanwijzen. De gemeente is hier echter op tegen: het is een woongebied en daar moet geen grote weg door die dat gebied doorsnijdt.

4.4 Het proces van de projectgebonden toetsing NSP-Breda

4.4.1 Inleiding en tijdsschema

In deze paragraaf van de casus Breda volgt een beschrijving van het toetsingsproces. In het voorgaande deel is de inhoud van de toetsen uitgebreid aan de orde geweest. In dit deel ligt de nadruk op het beschrijven van het toetsingsproces. Hierbij richt ik me op de periode rondom het formele toetsmoment. Uit interviews is namelijk gebleken dat sturing niet alleen plaatsvindt tijdens of door middel van de toets, maar juist ook daaraan voorafgaand. In de beschrijving van het toetsingsproces ligt de nadruk op het benoemen van sturingsmomenten en de wijze waarop die sturing tot stand komt.



4.4.2 Beschrijving procesverloop deelttoetsen

De planvormingsfase voor Breda loopt vanaf februari 2002, als de intentieovereenkomst is afgesloten. Hierna gaat Atelier Pro aan de slag met het maken van een masterplan en een schetsontwerp voor de terminal.

In de loop van 2003 vond een pré-toetsing plaats en op 18 december 2003 ontving de gemeente de definitieve toetsbrief. De ministers spreken hierin hun waardering uit over de kwaliteit van het masterplan en de vruchtbare samenwerking tussen Rijk en gemeente, en reserveren – onder voorwaarden – de NSP- en MIT-bijdragen zoals hieronder weergegeven. Op 30 mei 2005 is de uitvoeringsovereenkomst getekend, waarmee de definitieve toekenning van de rijksbijdragen plaatsvindt. Deze toekenning gebeurt op basis van een besluit van de ministers van V&W, Financiën en VROM, en krijgt de vorm van een subsidieverordening. Op gezette tijden zal het Rijk de voortgang met betrekking tot de realisatie van de plannen aan de hand van indicatoren monitoren. Indien de realisatie afwijkt van de overeengekomen plannen, zal het Rijk de gemeente vragen de plannen bij te sturen. In het uiterste geval is er de mogelijkheid de subsidieverstrekking te onderbreken of reeds verleende subsidiebedragen terug te vorderen.

Subsidie is in de literatuur een bekend beleidsinstrument. In hoofdstuk 2 is dit uitgebreid toegelicht. “De effectiviteit van dit beleidsinstrument komt vooral tot zijn recht in een beleidsomgeving (complex netwerk) waarin de overheid afhankelijk is van de medewerking van de te sturen actoren, voor de realisering van haar doeleinden.” aldus De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 45). Dit geldt ook voor de Nieuwe Sleutelprojecten. Dit zijn gemeentelijke projecten (gemeente is verantwoordelijk en draagt het risico) maar ze zijn voor groot nationaal belang: als ze slagen, dan dragen ze bij aan de realisatie van een aantal rijksdoelstellingen.

Een belangrijk kenmerk van subsidies (positieve incentives) is hun dubbele gezicht: de te sturen actor is vrij om al dan niet van de subsidie gebruik te maken, maar na toekenning houdt die vrijheid op, en zal de actor verplicht zijn een bepaald gedrag te vertonen. Dit is ook zo bij de NSP-subsidies. Gemeenten zijn vrij om al dan niet gebruik te maken van de NSP-subsidies, maar als ze er gebruik van maken, dan dienen zij hun plannen ter goedkeuring (toetsing) voor te leggen aan de subsidieverstrekking.

De allereerste vraag die ik de respondenten stelde was: zou het Rijk bij dit Sleutelproject aan tafel zitten, als er geen subsidie zou zijn?

Alle respondenten hebben deze vraag ontkennend beantwoord. Het zijn immers gemeentelijke projecten. Afgezien van de rol van V&W (die met de taakorganisatie ProRail verantwoordelijk is voor het station) is er geen enkele reden voor de gemeente om VROM of het Atelier Rijksbouwmeester uit te nodigen om mee te overleggen over hun project. Echter, dank zij de subsidie, zitten VROM en het Atelier wel aan tafel, en kunnen ze eisen dat rijksdoelstellingen voldoende worden meegenomen in de plannen.

Het inzetten van subsidies als een manier om een voet tussen de deur te krijgen bij de te sturen actor, duiden De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 59-72) aan als *netwerkmanagement*. Dit is een strategie voor sturing in complexe netwerken. Volgens deze auteurs worden incentives vaak in combinatie met andere beleidsinstrumenten ingezet, waardoor hun effectiviteit verbeterd wordt. Zo zullen *kengetallen* (prestatie indicatoren) vaak gekoppeld worden aan subsidies: als de te sturen actor de prestatie niet behaalt, dan vervalt de subsidie. In de NSP projecten is dit ook zo in de uitvoeringsovereenkomst beschreven. Als de gemeente eenzijdig afwijkt van de afspraken (de afspraken over bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit zoals vastgelegd in bijvoorbeeld een beeldkwaliteitsplan, VO en masterplan) dan zet ze daarmee de subsidie op het spel. Het Rijk heeft dan het recht om de subsidie terug te vorderen. Om de realisatie van de ruimtelijke kwaliteit te bewaken, moet de gemeente regelmatig rapporteren aan het Rijk. Het Rijk stuurt op afstand (monitoring) aan de hand van indicatoren.

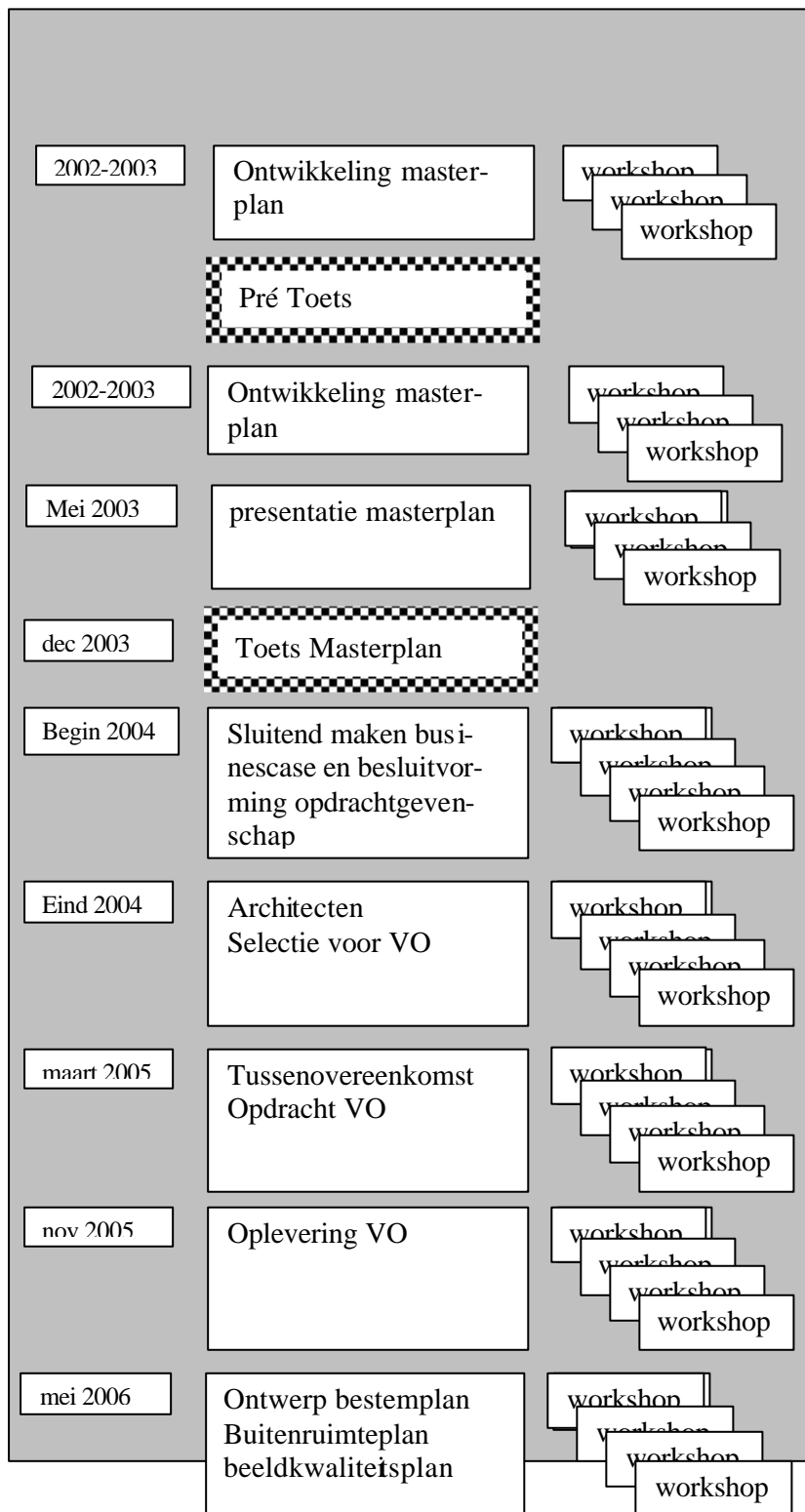
Een andere combinatie die De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen is *communicatie* met incentives. Door middel van communicatie (zoals voorlichting, deskundigenadviezen, technische ondersteuning e.d.) kan het stuursignaal dat van de incentive uitgaat, worden versterkt. Soms zijn deskundigenadviezen zelfs van meer waarde dan de subsidie. Tegelijkertijd zijn communicatieve instrumenten tweezijdig: ze hebben een antennefunctie en kunnen dus ook dienen om informatie omtrent gevoelens en wensen van de te sturen actoren te vergaren.

Bij NSP-Breda is zeker gebruik gemaakt van deze combinatie. De adviseurs van ARBM hebben in diverse workshops, vooroverleggen en expertmeetings hun stedenbouwkundige kennis ingebracht. Je zou kunnen zeggen dat deze adviezen op zichzelf (dus los van subsidie) al de ruimtelijke kwaliteit in de plannen verhoogd hebben.

Tegelijkertijd hebben de contacten – voorafgaande aan de formele toetsing – ertoe bijgedragen dat er bij het Rijk kennis werd opgebouwd om de toets goed te kunnen uitvoeren. Als deze kennis ontbreekt, ontstaat het risico van onrealistische adviezen. Ter illustratie:

Respondent 5:

Het rijksadvies is in een enkel geval duidelijk tekort geschoten, omdat de kennis van de feitelijke kenmerken van het gebied ontbrak. Bijvoorbeeld het advies om de busbaan in het noordelijk deel van het plan later te laten afbuigen gaat niet, omdat er dan een te groot niveauverschil moet worden overbrugd.



Stedenbouwkundige Toets

Op 18 juni 2003 heeft het Atelier Rijksbouwmeester de stedenbouwkundige toets uitgebracht. De toets is uitgevoerd op het Masterplan en het schetsontwerp van de Terminal.

Aangezien dit nog slechts schetsen waren, kon over een aantal aspecten, met name op het gebied van architectuur, nog niet veel gezegd worden.

Oorspronkelijk is Atelier Pro in opdracht van de gemeente en NS-Vastgoed aan de slag gegaan met het masterplan en het schetsontwerp. Toen in 2002 het concept masterplan voor het publieke debat naar buiten werd gebracht, is het Atelier aangeschoven.

Sinds maart 2002 is de Rijksbouwmeester betrokken bij NSP Breda. Eind 2002 en begin 2003, toen het planproces nog in volle gang was, heeft ARBM een eerste verkennende toets (pré-toets) uitgevoerd. Dit heeft geleid tot bijstellingen die in de loop van 2002 en 2003 zijn opgenomen in de plannen.

Na deze verkennende toets zijn ARBM (en ook de Rijksbouwmeester Jo Coenen persoonlijk) in diverse vergaderingen en sessies op de hoogte gehouden van de vorderingen. De adviezen van de Rijksbouwmeester waren daarbij vooral gericht op de ontwikkeling van de transferhal

en haar directe omgeving, maar ook op de aanhaking van het station op de stad, en de passage/onderdoorgang onder de ov-terminal (hoe zorg je ervoor dat de barrièrewerking van het spoor wordt doorbroken?).

Ook heeft de gemeente Breda in deze fase een *extern bureau* in de armen genomen (BGSV) om met name de ontwikkeling van de Bredase Spoorzone in een breder stedenbouwkundig perspectief te plaatsen. Dit bureau heeft er vooral aan bijgedragen om de stedenbouwkundige uitgangspunten scherp te krijgen.

Respondent 4:

Jo Coenen heeft hier een zeer belangrijke rol in gespeeld. Jo had met zijn intellectuele bagage een visie op de positionering van Breda in Europa. Atelier Pro was vooral een architectuurbureau en minder een stedenbouwkundig bureau. Daarnaast was de specifieke kennis binnen de gemeente onvoldoende aanwezig.

De inschakeling van Jo Coenen en het externe bureau BGSV brachten niet alleen inhoudelijk verbeteringen in het masterplan, maar hadden bovendien een heel positieve invloed op het verloop van het proces.

Respondent 4:

Na de eerste pré-toets heeft Jo Coenen allemaal gezegd wat niet goed was, samen met de mensen van BGSV. Dit had een heel goede invloed op het proces, dat niet lekker liep in die tijd. De standpunten van Atelier Pro en de NS kwamen namelijk niet overeen met wat de gemeente voorstond. Maar de gemeente kon ook niet duidelijk sturen, omdat ze haar eigen stedenbouwkundige uitgangspunten niet helder had. Vandaar de inschakeling van een extern bureau. Dit bureau communiceerde uitstekend met Jo Coenen (vonden elkaar gemakkelijk, zaten snel op één lijn) en hadden een goede invloed op Atelier Pro, dat eigenlijk zijn oren teveel liet hangen naar de NS.

De betrokkenheid van Jo Coenen als persoon was dus erg belangrijk voor het proces. Het Rijk heeft met de inschakeling van de Rijksbouwmeester *als persoon* een goede invloed gehad op het op één lijn krijgen van de verschillende partijen en op verbeteringen in het masterplan. De inschakeling van de Rijksbouwmeester kan gezien worden als een persoonsgericht sturingsinstrument van het Rijk.

De inschakeling van Bureau BGSV was een welbewuste keuze van de gemeente. Het bureau bracht specifieke stedenbouwkundige kennis in die de gemeente zelf onvoldoende in huis had en BGSV had in het verleden vaker met de Rijksbouwmeester samengewerkt. Deze sturingsstrategie van de gemeente kan gezien worden als netwerkmanagement: het welbewust incorporeren van nieuwe actoren waardoor de relaties met de te sturen actoren werden verbeterd.

In de fase vóór de formele toetsing zijn diverse formele en informele *overleggen* geweest tussen Rijk/ARBM en gemeente waarmee voeling onstond bij de gemeente hoe de toetsresultaten zouden uitvallen. De gemeente noemt hier vooral de twee bijeenkomsten waarbij Jo Coenen persoonlijk zijn kennis heeft ingebracht en invloed heeft aangewend.

De inbreng van ARBM kwam in overleggen naar voren die weliswaar voorzien waren, maar toch een ad hoc karakter hadden. De resultaten van de discussie tussen ontwerpers en mensen van het Atelier, werden omgezet in concept teksten en tekeningen voor het masterplan, waarna

deze in het projectleidersoverleg werden besproken. In het projectleidersoverleg zaten: projectleider VROM, projectleider V&W, NS Vastgoed en de gemeentelijke projectleider.

Respondent 5:

Zowel boven als onder de tafel zijn er genoeg mechanismen geweest die ervoor gezorgd hebben dat de toets goed ging.

In de fase *na* de formele toetsing heeft het bijna een jaar geduurd voordat begonnen kon worden met de architectenselectie. Dit hing samen met de discussie over het opdrachtgeverschap voor de ov-terminal: geen van de betrokken partijen wilde hier de verantwoordelijkheid voor nemen. Tegelijkertijd moest eerst de businesscase nog sluitend gemaakt worden voordat verder kon worden gegaan met de ontwerpfase.

Respondent 4:

De discussie over het opdrachtgeverschap van het station heeft veel tijd en frustratie opgeleverd. Vanaf 1995 is het niet meer duidelijk wie in Nederland verantwoordelijk is voor bouw van stations. Dit speelt de NSP-projecten parten, want wie stuurt nu wie aan, wie is de opdrachtgever? In Breda heeft de gemeente de verantwoordelijkheid genomen (in samenwerking met NS Vastgoed) om een masterplan van de grond te krijgen. De volgende stap was het VO, maar niemand wilde hier opdrachtgever voor zijn. Ondanks de veelheid aan betrokken partijen, die allemaal hun eisen hadden (dat wel) wilde niemand verantwoordelijkheid nemen of risico dragen. Toen heeft de gemeente dat maar gedaan. Het VO is eind 2005 opgeleverd en voor de uitwerking van het DO maken partijen wederom een terugtrekkende beweging. Afgesproken is nu dat ProRail dit gaat trekken en dat lopende het DO duidelijk moet worden wie de realisatie echt voor zijn rekening moet gaan nemen.

Nadat eind 2004 de businesscase sluitend was gemaakt en de gemeente de opdrachtgeversrol voor het VO had opgepakt, kon eindelijk de architect worden geselecteerd. Dit werd uiteindelijk Koen van Velzen, hoewel zijn visie duidelijk afweek van het ruimtelijk beeld van het station en zijn omgeving. Bij de architectenselectie is het Rijk betrokken geweest.

Respondent 4:

De gemeente heeft nadrukkelijk gevraagd aan Jo Coenen om voorzitter te worden van de selectiecommissie.

Opvallend is hier dat niet het Rijk, maar de gemeente zelf de Rijksbouwmeester vraagt om zijn inbreng. Dit is een voorbeeld van een hoog gewaardeerd deskundigenadvies (beleidsinstrument communicatie).

In februari/maart 2005 is de opdracht voor het VO verstrekt aan Koen van Velzen, die in de zomer van 2005 hiermee is gestart en het VO in november 2005 heeft opgeleverd. In het ontwerpproces was van te voren afgesproken met het Rijk dat er op gezette tijden afstemmingsmomenten zouden zijn. Telkens is hiervoor door het ontwerpteam teruggekoppeld aan ARBM en de Spoorbouwmeester, in het begin vaak tegelijkertijd, naderhand vooral vanwege agenda-problemen vaker separaat. Er zijn diverse *workshops* georganiseerd, vaak ad hoc, om met alle partijen te overleggen over de ontwerpproblemen, keuzen en oplossingen. In de workshop bijeenkomsten wisselde het ontwerpteam (waarin de architect, de gemeente, ProRail en NS Vastgoed) informatie uit met de andere betrokken partijen VROM, V&W en overige NS partijen (commercieel, winkels, stations) en ook met ARBM en de Spoorbouwmeester.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 64) spreken in dit verband van de sturingsstrategie serendipitisme. Hiermee bedoelen ze dat vanwege de complexiteit van het netwerk het niet altijd mogelijk is om zeer gericht te sturen. Met serendipitisme worden bewust omstandigheden gecreëerd, waardoor de kans dat een positief resultaat wordt geboekt vergroot wordt. Dit kan door bijvoorbeeld zoveel mogelijk contacten te onderhouden met de doelgroep, hierdoor veel informatie naar binnen te halen en relaties te creëren die de sturingsmogelijkheden vergroten.

Bij NSP-Breda zijn de vele afstemmingsmomenten die bewust in het proces zijn ingebouwd, manieren om de sturing van de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Concreet: de adviezen en opmerkingen die in de overleggen worden gemaakt zijn allemaal uitwerkingen rondom de aandachts- en zorgpunten uit de toetsbrief.

Na de toets van het VO is verder gewerkt aan het DO. Tegelijkertijd heeft de gemeente een ontwerp bestemmingsplan in procedure gebracht, met daarbij een beeldkwaliteitsplan (voor de gebouwde omgeving) en een buitenruimte plan (voor de niet gebouwde omgeving). De gemeente heeft deze plannen zelf ontwikkeld, maar zal ze nog wel bespreken met ARBM. Na besluitvorming in de stuurgroep zal de gemeente deze plannen in de zomer van 2006 ter visie leggen.

Er is afgesproken dat de relatie tussen ARBM en gemeente gecontinueerd wordt door de oprichting van een zogenaamd *kwaliteitsteam*, waarvan de eerste bijeenkomst nog moet worden afgesproken.

Ook zal er een zogenaamd "*Bouwmeestersoverleg*" worden gestart. De eerste bijeenkomst hiervan is in juni 2006 gepland, waarbij op de agenda staan het ontwerp bestemmingsplan, het beeldkwaliteitsplan en het buitenruimteplan. In de uitvoeringsovereenkomst worden afspraken gemaakt over de realisatie hiervan. Hiermee ligt voor een groot deel de nagestreefde ruimtelijke kwaliteit vast. De uitvoeringsovereenkomst, waarvan hieronder een gedeelte is weergegeven, is een voorbeeld van een *meerzijdige afspraak*: Het Rijk en de gemeente weten zich van elkaar afhankelijk en hebben met elkaar onderhandeld over de bepalingen van de overeenkomst en de voorwaarden voor subsidieverstrekking.

Via het Bouwmeestersoverleg blijft ook na de ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst de Rijksbouwmeester betrokken bij de verdere uitwerking van plannen en de realisatie ervan. In het Bouwmeestersoverleg, dat bestaat uit de Rijksbouwmeester, de Spoorbouwmeester en de gemeentelijke supervisor voor het plangebied, adviseert hij over de verwezenlijking van de ruimtelijke kwaliteit in het plangebied. De adviezen van het bouwmeestersoverleg zijn overigens niet bindend voor partijen. Na ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst zijn de kwaliteitscriteria concreter en soms hard vastgelegd. Het Rijk gaat meer op afstand sturen en beoordelen en bewaakt de gerealiseerde kwaliteit.

Samenvattend kan worden gesteld dat de architecten van ARBM veelvuldig bij de planvorming betrokken zijn geweest, zowel in de aanloop naar het masterplan, als in de periode na het masterplan, bij de architectenselectie en de totstandkoming van het VO. Belangrijke momenten voor wat betreft de invloed van ARBM op de plannen zijn geweest de positionering en stedenbouwkundige uitwerking van het masterplan (vanaf 2002 tot 2003) en de architectenselectie (eind 2004).

Rol en ingenomen positie van ARBM

De architecten/adviseurs van ARBM worden door de gemeente in de eerste plaats beschouwd als toetsers. Zij mogen bijdragen aan de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, maar de verantwoordelijkheid voor de plannen ligt heel duidelijk bij de gemeente.

Respondent 4:

Hier geldt: wie betaalt bepaalt. De gemeente loopt het risico en de verantwoordelijkheid voor de ov-terminal, dus die ontwerpt. Rekenen en tekenen gaan bij ons gelijk op. Soms zou ARBM het liefst mee willen tekenen, maar dat gebeurt hier niet.

Er zijn echter ook momenten dat ARBM boven zijn toetsende rol uitstijgt. Zo'n moment is er als de gemeente met ARBM probeert, om samen in het stedenbouwkundig plan te zoeken naar mogelijkheden om de geïnteresseerde Rechtbank te huisvesten.

Een ander voorbeeld is wanneer de Rijksbouwmeester (met BGSV) erin slaagt in 2002 het project uit een impasse te trekken door het stedenbouwkundig plan te verbeteren (meer positionering Breda) en het geharrewar en de discussies tussen met name NS, Atelier Pro en de gemeente te beëindigen.

ProRail is vanaf de fase na het masterplan structureel aangeschoven in het projectleidersoverleg en ontwerpteam. Tegelijkertijd moeten zij het VO toetsen. Dit leidde nogal eens tot verwarring bij de gemeente.

Respondent 4:

De gemeente is opdrachtgever voor de architect en ProRail is opdrachtgever voor het ingenieursbureau voor de ov-terminal. Het samenlopen van opdrachtgever/projectleider en toetsers was wel eens verwarrend.

Advies Spoorbouwmeester

De Spoorbouwmeester Rob Steenhuis gaf zijn beoordeling op 14 augustus 2003. Uit de interviews blijkt dat hij regelmatig en vaak tegelijk met de Rijksbouwmeester is aangeschoven in workshops. De Spoorbouwmeester vermeldt in zijn advies zelf ook dat voorafgaand aan zijn beoordeling hij meermalen overleg gevoerd heeft met betrokkenen, waardoor een compleet beeld is gevormd van de intenties van Rijk, gemeente en betrokken architect. De Spoorbouwmeester is op de hoogte van het advies van de Rijksbouwmeester en sluit zich hierbij aan. De Spoorbouwmeester participeert ook in het in juni te starten bouwmeestersoverleg

Economische Effectentoets

Door onderzoekers van Ecorys-NEI is in opdracht van VROM een zogenaamde Economische Effectentoets uitgevoerd. Het eindrapport is uitgebracht in mei 2003. Het gaat om de haalbaarheid van het programma, de economische aantrekkingskracht in het plan en de versterking van de economische structuur. Door de onderzoekers is niet overlegd met gemeente of Rijk over tussenresultaten. Het is eigenlijk een vrij afstandelijke toets aan de hand van de toetscriteria uit het toetsingskader, op het masterplan.

Uit interviews met de gemeente blijkt soms ook wel uit het advies dat ze van grote afstand hebben geadviseerd, zonder overleg met de gemeente.

De resultaten van de toets zijn overigens overwegend positief en vormen geen bedreiging voor het masterplan. Wel blijkt uit de interviews dat het advies op een enkel punt in strijd is met andere deeltoetsen. Met meer (voor) overleg zouden dit te voorkomen zijn geweest.

Respondent 5:

De economische toets zegt: doe minder kantoren en meer woningbouw, terwijl de geluidsnormen juist ervoor zorgen dat dit vaak niet kan.

Externe veiligheidstoets

In opdracht van de gemeente is door TNO een risico-analyse opgesteld om inzicht te krijgen in de risico's. Dit rapport is in de werkgroep risico-analyse van 15 juli 2003 besproken. De deelnemers aan de werkgroep zijn akkoord met de uitgangspunten en de bij de risico-analyse gehanteerde berekeningsmethodiek. Het rapport is door RIVM beoordeeld en goedgekeurd.

Het door TNO opgestelde rapport gaf aan dat er een overschrijding van de oriënterende waarde van het groepsrisico zou zijn. Aangezien in de toekomst gevaarlijke stoffen veel meer over de Betuweroute vervoerd zullen worden en bovendien ontwikkelingen in de wereldmarkt voor een afname van het vervoer zullen zorgen, levert dit aspect geen problemen op voor de Bredase plannen. Voor dit laatste punt heeft de Taskforce KIEV aan TNO opdracht gegeven aanvullende berekeningen te maken in relatie tot de risico-analyse Stationskwartier Breda. In een overleg tussen ProRail, V&W (DGG en DGP) en VROM is op 12 september 2003 de haalbaarheid van de maatregelen, die het effect van een ongeval kunnen verkleinen, beoordeeld. Op 15 september 2003 zijn de prognoses ten aanzien van vervoer van gevaarlijke stoffen in concept vastgesteld tussen ProRail, V&W en VROM. Vervolgens zijn ze in het directeurenoverleg Externe Veiligheid in november 2003 vastgesteld.

Ten aanzien van de luchtkwaliteit (onderzoek TNO) leveren de plannen geen problemen op, maar ten aanzien van geluid is er een locatie ten zuiden van het spoor waar de grens van 70dba wordt overschreden. In opdracht van de gemeente is er door Holland Railconsult op 19 mei 2003 een akoestisch onderzoek uitgevoerd op het masterplan Breda, waarin deze overschrijding werd aangetoond. Deze overschrijding dient teniet te worden gedaan door het nemen van afscherpende maatregelen of door aanpassing van het masterplan. Dit dient in de uitvoeringsovereenkomst te worden vastgelegd.

Samenvattend kan worden gesteld dat voorafgaand aan de formele externe veiligheidstoets intensief overleg is geweest tussen de betrokken partijen. Niet alleen is overlegd over de resultaten van de metingen, maar er is ook van te voren overeenstemming bereikt over de uitgangspunten en de meetmethoden.

5 Case beschrijving NSP-Arnhem

5.1 Inleiding

In deze casusbeschrijving beschrijf ik de sturing van ruimtelijke kwaliteit door het Rijk voor het NSP-project Arnhem. De analyse bestaat uit twee hoofdgedeelten:

- Inhoud van projectgebonden toetsing (paragraaf 5.3)
Hierin worden de vier verschillende deeltaetsen beschreven. Om de vraag: “op welke aspecten wordt gestuurd” te kunnen beantwoorden kijk ik allereerst naar de vraag of deze aspecten aandacht hebben gehad in de diverse toetsen. Naast de analyse op volledigheid (zijn alle aspecten uit het toetsingskader aan de orde geweest) besteed ik ook aandacht aan de opgetreden problemen en knelpunten van inhoudelijke aard, bij de sturing op ruimtelijke kwaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen ten aanzien van onduidelijkheid van de eisen van het Rijk, tegenstrijdigheid van eisen en dergelijke, die te relateren zijn aan het ingezette instrument toetsingskader.
- Proces van projectgebonden toetsing (paragraaf 5.4)
Naast de inhoudsanalyse besteed ik aandacht aan het toetsingproces. Ik beschrijf het feitelijk verlopen sturingsproces en het gebruik van sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën. Knelpunten en gevonden oplossingen komen eveneens aan de orde.

Zowel bij de inhoudsanalyse als de procesanalyse zal ik direct verbindingen leggen met de in hoofdstuk 2 behandelde theorie. In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste verbindingen nog eens herhaald, en gerelateerd aan de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. De onderzoeksgegevens zijn ontleend aan de diverse deeltaetsen en aan interviews met de rijksprojectleider, de gemeentelijke projectleider en de betrokken architecten van Atelier Rijksbouwmeester (ARBm). Ik start deze casusbeschrijving met een korte inleiding waarin ik de kenmerken en de planning toelicht.

5.2 Algemene kenmerken NSP-Arnhem

De plannen voor Arnhem Centraal dateren van voor 1990. Al in 1997 ging voor de eerste onderdelen de schop in de grond. In 2000 is het plan onder de vlag van de Nieuwe Sleutelprojecten gebracht. Inmiddels zijn de voorbereidingen voor de bouw van de nieuwe ov-terminal al getroffen.

Glooiend landschap

Het Sleutelproject omvat een relatief klein (20 hectare) maar uiterst complex gebied rondom Arnhem CS. Het gebied wordt gekenmerkt door hoogteverschillen oplopend tot 20 meter. In de nieuwe situatie worden de natuurlijke hoogteverschillen op een slimme manier benut om verkeersstromen te ontvlechten. In het ontwerp van Ben van Berkel (UN Studio) en Cecil Balmond (Arup) zijn alle functies in een glooiend landschap over elkaar heen gelegd. Kruisende verkeersstromen zijn tot een minimum beperkt en de voetganger staat centraal. Door inventief meervoudig ruimtegebruik is een publieke ruimte ontworpen waarbij aspecten als sociale veiligheid, korte verbindingroutes en heldere zichtlijnen bijdragen aan een hoge kwaliteit.

Stationsontwerp

De transferhal wordt gebouwd op een diepe, ondergrondse parkeergarage die inmiddels is gerealiseerd: kleurig, ruim en licht. Tussen het busstation en het spoor zijn twee kantoortorens van 70 meter hoogte gerealiseerd met een opvallende lichtgroene en azuurblauwe gevel. Boven het overdekte busplein komen kantoren. Het station zelf wordt aan de noordkant uitgebreid met een

vierde perron. De bestaande reizigerstunnel wordt aanzienlijk verbreed. De nieuwe ov-terminal met golvende lijnen en gebogen vormen in wanden, dak en vloeren, spreekt sterk tot de verbeelding. Het ontwerp leeft nu al onder de Arnhemmers, het wordt in internationale architectuurbladen geroemd en het is in 2005 goed geweest voor de Schreudersprijs voor innovatief, meervoudig en ondergronds ruimtegebruik. Het ov-terminalcomplex heeft alles in zich om uit te groeien tot een nieuw icoon van het Arnhemse centrum.

De stationsomgeving In de directe omgeving wordt de verkeerssituatie aanzienlijk verbeterd. De Oude Stationsstraat wordt vernieuwd en ingericht als winkelpromenade en voetgangersgebied. Deze straat wordt een belangrijke wandelroute tussen station en centrum. Parallel daaraan wordt de Nieuwe Stationsstraat aangelegd. Al eerder zijn belangrijke barrières in het netwerk van de stad weggenomen met de aanleg van de Willemstunnel en de verbreding van de Zijpse Poort. Als alles klaar is zal in het gebied een vastgoedprogramma van meer dan 110.000 vierkante meter zijn gerealiseerd: kantoren, winkels, horeca en woningen.

Volgend op de vernieuwing van het stationsgebied wordt de wijk Coehoorn-Noord aangepakt. hier wordt met enkele strategische doorbraken het stratenplan zodanig herzien, dat een betere aansluiting tussen het stationsgebied enerzijds en de rivieroever en het centrum anderzijds ontstaat. Langs deze route komt een gevarieerde programmatische invulling van kantoren, woningen en cultuur.

Proces en planning Arnhem

JAAR	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Intentieovereenkomst															
Toets Masterplan															
Uitvoeringsovereenkomst															
Start bouw OV Terminal															
Oplevering OV Terminal															
Realisatie NSP															

In mei 2003 heeft het Rijk ingestemd met het masterplan Arnhem Centraal en met het voorlopig ontwerp van de nieuwe ov-terminal. Er is een budget van €49 miljoen toegezegd. Voor een brede reizigerstunnel die op de terminal aansluit wordt door het Rijk aanvullend €35 miljoen besteed. Dankzij deze rijksbijdragen was de businesscase bijna rond en kon het proces, dat toen al in een vergevorderd stadium was, met het hoge ambitieniveau worden voortgezet. In januari 2005 is een uitvoeringsovereenkomst gesloten tussen de gemeente Arnhem, VROM en Verkeer en Waterstaat. Hieraan zijn complexe discussies vooraf gegaan, ondermeer over de commerciële functies in het station, de exploitatie van fietsenstallingen en de dekking van kosten voor kwaliteitselementen in het stationsgebied. In 2006 zal een vaststellingsovereenkomst met NS worden gesloten met daarin afspraken over grondruil en erfdiensbaarheden met betrekking tot het binnengebied van de ov-terminal. Daarin worden ook afspraken gemaakt over de exploitatie van het stationsgebied. Voor de terminal en de perrontunnel wordt in 2006 een definitief ontwerp gemaakt. Aan het eind van 2006 zal een openbare aanbesteding starten. Ondertussen wordt een tijdelijk station gebouwd en het oude station gesloopt. Voor enkele kantoorontwikkelingen in het NSP-gebied is een voorlopig ontwerp gemaakt. Andere programmaonderdelen bevinden zich nog in de initiatieffase.

5.3 De inhoud van de projectgebonden toetsing NSP-Arnhem

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wil ik onderzoeken welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit bij de toetsing van het masterplan Arnhem aan de orde zijn geweest. Ik doe dit aan de hand van de toetsbrief van 18 december 2003 en de onderliggende deelttoetsen. Ik start met de stedenbouwkundige toets, die bestaat uit het advies van het Atelier Rijksbouwmeester, het advies van de Spoorbouwmeester en de functionele toets van het RIB (Rail Infra Beheer, tegenwoordig Pro Rail). Vervolgens komt de verkeers- en vervoerstoets aan de orde, dan de economische toets en ten slotte de externe veiligheidstoets. De financiële toets behandel ik niet, omdat die geen aspecten van ruimtelijke kwaliteit bevat (in de driehoek zit dit op de hoekpunten middelen en marktqualiteit). De in het toetsingskader nog genoemde procesmatige toets is later vervallen, omdat die veel dubbelingen had met de andere toetsen.

Al deze toetsen bevatten aspecten van ruimtelijke kwaliteit en het is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen van belang welke van deze aspecten aan de orde zijn geweest in het sturingsproces. Zijn alle aspecten uit het officiële toetsingskader aan de orde geweest (volledigheid) Welke aspecten in het geconstrueerde analysekader zijn meegenomen in de toets en welke niet? Zijn er aspecten uit het geconstueerde analysekader, die geen deel uitmaken van het toetsingskader, en die toch aan de orde zijn geweest? Daarnaast is er ook aandacht voor de opgetreden problemen en knelpunten van inhoudelijke aard, bij de sturing op ruimtelijke kwaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen ten aanzien van onduidelijkheid van de eisen van het Rijk, tegenstrijdigheid van eisen en dergelijke, die te relateren zijn aan het ingezette instrument toetsingskader.

De inhoudsanalyse van de toetsbrief en de afzonderlijke toetsen, worden links en rechts aangevuld met de resultaten uit de interviews met de rijksprojectleiders, de architecten van ARBM en de betrokken gemeentelijke projectleiders. Uit deze interviews komen de specifieke ervaringen van deze actoren met het toetsingskader naar voren. Deze inzichten zijn belangrijk voor het begrip van de werking van de sturing door het Rijk met behulp van subsidies met daaraan gekoppeld toezicht.

5.3.2 Stedenbouwkundige Toets

Deze toets is gericht op de stedenbouwkundige kwaliteit van het plangebied, met specifieke aandacht voor functiemix, de kwaliteit van de openbare ruimte, de menselijke maat, sociale veiligheid en de aansluiting van het plangebied, met daarbinnen de Openbaar Vervoer Terminal op het omliggende stedelijke gebied.

De stedenbouwkundige toets bestaat uit drie bouwstenen:

- Stedenbouwkundige toets door ARBM, adhv de toetsvragen uit toetsingskader en de thematische uitwerking adhv de centrale thema's van het Rijk;
- Functionele toets door RIB (Rail Infra Beheer, later Pro Rail)
- Advies Spoorbouwmeester

In Hoofdstuk 3 zijn de toetsvragen en thema's uitgebreid aan de orde geweest. In deze tekst beperk ik me tot de analyse van de in de diverse toetsen vermelde aspecten, en de aandachts- en zorgpunten ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit.

Het Atelier Rijksbouwmeester volgt in haar advies *exact* het toetsingskader zoals dat in Hoofdstuk 3 is beschreven. Per toetsvraag (9 stuks hebben betrekking op de stedenbouwkundige kwaliteit) wordt een korte statement gegeven. Daarna volgt de thematische uitwerking met een uitgebreide toelichting. In deze thematische uitwerking wordt het masterplan geanalyseerd aan de hand van de aandachtspunten uit het “*Thematisch Raamwerk Ruimtelijk Stedenbouwkundige Toets*”. Ook hier volgt het advies voor Arnhem *exact* de indeling uit dit raamwerk. Het is opvallend dat de beoordeling van de stedenbouwkundige kwaliteit, toch een zeer breed en interpretabel begrip, zo nauwgezet en punt voor punt wordt beoordeeld.

Ook het RIB (Rail Infra Beheer, nu Pro Rail) heeft bij haar functionele toets een concreet handvat waarmee getoetst wordt: de Nota Basisstations en het programma van eisen van de ov-terminal Arnhem. De functionele toets zit in het toetsingskader onder de (enkele) vraag: “voldoet het treingedeelte van de ov-terminal aan de criteria zoals gesteld in de nota Basisstations?”. De Spoorbouwmeester heeft in zijn separate advies vooral de architectuur van de ov-terminal en een aantal functionele aspecten belicht.

Laten we aan de hand het analysekader uit hoofdstuk 2 de stedenbouwkundige toets nalopen. Per cel worden de aspecten die in de toets worden genoemd aangestipt. Hiermee krijg ik zicht op hoe tegen deze aspecten wordt aangekeken vanuit ARBM. Daarna besteed ik apart aandacht aan de opmerkingen die ARBM heeft, d.w.z. de zogenaamde zorg- en aandachtspunten. Deze punten beschouw ik als afwijkingen van het masterplan op de kwaliteitsnorm van het Rijk. Door deze zo expliciet te noemen, geeft het Rijk aan nog niet tevreden te zijn met deze planonderdelen. Dit (stuur) signaal is niet mis te verstaan. Het niet aanpassen van het masterplan kan immers uiteindelijk leiden tot het mislopen van de subsidie.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangename</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

De stedenbouwkundige toets besteedt aandacht aan alle cellen van de matrix, behalve aan cel 9.

Vak 1 (gebruikswaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

De transferhal dient als opstapplaats, overstapplaats en ontmoetingsplek. Het is één vloeiende ruimte, die door een vanzelfsprekende verdeling in loop-en rustzones de reizigers doet doorstromen, overstappen van de ene op de andere modaliteit en ze in staat stelt mensen te ontmoeten of juist in de transferhal met mensen af te spreken.

Het RIB vraagt aandacht voor de toegankelijkheid voor hulpdiensten (voorplein, hal en loopverbinding). Verder vanuit het pve aandacht voor de situering van de kiss&ride, deze dient bij de hoofdingang te zijn gesitueerd en de taxistandplaats op het voorplein. Dit is echter hier niet (meer) mogelijk. Beide voorzieningen liggen hier op niveau +1.

Verder aandacht voor de ontvlechting van vervoersstromen in de terminal en de strenge organisatie (ruimtelijke ordening) van commerciële functies, horeca in de looproute, waarbij voorkomen moet worden dat de open georganiseerde ruimte alsnog dichtslibt. Wel goed is volgens de spoorbouwmeester om een informatiebalie midden in de hal te situeren. Verder vraagt hij en ook RIB aandacht voor het beheer van de fietsenstalling.

Vak 2 (belevingswaarde/ efficiënte organisatie ov-terminal)

Het ontwerp zal een eigentijdse identiteit toevoegen aan de stad Arnhem, die strookt met de moderne treinreis en voldoet aan de kwaliteiten. Het stationsgebouw bestaat in hoofdzaak uit drie eenheden: de transferhal, het stadsbalkon en het horizontale kantoor. De eenheden vormen architectonisch en stedenbouwkundig een eenduidig volume en kennen een sterke onderlinge samenhang. De spoorbouwmeester roemt het ontwerp: de architectuur is van een hoogstaand karakter. Het RIB vraagt aandacht voor de sociale veiligheid, voor de gehele transferhal en in het bijzonder bij de onbewaakte fietsenstalling.

Vak 3 (toekomstwaarde/ efficiënte organisatie ov-terminal)

De transferhal, die op basis van een vervoersstroomanalyse is gedimensioneerd, zal in de eerste plaats functioneel in staat moeten zijn het toenemende reizigersaanbod te verwerken, ook op de lange termijn. Dit kan door het bieden van overzicht en zelfregulering, maar ook door het neerzetten van een gebouw dat voldoende ruim in haar jasje zit.

Het RIB wijst op de onderhoudbaarheid van de transferhal en de kosten die dit meebrengt.

Vak 4 (gebruikswaarde/ hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting stad op terminal)

Het gebied Arnhem Centraal kenmerkt zich door intensief grondgebruik, waarbij sprake is van een verviervoudiging van het programma ten opzichte van de huidige situatie.

De aanhakingen op de centrumzijde van de stad zijn stedenbouwkundig goed; er is een nieuwe verbinding via de Oude Stationsstraat en een bestaande route langs het stationsplein, terwijl de derde route naar het centrum gaat via Coehoorn-Noord. De oversteek naar de Coehoornstraat blijft echter problematisch, de barrière van de Utrechtsestraat blijft bestaan.

Vak 5 (belevingswaarde/ hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting stad op terminal)

De transferhal wordt in drie lagen gestapeld op een parkeergarage. Daaronder valt ook het stadsbalkon dat verticale en horizontale kantoren alsmede een zaalfaciliteit in het horizontale deel ontsluit. Het station zal haar herkenbaarheid krijgen door de nieuwe hoge kantoorschijven, waartussen de Eusebiustoren zichtbaar blijft wanneer je Arnhem Centraal vanuit het noorden nadert vanaf de Amsterdamseweg. Door het integreren van kantoor- commerciële- en woonfuncties wordt geprobeerd het vreemde lichaam te verankeren in de bestaande stad.

Zoals hierboven al aangehaald, zijn er barrières (Utrechtsestraat) in het geding. Ook het natuurlijke reliëf in Arnhem is een barrière, maar die is juist als thema genomen in het ontwerp van Van Berkel, en uitvergroot.

Vak 6 (toekomstwaarde/ hoogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting stad op terminal)

De nieuwe Stationsstraat die een groot deel van Arnhem Centraal zal ontsluiten, kent een intensief programma. De straat zal een wisselend karakter krijgen, van distributieweg tot woonstraat. De aanhechting van deze straat op de stad is tevens belangrijk voor het deelgebied Coehoorn-Noord. De vraag is of het masterplan hier flexibel genoeg is om een dergelijk kruispunt te kunnen dragen.

Vak 7 (gebruikswaarde/hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

Binnen is de transferhal te beschouwen als een voortzetting van het openbare binnengebied. De geplande openbaarheid is in het geding bij invoering van BTS (Beperkte Toegang Station). Veiligheid en openbaarheid strijden om voorrang.

Vak 8 (belevingswaarde/ hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

De kwaliteit van de openbare ruimte zit hem, naast in overzicht, ook in een beperkt materiaalenpalet (beton, staal en glas) dat vervolgens consequent dient te worden toegepast. Ook in de perrontunnel dient hierop te worden aangesloten om één taal te kunnen spreken, van perron tot stationsplein.

Vak 9 (toekomstswaarde/ hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat)

Niet gevonden

Zorg en aandachtspunten

- Aansluiting Terminal op Coehoorn-Noord
Het masterplan laat het maximaal haalbare zien, maar het probleem is hiermee niet opgelost. De Utrechtsestraat, druk bereden door alle busverkeer, bemoeilijkt de voetgangersroute tussen de transferhal en het NSP-gebied Coehoorn-Noord. De oplossing moet in de toekomst komen van de plannen voor Coehoorn-Noord om een adequate aansluiting te realiseren.
- Overgang transferhal-perrontunnel/perrons
Een naadloze aansluiting tussen de Transferhal en de perrontunnel is voor de kwaliteit van het totaal essentieel. Een uitwisseling tussen de ontwerper van de transferhal (UN Studio) en de ontwerper van tunnel en perrons (Holland Railconsult) is noodzakelijk.
- Openbaarheid
De consequenties voor het ontwerp van de eventuele toepassing van BTS (Beperkte Toegang Stations) dienen te worden onderzocht, zeker gelet op het huidige openbare karakter van de Transferhal.
- Levendigheid buiten kantooruren
Het is noodzakelijk dat de plinten van de hoogbouw op het stadsbalkon worden ingevuld met functies, die samen met de zalenfaciliteit boven de Transferhal, een sociaal veilig gebied buiten kantooruren kunnen garanderen.
- Visualisatie kwaliteit interieur
Een 3D visualisatie en/of perspectieven die zicht geven op de mogelijk kwaliteit van het interieur (lichtinval, zichtlijnen, rustplekken, hellende vlakken, trappen, vides enz.) is gewenst.

Conclusies Stedenbouwkundige Toets

Door het aflopen van alle cellen van ons analysekader heb ik kunnen constateren dat de stedenbouwkundige toets aan vrijwel *alle* aspecten aandacht heeft besteed. Niet gevonden is toekomstswaarde/hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat. Toekomstswaarde is sowieso het zwakst belicht. Daarentegen besteedt ARBM juist wel veel aandacht aan de ontvlechting van vervoersstromen (zowel binnen als buiten de terminal), intensief ruimtegebruik en het gevaar van overlast van opdringende commerciële functies, op de transferkwaliteit van de terminal.

Opvallend is dat in de Stedenbouwkundige Toets van het Atelier Rijksbouwmeester de toetsvragen uit het toetsingskader *exact* worden gevolgd en beantwoord. Daarna gaat het Atelier in op de uitwerking van de drie thema's van het Rijk (efficiënte organisatie ov-terminal, hoog-

waardig centrumgebied en hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat). Deze worden op de onderdelen uitgewerkt zoals die beschreven in de vertaling van het toetsingskader – de thematische uitwerking – en komen stuk voor stuk in de toets aan de orde en worden van antwoord voorzien. Dit wekt verbazing: een ruim begrip als stedenbouwkundige kwaliteit is blijkbaar in een stuk of 13 thema's terug te brengen.

5.3.3 Verkeers - en Vervoerstoets

De Verkeers- en Vervoerstoets is gericht op de functionaliteit en capaciteit van de Openbaar Vervoer Terminal en op de bereikbaarheid van de terminal en het omliggende NSP-gebied. Het gaat hierbij om de kwaliteit en functionaliteit van de toeleidende en uitgaande infrastructuur voor alle vervoersmodaliteiten en op alle schaalniveau's.

In Hoofdstuk 3 zijn de toetsvragen en thema's uitgebreid aan de orde geweest. In deze tekst beperk ik me tot de analyse van de in de diverse toetsen vermelde aspecten en de aandachts- en zorgpunten zoals in de toetsresultaten vermeld.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft een uitgebreid oordeel over de infrastructuurplannen rondom het station. De beoogde maatregelen in het masterplan worden besproken met het beoogde effect hiervan voor alle verkeersdeelnemers in het plangebied.

In termen van het analysekader beperkt deze verkeers- en vervoerstoets zich tot de gebruikswaarde van de ov-terminal. Hieronder vallen zowel de functionaliteit en de capaciteit van de terminal als de kwaliteit en functionaliteit van de toeleidende en uitgaande infrastructuur.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangename</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Vak 1 (gebruikswaarde/efficiënte organisatie ov-terminal)

Het huidige station, de buspleinen en de omliggende infrastructuur zijn verouderd en niet berekend op de huidige bezoekersstromen per openbaar vervoer, auto of fiets. De verwachte groei van het aantal reizigers leidt nog tot meer knelpunten in de doorstroming en tot minder comfort. Er is gebrek aan stallingsruimte voor fietsen. Er zijn geen duidelijke looproutes tussen station en binnenstad.

Het masterplan voorziet in oplossingen voor bovenstaande problemen.

De andere autocirculatie zorgt voor minder autoverkeer in de binnenstad (alleen nog voor bestemmingsverkeer). De ontsluiting van het station voor het stads- en streekvervoer wordt sterk verbeterd door de volledige herstructurering van de stationsomgeving tot één geïntegreerd knooppunt van openbaar vervoer. De verschillende vormen van openbaar vervoer worden samengebracht, waardoor er optimale overstapmogelijkheden tussen de verschillende vervoers-

modaliteiten wordt gerealiseerd. De ligging en de inrichting van de beide busstations wordt herzien, waardoor het gebied beter bereikbaar en ontsloten wordt.

Het bussvervoer (trolley) beschikt straks in het totale plangebied over een aaneengesloten netwerk van vrijliggende infrastructuur.

De conclusie is dat met het masterplan op een juiste wijze invulling wordt gegeven aan het rijksdoel op het NSP beleidsterrein verkeer en vervoer te weten: de integrale ontwikkeling van de betreffende stationslocaties tot hoogwaardige, multimodale ov-knooppunten.

Zorg en aandachtspunten

De voorgenomen afbraak van de vrijliggende busbaan vanaf de Nelson Mandelabrug naar het Willemsplein mag niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de huidige vlotte doorstroming van het openbaar vervoer naar en van Annhem Centraal. Reistijdverlies dient te worden voorkomen door middel van alternatieve gelijkwaardige doorstromingsmaatregelen.

Conclusies verkeers- en vervoerstoets

De toets besteedt uitgebreid aandacht aan de infrastructuur van en naar de terminal. De toets let vrijwel uitsluitend op gebruikswaarde. De naar mijn idee zeer relevante toekomstwaarde (flexibiliteit gezien de groeiende reizigers aantallen) komt niet expliciet in de toets naar voren.

De belevingswaarde komt mager aan de orde in het aspect sociale veiligheid (aan de parkeergarage onder het busplein moet bij het ontwerp rekening gehouden worden met het aspect sociale veiligheid).

5.3.4 Economische Effectentoets

Deze toets is gericht op de economische potenties van het plan, met daarbij aandacht voor de nationale en internationale concurrentiepositie, de plaats binnen de Deltametropool en de bestaande nationale stedelijke netwerken, de aandacht voor innovatie en toevoeging van nieuwe functies, de werkgelegenheidsaspecten en complementariteit op het schaalniveau van de nationale stedelijke netwerken.

In Hoofdstuk 3 zijn de toetsvragen en thema's uitgebreid aan de orde geweest. Hiervan zijn acht toetsvragen die onderdeel uitmaken van de economische toets. In deze tekst beperk ik me tot de analyse van de in de diverse toetsen vermelde aspecten en de aandachts- en zorgpunten zoals vermeld in de toetsresultaten.

De economische effectentoets heeft betrekking op de economische kolom.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangename</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Hoe ziet de economische effecten toets eruit in relatie tot het analysekader?

Vak 4 (gebruikswaarde/hogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

De haalbaarheid van het vastgoedprogramma wordt afgemeten aan de marktvrage. Het gaat dan enkel om kwantitatieve m² die dus niets zeggen over de term “hogwaardig”. Het aanbod kantoren (148.500) is ongeveer gelijk aan de prognose van de vrage naar kantoren (150.000): dus haalbaar. Stuwende bedrijvigheid is bedrijvigheid die niet van een (regionaal) bevolkingsdraagvlak afhankelijk is, die direct of indirect op internationale markten concurreert. Dit zijn vaak front-offices of hoofdkantoren in dit soort gebieden. In Arnhem is het programma vooral gericht op semi overheid en back office zakelijke diensten. Innovatie van de economische structuur is een andere indicator voor hogwaardige invulling. Het gaat met name om sectoren met hoge groeiverwachtingen, waarvan in Arnhem de verwachtingen bescheiden zullen zijn. Complementariteit met andere NSP-projecten (beconcurrering van elkaar) is een negatief aspect van hogwaardigheid. Hiervan is in Arnhem geen sprake, het concurreert niet met de andere projecten. Economische aantrekkingskracht (waardestijging vastgoed en aantrekken internationale bedrijvigheid) hoort ook thuis bij gebruikswaarde. Imago (ook een aspect van economische aantrekkingskracht) kunnen we bij belevingswaarde classificeren.

Voor NSP-Arnhem wordt een zeer gering percentage van bedrijven uit het buitenland verwacht (0-1%). Het NSP-project zal naar verwachting een verbetering van het imago van de Arnhemse binnenstad betekenen en er zullen ook locatievoordelen voor kantoorgebruikers optreden (waardestijging). Tenslotte de werkgelegenheid. Ook dit is een aspect van gebruikswaarde. Tot 2020 wordt voor Arnhem een toename van de regionale werkgelegenheid verwacht van 380 arbeidsplaatsen.

Vak 5 (belevingswaarde/ hogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

Imago effecten, hierbij gaat het om de betekenis van het plan voor het imago van een stad.

Voor Arnhem biedt NSP een oplossing voor de beperkte uitstraling van de binnenstad als hogwaardige werklocatie. Vooral de ontwikkeling van het WTC kan Arnhem een meer regionaal imago geven.

Vak 6 (toekomstwaarde/ hogwaardig stedelijk centrumgebied en aansluiting terminal op stad)

In de economische effectentoets werden geen aspecten aangetroffen die betrekking hebben op de toekomstwaarde van het stedelijke centrumgebied.

Door het aflopen van alle cellen van het analysekader heb ik kunnen constateren dat de economische toets vrijwel alleen aan de gebruikswaarde van de kolom Economische Vitaliteit aandacht heeft besteed. Opvallend is dat er hoegenaamd geen aandacht is voor de toekomstwaarde van het economische facet. Te denken valt dan aan bijvoorbeeld de agglomeratievoordelen die er kunnen ontstaan als gevolg van de diversiteit aan functies. Ook flexibiliteit (het vermogen te reageren op veranderende markten en maatschappelijke trends) komt niet in de toets voor.

Zorg en aandachtspunten

Er zijn geen zorg- en aandachtspunten. In de toetsbrief staat dat Arnhem de economische effecten optimaliseert conform het niveau van de criteria van het Rijk. Het perspectief van de HSL-Oost in combinatie met de vestiging van een World Trade Centre zal zorgen voor belangrijke imago- en uitstralingseffecten. Arnhem zal zich ontwikkelen van een regionaal tot een meer bovenregionaal concurrerend niveau.

Conclusies Economische Effectentoets

Door het aflopen van alle cellen van ons analysekader hebben we kunnen constateren dat de economische effecten toets vrijwel uitsluitend aandacht besteedt aan de gebruikswaarde van de kolom Economische Vitaliteit. Belevingswaarde (imago) komt er bekaaid af en toekomstwaar-

de aspecten zijn niet gevonden. De economische toets heeft wat dat betreft precies de toetsingsvragen uit het toetsingskader gevolgd, in die zin kan hier herhaald worden wat in hoofdstuk 3, bij de kritische beschouwing over het toetsingskader, hierover al werd gezegd.

5.3.5 Externe Veiligheidstoets

Vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen door de toekomstige HSL-stations is deze toets gericht op de toetsing van projecten aan de normen en waarden die gesteld worden uit oogpunt van externe veiligheid. Tot deze toets behoren verder ook toetsingen op de normen t.a.v. interne veiligheid, geluidhinder, luchtkwaliteit en bodemkwaliteit en tenslotte toetsing van het plan aan het vigerende rijksbeleid voor vrijwaringszones infrastructuur.

In Hoofdstuk 3 zijn de toetsvragen en thema's uitgebreid aan de orde geweest. Hiervan zijn drie toetsvragen die onderdeel uitmaken van de veiligheidstoets. In deze tekst beperk ik me tot de analyse van de in de diverse toetsen vermelde aspecten en de aandachts- en zorgpunten die in het toetsresultaat vermeld zijn.

De veiligheidstoets heeft betrekking op de rij gebruikswaarde, waarin fysieke veiligheid, verkeersveiligheid, sociale veiligheid, hinder e.d. een plaats hebben. Tegelijkertijd zitten in de veiligheidstoets aspecten van duurzaamheid, ecologie en milieu, die meer de toekomstwaarde vertegenwoordigen. Ook wordt in de toets uitdrukkelijk rekening gehouden met toekomstige afname van het goederenvervoer over het spoor, door de ingebruikname van de Betuwelijn. Ook voor de geluidsbelasting en de luchtkwaliteit wordt een doorkijk gedaan naar de toekomst (2010). De veiligheidstoets richt zich op zowel de knoop, als de plaats en op alle functies wonen, werken en voorzieningen.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies:</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangemen</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

Uitwerking voor Arnhem:

- Externe veiligheid
Er is geen overschrijding van het plaatsgebonden risico, maar wel van het groepsrisico. Een reductie van het transport van gevaarlijke stoffen na ingebruikname van de Betuweroute leidt tot voldoende bijstelling, waardoor het groepsrisico niet meer overschreden wordt.
- Zelfredzaamheid rampenbestrijding
Er is een rapport opgesteld voor het voorkomen en bestrijden van een ongeval met gevaarlijke stoffen, waarmee voldaan wordt aan de norm.
- Geluidskwaliteit
De geluidsnormen worden gehaald.

- Luchtkwaliteit
Er is overschrijding van stikstofoxyde en fijn stof. Door het uitvoeren van maatregelen, waarover de gemeente nog in een te maken nota luchtkwaliteit zal rapporteren, kan dit probleem worden opgelost.

Hoe ziet de externe veiligheidstoets eruit in relatie tot het analysekader?

In de toets wordt onderzocht of het vervoer van gevaarlijke stoffen te combineren is met de plannen voor uitbreiding van wonen, werken en voorzieningen rondom het station. Het gaat om de combinatie van het gebruik als vervoersknoep en het gebruik als vestigingsplaats. Het gaat om in het onderzoek tegelijkertijd om het gebruik van de spoorinfrastructuur, de functies in het stedelijk centrumgebied en de kwaliteit van de openbare ruimte. In de toets zitten expliciet toekomstwaarde aspecten, zoals een inschatting in de toekomst van de ontwikkeling van het goederenvervoer over spoor (externe veiligheid) en inschattingen over de geluidskwaliteit en luchtkwaliteit in 2010. Aspecten van sociale veiligheid worden niet meegenomen in deze toets.

Zorg en aandachtspunten

Zonder maatregelen zijn er overschrijdingen van de norm voor externe veiligheid en luchtkwaliteit.

Voor Externe veiligheid dient een aanvaardbaar niveau te worden bereikt door het treffen van de maatregelen vermindering vervoer gevaarlijke stoffen (na Betuwelijn) en rampenbestrijding. Voor luchtkwaliteit dient de geringe overschrijding van stikstofdioxyde eveneens met een nog nader te concretiseren maatregel te worden opgelost.

Conclusies Externe Veiligheidstoets

Geconcludeerd kan worden dat de externe veiligheidstoets uitsluitend betrekking heeft op de wettelijke normen voor geluid, lucht en externe veiligheid. Getoetst wordt of het programma uit het masterplan past binnen deze wettelijke kaders. Geen aandacht wordt er besteed aan verkeersveiligheid en sociale veiligheid. Deze veiligheidsaspecten komen echter al aan de orde in de verkeers- en vervoerstoets en in de stedenbouwkundige toets.

5.3.6 Slotconclusies Sturing Ruimtelijke Kwaliteit (inhoud)

In de voorgaande paragrafen heb ik onderzocht welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit aan de orde zijn geweest in het Sleutelproject Arnhem. Hiervoor zijn alle vier de toetsen puntsgewijs afgelopen. In deze subparagraaf beschrijf ik de conclusies. Het eerste punt is de *volledigheid* van de toets.

Volledigheid Toetsing

Zijn alle aspecten uit het officiële toetsingskader aan de orde geweest (volledigheid)?
Welke aspecten in het geconstrueerde analysekader zijn meegenomen in de toets en welke niet? Zijn er aspecten uit het geconstrueerde *analysekader*, die geen deel uitmaken van het toetsingskader, en die toch aan de orde zijn geweest?

In de onderstaande samenvattende tabel is met letters aangegeven welke aspecten door welke toetsen zijn afgedekt.

Met de letter A wordt de stedenbouwkundige toets aangegeven (incl functionele RIB toets)

Met de letter B wordt de verkeers- en vervoerstoets aangegeven

Met de letter C wordt de economische effectentoets aangegeven

Met de letter D wordt de externe veiligheidstoets aangegeven

Met een accent (bijvoorbeeld A') wordt aangegeven of het aspect ook een zorg- en aandachtspunt opleverde. Uit het overzicht blijkt waar overlap (sommige cellen van de matrix worden dubbel of driedubbel getoetst) zit, en waar niet of vrijwel niet getoetst is.

<i>Dimensies:</i>	<i>vervoerswaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangemen</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	A' B' D'	A C' D'	A D'
Belevingswaarde	A' B'	A C	A
Toekomstwaarde	A D'	A D'	D'

Geconcludeerd kan worden dat er geen velden zijn van het analysekader die in het geheel niet in de uitgevoerde toetsen voorkomen. Er zijn echter wel een paar omissies:

4. er is geen aandacht voor de toekomstwaarde van de openbare ruimte, behalve als het gaat om harde milieueisen zoals externe veiligheid. Duurzaamheid van materialen vinden we alleen terug in de RIB toets voor de transferhal.
5. ook de economische toets besteedt geen aandacht aan de toekomstwaarde.
6. de toetsen zitten vooral bij gebruikswaarde van het knooppunt en de stedelijke omgeving. Hier bestaat dus het risico van dubbele of driedubbele eisen, uit de verschillende deelttoetsen, die op elkaar worden gestapeld of zelfs met elkaar in tegenspraak zijn. Dit punt wordt hieronder nader uitgewerkt.

Uitgebreidheid/beperktheid toetsing

Het masterplan is niet alleen op (vrijwel) alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit getoetst, maar deze toetsing is ook zeer uitgebreid geweest. Om een beeld te geven: voor de stedenbouwkundige toets is gewerkt met de toetsvragen (10 stuks), met de thematische uitwerking (8 items vanuit 3 thema's) en nog eens vijf architectonische opmerkingen. Het geheel is beschreven in een samenvattend oordeel, een uitgebreid oordeel en een toelichting hierop. Hier komt nog bovenop het oordeel van de spoorbouwmeester (6 punten).

Het meest uitgebreid is echter de functionele toets van het RIB, alleen al de genoemde aandachtspunten obv het pve bestaan uit 80 aspecten, hier komen dan bij de aandachtspunten uit de nota basisstations (13). Samen vormt dit de stedenbouwkundige toets.

Statische en dynamische kwaliteitseisen

Het Rijk tracht te sturen op een veelheid aan aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Sommige aspecten zijn van meet af aan zeer concreet te benoemen. Dit zijn bijvoorbeeld technische eisen uit de Nota Basisstations en het programma van eisen. Voorbeelden hiervan zijn: de minimale breedte van trappen (2.40m), het aantal taxi standplaatsen, het aantal parkeerplaatsen voor de bussen, het toepassen van roltrappen bij hoogteverschillen die groter zijn dan 2 m. enz. Uit de interviews blijkt dat RIB deze eisen ook onverkort vasthoudt, alleen in uitzonderlijke gevallen

wordt akkoord gegaan met alternatieve oplossingen. Een voorbeeld hiervan in Arnhem is de situering van kiss&ride en taxi's op niveau +1, hetgeen in strijd is met de hard geformuleerde, statische eis van ProRail dat deze gesitueerd moeten zijn bij de hoofdingang. Dit gebeurt niet, omdat het in de gegeven situatie niet (meer) mogelijk is hieraan nog te voldoen.

Uit interviews blijken verschillen tussen V&W en VROM als het gaat om het inbrengen van eisen.

Respondent 6:

VROM schrijft niet de zaken voor, dat gaat in onderling overleg, maar V&W doet dit wel (op hun dingen) en de NS ook. Zij stellen harde eisen, zeker aan het begin. Zij zeggen: "onze regels zijn zo strikt dat we er er niet vanaf kunnen wijken". VROM is wat flexibeler: het proces moet doorgaan.

V&W/RIB hanteert dus vooral statische kwaliteitseisen, en houdt hier ook hard aan vast. Dit komt overeen met de inzichten van Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, pp 157-174) (zie hoofdstuk 2) waarbij ze de koppeling leggen tussen harde sturing en statische kwaliteitseisen. De auteurs leggen ook een verband met de tijd: in een project worden hoe langer hoe meer dynamische eisen omgevormd tot statische kwaliteitseisen. Bij V&W/RIB is zo'n beweging niet waar te nemen, zij hanteren van meet af aan statische eisen, eigenlijk alsof al hun eisen wettelijke eisen zijn, waarvan niet kan worden afgeweken.

Ook kijkt VROM breder, integraler, naar de aspecten van ruimtelijke kwaliteit dan V&W dat doet. V&W beperkt zich meer tot de functionele eisen.

Respondent 1:

Een duidelijk verschil tussen VROM en V&W bleek bijvoorbeeld bij de discussie over ontwerp van de fietsenstalling. Hier waren twee alternatieven voor: een goedkoop ontwerp in één laag en een duurder ontwerp in twee lagen. De goedkopere oplossing voldeed aan de basiseisen van V&W, dus die gingen daarvoor. Nadeel van deze oplossing was dat deze risico's met zich meebracht ten aanzien van de sociale veiligheid. VROM heeft toen gekozen voor de duurder oplossing, omdat hiermee de sociale veiligheid gediend was en het ontwerp fraaier was (twee lagen en in niveau oplopend).

Daarnaast zijn er een groot aantal kwaliteitseisen die niet van te voren precies in een getal te vangen zijn. Dit geldt met name voor stedenbouwkundige en architectonische aspecten. In de vertaling van ARBM van de hierop betrekking hebbende toetsingsvragen is een poging gedaan om deze vragen wat meer te operationaliseren. De thema's kunnen in dit geval goed worden beantwoord door ARBM in de beschrijving van het uitgebreide oordeel en een toelichting hierop. Er ligt in Arnhem immers niet alleen een masterplan, maar er is al een sterk, tot de verbeelding sprekend Voorlopig Ontwerp van Ben van Berkel. In dit ontwerp zijn al een groot aantal ruimtelijke kwaliteiten opgenomen. Dit beperkte de sturingsmogelijkheden voor het Rijk. Anderzijds kan uit de toetsbrief en de interviews worden opgemaakt, dat het ontwerp kwalitatief dermate sterk was, dat partijen hier vrij snel achter gingen staan.

Respondent 2:

Medio 2002 ontstond vrij snel een akkoord tussen alle partijen over het Voorlopig Ontwerp van Ben van Berkel. We waren er over verbaasd dat ondanks twistpunten als BTS (Beperkt Toe-

gangs Systeem), bereikbaarheidseisen voor alle vervoersmodaliteiten, allerlei programma van eisen basisstations zaken die er onvoldoende inzaten, het concept van het gebouw overeind is gebleven. Het Rijk heeft nog gekeken of noodzakelijke aanpassingen nog zouden leiden tot vermindering van de ruimtelijke kwaliteit. Uiteindelijk was men bevend over het ontwerp en is er een positief advies gegeven.

Na de zomer van 2002 werkt UN Studio het VO uit tot een zogenaamd ruimtelijk DO. De architecten van Atelier Rijksbouwmeester worden hier overigens frequent in betrokken (zie hierover meer in de procesbeschrijving).

Omdat er al een DO ligt, en veel kwaliteiten hiermee zichtbaar vastlagen, konden veel toetsvragen (positief) worden beantwoord. In het samenvattend en het uitgebreide oordeel van het Atelier Rijksbouwmeester, wordt met tekst toegelicht hoe in Arnhem bijvoorbeeld het slechten van barrières wordt gerealiseerd. Zo ook ten aanzien van de ontvlechting van vervoersstromen, het logo en de architectuur van de Terminal enz. Nog enkele aspecten zijn in dit stadium nog onvoldoende zichtbaar om al tot een (positief) oordeel te komen, bijvoorbeeld de aansluiting van de stationslocatie op Coehoorn-Noord. Mogelijk zit de oplossing in het (nog te maken) masterplan Rijnboog, waarvan de nodige inspanningen worden verwacht. Ook vraagt ARBM om een 3D visualisatie om zaken als lichtinval, zichtlijnen, rustplekken, hellende vlakken, trappen en vides goed te kunnen beoordelen.

In de periode na de formele toets werkt de architect verder aan het DO, waarbij het Rijk vooral stuurt op de ruimtelijke kwaliteit via het Bouwmeestersoverleg.

Respondent 1:

In deze periode lagen de problemen vooral op financieel vlak. Ook kwam de NS telkens met nieuwe eisen, die weer in het DO moesten worden opgenomen. Het DO van 2002 was nog een alleen een ruimtelijk DO, dit was nog niet doorgewerkt op constructies en installaties. In het Bouwmeestersoverleg kwamen de punten uit de toetsbrief weer aan de orde, ondermeer de situering van de kiss&ride, sociale veiligheid en de aanhechting van de Terminal op de stedelijke omgeving.

Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, pp 157-174) beschrijven hoe in stedelijke ontwikkeling de dynamische kwaliteiten steeds meer vastgelegd raken, statischer worden, naarmate het proces verstrijkt. Dit is in Arnhem ook het geval. Gaandeweg het proces beginnen dus de kwaliteiten steeds concreter vorm te krijgen. Maar veel ligt al vanaf het begin vast. Toen het Rijk betrokken raakte lag er immers al een VO, en waren vele aspecten van ruimtelijke kwaliteit al ingevuld, statisch gemaakt. Dit was niet meer van tafel te krijgen door het Rijk.

In het oordeel van de Rijksbouwmeester staat bijvoorbeeld: “De Rijksbouwmeester is pas betrokken geraakt bij NSP Arnhem nadat er reeds enkele majeure beslissingen waren genomen. Zo waren er reeds beslissingen genomen over de voorgestelde hoogbouw. Het silhouet van de stad Arnhem zal dientengevolge een ingrijpende wijziging ondergaan.” Eigenlijk vindt de Rijksbouwmeester de hoogbouw te fors voor de schaal van de omgeving.

In dit verband kan ook genoemd worden de situering van de kiss&ride op niveau +1, die ook niet (meer) te wijzigen was. Beide voorbeelden illustreren dat in 2002 belangrijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit niet meer te sturen waren door het Rijk.

Toetsingskader en Toetsbrief zijn instrumenten voor het Rijk, om de ruimtelijke kwaliteit te sturen. In dit verband is de volgende uitspraak van een respondent opmerkelijk, omdat hij deze relatie precies omdraait.

Respondent 2:

Het plan van Ben van Berkel heeft *geholpen* bij het opstellen van de toetsbrief en de beantwoording van de toetsvragen. Achter de ontwerpen van Van Berkel zitten hele analyses, die eraan vooraf gaan. Bij de stedenbouwkundige toets gaat het erom: “waarom is dit nu goed?” In dit geval zie je dat het ontwerp overtuigt.

Tegenstrijdigheid van eisen

Soms zijn de eisen die de Rijkspartijen stellen aan het project met elkaar in spanning. Bijvoorbeeld als het gaat om de verblijfskwaliteit van de perrons. VROM wil hier dat de reizigers enigszins beschut zijn voor het klimaat. V&W/ProRail zegt: “nee, voor het basisstation hoeft dat niet.”

Een ander voorbeeld is de omvang van het aantal m² commercieel vastgoed. Om de gaten in de businesscase te dichtten kan het helpen om veel commercieel vastgoed op te nemen, maar dit kan nadelig zijn voor de stedenbouwkundige kwaliteit (het ondersnemen van het stationslogo door te hoge en te omvangrijke commerciële gebouwen).

Een heftig discussiepunt in de NSP-Arnhem is de situering van de kiss&ride. Volgens het advies van V&W/ProRail voldoet de gekozen oplossing omdat volgens het programma van eisen deze nabij de hoofdingang moet zijn gestueerd. Het ontwerp voldoet hier niet aan. In de gegeven situatie is het echter niet meer mogelijk aan deze eisen te voldoen. De oplossing die nu in het ontwerp is meegenomen is door de diverse partijen geaccepteerd. Weliswaar op niveau +1 maar dicht bij de hoofdingang en bovendien is getracht om met de vide de zichtbaarheid te vergroten. ARBM ziet deze situering als een goed voorbeeld van ontvlechting van vervoersstromen, dus die waren hiervan voorstander.

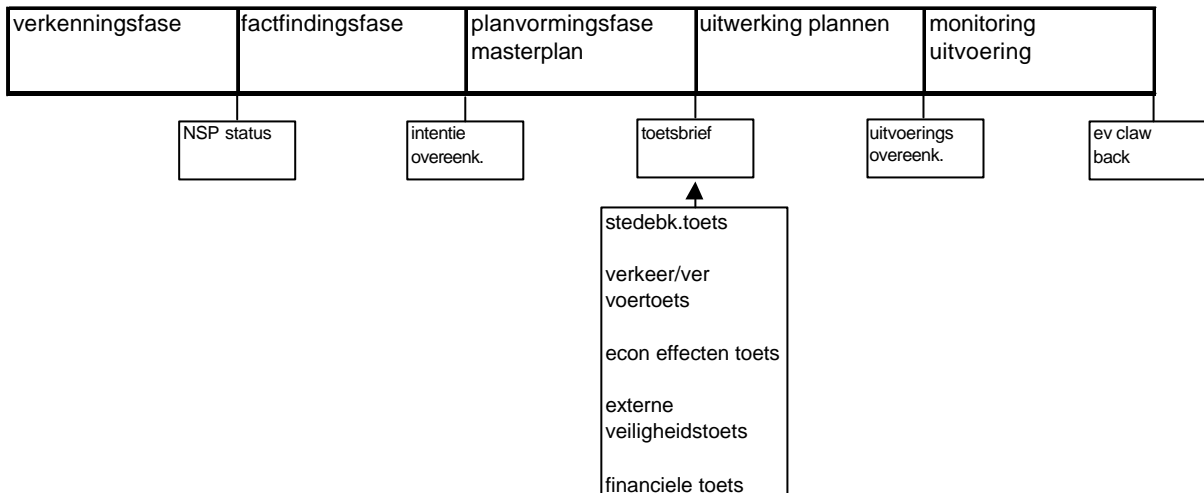
Nog een voorbeeld is de aansluiting tussen perrontunnel en transferhal, die essentieel wordt genoemd voor de kwaliteit. Aangezien de NSP-projectgrens loopt over de scheidslijn tussen terminal en perrontunnel, is goede afstemming met Holland Railconsult, in opdracht van RIB de ontwerper van de perrontunnel, absoluut noodzakelijk.

Hoewel zowel de Rijksbouwmeester als de Spoorbouwmeester beiden kijken naar architectuur en stedenbouwkundige kwaliteit, zijn er tussen beide adviezen/oordelen geen tegenstrijdigheden gevonden.

5.4 Het proces van de projectgebonden toetsing NSP-Arnhem

5.4.1 Inleiding en tijdschema

In deze paragraaf van de casus Arnhem volgt een beschrijving van het toetsingsproces. In het voorgaande deel is de *inhoud* van de toetsen uitgebreid aan de orde geweest. In dit deel ligt de nadruk op het beschrijven van het toetsingsproces. Hierbij richt ik me op de periode rondom het formele toetsmoment. Uit interviews is namelijk gebleken dat sturing niet alleen plaatsvindt tijdens of door middel van de toets, maar juist ook daaraan voorafgaand. In de beschrijving van het toetsingsproces of sturingsproces ligt de nadruk op het benoemen van sturingsmomenten en de wijze waarop die sturing tot stand komt.



In de beschrijving van het toetsingsproces of sturingsproces ligt de nadruk op het benoemen van sturingsmomenten en de wijze waarop die sturing tot stand komt. Het gaat hierbij om sturing van ruimtelijke kwaliteit door het Rijk.

5.4.2 Beschrijving procesverloop deoltoetsen

De plannen voor Arnhem dateren al van voor 1990, in 1997 waren de eerste onderdelen al in uitvoering. In 2000 is het (lopende) project onder de vlag van de NSP gebracht. Vanaf dat moment pas raakt het Rijk betrokken bij dit project. In februari 2002 vond een pre-toetsing plaats van het project, dat zich toen immers al in een vergevorderd stadium bevond. Op 26 mei 2003 hebben de ministers hun waardering uitgesproken over de kwaliteit van de planvoorbereiding en de vruchtbare samenwerking tussen Rijk en gemeente, en hebben zij – onder voorwaarden – ingestemd met het Masterplan Arnhem Centraal en het ontwerp van de ov-terminal en op basis daarvan de NSP en MIT-bijdragen gereserveerd.

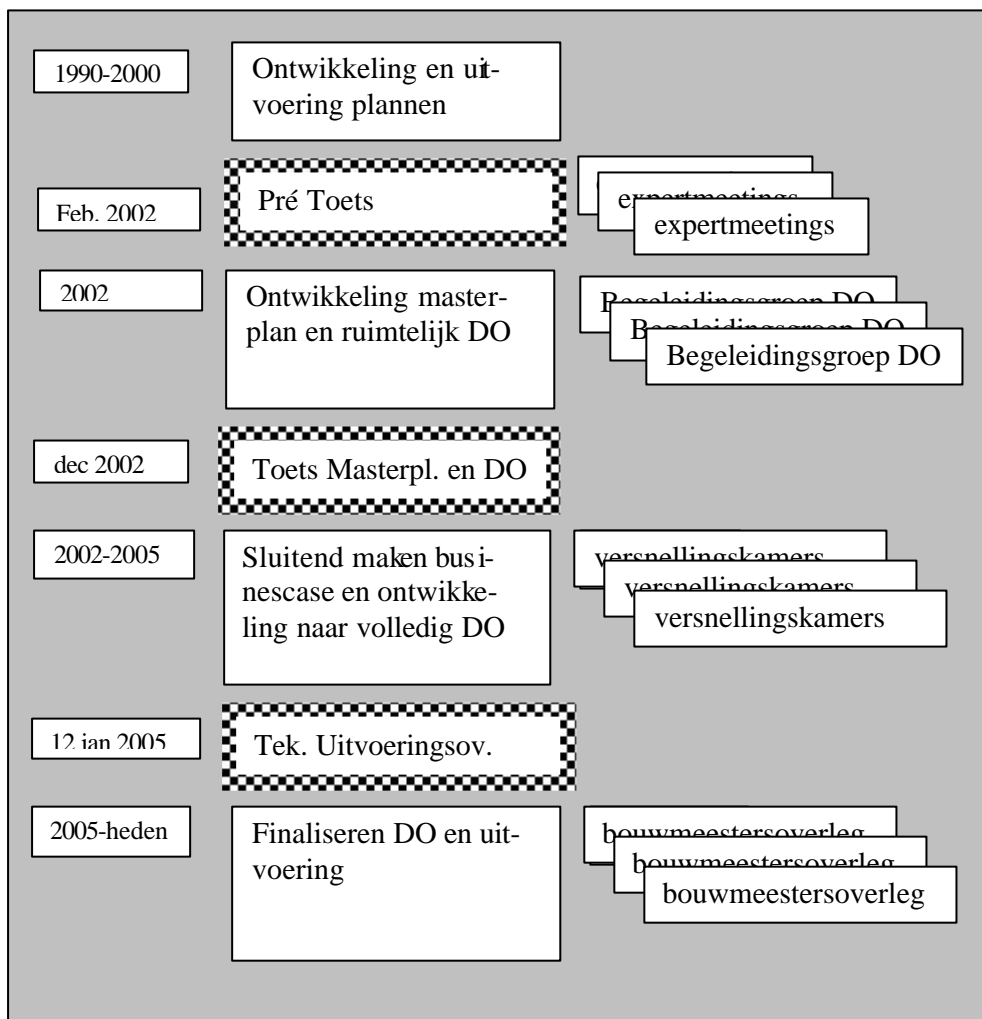
Op 12 januari 2005 is de uitvoeringsovereenkomst getekend, waarmee de definitieve toekenning van de rijksbijdragen plaats vindt. Deze toekenning gebeurt op basis van een besluit van de ministers van V&W, Financiën en VROM, en krijgt de vorm van een subsidieverordening. Op gezette tijden zal het Rijk de voortgang met betrekking tot de realisatie van de plannen aan de hand van indicatoren monitoren. Indien de realisatie afwijkt van de overeengekomen plannen, zal het Rijk de gemeente vragen de plannen bij te sturen. In het uiterste geval is er de mogelijkheid de subsidieverstrekking te onderbreken of reeds verleende subsidiebedragen terug te vorderen.

Subsidie is in de literatuur een bekend beleidsinstrument. In hoofdstuk 2 is dit uitgebreid toegelicht. De effectiviteit van dit beleidsinstrument komt vooral tot zijn recht in een beleidsomgeving (complex netwerk) waarin de overheid afhankelijk is van de medewerking van de te sturen actoren, voor de realisering van haar doeleinden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 45). Dit geldt ook voor de Nieuwe Sleutelprojecten. De verwijzingen naar het gebruik van het stuurinstrument subsidie zijn ook al uitgebreid in de casusbeschrijving van Arnhem opgenomen, en worden hier niet herhaald. Kort gezegd komt het erop neer dat evenals in Breda het geval is, ook in Arnhem gebruik is gemaakt van een combinatie van NSP-subsidie met andere stuurinstrumenten, zoals kengetallen en communicatie.

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 81-159) kan door middel van communicatie (zoals voorlichting, deskundigenadviezen, technische ondersteuning e.d.) het stuursignaal dat van de incentive uitgaat, worden versterkt. Soms zijn deskundigenadviezen zelfs van meer waarde dan de subsidie. Tegelijkertijd zijn communicatieve instrumenten tweezijdig: ze hebben een antennefunctie en kunnen dus ook dienen om informatie omtrent gevoelens en wensen van de te sturen actoren te vergaren.

Bij NSP-Arnhem is deze combinatie veelvuldig toegepast. De adviseurs van ARBM hebben hun inbreng kunnen leveren in de *expertmeetings* (in de aanloop naar de pré-toets), in het begeleidingsteam DO (in de aanloop naar de toetsbrief) en later via de zogenaamde *versnellingskamers* (vanaf 2002). Vanaf de uitvoeringsovereenkomst is de inbreng *beperkt* tot het Bouwmeestersoverleg.

Tegelijkertijd hebben de contacten – voorafgaande aan de formele toetsing – ertoe bijgedragen dat er bij het Rijk kennis werd opgebouwd om de toets goed te kunnen uitvoeren. Als deze kennis ontbreekt, ontstaat het risico van onrealistische adviezen. Dit is overigens niet uit mijn onderzoek gebleken.



Stedenbouwkundige Toets

Op 5 december 2002 heeft het Atelier Rijksbouwmeester de stedenbouwkundige toets uitgebracht. De toets is uitgevoerd op het Masterplan en het ontwerp van de Terminal (DO 17 september 2002). Aangezien de plannen toen al in een vergevorderd stadium verkeerden, is de Rijksbouwmeester zagezegd “op een rijdende trein gesprongen”. Er waren al beslissingen genomen, zoals (te hoge) hoogbouw rondom de Terminal, waar geen invloed meer op kon worden uitgeoefend.

Oorspronkelijk hebben de architecten, Ben van Berkel en Tobias Walliser van UN Studio, hun plannen ontwikkeld in opdracht van de gemeente Arnhem. In een later stadium zijn het RIB en NS Vastgoed als medeopdrachtgevers aangeschoven.

In een aantal *expertmeetings* hebben zij, samen met architecten van Atelier Rijksbouwmeester, hun commentaar gegeven op het ontwerp.

In de fase hierna is onder voorzitterschap van de gemeente Arnhem een zogenaamde *Begeleidingsgroep DO Transferhal* gestart. Deze groep heeft de architect, Ben van Berkel, begeleid bij de thematische uitwerking van zijn schetsontwerp. Het doel was om te komen tot een definitief

ontwerp (DO) dat de instemming kon krijgen van gemeente, Spoorbouwmeester, RIB en Rijksbouwmeester.

In de begeleidingsgroep hadden vertegenwoordigers zitting van de Dienst Stadsontwikkeling van de gemeente Arnhem, de Spoorbouwmeester, Rail Infra Beheer, Rijkswaterstaat, architecten van Atelier Rijksbouwmeester en de architecten Ben van Berkel en Tobias Walliser van UN Studio. Uiteindelijk is het DO vastgelegd in de tekeningenbundel “Arnhem Transferhal/DO 2”. Op basis van dit – in gezamenlijk overleg tot stand gekomen – stuk is uiteindelijk door het Atelier getoetst.

Samenvattend kan worden gesteld dat de architecten van ARBM maar zeer kort bij de planvorming betrokken zijn geweest. Het gaat om de periode tussen november 2001 en september 2002. In deze periode is niettemin intensief overlegd over het ontwerp en is er invloed uitge oefend op de uiteindelijke vorm ervan. In de overleggen is door deskundigen (adviseurs Rijksbouwmeester) van het Atelier Rijksbouwmeester tekst en uitleg gegeven over de toetsingscriteria van het Rijk en de “pijnpunten “ in het masterplan en DO. Tegelijkertijd hebben deze adviseurs hierdoor specifieke informatie kunnen verzamelen over de lokale fysieke kenmerken en (on) mogelijkheden, de details van de plannen en de motieven om iets zo te tekenen als het getekend is. Dit heeft zeer bijgedragen aan de kwaliteit van de stedenbouwkundige toets en de acceptatie ervan door de architect en de gemeente.

Na de formele toetsing door ARBM van 5 december 2002 wordt verder ontworpen door UN Studio. Op 20 december 2004 beoordeelt de (nieuwe) Rijksbouwmeester opnieuw de plannen en tekeningen die zijn aangeleverd voor het Definitief Ontwerp van het station Arnhem Centraal. Hij vergelijkt in zijn toets de aandachtspunten uit 2002 met de plannen zoals die er in 2004 liggen. De meeste zaken die in 2002 als zorgpunt waren vermeld, zijn in 2004 nog niet zodanig verbeterd dat ze op instemming van de Rijksbouwmeester kunnen rekenen. De toonzetting van de Rijksbouwmeester is, ondanks deze herhaaldelijke zorgpunten, erg mild. Uit de interviews blijkt dat het Rijk (met name VROM) beperkt is in de eisen die ze aan het ondertekenen van de uitvoeringsovereenkomst stelt.

Respondent 2:

Het Rijk kwam niet met een pakket eisen bij het ondertekenen van de uitvoeringsovereenkomst. Eigenlijk maar twee eisen: de vaststellingsovereenkomst moest ondertekend zijn, en er moest een intentie-overeenkomst voor het beheer ondertekend zijn.

In 2003 en 2004 wordt het DO verder uitgewerkt en ligt het accent vooral op financiële zaken.

Respondent 1:

De aandacht van alle partijen ligt in deze periode vooral op het sluitend maken van de businesscase en het (telkens) aanpassen van het ontwerp aan de veranderende eisen van met name de NS. Omwille van verbetering van de voortgang worden op dat moment door Arcadis (in opdracht van ProRail) zogenaamde “versnellingskamers” georganiseerd. Werkgroepjes gingen hierin met probleemdelen aan de slag, ProRail, UNStudio en Gemeente namen zitting in deze groepen.

In de versnellingskamers wordt bekeken welke bezuinigingsmaatregelen mogelijk zijn (zoals bijvoorbeeld een kleinere fietsenstalling). Ook wordt er gewerkt aan het zekerder krijgen of het gewenste ontwerp kan binnen de gestelde budgettaire kaders.

Uit de interviews blijkt dat het Rijk ook ten aanzien van de voortgang van het project zijn verantwoordelijkheid oppakt.

Respondent 2:

VROM heeft een heel positieve bijdrage geleverd in de periode dat de NS moeilijk begon te doen over hun rol en bijdrage. Het conflict spitste zich toe op de marktconformiteit van het NS-bod. V&W dreigde toen de beschikkingsaanvraag te blokkeren. Toen heeft Cees van Boven (Directeur NSP VROM) ingegrepen en NS onder druk gezet om hun bod aan te passen. Hierdoor kan het ontwerp toch gerealiseerd worden.

Na ondertekening van de *uitvoeringsovereenkomst* (12 januari 2005) en enige tijd later de subsidiebeschikking blijft de Rijksbouwmeester via het Bouwmeestersoverleg betrokken bij de verdere uitwerking van plannen en de realisatie ervan.

In de uitvoeringsovereenkomst en de subsidieverordening ligt tamelijk hard vastgelegd aan welke voorwaarden bouw en inrichting moet gaan voldoen. Het Rijk monitort op afstand de realisatie ervan, en kan nog altijd de subsidie terugvorderen als eenzijdig van de afspraken wordt afgeweken. De uitvoeringsovereenkomst is een duidelijk voorbeeld van een meerzijdige afspraak, die gekoppeld is aan het beleidsinstrument incentive. Het Rijk en de gemeente weten zich van elkaar afhankelijk en hebben met elkaar onderhandeld over de bepalingen van de overeenkomst en de voorwaarden voor subsidieverstrekking.

In het Bouwmeestersoverleg, dat bestaat uit de Rijksbouwmeester, de Spoorbouwmeester en de gemeentelijke supervisor voor het plangebied, adviseert het Rijk over de verwezenlijking van de ruimtelijke kwaliteit in het plangebied. De adviezen uit het Bouwmeestersoverleg zijn overigens niet bindend voor partijen. In deze fase (na de uitvoeringsovereenkomst) is de rol wel behoorlijk op afstand, blijkt uit de interviews.

Respondent 2:

Mels (huidige Rijksbouwmeester) komt wel eens hier, dan reageert hij gewoon spontaan op wat hij ziet. Hij volgt op hoofdlijnen wat er gebeurt. Hij stuurt niet van te voren zijn ambtenaren erop uit om te toetsen of alles volgens afspraken loopt.

Naast het reguliere Bouwmeestersoverleg zijn er regelmatig zogenaamde themabijeenkomsten, voor meerder NSP-projecten tegelijk, waar zaken zoals bijvoorbeeld perronoverkapping of rijwielstalling besproken worden. Uit de interviews blijkt overigens, dat de aandacht van het Rijk – met name die van VROM – na ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst aanzienlijk is verslapt.

Respondent 1:

Na januari 2005 is er verder gewerkt aan een nieuw DO, hierin zitten wel wat veranderingen. VROM of het Atelier hebben niet meer gevraagd naar wat er van hun toetsopmerkingen overeind is gebleven. Zo is bijvoorbeeld de uitbreiding van de fietsenstalling en het vol zetten met commercie (in het masterplan nog 1500 m², nu 3500 m²) van de reizigerstunnel niet meer met VROM besproken. VROM krijgt wel tussentijdse rapportages en facturen, over de uitputting van de subsidiegelden. Die gaan overigens rechtstreeks naar de financiële administratie.

De waarneming van de gemeente klopt wel met de praktijk bij DGR. Zo bleek daar uit de interviews:

Respondent 8:

Na de ondertekening van de uitvoeringsovereenkomst houdt het voor ons hier op. Het gaat dan alleen nog maar om de kwaliteitsborging. Alleen grote afwijkingen op eerdere afspraken komen dan – na advies van het Bouwmeestersoverleg – ter besluitvorming in de Stuurgroep Rijk-Gemeente.

In de uitvoeringsovereenkomst staat beschreven dat het Bouwmeestersoverleg (en ook de stuurgroep Rijk-Gemeente) pas worden ontbonden als de subsidies voor het project definitief zijn vastgesteld. Dit moment is zodra de ov-terminal is gerealiseerd, de gemeente ten aanzien van inrichtingsplannen voor de openbare ruimte instemming heeft gekregen van de Stuurgroep Rijk-Gemeente, de adviezen van Bouwmeestersoverleg/Stuurgroep ten aanzien van nog te realiseren projecten zijn verkregen en de opmerkingen hieruit zoveel mogelijk zijn meegenomen in de plannen. Dit is hoe het formeel geregeld is.

Een respondent ziet niet snel gebeuren dat het Rijk geld terug haalt.

Respondent 6:

Op papier hebben we het geld dat VROM in het project stopt veilig gesteld. Als de ruimtelijke kwaliteit in de uitvoering onderuit wordt gehaald, kunnen we de subsidie terughalen. Maar dit is natuurlijk nog nooit gebeurd. Zo zal het ook niet gaan. Als er tegenvallers zijn gaat de gemeente natuurlijk met ons in onderhandeling, zo van: we zouden dit en dat maken, maar vind je dit ook een goed alternatief?

In Arnhem blijkt er – na de uitvoeringsovereenkomst – groot verschil te bestaan tussen de rol-opvatting van V&W en die van VROM.

Respondent 1:

V&W is veel directer betrokken bij de uitvoering dan VROM. V&W zit bovenop de uitgangspunten, die willen capaciteitsberekeningen zien, hoe de marktwaarde van het commercieel gedeelte berekend is, hoeveel de NS bijdragen, en ze sturen hier ook op. Ze houden de beschikking (subsidiebeschikking) ook tegen als 't niet klopt.

De achtergrond van dit verschil in opvatting is voor de gemeente niet duidelijk. Dit zal echter te maken hebben met het feit dat de subsidie uit NSP tegen andere voorwaarden verstrekt wordt dan de subsidie van V&W. Het NSP-budget is een lump-sum bedrag dat geheel (en gemaximeerd) mag worden uitgegeven, mits voldaan wordt aan de subsidievoorwaarden (ruimtelijke kwaliteit dient gehandhaafd te blijven).

Het MIT budget is echter op basis van werkelijke kosten. Als het minder kost, dan krijgt V&W geld terug. Maar als zich risico's verwezenlijken, zal ProRail toch verplicht zijn om op grond van de subsidiebeschikking MIT de ov-terminal te verwezenlijken.

Uit een ander interview blijkt dat het ook te maken kan hebben met verschillende opvattingen over het belang van de uitvoering van beleid.

Respondent 6:

Het toetsen van de masterplannen lijkt soms wel symbolisch. VROM geeft subsidie, en de politiek koppelt dit aan het behalen van doelstellingen. In de toetsbrief wordt allemaal argumentatie gestopt om de subsidie politiek te legitimeren. In werkelijkheid zijn we blij als we de subsidie

kunnen toekennen. Het project is dan geslaagd. Hoe het met de uitvoering gaat is niet zo interessant meer.

Samenvattend kan worden gesteld dat het Rijk veelvuldig bij de planvorming betrokken is geweest, zowel in de aanloop naar het DO, als in de periode tussen het DO en de totstandkoming van het uitvoeringsovereenkomst. Belangrijke momenten voor wat betreft de invloed van het Rijk op de plannen zijn geweest

- de invloed die het Rijk kon uitoefenen op de tot standkoming van het ruimtelijke DO in 2002, door zitting te nemen in de begeleidingsgroep;
- de “redding” van het ontwerp en de voortgang van het proces, door in 2003 ervoor te zorgen dat de NS haar bod aanpaste, waardoor het ontwerp toch gerealiseerd kon worden.

Rol en ingenomen positie van ARBM

Uit interviews blijkt dat de Rijksvertegenwoordigers zich verschillend opstellen als het gaat om het inbrengen van eisen.

Respondent 6:

VROM schrijft niet de zaken voor, dat gaat in onderling overleg, maar V&W doet dit wel (op hun dingen) en de NS ook. Zij stellen harde eisen, zeker aan het begin. Zij zeggen: “onze regels zijn zo strikt dat er er niet vanaf kunnen wijken”. VROM is wat flexibeler: het proces moet doorgaan.

Advies Spoorbouwmeester

De Spoorbouwmeester Rob Steenhuis gaf zijn beoordeling op 2 december 2002. De Spoorbouwmeester participeert in het bouwmeestersoverleg (zie beschrijving bij Rijksbouwmeester).

Economische Effecten Toets

Door onderzoekers van Ecorys-NEI is in opdracht van VROM een zogenaamde Economische Effectentoets uitgevoerd. Het eindrapport is uitgebracht in mei 2002. Het gaat om de economische effecten van de terminal, de openbare ruimte en het kantorenprogramma. Door de onderzoekers is niet overlegd met gemeente of Rijk over tussenresultaten. Het is eigenlijk een vrij afstandelijke toets aan de hand van de toetscriteria uit het toetsingskader, op het masterplan. De resultaten van de toets zijn positief. In de uiteindelijke toetsbrief wordt geconcludeerd dat Arnhem de economische effecten optimaliseert conform het niveau van de criteria van het Rijk.

Verkeers- en vervoerstoets

Deze toets is uitgevoerd door vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Op 16 december 2002 brachten zij advies uit aan de Rijksprojectgroep. De beoordelaars concluderen, op een enkel punt na, dat de plannen voldoen aan de rijksdoelen.

Externe veiligheid

Door TNO is in opdracht van de gemeente Arnhem (dienst Stadsbeheer) een risicoanalyse opgesteld om inzicht te verschaffen in de risico's ten aanzien van externe veiligheid. In de risicoanalyse wordt aandacht besteed aan de externe veiligheid, de organisatie van de rampenbestrijding, de geluidskwaliteit en de luchtkwaliteit.

In de aanloop naar het advies van TNO is overleg gevoerd in de werkgroep milieu, waarbij de deelnemers hiervan akkoord zijn gegaan met de uitgangspunten en de bij de risico-analyse gehanteerde berekeningsmethodiek.

Verder hebben er twee deskundigenoverleggen plaatsgevonden (in september en in november) waarin de door TNO gehanteerde berekeningsmethodiek is onderschreven. In een eerder stadium heeft ook RIVM haar oordeel gegeven over de gehanteerde berekeningsmethode.

De gemeente is betrokken geweest bij een aantal onderliggende berekeningen, bijvoorbeeld voor het bepalen van het groepsrisico. Het uitvoeren van eventuele maatregelen om de externe veiligheid te verbeteren, zoals bijvoorbeeld minder transport gevaarlijke stoffen, zijn door TNO aan ProRail en V&W voorgelegd. Voor de geluidskwaliteit is in opdracht van de gemeente door DGMR onderzocht of de destijds vastgestelde waarden voor geluid (bestemmingsplannen uit 95, 97 en 98) nog geldend zijn, en is een doorkijk gemaakt naar 2010. Het rapport is in de werkgroep milieu op 18 december 2002 besproken en definitief vastgesteld.

Ten aanzien van luchtkwaliteit is door de gemeente Arnhem een rapport opgesteld dat eveneens op 18 december 2002 is besproken en vastgesteld. Voor wat betreft de luchtkwaliteit blijkt uit een rapport van de gemeente een geringe overschrijding van de grenswaarde voor stikstofdioxide. In een nog op te stellen nota zal de gemeente definitief bepalen welke maatregelen nog zullen worden uitgevoerd om de grenswaarde te halen.

Samenvattend kan worden gesteld dat voorafgaand aan de formele externe veiligheidstoets intensief overleg is geweest tussen de betrokken partijen. Niet alleen is overlegd over de resultaten van de metingen, maar er is ook van te voren overeenstemming bereikt over de uitgangspunten en de meetmethoden.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Deze scriptie heeft als doelstelling meegekregen om de sturing van ruimtelijke kwaliteit met behulp van subsidies te beschrijven, en hieruit beter te begrijpen waarom dit soms wel en soms niet zo goed lukt bij gebiedsontwikkeling.

De probleemstelling van dit onderzoek is:

Hoe stuurt het Rijk de ruimtelijke kwaliteit in de Nieuwe Sleutelprojecten?

Met als belangrijke deelvragen:

- 1 Wat is ruimtelijke kwaliteit?
- 2 Hoe kan de overheid ruimtelijke ontwikkelingen sturen? Welke sturingsinstrumenten staan hiervoor ter beschikking en onder welke omstandigheden zijn welke instrumenten meer of minder effectief?
- 3 Op welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit is door het Rijk bij de toetsing gestuurd? Waar kon minder goed worden gestuurd?
- 4 Hoe is de sturing van het Rijk verlopen, en hoe is deze ervaren aan Rijkszijde en aan gemeentelijke zijde? Welke problemen en/of knelpunten traden op?
- 5 Hoe kan de sturing door het Rijk met behulp van het ingezette instrument worden verbeterd? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de onderzoeksresultaten?

In dit slothoofdstuk worden bovenstaande vijf vragen beantwoord. De indeling van dit hoofdstuk is als volgt:

- 6.2 Wat is ruimtelijke kwaliteit? Terugblik op de inzichten uit hoofdstuk 2 (theorie) en hoofdstuk 3 (de NSP- projecten). Welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn relevant voor stationsomgevingen en in hoeverre zijn deze meegenomen in het formele toetsingskader van ruimtelijke kwaliteit door het Rijk?
Op welke aspecten is daadwerkelijk door het Rijk in de NSP-projecten gestuurd? Welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden?
- 6.3 Hoe kan de Rijksoverheid de ruimtelijke kwaliteit sturen? Welke mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën kunnen hiertoe worden aangewend en welke factoren zijn hiervoor relevant?
Hoe is er daadwerkelijk door het Rijk gestuurd, dus welke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën zijn ingezet en welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden?
- 6.4 Formulering algemene afrondende conclusie
- 6.5 Aanbevelingen. Hoe kan de sturing van de ruimtelijke kwaliteit worden verbeterd, gezien de resultaten uit dit onderzoek?

6.2 Conclusies sturing van aspecten van ruimtelijke kwaliteit (inhoud)

In deze paragraaf worden onderstaande onderzoeksvragen beantwoord. Hiervoor gebruik ik de eerder in deze scriptie geformuleerde inzichten en tussenconclusies. Dit leidt weliswaar tot herhalingen van teksten, maar hierdoor is dit hoofdstuk wel zelfstandig te lezen. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is ruimtelijke kwaliteit voor stationsomgevingen?
- Welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn opgenomen in het formele toetsingskader waarmee het Rijk de ruimtelijke kwaliteit van de NSP-projecten beoordeelt?
- Op welke aspecten is ook daadwerkelijk gestuurd door het Rijk in de projecten NSP-Breda en NSP-Arnhem?

6.2.1 Ruimtelijke kwaliteit voor stationsomgevingen

In hoofdstuk 2 is een inventarisatie opgenomen van relevante literatuur over dit onderwerp. Op grond hiervan heb ik een analysekader opgesteld, met daarin de naar mijn mening meest relevante aspecten van ruimtelijke kwaliteit voor NSP-stationsomgevingen.

Wat zijn nu de essentiële aspecten van ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties? Kenmerkend voor stationslocaties is dat hier verschillende vervoersnetwerken samenkomen (knoop) en waar eveneens activiteiten plaatsvinden (plaats). Bertolini en Dijst (geciteerd door Wigmans, 2004, p. 38) spreken over *mobilitateismilieus*, dit zijn plekken of situaties van tijdelijke nabijheid. Hier is zowel sprake van vervoerstechnische aspecten (netwerkwaarde), ruimtelijk-functionele aspecten (locatiewaarde) als van gebruikersaspecten (ontmoetingswaarde).

Verbart (2005, pp. 46-48) onderscheidt in zijn onderzoek over het Utrechtse Stationsgebied drie verschillende soorten kwaliteitsdimensies:

- Vervoerwaarde;
- Omgevingskwaliteit;
- Economische vitaliteit.

Hij beschouwt bovenstaande drie dimensies als meest relevant als het gaat om de kwaliteit van stationsomgevingen. Het bijzondere karakter van stationsomgevingen, die tegelijkertijd knoop en plaats zijn, wordt hiermee voldoende afgedekt.

In het rapport “Kwaliteit in Meervoud” (Hooimeijer e.a., 2000) combineert Hooimeijer de driedeling gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening met vier aspecten (publieke belangen) uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, en construeert hiermee een matrix voor de conceptualisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit.

Aangezien ik in het analysekader de meest relevante aspecten voor NSP-projecten wil opnemen, is ook het Rijksbeleid ten aanzien van de Sleutelprojecten voor mij een belangrijk criterium. Dit beleid is vastgelegd in kerndoelstellingen van het Rijk voor de Nieuwe Sleutelprojecten, en concentreert zich rond drie thema's:

- Het doen ontstaan van een hoogwaardig stedelijk centrumgebied;
- Een efficiënte organisatie van de Openbaar Vervoer Terminal en een optimale aansluiting van de terminal op het stedelijk gebied;
- Hoge kwaliteit van de openbare ruimte en aandacht voor de menselijke maat.

Deze thema's zijn door het Rijk geformuleerd (Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2002, p. 11) en zijn op hun beurt weer gebaseerd op andere beleidstrajecten en beleidsdoelstellingen.

lingen van de overheid. Uit de bespreking van specifieke kenmerken van stationslocaties in hoofdstuk 2, voeg ik nog het aspect *locatiesynergie* toe. Peek en Van Hagen (1996, pp. 48-53) formuleerden drie strategieën: versnellen, veraangemen en verdichten. Deze V's kunnen, mits tegelijkertijd gehanteerd in de planvorming, tot locatiesynergie in binnenstedelijke stationsgebieden leiden.

Bovenstaande inzichten samen, heb ik gebundeld in een *analysekader*, waarin de naar mijn idee meest relevante aspecten van ruimtelijke kwaliteit – zoals hierboven toegelicht – worden samengevat.

Analysekader Ruimtelijke Kwaliteit NSP

<i>Dimensies</i>	<i>Vervoerwaarde</i>	<i>Economische vitaliteit</i>	<i>Omgevingskwaliteit</i>
<i>Functies:</i>	<i>Versnellen</i>	<i>Verdichten</i>	<i>Veraangemen</i>
Rijksdoelstellingen	Hoogwaardige vervoersknooppunten	Toplocatie voor wonen, werken, voorzieningen	Hoge kwaliteit openbare ruimte en menselijke maat
Gebruikswaarde	1	4	7
Belevingswaarde	2	5	8
Toekomstwaarde	3	6	9

6.2.2 Inhoud formele toetsingskader

In deze subparagraaf wordt de vraag: “Welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn opgenomen in het formele toetsingskader waarmee het Rijk de ruimtelijke kwaliteit van de NSP-projecten beoordeelt?” beantwoord.

Met het hierboven afgebeelde analysekader in de hand, heb ik het door het Rijk gehanteerde *toetsingskader* kritisch bekeken (paragraaf 3.7). Het toetsingskader is de formele lijst met kwaliteitsaspecten, waarop het Rijk in de NSP-projecten stuurt. In het onderstaande worden de conclusies uit deze vergelijking gepresenteerd. Eerst wordt de *volledigheid* van het toetsingskader toegelicht, hierna wordt aandacht gegeven aan de mate van *concreetheid* van het toetsingskader en tenslotte wordt gekeken in hoeverre de verschillende kwaliteitscriteria niet met elkaar in *tegenspraak* zijn.

Volledigheid toetsingskader

In paragraaf 3.7. is het analysekader cel voor cel afgelopen en is onderzocht welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit terug te vinden waren in het toetsingskader zoals dat is opgenomen in de Voortgangsrapportage 2002, en het Thematisch Raamwerk Stedenbouwkundige Toets (Schaap e.a., 2003). Het resultaat van deze grondige analyse is dat het Rijk in haar sturing vrijwel *alle* in het analysekader opgenomen aspecten van ruimtelijke kwaliteit betreft. Er is aandacht voor zowel de gebruikswaarde, de belevingswaarde als de toekomstwaarde van de vervoersknoop, de verblijfsplaats en de openbare ruimte. De nadruk van de rijkstoetsingen ligt evenwel vooral op de gebruikswaarde, hiervoor zijn de meeste eisen geëxpliciteerd. Het minst aan bod komen de toekomstwaarde aspecten (duurzaamheid, flexibiliteit) en dan met name voor de openbare ruimte.

Met het brede kwaliteitsbegrip sluit het Rijk aan bij onder meer de VROM-Raad, die zich verzet tegen een al te enge (alleen belevingswaarde) definitie van ruimtelijke kwaliteit (geciteerd uit Verbart, 2004, p. 66). De in dit onderzoek geconstateerde volledigheid beoordeel ik als posi-

tief: hiermee wordt immers voorkomen dat er belangrijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit in de sturing over het hoofd worden gezien, waardoor sturing minder volledig is en misschien uiteindelijk een lagere ruimtelijke kwaliteit in de NSP-projecten bereikt wordt.

Er zijn echter ook nadelen aan deze zeer uitgebreide toetsing en sturing door het Rijk verbonden. De toetsen kosten geld en menskracht, waarbij de vraag opkomt of niet beter alleen op hoofdlijnen had kunnen worden getoetst. Uit het onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat bij het Atelier Rijksbouwmeester meerdere architecten full time zijn vrijgemaakt voor de NSP-projecten en bovendien twee externe architecten voor deze werkzaamheden zijn ingehuurd. Een ander nadeel dat uit de interviews bleek, is dat er weerstand kan ontstaan bij de gemeenten tegen een al te uitgebreide toetsing. De sturing wordt dan bemoeilijkt door het wegvallen van draagvlak en door inefficiënties die optreden omdat de overlegtijd wordt verbruikt aan detailafstemming.

Uit de analyse van het toetsingskader, zoals in paragraaf 3.7. beschreven, zijn nog enkele andere conclusies ten aanzien van volledigheid te trekken, die hier – om teveel herhaling te voorkomen – kort worden aangestipt.

Dammers, Hornis en De Vries (2005, pp. 14-49) wijzen op het belang van een heldere definitie en operationalisatie van ruimtelijke kwaliteit. Wanneer dit onvoldoende gebeurt kunnen met name belevingswaarden worden weggedrukt in de kosten-batenafweging bij ruimtelijke investeringsprojecten. In het proces van planvorming is er dan schijnbaar overeenstemming, maar bij de uitwerking wordt pas ontdekt dat partijen hier geheel verschillende invulling aan geven.

In het toetsingskader zijn vrijwel geen toetsingsvragen opgenomen die betrekking hebben op belevingswaarde (esthetische kenmerken), maar in het Thematisch Raamwerk komen de operationalisaties van Dammers e.a. herkenbaar terug. Termen als randen en barrières, logo, overzichtelijkheid en leesbaarheid, helderheid, menselijke maat worden hierin vaak genoemd. Vooral het Thematisch Raamwerk vertaalt belevingswaarde componenten zodanig, bijvoorbeeld door het noemen van concrete referentie stations, dat hiermee “grip” op kwaliteit ontstaat.

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2000) wordt aandacht gegeven aan de lagenbenadering. In de lagenbenadering (ondergrond, netwerken en occupatielaag) staat het inzicht centraal dat veranderingen in ruimtelijke kwaliteit in de verschillende lagen anders doorwerken. De toetsingsvragen lijken alleen maar betrekking te hebben op kwaliteitsaspecten van de occupatielaag. De netwerklaag komt wel aan de orde in de vraag: “is de mobiliteitsinfrastructuur voldoende toekomstbestendig?”. De ondergrond wordt niet genoemd.

Kenmerkend voor stationsgebieden is het verknopen van plaats en knooppunten, die elkaar kunnen versterken.

In het toetsingskader heeft de vraag: “is de stedelijke ambitie consistent met de HSL-potentie” hier duidelijk betrekking op. Er zijn echter meer synergie effecten mogelijk, zoals bijvoorbeeld het mengen van functies waardoor dezelfde infrastructuur dubbel (namelijk op andere tijdstippen) kan worden gebruikt. Ook genoemd kunnen worden de agglomeratievoordelen (clustervoordelen) die er kunnen optreden doordat verschillende functies van elkaars nabijheid profiteren (voor klanten is dit aantrekkelijk: zij kunnen zich efficiënter bedienen). Deze voordelen komen niet terug in het toetsingskader.

Voor sommige auteurs (Verbart, 2005, pp. 60-62) wijst in dit verband bijvoorbeeld op Teisman, Klijn en De Bruijn) is kwaliteit gelijk aan: “de mate waarin de betrokken partijen achteraf

tevreden zijn over het resultaat” (procescriterium voor ruimtelijke kwaliteit). Hoewel hier wel een en ander tegen in te brengen is (zie hoofdstuk 3) is dit toch een belangrijk aspect van kwaliteit.

In de toetsingsvragen komt dit criterium terug bij de vraag: “sluit het Nieuwe Sleutelproject aan bij de behoeften en gevoelens van de gebruikers?”. Wie deze gebruikers zijn wordt echter in de toetsen niet expliciet gemaakt, waarmee het risico bestaat dat er belanghebbenden over het hoofd worden gezien.

Concreetheid van het toetsingskader: statische en dynamische kwaliteitseisen

Na de check op *volledigheid* van het toetsingskader, is in deze scriptie ook onderzocht of de formulering van de kwaliteitscriteria in het toetsingskader zodanig is, dat er ook echt mee gestuurd kan worden (zie hiervoor uitgebreid paragraaf 3.8). Met name de formulering van de toetsingsvragen is hierbij punt van (kritische) aandacht.

Verbart (2004, pp. 58-60), zie hiervoor paragraaf 2.9, noemt onder meer het gebruik van een *checklist* als één van de middelen om ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen. In deze opvatting is kwaliteit uiteen te leggen in een aantal vaste criteria, die min of meer objectief zijn.

Door plannen te toetsen aan deze criteria kan de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit worden gestuurd. Onder anderen Hooimeijer (2001, p. 68) wijst erop dat zo’n checklist kan bijdragen aan de gezamenlijke formulering van wat kwaliteit is, dat het kan bijdragen aan een communicatieproces, waarin interactieve beleidsvorming tussen actoren tot stand komt. Dit betekent naar mijn idee dat een checklist alleen de vragen moet bevatten die ertoe doen (de essentiële aspecten van ruimtelijke kwaliteit op stationslocaties) zonder van te voren al de concrete *antwoorden* te geven. De vragen moeten uitnodigen tot discussie. Zo komen tegenstellingen en conflicten op tafel en kunnen de keuzes die passen bij de concrete situatie gemaakt worden. (In het tweede deel van dit hoofdstuk, waarin het proces van sturing centraal staat, wordt dit mechanisme verder uitgewerkt, en wordt de relatie gelegd met sturen in een netwerk.)

Als we de toetsvragen uit het globaal toetsingskader met bovenstaand inzicht beoordelen, dan is mijn *conclusie* dat de vragen voldoende ruimte open laten voor discussie. Dit geldt het meest voor de vragen die betrekking hebben op de stedenbouwkundige aspecten en het minst voor de vragen die betrekking hebben op externe veiligheid en functionele (technische) eisen voor de Terminal (de ProRail eisen).

Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, pp 157-174) geven aan dat bij gebiedsontwikkeling zowel de *statische* als de *dynamische* kwaliteitsdefinitie aan de orde is. In het proces moeten partijen samen tot overeenstemming komen over de concretisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit, waarbij sommige aspecten (technische en functionele eisen) eerder helder zijn dan bijvoorbeeld architectuur. Naarmate het proces vordert gaan dynamische kwaliteitsdefinities over in statische (zie paragraaf 2.4. voor meer uitleg van deze begrippen).

Uit dit onderzoek blijkt dat in het toetsingskader zowel statische als dynamische kwaliteitscriteria zijn opgenomen. Bij externe veiligheid wordt bijvoorbeeld getoetst op harde normen voor geluid, lucht en vrijwaringszones langs infrastructuur: hieraan moeten de plannen zonder meer voldoen. Ook de functionele eisen aan de ov-terminal (het moeten voldoen aan de criteria zoals gesteld in de Nota Basisstations) kunnen gezien worden als statische kwaliteitseisen.

De eisen die betrekking hebben op de economische effecten (6 eisen) zijn goed te operationaliseren maar zijn ook allemaal rekbaar en aanpasbaar. Bijvoorbeeld een vraag als: “is er in voldoende mate spake van innovatie?” is rekbaar, omdat al naar gelang de context telkens een andere invulling aan het woordje voldoende kan worden gegeven.

De stedenbouwkundige eisen zijn het meest dynamisch geformuleerd, zodanig dynamisch eigenlijk, dat ze weinig houvast bieden. In 2002 is daarom door de architecten van ARBM een nadere vertaling gemaakt van deze toetsingsvragen. Deze uitwerking is genoemd “Thematisch

Raamwerk Stedenbouwkundige Toets” (Schaap e.a., 2003) en werkt de Rijksdoelstellingen en hoofdthema’s uit in zogenaamde aandachtspunten (zie hiervoor uitgebreid paragraaf 3.6). In de aandachtspunten wordt soms met tekst omschreven wat bedoeld wordt met kwaliteit. Zo is er bijvoorbeeld bij het aandachtspunt “logo” een ontwerpgedachte geformuleerd met een concreet voorbeeld ter referentie: het station Arnhem. Als het gaat om het aandachtspunt “internationale allure” worden referentievoorbeelden in Zürich, Stuttgart en Sevilla gegeven.

Het toetsingskader, samen met het Thematisch Raamwerk, illustreren naar mijn idee treffend het gebruik van statische en dynamische kwaliteitsdefinities. Het grote aantal dynamisch geformuleerde kwaliteitscriteria maakt het mogelijk om het toetsingskader als communicatie-instrument te gebruiken en in interactie met alle actoren kwaliteit te definiëren. Of, in de woorden van Hooimeijer (2001, p. 43): “Het betreft geen normen waaraan voorstellen kunnen worden getoetst, maar aandachtspunten in het formuleren van de ambitie. Deze aandachtspunten kunnen aan het begin van het proces worden ingebracht, om een gedeeld begrip en een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen bij de formulering van de ambitie. (in het tweede deel van dit hoofdstuk wordt dit mechanisme nader uitgewerkt).

Tegenstrijdigheden rijkseisen in de toetsen

Zoals aangetoond onder 6.2.2 (volledigheid toetsingskader) concentreert de toets van het Rijk zich op de gebruikswaarde van het knooppunt en de stedelijke omgeving. De gebruikswaarde van het vervoersknooppunt en van het stedelijk gebied rondom het station komt in drie deeltaetsen terug. Hier bestaat dus het risico van dubbele of driedubbele eisen, uit de verschillende deeltaetsen, die op elkaar worden gestapeld of zelfs met elkaar in tegenspraak zijn.

Uit het onderzoek blijkt echter dat de deeltaetsen van het Atelier Rijksbouwmeester en de Spoorwegbouwmeester goed op elkaar afgestemd zijn. Ook zijn er geen tegenstrijdigheden gevonden tussen de functionele toets van RIB en de stedenbouwkundige toetsen van de bouwmeesters.

In enkele gevallen zijn er wel tegenstrijdigheden tussen aanbevelingen uit de Economische Effecten Toets, en de beperkte mogelijkheden (contouren) uit de Externe Veiligheidstoets. Bijvoorbeeld in Breda is er aan de ene kant het pleidooi om de economische risico’s te spreiden door meer wonen in plaats van kantoren te bouwen, terwijl aan de andere kant de contouren vanuit milieuwetgeving deze wijziging niet toestaan.

Hoewel de kans op bovenstaande tegenstrijdigheden natuurlijk wel groter is naarmate er op meer aspecten, en met meer deeltaetsen wordt getoetst, lijkt hier de oorzaak van deze dubbelingen toch vooral te liggen in het gebrek aan voorafgaand overleg, met name bij de Economische Effecten Toets. Dit onderzoek is vooral vanaf het bureau gedaan, zonder de betrokken gemeenten voldoende te consulteren.

6.2.3 Sturing van kwaliteitsaspecten door het Rijk

De vraag: “Op welke aspecten is daadwerkelijk gestuurd door het Rijk in de projecten NSP-Breda en NSP-Arnhem?” komt in deze subparagraaf aan de orde. Dit is onderzocht door per deeltaets na te lopen over welke kwaliteitsaspecten gecommuniceerd is. De analyse beslaat dus voor beide NSP-projecten uit een inhoudsanalyse van alle vier de deeltaetsen (stedenbouwkundige toets, economische effecten toets, verkeers- en vervoerstoets en de toets op externe veiligheid). De opmerkingen van het RIB/ProRail en de Spoorbouwmeester maken eveneens deel uit van de analyse. Voor NSP-Breda is deze analyse beschreven onder paragraaf 4.3 en voor NSP-Arnhem onder paragraaf 5.3.

In dit concluderende hoofdstuk beperk ik me tot herhaling van de bevindingen. Geconcludeerd kan worden dat er geen velden zijn van het analysekader die in het geheel niet getoetst zijn. Er zijn echter wel een paar omissies. Er is geen aandacht voor de toekomstwaarde van de openbare ruimte en ook niet voor de stedelijke omgeving, behalve als het gaat om harde milieueisen zoals externe veiligheid. Wat gemist wordt zijn vooral aspecten van duurzaamheid en onderhoudbaarheid van stadmeubilair, bestrating en groen in de openbare ruimte en flexibiliteitseisen ten aanzien van het gebruik van de openbare ruimte. Ook de economische toets besteedt geen aandacht aan de toekomstwaarde.

Uit de toetsstukken van beide sleutelprojecten (toetsbrief, toetsverslagen, deeltaoetsen) blijken alle aspecten uit het toetsingskader aan de orde te komen. Soms kunnen vragen niet beantwoord worden, omdat sommige planonderdelen hiervoor nog onvoldoende uitgewerkt zijn. Deze vragen worden dan opgeschoven naar een later stadium, als bijvoorbeeld het DO gereed is. Uit de interviews blijkt ook dat alle aspecten wel aan de orde zijn geweest tijdens de vele overleggen, voorafgaande en volgend op het formele toetsingsmoment. Er zijn geen extra aspecten genoemd, waar het Rijk op heeft gestuurd, maar die niet in het toetsingskader waren meegenomen. Het toetsingskader is overigens zeer uitgebreid, en tussen de vragen zitten tal van nuances, waar ook over overlegd is. Deze “extra” ruimte, waartoe de dynamisch geformuleerde toetsvragen ook de ruimte bieden, is ook veelvuldig benut. Hierover meer bij het gebruik van het toetsingskader als stuurinstrument, in de volgende paragraaf.

6.3 Conclusies Sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën

In deze paragraaf worden onderstaande onderzoeksvragen beantwoord. Hiervoor gebruik ik eerder in deze scriptie geformuleerde inzichten en tussenconclusies. Dit leidt weliswaar tot herhalingen van teksten, maar hierdoor is dit hoofdstuk wel zelfstandig te lezen. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe kan de Rijksoverheid de ruimtelijke kwaliteit sturen? Welke mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën kunnen hiertoe worden aangewend en welke factoren zijn hiervoor relevant?
- Hoe is er daadwerkelijk door het Rijk gestuurd, dus welke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën zijn ingezet en welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden?

6.3.1 Mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën

Hoe kan de Rijksoverheid de ruimtelijke kwaliteit sturen? Welke mogelijke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën kunnen hiertoe worden aangewend en welke factoren zijn hiervoor relevant? In hoofdstuk 2 zijn in paragraaf 2.6 twee sturingsmodellen beschreven: het klassieke sturingsmodel waarin hiërarchisch kan worden gestuurd en het context- of strategische beleidsmodel, waarin de beleidsuitkomst het resultaat is van interactie tussen meerdere actoren, die elkaar in een beleidsnetwerk beïnvloeden. Deze beschrijving is van Oosten (2005) maar ook De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) en Hooimeijer (2001) maken – met andere woorden – dezelfde tweedeling.

De context waarin de NSP-projecten zich afspelen kan naar mijn idee worden gekwalificeerd als een complex beleidsnetwerk. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 45) vereist de realisatie van doeleinden in een netwerk een zekere mate van vrijwillige medewerking van de te sturen actoren. De verhouding is niet hiërarchisch, een zuiver imperatieve sturing is niet mogelijk. De interacties tussen de bij het beleid betrokken actoren staan centraal.

De Bruijn en Ten Heuvelhof koppelen de kenmerken van een netwerk aan de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Zij maken onderscheid tussen *eerste* en *tweede generatie* sturingsinstrumenten.

Tot de *eerste* generatie sturingsinstrumenten behoren de regulerende instrumenten zoals juridische instrumenten en (administratief rechtelijke) wet- en regelgeving. De effectiviteit van deze instrumenten is soms gering omdat de overheid er niet in slaagt om met behulp van deze instrumenten een aantal barrières te overwinnen, die kenmerkend zijn voor complexe netwerken. Tot de *tweede* generatie instrumenten behorende instrumenten kunnen bovengenoemde barrières wel overwinnen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 81-152) onderscheiden vijf groepen:

- Meerzijdige instrumenten (afspraken zoals convenanten, contracten)
- Persoonsgerichte instrumenten (hierbij worden personen ingezet)
- Incentives (subsidies)
- Kengetallen (prestatie-indicatoren)
- Communicatieve instrumenten

Deze instrumenten zullen vaak in combinatie met elkaar worden gebruikt. Een uitgebreide beschrijving van de bovenstaande instrumenten kan worden gevonden in paragraaf 2.7 en wordt hier niet herhaald.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 59-71) geven aan dat het verloop van het sturingsproces is niet alleen afhankelijk van de aard van het ingezette instrument, maar ook –en vaak vooral –van de wijze waarop het wordt toegepast, van de *sturingsstrategie* dus. Zij onderscheiden verschillende sturingsstrategieën. Sturing kan direct gericht zijn op de actoren, maar ook indirect op bijvoorbeeld klanten van de te sturen actor. Sturing kan maatwerk zijn, afgestemd op de te sturen actor of juist meer algemeen. Een ander onderscheid is dat tussen eenzijdige en meerzijdige sturing, waarbij in het laatste geval onderhandeld wordt over de wijze waarop gestuurd zal worden. Sturing kan zeer gericht worden ingezet, maar in complexe gevallen kan de overheid ook sturen op het creëren van de juiste omstandigheden (serendipitisme). Tenslotte kan de overheid het netwerk zelf veranderen, door nieuwe actoren eraan toe te voegen of organisatiedelen samen te voegen of nieuwe in het leven te roepen (netwerkmanagement en netwerkconstituering). Een uitgebreide beschrijving van de bovenstaande sturingsstrategieën kan worden gevonden in paragraaf 2.8 en wordt hier niet herhaald.

Veel van bovenstaande instrumenten en strategieën zijn in de NSP-projecten gebruikt. In de volgende, concluderende paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de empirische hoofdstukken 4 en 5 herhaald en met ondermeer bovenstaande theorie in verband gebracht.

6.3.2 Toegepaste sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën

Hoe is er daadwerkelijk door het Rijk gestuurd, dus welke sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën zijn ingezet en welke conclusies kunnen hieraan worden verbonden? De analyse van toetsdocumenten en de interviews met de rijksprojectleiders, de gemeentelijke projectleiders en de architecten van Atelier Rijksbouwmeester hebben veel informatie opgeleverd die op bovenstaande antwoord geeft. Om de onderzoeksvraag zo nauwkeurig mogelijk te beantwoorden, zal ik in het navolgende telkens expliciet aangeven, hoe naar mijn waarneming de verschillende sturingsinstrumenten (vaak combinaties) zijn ingezet en welke strategie hierbij is gehanteerd. Ik eindig deze subparagraaf met de beschrijving van een aantal opgetreden problemen in de sturing van de ruimtelijke kwaliteit, die ik zal proberen te relateren aan de theorieën over overheidssturing en de inzet van sturingsinstrumenten.

Rijkssubsidie als sturingsinstrument en Netwerkmanagement als sturingsstrategie.

Met de aanwijzing van zes Nieuwe Sleutelprojecten in 1997, en het hieraan verbinden van rijkssubsidies (1½ mld voor de zes), is het Rijk betrokken geraakt bij zes gemeentelijke stationsontwikkelingen. Gezien het evidente rijksbelang probeert het Rijk de gewenste ruimtelijke kwaliteit van deze projecten te sturen. Zonder subsidie, zou het Rijk echter niet aan tafel hebben gezeten, hierover zijn de geïnterviewde personen het stellig eens (afgezien van V&W/ProRail vanwege vanuit hun verantwoordelijkheid ten aanzien van stations- en spoorinfrastructuur). Maar met de inzet van subsidie “koopt het Rijk een plaats aan tafel”, en verandert hiermee de samenstelling van het netwerk. Deze sturingsstrategie staat bekend als *netwerkmanagement*.

Rijkssubsidie en Prestatie Indicatoren (Toetsingskader) als gecombineerd sturingsinstrument

Het Rijk stelt voorwaarden aan het verlenen van subsidie voor de NSP-projecten. Om voor subsidie in aanmerking te komen, moeten de (master)plannen van de gemeenten in voldoende mate invulling geven aan het rijksbeleid. Om dit te toetsen, is een *toetsingskader* ontwikkeld, waarin de kwaliteitseisen van het Rijk staan genoemd. De combinatie van subsidie met prestatie-eisen wordt in de literatuur door De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 136) beschreven, en is in de NSP-praktijk als zodanig te herkennen. De prestatie-eisen worden in de NSP-projecten (nadat hierover overeenstemming is bereikt en na de toetsing) vastgelegd in een subsidiebeschikking en uitvoeringsovereenkomst. Het Rijk kan op afstand de voortgang van het project monitoren, aan de hand van prestatie-indicatoren. Als geconstateerd wordt dat niet voldaan wordt aan die voorwaarden, kan de subsidie worden teruggevorderd.

Verbart noemt onder meer het gebruik van een *checklist* als één van de middelen om ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen (Verbart, 2005, pp. 58-60), zie hiervoor uitgebreid paragraaf 2.9. Het door het Rijk gehanteerde toetsingskader kan naar mijn idee gezien worden als zo'n checklist. Hooimeijer (2001, p. 68), zie ook paragraaf 2.9, geeft aan dat een analysekader voor ruimtelijke kwaliteit, kan bijdragen aan het communicatieproces, aan de interactieve beleidsvorming die tussen actoren tot stand komt. Hij ziet dit als: “de vormgeving van het debat met het karakter van een leerproces waarin een gezamenlijke probleemdefinitie en oplossingsrichting moet worden geformuleerd.”

Uit mijn analyse van de NSP-projecten blijkt dat het toetsingskader gebruikt is om de ruimtelijke kwaliteitsaspecten in de masterplannen te sturen, maar met een duidelijke tweedeling:

Bij de sturing *op stedenbouwkundige en architectonische aspecten* is het toetsingskader en vooral de thematische uitwerking ervan, gebruikt als *communicatiemiddel*. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat in de vele vooroverleggen alle toetsaspecten aan de orde zijn geweest. In interactie tussen de architect, de gemeentelijke stedenbouwers en de adviseurs van Atelier Rijksbouwmeester zijn vervolgens ontwerpkeuzen gemaakt en inrichtingsvoorstellen gedefinieerd.

Bij de sturing *op verkeers- en vervoersaspecten en functionele eisen* vanuit ProRail, zijn de toetsen gebruikt als lijsten met vooral statische (bijna wettelijke) eisen, waarvan niet mocht worden afgeweken.

Statische en dynamische kwaliteitseisen in het Toetsingskader

Uit mijn analyse blijkt verder dat de kwaliteitseisen in het hierboven genoemde toetsingskader, zijn omschreven in zowel dynamische als statische kwaliteitseisen (voor een uitgebreide omschrijving hiervan verwijs ik naar de paragraaf 2.4). De toetsvragen uit de stedenbouwkundige

deeltoets verwoorden *dynamische* kwaliteitseisen. Deze vragen, en ook de thematische uitwerking ervan, geven niet weer hoe het moet zijn, maar noemen wel de zaken op voor het stationsgebouw en de stedelijke omgeving, waarnaar gekeken dient te worden

De dynamica in de toetsvragen van ARBM staat in scherp contrast met de *statische* eisen die V&W/RIB in haar functionele toets hanteert. V&W/RIB eisen dat de plannen voldoen aan de nota Basisstation (Functionele normen en richtlijnen voor stations/OV-knopen-Railned, versie 1, december 1999) en het Programma van Eisen (Railinfrabeheer, versie 09, 2002). Deze eisen worden gepresenteerd als wettelijke eisen, waar niet van kan worden afgeweken.

VROM/ARBM hanteert dynamische eisen, voor stedenbouwkundige aspecten van ruimtelijke kwaliteit. VROM overlegt en onderhandelt met partijen voor en na de formele toets. De architectuur en stedenbouwkundige inrichtingsvoorstellen krijgen in onderling overleg vorm, als een *meerzijdige* afspraak. VROM bekijkt bovendien alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit in onderlinge samenhang. V&W hanteert vooral statische kwaliteitseisen, veelal functionele, wettelijke en technische eisen. V&W stelt zich in overleg met andere partijen stug op, en probeert zijn eisen eenzijdig op te leggen aan de andere partijen.

Uit de interviews blijkt echter ook dat V&W wel degelijk kan en mag afwijken van regels uit het programma van eisen en regels zoals vastgelegd in de Nota Basisstations. Volgens sommige respondenten is dit een bewuste onderhandelingsstrategie. V&W presenteert zijn wensen als harde eisen, waarover niet kan worden onderhandeld. Als de omstandigheden er echter om vragen, zoals fysieke onmogelijkheden (zoals de situering van de kiss&ride op niveau +1 in Amhem), eerder gemaakte keuzen, een sterk ontwerp van een nieuw Terminal (zoals in Arnhem) waar niemand van af wil, in die gevallen blijken de eisen toch niet zo statisch en kan er wel van worden afgeweken.

Het verschil in formulering van kwaliteitseisen van V&W en VROM/ARBM, sluit aan bij de vaststelling van Van der Toorn Vrijthoff en Talstra (2004, pp 157-174). Volgens Talstra moeten aan het begin van een stedelijk ontwikkelingsproces partijen samen tot overeenstemming komen over de concretisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Sommige aspecten zullen eerder worden vastgelegd dan andere. Functionele eisen bijvoorbeeld zijn in het begin al helder, maar architectuur is dan nog abstract omschreven: hier overheerst de dynamische kwaliteitsdefinitie. In de loop van het proces komen steeds meer aspecten van ruimtelijke kwaliteit vast te liggen in eisen. De dynamische kwaliteitsdefinitie gaat over in een statische. Er zijn ook aspecten die nooit onderdeel worden van de statische definitie, zoals schoonheid. Dit is niet meetbaar te kwantificeren. Anderzijds zijn er aspecten van technische (zoals milieuwetgeving, bouwbesluit, bouwverordening, monumentenwetgeving) aard die wel al aan het begin duidelijk en hard zijn en meteen deel uitmaken van de statische kwaliteitsdefinitie.

Uit de analyse van de beide NSP-projecten blijkt een bevestiging van bovenstaande theorie, maar met de volgende toevoeging. Als *onderhandelingsstrategie*, kunnen partijen proberen zoveel mogelijk hun wensen als “technische eisen” te presenteren, waarmee ze meteen deel uitmaken van de statische kwaliteitsdefinitie. Hier hoeft dan niet meer over onderhandeld te worden.

Het risico van het Toetsingskader als “Heilig Getal”

Het toetsingskader en onderliggende deeltoetsen zijn bedoeld als instrument om de projectgebonden toetsing door het Rijk te kunnen uitvoeren. Die toetsing heeft als doel om te kunnen controleren of de plannen in voldoende mate bijdragen aan de Rijksdoelstellingen. Wanneer de toetsing positief is verlopen, en Rijk en gemeente overeenstemming hebben bereikt over een

uitvoeringsovereenkomst, vindt de definitieve toekenning van de Rijksbijdrage plaats. Dit is de *formele* tekst uit de NSP-voorgangsrapportage (Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2003, p. 58). Wanneer de kwaliteitseisen uit het toetsingskader worden opgevat als absolute eisen die in alle omstandigheden gehaald moeten worden, dan schiet het middel het doel echter voorbij. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 137-138) noemen dit als risico van sturing met behulp van *kengetallen of prestatie-indicatoren*. Deze richtgetallen kunnen een eigen leven gaan leiden, als “heilig getal” gezien gaan worden. De te sturen actoren gaan zich dan toeleggen op het behalen van het kengetal, in plaats van op de onderliggende waarden. Hiervoor is geen bevestiging gevonden in de onderzochte NSP-projecten, zoals hieronder blijkt.

Respondent 6:

De toetsen van het Rijk zetten iedereen op het verkeerde been. Het gaat niet om het toetsen van ruimtelijke kwaliteit, het gaat eigenlijk om het stimuleren dat er gebieden ontwikkeld worden. VROM geeft geld, maar doet dat op hoofdzaken. Soms gaat het in een parkeerkelder, soms in de voetgangerstunnel, dat is per project verschillend.

Hieruit moge blijken dat het Rijk (maar vooral VROM) het hoofddoel: het realiseren van NSP-projecten niet uit het oog verliest. Het doel is niet om alle toetsvragen positief beantwoord te hebben, alle toetsvragen afgevinkt te hebben, maar om het NSP-project gerealiseerd te krijgen. Hieruit blijkt wel dat met name VROM het toetsingskader niet als “heilig getal” ziet.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 75) geven aan dat het gebruik van tweede generatie sturingsinstrumenten invloed heeft op de vormgeving van de overheidsorganisatie. Volgens de Bruijn en Ten Heuvelhof zal de invloed ervan in fasen verlopen. De beleidsuitvoerders zullen de eersten zijn die met de eisen van een nieuw instrument worden geconfronteerd. Hiermee bestaat wel de kans dat op het ene niveau in de overheidsorganisatie een nieuwe strategie wordt toegepast, terwijl op het andere niveau nog steeds in de terminologie van bestaande strategieën wordt gedacht en gehandeld. De auteurs noemen het een bekend verschijnsel dat op uitvoerend niveau wordt onderhandeld met te sturen actoren (meerzijdige sturing) terwijl de top van de overheidsorganisatie nog in de terminologie van eenzijdige sturing denkt en spreekt. Deze theorie wordt naar mijn mening bevestigd door het verschil tussen de formele tekst van het toetsingskader, waarin een beeld naar voren komt van het Rijk dat hiërarchisch haar kwaliteitseisen oplegt aan de gemeenten en de praktijk van onderhandeling en meerzijdige afspraken, zoals die uit het onderzoek blijkt.

Rijkssubsidies en meerzijdige afspraken als gecombineerd sturingsinstrument

Wie de formele toetsbrieven en toetsdocumenten leest, zou de indruk kunnen krijgen dat het Rijk met het toetsingskader op tafel, de gemeentelijke plannen afvinkt en vaststelt of de geëiste kwaliteit aanwezig is of niet. Uit de interviews blijkt dit proces minder star te verlopen.

Respondent 6:

ARBM loopt wel degelijk in hun stedenbouwkundig oordeel alle hierop betrekking hebbende toetsvragen uit het toetsingskader zorgvuldig na, inclusief thematische uitwerking. Het is echter niet zo dat in de overleggen tussen de mensen van het Atelier en de gemeente het toetsingskader als lijstje op tafel ligt, zo gaat dat niet.

Je moet je voorstellen dat in zo'n gesprek door het Atelier, met de tekeningen op tafel, aan de gemeentelijke stedenbouwkundigen en architecten van Atelier Pro vragen worden gesteld bij de dingen die ze zien. Waarom zus, leg eens uit? Vervolgens ontstaat een inhoudelijke discussie waarin informatie wordt uitgewisseld. Dit zal vaak leiden tot opnieuw verder sleutelen aan de plannen.

In dit hierboven geschetste proces komt naar mijn waarneming in *dialog* kwaliteit tot stand. Deze kwaliteitsaspecten kunnen gezien worden als *meerzijdige afspraken*. Vervolgens wordt dit onderdeel van het masterplan, waarop vervolgens (heel formeel) wordt getoetst. Met de toetsing van het masterplan wordt dan niet meer gestuurd, de sturing heeft vooraf plaatsgehad. Men zou naar mijn mening kunnen zeggen dat met de toetsing, de onderling overeengekomen kwaliteit – achteraf – wordt vastgesteld.

Op deze manier is het mogelijk om ter plekke “*maatwerk*” te maken. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 62) beschrijven dat in complexe netwerken de sturingsactiviteiten met een zekere precisie moeten worden afgestemd op de doelgroep(en). De overheidssturing dient – om effectief te kunnen zijn – als een arrangement op maat gemaakt te worden. De auteurs noemen dit “*fine tuning*” en onderscheiden dit als een sturingsstrategie. Uit mijn onderzoek blijkt dat deze strategie ook in de NSP-projecten is te herkennen. Het toetsingskader en de thematische uitwerking (gecombineerd sturingsinstrument prestatie-indicator met incentive) is weliswaar voor alle projecten hetzelfde, maar in de *vertaling* van de toetsvragen naar de lokale situatie wordt *maatwerk* geleverd. Dit is niet mogelijk zonder van te voren exact op de hoogte te zijn van de specifieke eigenschappen, problemen en mogelijkheden ter plaatse. Deze kennis wordt in de NSP-projecten vergaard in overleg met de stedenbouwkundigen van de gemeente, de architect en de andere actoren (sturingsinstrument communicatie, zie hieronder).

Een factor die nog aan bovengenoemde *meerzijdige afspraken* bijdraagt, is de vaststelling dat voor alle NSP-projecten door de gemeenten toparchitecten zijn aangetrokken. Uit de interviews blijkt dat deze architecten zich “rijkskwaliteit” niet eenzijdig laten opleggen.

Nog een voorbeeld van meerzijdige afspraken is de *uitvoeringsovereenkomst*. In deze overeenkomst maken gemeente en Rijk, afspraken over de toekenning van Rijksmiddelen en over de kwaliteitsborging tijdens de uitvoeringsfase. Op gezette tijden zal het Rijk de voortgang van de realisatie van plannen monitoren. Indien de realisatie afwijkt van de overeengekomen plannen (Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten, 2003, p. 54) “zal het Rijk de gemeente *vragen* om bij te sturen. In het uiterste geval is er de mogelijkheid de subsidieverstrekking te onderbreken of reeds verleende subsidiebedragen terug te vorderen”.

Dat dit in de praktijk heel moeilijk wordt, blijkt uit een onderstaand gespreksfragment:

Respondent 6:

Op papier hebben we het geld dat VROM in het project stopt veilig gesteld. Als de ruimtelijke kwaliteit in de uitvoering onderuit wordt gehaald, kunnen we de subsidie terughalen. Maar dit is natuurlijk nog nooit gebeurd. Zo zal het ook niet gaan. Als er tegenvallers zijn gaat de gemeente natuurlijk met ons in *onderhandeling*, zo van: we zouden dit en dat maken, maar vind je dit ook een goed alternatief?

Hieruit blijkt dat zelfs in de uitvoering het onderhandelingsproces nog doorgaat. Het Rijk is dermate afhankelijk van de gemeente, dat ze haar eisen niet eenzijdig kan opleggen, zelfs niet met een ondertekende uitvoeringsovereenkomst in de hand. Hierbij zij aangetekend, dat stedenbouwkundige en architectonische eisen moeilijk of niet te kwantificeren zijn, en hierdoor ook moeilijker hard vast te leggen.

Een mogelijke oplossing hiervoor is om de ruimtelijke kwaliteit nader vast te leggen in uitwerkingen. In Breda is hiervoor een beeldkwaliteitsplan, een buitenruimteplan en een ontwerpbestemmingsplan gemaakt.

Rijkssubsidies en Communicatie als gecombineerd sturingsinstrument

De projectgebonden toetsing brengt veel afstemming en overleg met zich mee. De adviseurs van Atelier Rijksbouwmeester brengen in deze overleggen hun deskundigheid en zienswijze in. Dit overleg vindt zowel aan de voorkant (vóór het formele toetsingsmoment) als aan de achterkant (na de toetsbrief) plaats. De combinatie van het sturingsinstrument subsidies met het sturingsinstrument communicatie, wordt door De Bruijn en Ten Heuvelhof beschreven (1991, pp. 141-142). De auteurs tonen aan dat de effectiviteit van de subsidie hiermee kan worden verbeterd. Door middel van communicatie (zoals voorlichting, deskundigenadviezen, technische ondersteuning e.d.) kan het stuursignaal dat van de incentive uitgaat, worden versterkt. Soms zijn deskundigenadviezen zelfs van meer waarde dan de subsidie. Tegelijkertijd zijn communicatieve instrumenten tweezijdig: ze hebben een antennefunctie en kunnen dus ook dienen om informatie omtrent gevoelens en wensen van de te sturen actoren te vergaren.

Bij de onderzochte NSP-projecten is zeker gebruik gemaakt van deze combinatie. De adviseurs van ARBM hebben in diverse *workshops, vooroverleggen en expertmeetings* hun stedenbouwkundige kennis ingebracht. Uit de interviews blijkt dat deze adviezen op zichzelf (dus los van subsidie) al de ruimtelijke kwaliteit in de plannen verhoogd hebben. Tegelijkertijd hebben de contacten – voorafgaande aan de formele toetsing – ertoe bijgedragen dat er bij het Rijk kennis werd opgebouwd om de toets goed te kunnen uitvoeren. Als deze kennis ontbreekt, ontstaat het risico van onrealistische adviezen. Ter illustratie:

Respondent 5:

Het rijksadvies is in een enkel geval duidelijk tekort geschoten, omdat soms kennis van de feitelijke kenmerken van het gebied ontbrak. Bijvoorbeeld het advies om de busbaan in het noordelijk deel van het plan later te laten afbuigen gaat niet, omdat er dan een te groot niveau verschil moet worden overbrugd.

Rijkssubsidies en de inzet van personen als gecombineerd sturingsinstrument

In de NSP-projecten worden de stedenbouwkundige en architectonische aspecten van de masterplannen getoetst. Dit gebeurt door middel van een advies van ondermeer de Rijksbouwmeester. Uit de interviews blijkt dat er een grote invloed van de Rijksbouwmeester in persoon uitgaat. Zo bleek de Rijksbouwmeester in Breda (samen met een extern bureau) in staat om de stedenbouwkundige uitgangspunten helder te krijgen, waarna blokkades in het proces konden worden opgelost. Een advies van de Rijksbouwmeester wordt niet snel genegeerd, zo stellen diverse respondenten.

Sturingsstrategie serendipitisme

De NSP-projecten kenmerken zich door een hoge complexiteit. Er zijn veel partijen betrokken, die soms ook weer in allerlei eenheden verdeeld zijn (er zijn bijvoorbeeld vijf verschillende ministeries betrokken, de vroegere NS is uiteengevallen in minstens vier zelfstandige eenheden, de gemeente zelf kan verdeeld zijn, er zijn nog ontwikkelaars met belangen actief enz.). Het is complex vanwege de combinatie van ingewikkelde infrastructuur in verschillende modaliteiten (en spoor, en tram, en bus, en taxi, en auto, fiets, voetgangers) die allemaal andere eisen stellen, de ov-terminal met al zijn gebruikers en de aanhaking en wisselwerking ervan op de stad. En tijdens de bouw moet alles gewoon doorgaan.

In dit soort situaties is de uitkomst van een debat over ruimtelijke kwaliteit ongewis. De Rijksoverheid kan haar wensen en eisen op tafel leggen, maar is daarin niet de enige partij. Ook de andere partijen brengen geld en eisen in. In zo'n geval kan de overheid ervoor kiezen om niet gericht te sturen, maar om zoveel mogelijk de omstandigheden te creëren die ervoor kunnen zorgen dat de doelstellingen toch behaald worden. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 64-

66) duiden dit aan met “*serendipitisme*”. In het geval de NSP projecten is hier met name vanuit VROM wel enige herkenning voor. Het Rijk heeft een groot aantal overlegsituaties gecreëerd, waarin ze met de betrokken actoren in debat gaat over kwaliteit. Ook houdt het Rijk het grotere belang overeind, namelijk dat het project voortgang heeft en tot een eind komt. VROM creëert met haar subsidiegeld een sluitende businesscase, waardoor een goed ontwerp overeind kan blijven, of waardoor een moeilijke discussie over wie iets betaalt, kan worden beslecht. Deze vorm van sturing sluit aan bij wat Wigmans “contingente sturing” noemt. In deze horizontale positie probeert de overheid (in het geval van NSP-projecten is dit met name VROM) de condities te bewaken en te creëren, waarbij ruimtelijke kwaliteit tot stand *kan* komen.

Ik eindig deze paragraaf met de beschrijving van een aantal opgetreden *problemen* in de sturing van de ruimtelijke kwaliteit, die ik zal proberen te relateren aan de theorieën over overheidssturing en de inzet van sturingsinstrumenten.

6.3.3 Opgetreden sturingsproblemen

Complexiteit NSP-projecten

Met de aanwijzing van zes stationsprojecten in 1997 als Sleutelproject, neemt het aantal actoren in het netwerk toe. Het Rijk bestaat uit zes betrokken departementen (V&W, VROM, BiZa, AZ, EZ en Financiën). Bovendien zijn er nog onderdelen van V&W, die ook als zelfstandige actor betrokken zijn, zoals ProRail en Rijkswaterstaat. Uit het onderzoek blijkt dat met de aanwijzing van projecten tot NSP-project, de complexiteit toeneemt: er zijn meerdere partijen betrokken bij de plannen. Vanuit het perspectief van de gemeente werd dit wel eens als een probleem ervaren: “Met de Rijksstandpunten dient (ook nog) rekening gehouden te worden, en met die partijen dient ook overleg gevoerd te worden, je zou soms willen dat we niet als sleutelproject zouden zijn benoemd”.

De door sommige respondenten genoemde complexiteit had naar mijn idee nog veel groter kunnen zijn als het Rijk geen aparte rijkscoördinatiestructuur (opgericht op 1 september 2001) had opgezet. Hierdoor is een gecoördineerd optreden van de verschillende departementen mogelijk gemaakt. De betrokken departementen nemen daarin deel en de minister van VROM is coördinerend bewindspersoon. Deze structuur dient om sectorinvesteringen en sectorprocedures op elkaar af te stemmen en te timen. De oprichting van deze coördinatiestructuur kan naar mijn mening worden getypeerd als de sturingsstrategie “Netwerkconstituering”, zoals door De Bruijn en Ten Heuvelhof is beschreven (1991, pp. 69-72). Dit is een strategie voor sturing in complexe netwerken, die erop is gericht om het aantal actoren in een netwerk te veranderen. In dit geval vormen de betrokken departementen een nieuwe organisatie: de interdepartementale rijksprojectorganisatie Nieuwe Sleutelprojecten.

De verschillende sturingswijzen van VROM en V&W

“Op Rijksniveau is VROM coördinerend bewindspersoon voor de Nieuwe Sleutelprojecten. De departementen zijn echter zelf verantwoordelijk voor hun beleidsveld en budgetten. Zo is de minister van V&W verantwoordelijk voor bijdragen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Om de projecten vanuit het Rijk eenduidig te begeleiden en de gemeenten optimaal te ondersteunen, werken VROM en V&W samen in één projectorganisatie. De directeur NSP spreekt namens beide departementen, brengt de beleidsprioriteiten van de departementen met elkaar in verband en zorgt dat besluitvorming mogelijk is. Eventuele discussies en knelpunten binnen het Rijk worden kortgesloten en vertaald in een eenduidige strategie richting gemeenten.” Dit is een fragment uit de Voortgangsrapportage NSP projecten 2003, p. 54. Hieruit blijkt dat het Rijk weliswaar een coördinatiestructuur in het leven heeft geroepen, maar dat

de subsidievoorwaarden (en de manier waarop hierop gestuurd wordt) verschillen, met name tussen V&W en VROM. Uit de interviews blijkt dit nogal eens te leiden tot verwarring bij de gemeente. Zij merken regelmatig verschillen (zie hiervoor ook de vorige paragraaf) tussen de manier waarop V&W stuurt (hard) en VROM stuurt (zacht) en worden hierdoor verrast, omdat ze verwachten dat de Rijksoverheid meer als een eenheid opereert.

Uit de analyse van de deeltoetsen, zoals beschreven in de hoofdstukken 3, 4 en 5, blijkt dat de V&W-toetsen zich richten op het creëren van optimale overstapfuncties tussen verschillende modaliteiten en het realiseren van een toekomstbestendige transfercapaciteit. V&W stelt geld beschikbaar voor het maken van een *basisstation*, dat voldoet aan de eisen zoals geformuleerd in de Nota Basisstations en het pve ov-terminal.

VROM draagt bij aan het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit. In de toets van VROM worden alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit belicht, zo blijkt uit de analyses uit de hoofdstukken 3,4 en 5. Het gaat zowel om de ov-terminal, het stedelijk gebied eromheen als om de openbare ruimte. En het gaat zowel over de gebruikswaarde, de belevingswaarde en toekomstwaarde aspecten. Uit interviews blijkt ook dat VROM deze zaken zoveel mogelijk in onderlinge samenhang bekijkt. Als bijvoorbeeld externe veiligheidsmaatregelen ervoor zorgen dat er minder commercieel vastgoed kan worden gebouwd, dan heeft dit een negatief effect op de businesscase en is er minder geld beschikbaar voor ruimtelijke kwaliteit. De gelden die nodig zijn voor bijvoorbeeld een fraaie stationsoverkapping, of voor een dure parkeeroplossing, komen uit verschillende bronnen. Dit kan zijn vanuit de gemeente, vanuit NS, vanuit provincie en vanuit de opbrengsten van commercieel onroerend goed, of soms uit het VROM-budget. Om de gewenste ruimtelijke kwaliteit overeind te houden, is het van belang al deze partijen binnenboord te houden. VROM bekijkt het project in zijn stedenbouwkundige toets dus veel breder (integraler), kijkt naar alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit en probeert door afstemming en overleg dit te bereiken.

Uit de onderzoeksresultaten van NSP-Arnhem en NSP-Breda blijkt een bevestiging van de conclusie van Ligtermoet (2005, p. 99), die uit zijn onderzoek naar NSP-Rotterdam concludeerde: "Er is sprake van een tegenstelling tussen partijen die een integrale aanpak onder de vlag van ruimtelijke kwaliteit nastreven, en partijen die zich vanuit hun sectorspecifiek perspectief richten op een specifiek plandeel, waarbij zij de opgave projectmatig benaderen". Overigens blijkt met name uit de interviews met de betrokken actoren (met name de rijksprojectleiders) dat zij zich van dit risico bewust zijn en erop sturen.

Spanning tussen sturingsbehoefte en dynamische formuleringen van kwaliteit

In de fase van planvorming worden de projecten uitgewerkt en worden (in een aantal deeltoetsen) beoordeeld, waarna duidelijk wordt aan welke onderdelen het Rijk daadwerkelijk zal bijdragen. Over de toekenning van middelen wordt besloten na een projectgebonden toetsing. Ieder project wordt getoetst op zijn bijdrage aan de doelstellingen van het Rijk.

Zoals eerder gesteld bevat de stedenbouwkundige toets vooral dynamische kwaliteitseisen. Deze eisen zijn evenwel zodanig dynamisch, dat ze weinig houvast bieden ten behoeve van de sturing. In 2002 is daarom door de architecten van ARBM een *nadere vertaling* gemaakt van deze toetsingsvragen. Deze uitwerking is genoemd "Thematisch Raamwerk NSP" (Schaap e.a., 2003) en werkt de Rijksdoelstellingen en hoofdthema's uit in zogenaamde aandachtspunten (zie paragraaf 3.6). In de aandachtspunten wordt soms met tekst omschreven wat bedoeld wordt met kwaliteit. Zo is er bijvoorbeeld bij het aandachtspunt "logo" een ontwerpgedachte geformuleerd met een concreet voorbeeld ter referentie: het station Arnhem. Als het gaat om het

aandachtspunt “internationale allure” worden referentievoorbelden in Zürich, Stuttgart en Sevilla gegeven. Ook zijn nog vijf architectonische criteria inzake de Transferhal geformuleerd.

Het thematisch raamwerk zie ik als een praktische manier of werkwijze van ARBM, om meer “inhoud” te geven aan de vaak nogal algemene criteria en toetsingvragen uit het toetsingskader. Blijkbaar is er toch enige inhoudelijke invulling (door ARBM) van het toetsingskader nodig om het Rijk te kunnen laten sturen. Dit sluit aan bij rol die de voormalig Rijksbouwmeester Coenen (Schaap e.a., 2003, p. 6) ziet voor het Rijk: “het meedenken met de ontwerpers, het appeëren aan wat koninklijk zou moeten zijn, de plannenmakers verleiden tot de best denkbare analyses. In de NSP-projecten zijn we hier langzaam voor aan het slagen”. Hiermee naar mijn mening ook “proceduralisme” voorkomen (de aandacht voor de kwaliteit van het proces verdringt de aandacht voor de kwaliteit van de inhoud, zie ook Verbart, 2004, pp. 108-109).

In de motivatie bij het Thematisch Raamwerk staat: “Het Rijk vraagt om meetbare indicatoren en sleutels bij de toetsing van de NSP. In de ruimtelijk stedenbouwkundige toets zal getracht worden zoveel mogelijk te voldoen aan deze wens, al moet gezegd dat stedenbouw op veel vlakken moeilijk objectiveerbaar is. Soms zullen de toetsvragen inderdaad te beantwoorden zijn met een plus of een min, maar in veel gevallen zal (meer) tekst nodig zijn om tot een afdoende resultaat te kunnen komen”.

Wie is opdrachtgever voor het station?

Deze vraag is niet zo gemakkelijk te beantwoorden, zo schrijft het Rijk zelf al in de voortgangsrapportage 2003 (Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2003, p. 52). De Terminal en de openbare ruimte er omheen, daarnaast de plekken waar commercieel vastgoed ontwikkeld kan worden, soms in het Terminalgebouw zelf, dat loopt allemaal door elkaar heen. In de NSP-projecten is niet van te voren bepaald wie er de opdrachtgever moet worden voor een nieuw station, en door de grote onderlinge samenhang, is er geen vanzelfsprekende kandidaat.

V&W is verantwoordelijk voor het functioneren van de ov-terminal, en stelt geld ter beschikking op basis van de Nota Basisstations. VROM financiert de extra kwaliteit.

ProRail en Rijkswaterstaat zijn in opdracht van V&W betrokken bij het maken van schetsontwerpen voor de terminal en toetsen. ProRail is bovendien eigenaar van de railinfrastructuur.

Het Rijk schrijft in de voortgangsrapportage dat “voor ieder project een goede oplossing wordt gezocht.”

Uit mijn onderzoek blijkt dat deze onduidelijkheid tot problemen heeft geleid. In Arnhem was al begonnen met het plan en gedeelten van de uitvoering, voordat het project onder de NSP vlag kwam. Maar in Breda heeft de hele discussie over wie nu opdrachtgever moest zijn voor de terminal het hele proces aanzienlijk vertraagd. In de periode na de toetsing van het masterplan, heeft het bijna een jaar geduurd voordat met de architectenselectie en het VO kon worden begonnen. Overigens moest toen ook pas op de plaats worden gemaakt vanwege het sluitend maken van de businesscase.

Respondent 4:

Uiteindelijk heeft in Breda de gemeente de verantwoordelijkheid genomen (in samenwerking met NS Vastgoed) om een masterplan van de grond te krijgen. De volgende stap was het VO, maar niemand wilde hier opdrachtgever voor zijn. Ondanks de veelheid aan betrokken partijen, die allemaal hun eisen hadden (dat wel) wilde niemand verantwoordelijkheid nemen of risico dragen. Toen heeft de gemeente dat maar gedaan. Het VO is eind 2005 opgeleverd en voor de uitwerking van het DO maken partijen wederom een terugtrekkende beweging. Afgesproken is

nu dat ProRail dit gaat trekken en dat lopende het DO duidelijk moet worden wie de realisatie echt voor zijn rekening moet gaan nemen.

Bovenstaande onduidelijkheid is terug te voeren op kenmerken van een complex beleidsnetwerk, waar vele actoren met verschillende belangen en posities invloed hebben. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 27) typeren een netwerk als: “een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn. Ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen.”

Naast de gemeente en private grondeigenaren, moet in de NSP-projecten ook rekening gehouden worden met zes betrokken departementen, hun taakorganisaties en uitvoerende diensten (zoals ProRail en Rijkswaterstaat) maar ook met een in onderdelen gesplitste NS organisatie (NS Stations, NS Vastgoed en NS Reizigers). Door deze vergaande opsplitsing is er niet één grote partij die als vanzelfsprekend de leiding kan nemen. Wellicht dat op grond van de ervaringen met de NSP-projecten in de toekomst wat gemakkelijker samenwerkingsvormen kunnen ontstaan tussen gemeente en V&W, zoals in Arnhem, waar beide opdrachtgever zijn voor de Terminal (zie verder aanbevelingen).

6.4 Algemene afrondende conclusie

In deze scriptie is gezocht naar het antwoord op de centrale vraag: “Hoe stuurt het Rijk de ruimtelijke kwaliteit in de Nieuwe Sleutelprojecten”.

In de paragrafen 6.2 en 6.3 zijn de vijf onderzoeksvragen uitgebreid aan de orde geweest. De beantwoording is gebaseerd op de bevindingen uit het theoretische gedeelte (hoofdstuk 2), het algemeen empirische gedeelte (hoofdstuk 3) en de beide onderzocht NSP-projecten Breda en Arnhem, zoals beschreven in de hoofdstukken 5 en 6.

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies in één hoofdbetoog samengevat.

Met de aanwijzing van zes Nieuwe Sleutelprojecten in 1997, en het hieraan verbinden van rijkssubsidies (1½ mld voor de zes), heeft de Rijksoverheid aangegeven betrokken te willen zijn bij deze zes gemeentelijke stationsontwikkelingen. De motivatie voor het Rijk om hierin te sturen is gebaseerd op het evidente rijksbelang van zes krachtige, op moderne netwerken aangesloten steden.

Maar hoe kan de Rijksoverheid *sturen* in projecten waar ze geen positie heeft? Met het verstrekken van subsidies, en het hieraan koppelen van kwaliteitseisen, heeft ze, zoals uit dit onderzoek blijkt, deze positie wel verworven. Hiermee heeft het Rijk het netwerk veranderd, en is hierin partij geworden (afgezien van V&W die al betrokken was).

De verstrekking van subsidie is door het Rijk gekoppeld aan voorwaarden. Om voor subsidie in aanmerking te komen dienen de NSP-projecten te voldoen aan kwaliteitseisen, die het Rijk heeft benoemd in een *toetsingskader*. Het toetsingskader en onderliggende deeltoetsen zijn bedoeld als instrument om de projectgebonden toetsing door het Rijk te kunnen uitvoeren. Die toetsing heeft als doel om te kunnen controleren of de plannen in voldoende mate bijdragen aan de Rijksdoelstellingen. Wanneer de toetsing positief is verlopen, vindt toekenning van de Rijksbijdrage plaats. Dit is de *formele* tekst uit de NSP-voorgangsrapportage (Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2003, p. 58).

Uit mijn theoretisch vooronderzoek bleek echter al snel, dat de realisatie van doeleinden in een netwerk een zekere mate van vrijwillige medewerking van de te sturen actoren vereist. “De

verhouding is niet hiërarchisch, een zuiver imperatieve sturing is niet mogelijk. De interacties tussen de bij het beleid betrokken actoren staan centraal. De beleidsuitkomst is het resultaat van interactie tussen meerdere actoren, die elkaar in een beleidsnetwerk beïnvloeden” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 45) .

De context waarin de NSP-projecten zich afspelen kan naar mijn idee worden gekwalificeerd als een complex beleidsnetwerk. Op grond hiervan ben ik het onderzoek gestart met de *vermoeden* dat sturing door middel van toetsing vanuit het Rijk, hier tot problemen zal leiden.

Mijn onderzoek probeert hierop antwoord te geven, is bestaat uit twee delen:

- Een inhoudelijk deel, waarin ik eerst het toetsingskader van het Rijk aan een kritische beschouwing onderwerp (bevat dit alle relevante kwaliteitsvragen?) en vervolgens in Breda en Arnhem bekijk aan welke kwaliteitsaspecten in de toetsing aandacht is gegeven.
- Een proces deel, waarin ik onderzoek hoe het Rijk stuurt. Ik spits het toe op het gebruik van sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën.

Uit het *inhoudelijke* deel van dit onderzoek blijkt dat het toetsingskader als zeer volledig kan worden gezien. Vrijwel alle voor stationsomgevingen relevante kwaliteitsaspecten hebben hierin een plaats. Deze conclusie kan ik trekken op basis van een uitgebreide vergelijking tussen het door mij geconstrueerde analysekader (waarin ik alle naar mijn mening belangrijke in de literatuur voorkomende aspecten van ruimtelijke kwaliteit voor stationsomgevingen heb samengevat) en het toetsingskader. Zowel voor NSP-Breda als voor NSP-Arnhem zijn de deeltolten naar mijn waarnemingen volledig uitgevoerd. Het Rijk heeft alle relevante aspecten in de toetsing betrokken. De nadruk van de rijkstoetsingen ligt evenwel vooral op de gebruikswaarde, hiervoor zijn de meeste eisen geëxpliciteerd.

Dit onderzoek heeft ook aandacht besteed aan het *proces* van sturing door het Rijk, nader toegespitst op het gebruik van sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën. Uit het onderzoek blijkt dat het gebruik van het sturingsinstrument Incentives (subsidie) door het Rijk is gecombineerd met het sturingsinstrument Kengetallen (Prestatie-indicatoren in de vorm van een toetsingskader) waarin het toetsingskader is ingezet als een communicatie-middel. In interactie tussen de architect, de gemeentelijke stedenbouwers en de architecten van Atelier Rijksbouwmeester werden inrichtingsvoorstellen besproken. Het toetsingskader lag hierbij niet op tafel, maar gaf wel richting aan aspecten die in de dialoog aan de orde kwamen. Deze praktijk van omgaan met een checklist met kwaliteitseisen, komt overeen met de voorwaarden die diverse auteurs stellen aan zo'n gebruik in een complex netwerk. Hooimeijer (2001, p. 41) formuleert dit aldus: “Neem je de complexiteit van een beleidsnetwerk als uitgangspunt, met een meer horizontale positie van de overheid, die het beleid in onderhandeling met de te sturen actoren formuleert, dan kan de matrix (zoals toetsingskader EvGerwen) worden gebruikt als een eerste stap naar het onwikkelen van een gedeeld begrip en een gemeenschappelijke taal ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit is hier niet het begin, maar het resultaat van een beleidsproces. Er zijn aan het begin wel aspecten c.q. indicatoren voor ruimtelijke kwaliteit die een rol spelen als aanjager voor debat tussen de betrokken partijen, maar de operationalisering ervan vindt plaats in het interactieproces.”

Uit mijn onderzoek blijkt overigens een verschil tussen de wijze waarop V&W omgaat met het toetsingskader (statische kwaliteitseisen waarop hard wordt gestuurd) en VROM (dynamische kwaliteitseisen waarop zacht wordt gestuurd).

Ook andere combinaties van het sturingsinstrument incentives zijn uit het onderzoek naar voren gekomen.

Zo is er in de Sleutelprojecten sprake van het sturingsinstrument “meerzijdige afspraken”. Hiervan is sprake wanneer inrichtingsvoorstellen in dialoog tot stand komen, en vervolgens worden vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst, of eerder in het proces, in het masterplan. Op deze manier is het mogelijk om ter plekke “maatwerk” te maken, wat gezien kan worden als een sturingsstrategie om in een netwerk invloed te hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Verder bleek uit het onderzoek dat de invloed van de Rijksbouwmeester als persoon, niet moet worden onderschat. Er zijn diverse voorbeelden in de beide cases, waarbij hij bepalend is geweest voor een doorbraak. De inzet van personen is een sturingsinstrument, dat in de NSP-projecten effectief is gebleken.

Ook het gebruik van het communicatie-instrument is te herkennen in de Sleutelprojecten. De architecten van Atelier Rijksbouwmeester worden door de andere actoren over het algemeen gewaardeerd als deskundigen, die de kwaliteit mee omhoog helpen. Ook los van de koppeling met het subsidie-instrument hebben ze vaak een substantiële rol gehad in de sturing van de ruimtelijke kwaliteit.

Uit het onderzoek kwamen verschillen aan het licht tussen de manier waarop VROM stuurt en de manier waarop V&W stuurt. Het bleek dat VROM/ARBM vooral dynamische kwaliteitseisen hanteert en stuurt op integraliteit, terwijl V&W/ProRail vooral statische kwaliteitseisen hanteert en stuurt op sectorspecifieke onderwerpen. Dit leidde soms tot onduidelijkheid bij met name de gemeenten, omdat ze verwachten dat de Rijksoverheid meer als eenheid opereert. Ook de onduidelijkheid over wie nu opdrachtgever moet zijn voor de ov-terminal heeft gezorgd voor sturingsproblemen en tijdsverlies.

Samenvattend kan naar mijn idee gesteld worden dat de sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk, in de onderzochte NSP-projecten Arnhem en Breda, volledig is geweest. Dit blijkt uit de vaststelling dat alle voor stations relevante kwaliteitsaspecten in het toetsingskader zijn opgenomen. En het blijkt uit de analyse van de deeltolsten van NSP-Breda en NSP-Arnhem, die aantoonde dat alle kwaliteitsaspecten uit het toetsingskader ook werkelijk zijn onderzocht en getoetst (behalve als planonderdelen nog onvoldoende ver waren uitgewerkt).

Samenvattend kan ook gesteld worden dat het Rijk in de NSP-projecten gebruik heeft gemaakt van combinaties van verschillende sturingsinstrumenten, en er daadwerkelijk in is geslaagd substantiële invloed te hebben op de gemeentelijke plannen. De effectiviteit van de sturing van het Rijk is naar mijn idee in belangrijke mate toe te schrijven aan het gebruik van het toetsingskader als communicatie-middel (met veel dynamische kwaliteitseisen die ruimte open laten voor locatie- en context afhankelijke operationalisering), waardoor nadrukkelijk recht wordt gedaan aan de horizontale positie van de (rijks) overheid, waarin beleid in onderhandeling met de te sturen actoren tot stand komt. Van groot belang is ook de inzet van deskundigen (sturingsinstrument communicatie) van Atelier Rijksbouwmeester geweest, die in overleg met de actoren hun kennis en inzichten hebben gedeeld en gestuurd hebben op ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor kon maatwerk worden gemaakt (sturing kon met de nodige precisie worden uitgevoerd). De resultaten werden vervolgens als een meerzijdige afspraak vastgelegd in de plannen. Ook bleek dat de persoonlijke inzet van de Rijksbouwmeester als een belangrijke succesfactor gezien moet worden.

6.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen geformuleerd voor verbetering van de sturing van ruimtelijke kwaliteit door het Rijk. De aanbevelingen zijn toegespitst op verbeteringen van de sturingsinstrumenten. Tenslotte worden een aantal aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

6.5.1 Aanbevelingen voor verbetering van de sturing

De doelstelling van mijn onderzoek (zie paragraaf 1.3), zoals in deze scriptie beschreven, is:

- de sturing van de ruimtelijke kwaliteit met behulp van het subsidie instrument beschrijven, hierdoor beter begrijpen waarom het soms wel, soms niet goed werkt bij gebiedsontwikkeling;
- hierdoor voor het Rijk de werking van het instrument verbeteren (effectiever, efficiënter) waardoor wellicht besparingen mogelijk zijn.

De aanbevelingen zoals hieronder weergegeven, worden dus gedaan vanuit het *perspectief* van het Rijk. Het zijn voorstellen om de sturing door het Rijk te verbeteren. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat het Rijk deze sturing ook wenst. In de Nota Ruimte (2004, p. 4) geeft het Rijk blijk van haar sturingsfilosofie: “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Het Rijk maakt een terugtrekkende beweging, laat meer ruimte aan de lokale overheid en aan marktpartijen om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Een pleidooi om de sturingsrol van het Rijk te verstevigen staat hiermee op gespannen voet.

In dezelfde Nota Ruime staat echter ook: “Het Rijk zal zich intensief bemoeien met de uitwerking van het beleid en de uitvoering die betrekking heeft op de gebieden en netwerken die onderdeel uitmaken van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS).” De NSP-projecten zijn alle zes opgenomen in de nationale RHS. Het Rijk wil de ruimtelijke kwaliteit in de NSP-projecten sturen vanwege het grote nationale belang ervan. Met de NSP-projecten wil het Rijk belangrijke nationale doelstellingen bereiken (hoogwaardige bereikbaarheid steden, kwaliteit leefbaarheid en sociaal veiligheid verbeteren, een krachtige impuls aan de internationale concurrentiepositie van Nederland). Om dit te bereiken ondersteunt het Rijk de zes projecten met 1½ mld subsidiegeld en stelt hierbij kwaliteitseisen aan de projectresultaten. Hierrmee stuurt het Rijk. De beleidsaanbevelingen die in deze paragraaf worden gedaan passen bij de sturingsfilosofie van het Rijk als het gaat om ontwikkelingen die deel uitmaken van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur.

Op grond van de onderzoeksresultaten, zoals eerder beschreven en samengevat in de eerdere paragrafen van dit concluderende hoofdstuk, wil ik een aantal aanbevelingen doen waarmee de sturing van ruimtelijke kwaliteit door het Rijk, in grote projecten van nationaal belang, zou kunnen worden verbeterd. Deze zijn hieronder weergegeven.

Formuleer een heldere kwaliteitsdefinitie

Kwaliteit is subjectief, niet objectiveerbaar, dynamisch, meervoudig en plaats- en tijdgebonden. Dit betekent echter niet dat er niet op gestuurd kan worden. In de NSP-projecten zijn de kwaliteitsaspecten vastgelegd in een toetsingskader, een checklist eigenlijk waarin aangegeven staat welke aspecten voor het Rijk van kwaliteit van belang zijn, zonder al vast te leggen wat het concreet moet zijn. Uit het onderzoek blijkt dat dit toetsingskader richting en vooral inhoud geeft aan de discussies over inrichtingsvoorstellen tussen de verschillende actoren. Hiermee wordt “proceduralisme” (de aandacht voor de kwaliteit van het proces verdringt de aandacht voor de kwaliteit van de inhoud) vermeden. Het voorkomt ook dat de uitkomst van het debat

over kwaliteit ontaardt in “negotiated nonsense” (overeenstemming tussen partijen over een voorstelling van zaken die voor de buitenwereld aantoonbaar onjuist is) omdat de inhoud van wat onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan, steeds – in dialoog – expliciet wordt gemaakt. (zie ook Verbart, 2004, pp. 108-109).

Formuleer de kwaliteitseisen dynamisch

Het Rijk opereert in grote projecten zoals de Sleutelprojecten, doorgaans in een omgeving die gedefinieerd kan worden als een beleidsnetwerk. De complexiteit van zo'n netwerk, dient als uitgangspunt genomen te worden. De horizontale positie van de overheid, die het beleid in onderhandeling met de te sturen actoren formuleert, stelt eisen aan het toetsingskader. De kwaliteitseisen hierin dienen zodanig dynamisch geformuleerd te zijn, dat hierin nog ruimte is voor contextafhankelijke invulling. De operationalisering van de ruimtelijke kwaliteit kan dan plaats vinden in een interactieproces.

Maak gebruik van combinaties van sturingsinstrumenten

In de NSP-projecten wordt niet alleen subsidie verstrekt, maar worden ook andere sturingsinstrumenten ingezet. De koppeling van subsidie aan kengetallen (prestatie-eisen) is hierboven al genoemd. Ook de inzet van deskundigen, die de taal van de ontwerper spreken (Atelier Rijksbouwmeester) en ter plekke maatwerk afspreken (meerzijdige afspraken) heeft dermate goed gewerkt dat ik het als een aanbeveling wil formuleren voor andere grote projecten, waar het Rijk de ruimtelijke kwaliteit wil sturen.

Leg afgesproken inrichtingsvoorstellen vast

In Breda is na de toetsing van het masterplan niet een nieuw masterplan gemaakt, maar is het resultaat van de discussies en afspraken met Atelier Rijksbouwmeester direct verwerkt in een ontwerp-bestemmingsplan, een beeldkwaliteitsplan, een buitenruimteplan voor het gebied en een voorlopig ontwerp voor de Terminal. Hiermee werd de afgesproken kwaliteit concreter vastgelegd en geborgd dan in een masterplan het geval zou zijn geweest. Het steeds statischer vastleggen van kwaliteitsafspraken kan als aanbeveling voor andere projecten dienen. Hiermee wordt voorkomen dat in een later stadium reeds afgesproken kwaliteiten opnieuw ter discussie komen of anders worden uitgevoerd dan verwacht.

Benoem in een vroeg stadium wie opdrachtgever is

In de NSP-projecten is niet van tevoren bepaald wie er de opdrachtgever moet worden voor een nieuw station, en door de grote onderlinge samenhang, is er geen vanzelfsprekende kandidaat. In Breda is hierdoor het project bijna een jaar opgehouden en heeft dit tot veel irritatie geleid. In complexe projecten die zich in een beleidsnetwerk afspelen, kan het vaker voorkomen dat niet meteen duidelijk is wie nu opdrachtgever is. In Arnhem heeft de gemeente het voortouw genomen, en zijn later V&W/ProRail en NS Vastgoed als mede opdrachtgevers aangeschoven. Belangrijk is dat partijen zo vroeg mogelijk afspraken maken over de opdrachtgeversrol. De positieve ervaringen in Arnhem kunnen een aanbeveling zijn om de gemeente en ProRail (in dit geval samen met NS Vastgoed) samen als opdrachtgever aan te wijzen in dit soort projecten.

Creëer een projectorganisatie die zorgt voor coördinatie binnen het Rijk

Om een gecoördineerd optreden van het Rijk richting de gemeenten mogelijk te maken, is ten behoeve van de Nieuwe Sleutelprojecten in 2001 een aparte rijkscoördinatiestructuur opgericht. De betrokken zes departementen nemen daarin deel en de minister van VROM is coördinerend bewindspersoon. De departementen zijn echter zelf verantwoordelijk voor hun beleidsveld en budgetten. Zo is de minister van V&W verantwoordelijk voor bijdragen uit het Meerjarenpro-

gramma Infrastructuur en Transport (MIT). Hieruit blijkt dat het Rijk weliswaar een coördinatiestructuur in het leven heeft geroepen, maar dat de subsidievoorwaarden (en de manier waarop hierop gestuurd wordt) verschillen, met name tussen V&W en VROM. Uit de interviews blijkt dit nogal eens te leiden tot verwarring bij de gemeente. Zij merken regelmatig verschillen tussen de manier waarop V&W stuurt (hard) en VROM stuurt (zacht) en worden hierdoor verrast, omdat ze verwachten dat de Rijksoverheid meer als een eenheid opereert. Ook binnen het Rijk leidt dit tot spanningen. VROM wil de integraliteit in het project bewaken en richt zijn aandacht vooral op het hogere doel (het van de grond komen van het NSP-project) terwijl V&W haar aandacht vooral richt op sectorale belangen (het voldoen van de ov-terminal aan de eisen van het Basisstation).

Het zou een aanbeveling zijn als in dit soort projecten er meer uniformiteit komt in de voorwaarden waarop het Rijk subsidie geeft aan de gemeente.

6.5.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Hoe sterk moet een incentive zijn?

In de literatuur is veel geschreven over sturing van de overheid door middel van incentives. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, pp. 117-125) geven aan dat toepassing van een dergelijk sturingsinstrument vereist dat informatie beschikbaar is of (en in welke mate) voor de gewenste kwaliteit daadwerkelijk subsidie nodig is. Het Rijk stelt dit zelf ook als voorwaarde: subsidie is bedoeld voor plandelen die het door het Rijk gewenste kwaliteitsniveau hebben, maar waar de markt niet zonder meer in investeert. Het Rijk heeft vastgesteld dat voor alle zes de sleutelprojecten een Rijksbijdrage noodzakelijk en wenselijk is. De verdeling van de beschikbare middelen (oorspronkelijk 1 miljard euro, later gegroeid naar 1½ miljard euro) is in 2000 indicatief gebeurd op grond van een afwegingskader, waarin de nationale meerwaarde het centrale criterium vormt. Blijkbaar is de marktwerking in de NSP-steden onvoldoende om zonder subsidie voldoende ruimtelijke kwaliteit te doen ontstaan. Een mogelijke verklaring hiervoor beschrijft Daamen (2005, p. 82), die aantoont waarom bijvoorbeeld ingrepen in historische binnensteden – vaak reeds van hoge kwaliteit – of na-oorlogse woningbouwgebieden – doorgaans van lage kwaliteit – niet goed van de grond kunnen komen zonder subsidiëring. Het lijkt erop dat dit eveneens geldt voor de NSP-stationsomgevingen, die in Nederland inderdaad vaak gelegen zijn op plaatsen waar al een hoge ruimtelijke kwaliteit aanwezig is.

De vraag blijft in hoeverre de ruimtelijke kwaliteit, die in de NSP-projecten wordt gerealiseerd, tot stand gekomen zou zijn zonder subsidie, of met minder subsidie. Het zou – gezien het grote financiële belang – een onderzoek waard zijn om te achterhalen in welke mate de extra rijks-gelden nodig zijn geweest voor de realisering van ruimtelijke kwaliteit.

Cultuurverschillen tussen departementen

In de onderzochte Sleutelprojecten worden veelvuldig “meerzijdige afspraken” toegepast, in combinatie met het subsidie-instrument. Hiervan is sprake wanneer inrichtingsvoorstellen in dialoog tot stand komen, en vervolgens worden vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst, of eerder in het proces, in het masterplan. Op deze manier is het mogelijk om ter plekke “maatwerk” te maken, wat gezien kan worden als een sturingsstrategie om in een netwerk invloed te hebben op de ruimtelijke kwaliteit. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 94) wijzen erop dat het gebruik van meerzijdige instrumenten eisen stelt aan de overheidsorganisatie die deze wil toepassen. Zo zullen de juiste actoren in het veld moeten worden opgezocht en zal met hen onderhandeld moeten worden. De cultuur in overheidsorganisaties is niet altijd geschikt voor deze werkwijze. In een netwerk moet via overleg worden gestuurd, het formuleren van aanvaardbare voorstellen vereist kennis en inlevingsvermogen in de doelgroep en de te sturen actoren.

In de onderzochte NSP-projecten Breda en Arnhem zijn diverse aanwijzingen gevonden die wijzen op cultuurverschillen tussen de departementen VROM en V&W. Zo benadrukt VROM vooral de integraliteit in de projecten en hanteert ze bij voorkeur dynamische eisen waarop ze zacht stuurt, terwijl V&W haar eisen vooral statisch heeft geformuleerd en hierop vooral hard stuurt. In eerder aangehaald onderzoek van Ligtermoet (2005, p. 99) van NSP-Rotterdam, blijkt eveneens dat de sturing door V&W en VROM van elkaar verschillen. Wellicht kan een onderzoek naar cultuurverschillen tussen deze departementen verklaringen bieden voor deze gesignaleerde verschillen in sturing.

Literatuur

Assche, K. van en M. Jacobs, *Kwaliteit als crisisprodukt*. Rooilijn, 35 (2003) pp. 254-258.

Baarda, D.B. e.a., *Open interviews. Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*. Leiden: Stenfert Kroese, 1996.

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese, 1991.

Daamen, T., *De kost gaat voor de baat uit. Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Delft: Faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft, 2005.

Dammers, E., W. Hornis en J. de Vries (red.), *Schoonheid is geld. Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses*. Rotterdam: Nai Uitgevers, 2005.

Groot, A.D. de, *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. 's-Gravenhage: Mouton, 1981.

Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie, Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma, 1998.

Hooimeijer, P., H. Kroon en J. Luttik, *Kwaliteit in Meervoud*. Gouda: Habiforum, 2001.

Ligtermoet, P., *Bewegen tussen complexiteit en kwaliteit. Onderzoek naar de sturing van VROM en V&W in de planvormingsfase van het Nieuwe Sleutelproject Rotterdam Centraal Station*. Doctoraalscriptie Faculteit Bouwkunde, TU Delft, 2005.

Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. *Den Haag: Ministerie van VROM, april 2004*.

Oosten, W., *Geschakelde sturing bij ruimtelijk investeren*. Den Haag: Sociotext Press, 2005.

Peek, G.J. en M. van Hagen, *Synergie op stationslocaties*. Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, 82 (1996), pp. 48-53.

Peek, G-J., *Op zoek naar locatiesynergie*. In: I. Bruil e.a., *Integrale Gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Delft: SUN, 2004, pp 177-181.

Schaap, P., N.Verdonk en B.Verhave, *Zes nieuwe stations geven hart aan de stad*. Den Haag: Ministerie van VROM, 2003.

Soeterbroek, F., J. Edelenbos en S. Nooteboom, *Dilemma's bij sturing op ruimtelijke kwaliteit*. Rooilijn, 36 (2003) pp. 490-495.

Steehouder, M., C. Jansen, K. Maat e.a., *Leren communiceren. Procedures voor mondelinge en schriftelijke communicatie*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1983.

Swanborn, P.G., *Aspecten van sociologisch onderzoek*. Meppel: Boom, 1981.

Toorn Vrijthoff, W. van der en M. Talstra, *Ruimtelijke Kwaliteit*. In: I. Bruil e.a., *Integrale Gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Delft: SUN, 2004, pp. 157-174.

Verbart, J., *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Delft: Eburon, 2004.

Verlaat, J. van 't, *Inrichting Marktkwaliteit*. Reader Gebiedsontwikkelingsproces I, Syllabus Marktkwaliteit Master City Developer, 2005.

Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Ruimte maken, ruimte delen. Den Haag: Ministerie van VROM, december 2000.

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

Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2003: Nieuwe Sleutelprojecten in aantocht. Den Haag: Ministerie van VROM, december 2003.

Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2006: Nieuwe Sleutelprojecten op stoom. Den Haag: Ministerie van VROM, maart 2006.

Werksma, H., *Statische en dynamische ruimtelijke kwaliteit*. Rooilijn, 36 (2003) pp. 496-502.

Wigmans, G., *Contingente Sturing*. Reader Gebiedsontwikkelingsproces I, Syllabus Ruimtelijke kwaliteit Master City Developer, 2005.

Wigmans, G., *Maatschappelijke trends en gebiedsontwikkeling: een probleemschets*. In: I. Bruil e.a., *Integrale Gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Delft: SUN, 2004, pp. 30-49.

Overzicht van geïnterviewde personen

Atelier Rijksbouwmeester

Henk de Haan	4 april 2006
Marcel van Heck	4 april 2006
Bram Verhave	4 april 2006

VROM DGR directie Realisatie en Ontwikkeling

Donne Bax	12 april 2006
Leo Kramer	12 april 2006
Roel van der Bolt	18 april 2006

Gemeente Breda

Gerard van Veggel	24 mei 2006
Martijn van Veelen	24 mei 2006

Gemeente Arnhem

Jan Wouter Humme	30 mei 2006
Theo Poelman	30 mei 2006
Nicole de Lange-Pelgrim	19 juni 2006