



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

Tussenevaluatie Nota Ruimtebudget

Eindrapportage

Datum 5 februari 2009
Status Definitief

Tussenevaluatie Nota Ruimtebudget

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	4
1.1 Tussenevaluatie Nota Ruimtebudget	4
1.2 Evaluatiekader	4
1.3 Uitvoering van de evaluatie	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Beleidskader en context Nota Ruimtebudget	8
2.1 Nota Ruime en het Nota Ruimtebudget	8
2.2 Nota Ruimtebudget: doelstellingen en verwachtingen	9
2.3 Ontstaansgeschiedenis	11
2.4 Opzet en inrichting organisatie	17
3. De complexiteit van de opgave	20
3.1 De dynamiek van ruimtelijke ontwikkeling	20
3.2 Een bijzonder budget	20
4. Bevindingen	22
4.1 Ontstaansgeschiedenis en doelen Nota Ruimtebudget	22
4.2 Procedure	24
4.3 Organisatie en samenwerking	30
4.4 Effecten	34
5. Conclusies en aanbevelingen	38
5.1 Conclusies	38
5.2 Aanbevelingen	42
Bijlagen	47
Bijlage 1: Projectformats	48
Bijlage 2: Evaluatiekader	67
Bijlage 3: Respondentenoverzicht	70

Bijlage 4: Gespreksleidraad	72
Bijlage 5: Samenstelling klankbordgroep	75
Bijlage 6: Toetsingscriteria procedure	76

1. Inleiding

1.1 Tussenevaluatie Nota Ruimtebudget

Het Nota Ruimtebudget is bedoeld om de plannen uit de Nota Ruimte uit te voeren. Het kabinet heeft € 1 miljard beschikbaar gesteld voor de periode 2007-2014. Het geld wordt ingezet in een aantal complexe ruimtelijke projecten om zo gebiedsontwikkeling in Nederland een impuls te geven.

Voorliggende tussenevaluatie is gericht op de vraag wat het effect is van het Nota Ruimtebudget in relatie tot de (door het kabinet gestelde) ruimtelijke prioriteiten klimaatbestendigheid, ruimte voor wonen en werken en behoud van open landschap. Daarnaast wordt gekeken naar de werking van de procedure die ten grondslag ligt aan de besteding van de middelen uit het Nota Ruimtebudget.

Het onderzoek valt uiteen in twee delen:

1. Wat is het (verwachte) effect van het instrument Nota Ruimtebudget? (ex ante evaluatie op doelbereiking)
2. Hoe werkt de procedure voor de allocatie van middelen uit het Nota Ruimtebudget? (analyse van het besluitvormingsproces)

De eerste hoofdvraag betreft met name het inhoudelijk deel van de tussenevaluatie. De beantwoording van deze vraag geeft inzicht in de tot op dit moment bereikte effecten en tracht ook een antwoord te geven op de vraag in welke mate de (in het kader van het Nota Ruimtebudget) geselecteerde projecten inhoudelijk bijdragen aan de gestelde beleidsprioriteiten uit de Nota Ruimte.

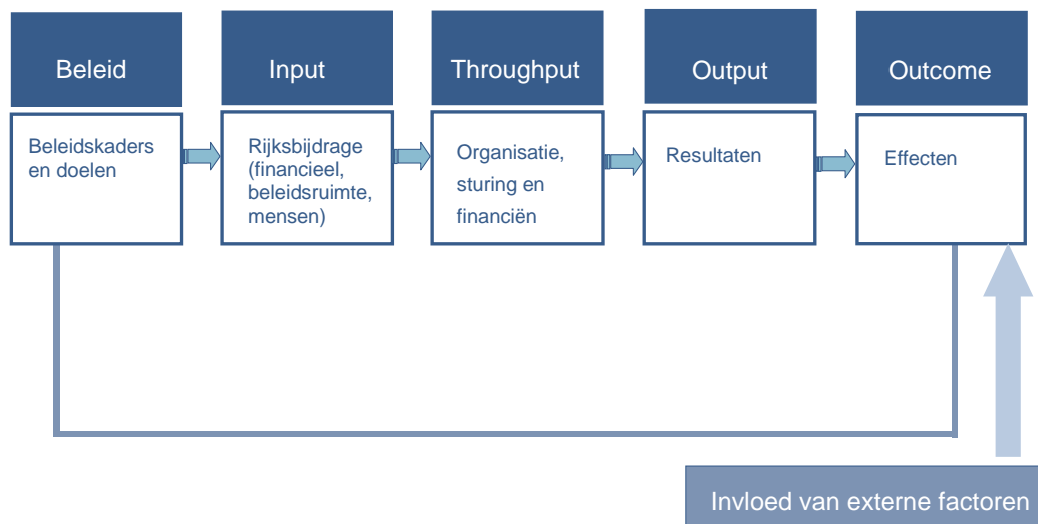
De tweede hoofdvraag is vooral procesmatig van aard. Hier wordt gevraagd om de meningen en oordelen over de wijze waarop het besluitvormingsproces rond het Nota Ruimtebudget is ingericht.

In het onderzoek komen beide onderdelen uiteindelijk samen en worden op basis van gestelde hoofdvragen conclusies getrokken. Daarnaast worden aanbevelingen geformuleerd.

1.2 Evaluatiekader

Bij de uitvoering van de tussenevaluatie is gewerkt met een evaluatiekader. Van essentieel belang voor de bruikbaarheid van een evaluatiekader is dat de onderdelen samenhang vertonen. Daarvoor is teruggegaan naar de initiële beleidsredenering en de beleidstheorie die ten grondslag hebben gelegen aan het Nota Ruimtebudget en is gebruik gemaakt van een “doel- effectketen”.

Figuur 1: Doel- effectketen / onderzoeksmethodiek



In het evaluatiekader¹ zijn onderscheiden:

- De beleidskaders: beleidstheorie Nota Ruimtebudget
 - Onder meer uitgangspunten, doelstellingen, criteria, beoogde effecten
- De input: capaciteit en middelen
 - Onder meer organisatie, begroting, afspraken
- De throughput: organisatie, werkwijze, proces en besluitvorming over de uitvoering van het Nota Ruimtebudget
 - Onder meer invulling rol Rijk, werkwijze, communicatie, besluitvorming, financiering
- De output: resultaten, prestaties en producten
 - Onder meer toekenning van middelen per project, bijdrage van projecten aan ruimtelijke prioriteiten
- De outcome: effecten van het Nota Ruimtebudget
 - Onder meer effecten als versnelling, ruimtelijke kwaliteit, integraliteit

Door het hanteren van het evaluatiekader wordt zowel inzicht gegeven in het (verwachte) effect van het instrument Nota Ruimtebudget als de werking van de (besluitvormings)procedure voor de allocatie van de middelen.

¹ Zie bijlage 2 van dit rapport voor het uitgewerkte evaluatiekader

De invloed van externe factoren op de uitvoering van het Nota Ruimtebudget is daarnaast meegenomen. Externe factoren zijn ondermeer (ontwikkelingen bij) andere Rijksprogramma's (o.a. het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), Randstad Urgent en kabinetsdoelstellingen), politieke wijzigingen of nieuwe/andere financieringsstromen.

1.3 Uitvoering van de evaluatie

De tussenevaluatie is voor een belangrijk deel uitgevoerd op basis van een analyse van negen projecten. Aan deze projecten was bij de start van de tussenevaluatie in het najaar van 2008 in het kader van het Nota Ruimtebudget subsidie toegewezen of het was de verwachting dat de procedure op korte termijn zou worden afgerond.

De negen projecten betreffen:

- Noordelijke IJ-oever, Amsterdam
- Greenports, Noord- en Zuid-Holland
- Westelijke Veenweiden
- Klavertje Vier, Venlo
- Den Haag Internationale Stad, Den Haag
- Spoorzone, Den Bosch
- Kanaalzone, Apeldoorn
- Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht
- Brainport/A2-zone, Eindhoven

Zowel de tussenevaluatie naar het verwachte effect van het Nota Ruimtebudget als de tussenevaluatie naar de besluitvormingsprocedure is gestart met een documentenstudie. Met name in de evaluatie naar de effecten van het Nota Ruimtebudget lag het zwaartepunt bij de documentenstudie. In de bijlagen (zie bijlage 1) zijn de formats opgenomen die per project zijn ingevuld en tevens als basis hebben gediend voor de interviews met ambtelijke projectleiders in de regio en Rijksprojecttrekkers.

In de evaluatie naar het besluitvormingsproces vormden interviews de hoofdactiviteit, immers de meningen en ervaringen van betrokkenen met het proces rondom het Nota Ruimtebudget zijn van cruciaal belang om tot een oordeel te komen. Voorafgaand is een korte documentenstudie uitgevoerd, waarbij de feitelijke procedure werd uitgediept en aanverwante stukken (zoals verslagen van het 5-directeurenoverleg, adviezen, projectbeschrijvingen, etc.) werden bestudeerd. De documentenstudie diende als input voor de te voeren interviews.

Naast de interviews met ambtelijke projectleiders in de regio en Rijksprojecttrekkers van de negen geselecteerde projecten zijn gesprekken gevoerd met de programmamanager en oud-plv programmamanager van het Nota Ruimtebudget, de leden van het 5-directeurenoverleg, een aantal vertegenwoordigers van verschillende departementen, planbureaus en het Gemeenschappelijk

Ontwikkelingsbedrijf (GOB). Een overzicht van alle geïnterviewden is terug te vinden in de bijlagen (zie bijlage 3), evenals de gehanteerde gespreksleidraad (zie bijlage 4). In de gesprekken met projectbetrokkenen kwamen zowel de effectiviteit van het Nota Ruimtebudget als het besluitvormingsproces aan bod. In de gesprekken met overige betrokkenen stond primair het functioneren van de besluitvormingsprocedure centraal.

Tot slot zijn ook de projecten waarover bij de start van het onderzoek nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden betrokken bij de tussenevaluatie. Hiervoor is een bijeenkomst georganiseerd voor projectleiders vanuit zowel de regio als het Rijk. Zij werden bevraagd op hun ervaring met en mening over het Nota Ruimtebudget. Een overzicht van de op de bijeenkomst aanwezige projectleiders is eveneens te vinden in de bijlagen (zie bijlage 3).

Tijdens de uitvoering van de tussenevaluatie is het adviesteam begeleid door een klankbordgroep die speciaal voor deze evaluatie is ingesteld. De samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in de bijlagen (zie bijlage 5).

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten van de tussenevaluatie van het Nota Ruimtebudget beschreven.

Hoofdstuk twee staat in het teken van het beleidskader en de context van het Nota Ruimtebudget en is daarmee een hoofdstuk dat weergeeft wat de verbinding tussen de Nota Ruimte en het Nota Ruimtebudget is, dat ingaat op de doelen, verwachtingen en ontstaansgeschiedenis van het Nota Ruimtebudget en eveneens een beschrijving geeft van de organisatie rondom het budget.

Hoofdstuk drie gaat op beknopte wijze in op de complexiteit van de opgave die het Nota Ruimtebudget kenmerkt en vormt daarmee de opmaat naar de bevindingen van de tussenevaluatie. Deze bevindingen komen in hoofdstuk vier uitgebreid aan de orde en zijn geformuleerd rondom de onderwerpen ontstaansgeschiedenis en doelen Nota Ruimtebudget (paragraaf 4.1), procedure (4.2), organisatie en samenwerking (4.3) en effecten (4.4).

Hoofdstuk vijf zal tenslotte ingaan op de analyse, conclusies en aanbevelingen die behoren bij deze tussenevaluatie.

De projectformats, het evaluatiekader, het respondentenoverzicht, de gespreksleidraad, de samenstelling van de klankbordgroep en de toetsingscriteria van de procedure zijn terug te vinden in de bijlagen.

2. Beleidskader en context Nota Ruimtebudget

2.1 Nota Ruime en het Nota Ruimtebudget

De Nota Ruimte² vormt de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De tijdshorizon betreft 2020 met een doorkijk naar 2030. De hoofddoelstelling van het nationaal ruimtelijk beleid is ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies in Nederland. Meer specifiek richt het kabinet zich hierbij op vier algemene doelen:

- ◇ Versterking van de Nederlandse economie en concurrentiepositie
- ◇ Bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland
- ◇ Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden
- ◇ Borging van de veiligheid

In de Nota Ruimte komt naar voren dat het Rijk strategisch en op hoofdlijnen wil sturen. Decentrale overheden krijgen meer ruimte om hun eigen weg te gaan. Het gaat er uiteindelijk om dat de besluitvorming over de inrichting van de ruimte dichter bij de direct belanghebbenden komt te liggen. Dat dit kan leiden tot verschillen in de inrichting van de verschillende regio's is daarbij onvermijdelijk. Diversiteit kan ook aantrekkelijk zijn, zo is de gedachte, zolang maar aan een aantal basiskwaliteiten wordt voldaan. Deze basiskwaliteiten of ondergrenzen heeft het Rijk vastgelegd in de Nota Ruimte.

De wijze van uitvoering van de doelstellingen en ambities tot 2014 is weergegeven in de Uitvoeringsagenda. De financiële paragraaf bestond uit een beschrijving van de reguliere en beschikbare (departementale) Rijksbudgetten.

Aanvankelijk was aan de uitvoering van de Nota Ruimte geen nieuw en eigen budget gekoppeld. Hier is met de komst van het Nota Ruimtebudget verandering in gekomen. In september 2004 is besloten tot een reservering van € 900 miljoen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) ten behoeve van de uitvoering van de Nota Ruimte voor de periode 2011-2014. Het FES is op 21 december 1995 bij wet vastgesteld (FES-wet). Het fonds is een begrotingsfonds conform de Comptabiliteitswet 2001 en heeft als doel het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken.

De Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) toetst de FES-waardigheid van projecten en beoordeelt of toekenning van middelen uit het FES gerechtvaardigd is. De beoordeling vond plaats middels (Maatschappelijke) Kosten Baten Analyses ((M)KBA's) van een aantal projecten en beoordelingen hiervan door het Centraal Planbureau (CPB) op criteria als doelmatigheid, effectiviteit en efficiëntie. Met de analyses en de beoordelingen van het CPB kon

² Op 17 mei 2005, respectievelijk 17 januari 2006 hebben de Tweede en Eerste Kamer ingestemd met de Nota Ruimte "Ruimte voor ontwikkeling"

worden aangetoond dat in voorkomende gevallen Rijksbetrokkenheid, ook financieel, gerechtvaardigd zou zijn.

In september 2006 heeft het kabinet € 100 miljoen extra beschikbaar gesteld.³ Hierdoor werd het Nota Ruimtebudget opgehoogd tot een totaal van € 1 miljard. Het kabinet heeft besloten om € 85 miljoen van het Nota Ruimtebudget beschikbaar te stellen voor luchtkwaliteitsmaatregelen als randvoorwaarde voor de voortgang van belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen.

In het kabinet is ook afgesproken dat voor de periode 2007-2010 € 250 miljoen versneld bestemd wordt voor de uitvoering van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals de Greenports en projecten voor de uitvoering van de programma-aanpak. De resterende € 750 miljoen is beschikbaar voor integrale gebiedsontwikkeling in de periode 2011 – 2014.

2.2 Nota Ruimtebudget: doelstellingen en verwachtingen

Het overkoepelende thema in de Nota Ruimte is integrale gebiedsontwikkeling. Het Rijk heeft in 2005 aangegeven dat de Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsprojecten van nationaal belang verstevigd mag worden. Het motto hierbij is “decentraal wat kan, centraal wat moet”.⁴

In de discussienotitie “Op een hoger plan”⁵ en in verschillende brieven aan de Tweede Kamer⁶ over de procedure rond het Nota Ruimtebudget en de selectie van projecten wordt beargumenteerd dat bij complexe gebiedsontwikkelingsprojecten financiële Rijksbetrokkenheid niet alleen gerechtvaardigd is, maar ook noodzakelijk.

Sectorale middelen worden veelal ingezet op een ‘sobere en doelmatige’ uitvoering. Sommige opgaven zijn echter dermate complex dat een sectorale aanpak niet (meer) voldoet. Een financiële impuls voor gebiedsontwikkeling bovenop sectorale geldstromen is dan nodig om deze complexe opgaven integraal, kwalitatief hoogstaand en duurzaam op te kunnen pakken. Op deze manier kunnen de doelstellingen uit de Nota Ruimte en de kabinetsprioriteiten worden behaald, zo wordt geredeneerd.⁷

Naast de algemene doelstellingen uit de Nota Ruimte worden er begin 2006 binnen de Uitvoeringsagenda door het kabinet enkele accenten geformuleerd. De herontwikkeling van bedrijventerreinen, de snelwegpanorama’s, ruimtelijke kwaliteit en groen zijn hier voorbeelden van. Na de kabinetswisseling van februari 2007 vindt opnieuw verschuiving plaats en wordt vooral

³ Brief Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 2006/306270

⁴ Brief van Ministerraad aan Tweede Kamer, kamerstuk 2006/306614

⁵ Discussienotitie Op een Hoger Plan, Investeringsstrategie Nationaal Ruimtelijk Beleid, Directeur-Generaal Ruimte, maart 2006

⁶ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer 2006-2007, 30800D, nr. 6 en Tweede Kamer 2006-2007, 29435, nr. 192

⁷ Zie Memo ‘Bijdrage projecten Nota Ruimtebudget aan ruimtelijke prioriteiten’. Ministerie van VROM, DT DG Ruimte, 26 augustus 2008 (2008086108)

ingezet op ruimtelijke prioriteiten als klimaatbestendigheid, ruimte voor wonen en werken en behoud van aantrekkelijk landschap.

In de brief aan de Tweede Kamer waarin de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de uitvoering van de Nota Ruimte beschrijft, wordt het doel van het Nota Ruimtebudget voornamelijk omschreven als het versterken van de internationale concurrentiepositie en het realiseren van de prioriteiten van het beleidsprogramma ruimte (realisatie woningbouw of bedrijventerrein middels binnenstedelijke herstructurering, bijdragen aan de ontwikkeling van groen en recreatie en het vergrootten van de klimaatbestendigheid van Nederland).⁸

In een later stadium zijn enkele nieuwe beleidsprioriteiten onder het Nota Ruimtebudget gevoegd. Zo worden het beleidsprogramma Mooi Nederland en de herstructurering van bedrijventerreinen mede ter hand genomen door het Nota Ruimtebudget.

Voor de besteding van het Nota Ruimtebudget is een procedure ingericht, die elk van de ingediende projecten dient te doorlopen. De procedure bestaat ondermeer uit een MKBA en een businesscase. Op basis van de procedure neemt de Ministerraad uiteindelijk een definitief besluit over de hoogte van de Rijksbijdrage per project.

Een belangrijke doelstelling van de Nota Ruimtebudget procedure betreft het komen tot een efficiënte en effectieve besteding van de beschikbare middelen.⁹ Effectief betekent dat met de bijdragen aan projecten invulling wordt gegeven aan de inhoudelijke doelstellingen van de projecten en daarmee aan de ruimtelijke prioriteiten en doelstellingen van de Nota Ruimte en het kabinet. Efficiënt heeft betrekking op zowel kosten als tijd. Alle projecten moeten de procedure op een goede wijze doorlopen en de uiteindelijke bijdragen aan de doelstellingen moeten binnen een bepaalde termijn duidelijk worden. In dit kader is ook de doelstelling geformuleerd dat uiterlijk in deze kabinetsperiode (voor februari 2010) voor 16 van de 23 projecten de bijdrage vastgesteld moet zijn.¹⁰

Als overige Rijksdoelstellingen/randvoorwaarden van de Nota Ruimtebudget procedure kunnen worden benoemd:¹¹

- Een goede integratie tussen het Nota Ruimtebudget en het MIRT. Alle 23 projecten die door het Rijk zijn geselecteerd voor de procedure zijn ook opgenomen in het MIRT. Het MIRT bevat alle Rijksprojecten en -programma's voor infrastructuur en transport die met ruimte te maken hebben. Het MIRT moet meer samenhang brengen en het beleid versterken om

⁸ Brief van Ministerraad aan Tweede Kamer, kamerstuk 2007/061089

⁹ Plan van Aanpak, programma Nota Ruimtebudget, zoals vastgesteld op 30 oktober 2007

¹⁰ Het gaat hier om zowel de versnellingsprojecten (de zogenaamde eerste tranche) met uitzondering van Hoeksche Waard omdat hier een ander traject voor wordt doorlopen en een aantal projecten dat in de zomer is geselecteerd en waarvoor de projectdefinitie al redelijk is afgebakend (de zogenaamde tweede tranche). De derde tranche (overige projecten) kan dan spoedig daarna volgen.

¹¹ Zie Plan van Aanpak Nota Ruimtebudget

ruimtelijke vraagstukken per gebied aan te pakken. Het Nota Ruimtebudget kan een voorbeeldwerking hebben voor het MIRT.

- Een goede integratie tussen het Nota Ruimtebudget en het programma Randstad Urgent. Met Randstad Urgent wil het kabinet de Randstad weer aan de top brengen als duurzame en economisch sterke regio.¹² Er is een aantal projecten uit Randstad Urgent dat ook in de Nota Ruimtebudget procedure zit. Het programmateam van het Nota Ruimtebudget heeft als taak om de uitvoering van de bestuurlijke contracten van Randstad Urgent te begeleiden.
- Verbeterde MKBA-systematiek voor integrale gebiedsopgaven. De planbureaus is onder meer gevraagd een handreiking op te stellen ter aanvulling op de OEI-leidraad die thans voor het opstellen van MKBA's wordt gehanteerd.

2.3 Ontstaansgeschiedenis

2.3.1 Opzet en inrichting procedure

De betrokken departementen (VROM, Financiën, LNV, V&W en EZ) hebben gezamenlijk een procedure opgesteld om te komen tot een besluit over de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget aan projecten. De Tweede Kamer is in oktober 2006 geïnformeerd over de procedure met processtappen en vereisten. De procedure is zodanig vormgegeven dat de verschillende departementen zoveel mogelijk een identieke werkwijze kunnen hanteren. De procedure kent een viertal fasen, namelijk:¹³

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

Elke fase kent een aantal regels en vereisten. Hieronder worden de verschillende fasen kort toelicht.

Verkenningsfase

In de verkenningsfase vindt een eerste oriëntatie plaats van de projecten die in aanmerking zouden kunnen komen voor een financiële bijdrage. Dit betreffen projecten die zonder (financiële) inzet van het Rijk niet van de grond komen. Het motto hierbij is 'centraal wat moet'. Vanuit dit motto bepaalt het Rijk nut en noodzaak. Belangrijkste criterium om een financiële bijdrage te krijgen, is dat een project bijdraagt aan de ruimtelijke hoofdstructuur of daaraan volgens de Nota Ruimte (financieel) gelijkgestelde gebieden. Daarnaast dienen de projecten een positieve MKBA te hebben en bovendien van bovenlokale aard te zijn.

¹² Zie website Ministerie van VROM, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=24128>

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 D, nr. 6

Omdat de financiering plaatsvindt vanuit het FES dienen de projecten FES-waardig te zijn. In deze fase vindt een lichte, initiële toets op FES-waardigheid plaats door de FES-beheerders om te voorkomen dat pas aan het eind van het selectieproces geconstateerd wordt dat een project niet FES-waardig is. Indien projecten niet FES-waardig blijken, maar wel aan de overige noodzakelijke criteria van de verkenningsfase voldoen, dan zal worden bezien of door middel van herprioritering binnen de relevante begroting(en) dan wel in het reguliere begrotingsproces hiervoor middelen beschikbaar kunnen worden gesteld. Indien er in de verkenningsfase middelen voor de niet FES-waardige projecten worden gevonden, dan blijven deze projecten onderdeel uitmaken van de procedure.

In de verkenningsfase wordt het departement vastgesteld dat als trekker van het project gaat opereren. Daarnaast zullen de betrokken overheden worden geïnformeerd over de procedure, de status en de rol van de projecten in deze. Het 5-directeurenoverleg waarin alle betrokken departementen vertegenwoordigd zijn besluit of een project aan de criteria en vereisten van deze fase heeft voldaan en door kan naar de volgende fase. Deze zogenaamde noodzakelijke criteria staan opgenomen in de bijlagen (zie bijlage 6).

Uitwerkingsfase

Indien het 5-directeurenoverleg heeft besloten dat een project door kan, komt het project in de tweede fase; de uitwerkingsfase. In deze fase wordt het project onder coördinatie van het trekkende departement en in samenwerking met de regio verder uitgewerkt. In deze fase wordt onder meer de businesscase uitgewerkt en wordt het totale financiële plaatje rondgemaakt. Aan het einde van deze fase vindt een toetsing plaats door het 5-directeurenoverleg om te kijken of het project doorkan naar de volgende fase: de besluitvorming. Deze toetsing vindt plaats op basis van zogenaamde wegende toetsingscriteria (zie bijlage 6). Met behulp van deze toets worden de projecten in de uitwerkingsfase geprioriteerd en kan ook worden besloten projecten niet verder in behandeling te nemen en geen bijdrage te verlenen. Het 5-directeurenoverleg stelt vervolgens een advies op voor de ministerraad waarin ook de hoogte van de bijdrage vanuit het Nota Ruimtebudget is opgenomen.

Besluitvormingsfase

Op basis van het advies van het 5-directeurenoverleg neemt de ministerraad een definitief besluit. In het reguliere begrotingstraject worden de bij het besluit behorende middelen verdeeld over de verschillende departementen. De ministeries zullen bij het tot uitvoering laten komen van projecten door gemeenten of provincies geen gebruik maken van nieuwe specifieke uitkeringen en alleen de middelen via reguliere kanalen beschikbaar stellen.

Uitvoeringsfase

De door het kabinet gehonoreerde projecten krijgen vervolgens een voorwaardelijke toezegging voor een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget. De uitvoering en monitoring hiervan is een taak voor het trekkende departement. De monitoring en verantwoording zal plaatsvinden volgens de geldende regels van deze reguliere kanalen, waarbij tevens aan de FES-verantwoordingsvoorwaarden zal moeten worden voldaan.

2.3.2 De versnellingsprojecten

Vooruitlopend op de formele procedure is begin 2006 reeds een start gemaakt met het onderzoeken van een Rijksbijdrage aan een aantal projecten. Het betrof de projecten Noordelijke IJ-oever, Greenports, Klavertje Vier, Hoeksche Waard en Brainport/A2-zone. Deze projecten zijn in 2006 op voorspraak van de ICRE geoptimaliseerd en beoordeeld door het CPB. Deze projecten zijn de zogenaamde *versnellingsprojecten* gaan heten en zijn door de laatste ministerraad van het kabinet Balkenende III goedgekeurd.

Begin 2007 is voorgesteld deze projecten te scharen onder de procedure van het Nota Ruimtebudget en een voorlopige maximale reservering voor deze projecten vast te stellen uit de hiervoor beschikbare € 250 miljoen.¹⁴ De projecten zijn eigenlijk min of meer geselecteerd door het vorige kabinet vooruitlopend op de definitieve selectie van projecten voor de Nota Ruimtebudget procedure. Deze projecten hebben daarmee een ander besluitvormingsproces doorlopen dan de projecten die later geselecteerd zijn (zie volgende subparagraaf voor de overige geselecteerde projecten). De redenen en legitimatie voor de afwijking van de procedure liggen, naast het feit dat deze projecten later onder de procedure zijn komen te vallen, in het feit dat in het licht van het karakter van de projecten (*versnellingsprojecten*; snelle besluitvorming voorzien) er al geruime tijd contacten waren met de regio's over de projecten en men vanuit de praktijk een signaal van commitment verwachtte.

2.3.3 Selectie van 23 projecten

In juli 2007 heeft het kabinet aan de selectie van de vijf hierboven genoemde versnellingsprojecten 17 projecten toegevoegd. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget zijn projecten geïdentificeerd op grond van vier criteria:

- Bijdragen aan de uitvoering van de Nota Ruimte
- Nationaal belang
- Integraliteit
- Synergie in de Rijksinzet

Op verzoek van de Tweede Kamer is daar nog een 18^e project aan toegevoegd. Dit brengt het totaal van projecten in de Nota Ruimtebudget procedure op 23.

De selectie van de projecten is ambtelijk voorbereid. De departementen (VROM, V&W, LNV, EZ) droegen lijstjes aan met projecten die een financiële impuls konden gebruiken. Departementen maakten hierbij gebruik van bestaande kennis binnen het departement en de aanwezige accounthouders in de regio. De regionale accounthouders zochten hierbij soms ook contact met de projectbetrokkenen uit de regio.

De projectenlijstjes van de departementen werden aan de hand van projectformats verder uitgewerkt. Het betrof na eerste selectie van de departementen dertig projecten. Aan de hand van

¹⁴ Brief minister van VROM aan ministerraad ter goedkeuring van een voorlopige reservering voor de vijf versnellingsprojecten i.h.k.v. budget uitvoering Nota Ruimte, 24 januari 2007

een *balanced-score-card systematiek* zijn de projecten beoordeeld op een aantal criteria.¹⁵ De longlist werd hierdoor aangescherpt tot een shortlist. Daarnaast werd inzichtelijk gemaakt op welk moment (voor 2011 of na 2011) het project een bijdrage verlangt en wat de hoogte van deze bijdrage zou kunnen zijn. Bij de selectie van de projecten is getracht rekening te houden met de mogelijke relatie tot de nationale opgaven en een eerlijke geografische verdeling van de projecten.¹⁶

De uitkomsten van het ambtelijke selectieproces zijn in een voorstel aan de ministerraad gepresenteerd aan het begin van 2007. Onder invloed van de Tweede Kamer is aan de selectie later nog het project 'Hart van Zuid, Hengelo' toegevoegd. Dit project was aanvankelijk als minder kansrijk betiteld. Het stedelijk netwerk Regio Twente was met het opnemen van het project Hart van Zuid ook vertegenwoordigd in het budget.

De 23 geselecteerde projecten zijn:

Versnellingsprojecten

- Noordelijke IJ-oever, Amsterdam
- Greenports, Noord- en Zuid-Holland
- Klavertje Vier, Venlo
- Hoeksche Waard, Hoeksche Waard
- Brainport/A2-zone, Eindhoven

Overige projecten

- Belvédère, Maastricht
- IJsseldelta, Kampen
- Schaalsprong Almere, Almere
- IJsselsprong, Zutphen
- Spoorzone, 's-Hertogenbosch
- Kanaalzone, Apeldoorn
- Stadshavens, Rotterdam
- Centrale Zone, Groningen
- Waalfront, Nijmegen
- Den Haag Internationale Stad, Den Haag
- Mooi en Vitaal Delfland, Delfland
- Waterdunen, Sluis
- Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht
- Westelijke Veenweiden
- Haarlemmermeer, Haarlemmermeer
- Zuidplaspolder, Moordrecht
- Oude Rijnzone, Van kust tot Bodegraven

¹⁵ Link met nationaal project, ruimtelijke hoofdstructuur, doelen Nota Ruimte, legitimiteit rol van het Rijk, FES-waardigheid, draagvlak regio, synergie, sector belangen, robuustheid, politiek commitment, periode, bedrag

¹⁶ Verslag (vervolg)workshop selectie projecten Nota Ruimtebudget, 5 maart 2007

Toegevoegd project door Tweede Kamer

- Centraal Station Twente/Hart van Zuid, Hengelo

Voorlopig selecteert het Rijk geen nieuwe projecten voor nadere uitwerking. De ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ zijn verantwoordelijk voor de projecten en zien toe op het verloop van de procedure. Voor elk project is een departement verantwoordelijk. Naast de genoemde departementen zijn de ministeries van Financiën en BZK betrokken bij de besluitvorming.¹⁷

2.3.4 FES-waardigheid

Omdat de financiering plaatsvindt vanuit het FES dienen de projecten FES-waardig te zijn. Ten laste van het FES kunnen bijdragen worden toegekend ten behoeve van de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken, voor zover deze betrekking hebben op:

1. Verkeers- en vervoersinfrastructuur, inclusief kosten die samenhangen met milieumaatregelen
2. Technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur
3. Bodemsanering (voor zover verband houdend met de projecten genoemd onder 1)
4. Stedelijke hoofdstructuur (voor zover die samenhangt met en functioneel een relatie heeft met de projecten genoemd onder 1)
5. Ecologische hoofdstructuur (voor zover een functionele relatie bestaat met projecten genoemd onder 1)

De interpretatie van de FES-criteria is gedurende de ontstaansgeschiedenis en de selectie van de projecten voor het Nota Ruimtebudget een onderwerp geweest waarover discussie gevoerd is. In algemene zin is bijvoorbeeld gesteld dat de criteria algemeen geformuleerd zouden zijn waardoor heldere normen voor het voldoen aan de wet ontbreken.¹⁸

De Nota Ruimtebudget procedure spreekt van een 'lichte, initiële FES-waardigheidstoets' in de verkenningsfase om te voorkomen dat pas aan het einde van het selectieproces zou blijken dat een project niet FES-waardig is. Ten tijde van de voorlopige reservering van de versnellingsprojecten is voorgesteld om specifiek voor de vijf versnellingsprojecten de term FES-waardigheid als volgt te operationaliseren: twee derde van de Rijksbijdrage aan (onderdelen van) de projecten dient binnen het FES domein te vallen (besteding aan infrastructuur of aan infrastructuur gelieerde bestemmingen als compensatie voor natuur, milieu en bodemsanering). Het resterende derde deel

¹⁷ Brief aan Tweede Kamer inzake het ingaan van de verkenningsfase voor 24/25 projecten, vergaderjaar 2006-2007, 29435

¹⁸ Zie Notitie over FES-waardigheid ICRE 06-32

kan besteed worden aan projectonderdelen die niet direct een relatie hebben met infrastructuur, maar die wel een essentieel en onmisbaar onderdeel uitmaken van het project¹⁹.

In de brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer van 2 juli 2007 staat opgenomen dat alle geselecteerde projecten FES-waardig zijn en worden opgenomen in de verkenningsfase van de procedure en lijkt de discussie over FES-waardigheid van de Nota Ruimtebudget projecten te zijn beslecht.

2.3.5 Stand van zaken

Per 1 januari 2009 is voor de volgende projecten vastgesteld dat zij een bijdrage krijgen uit het Nota Ruimtebudget.²⁰

- ◇ Vier van de vijf versnellingsprojecten:²¹
 - Klavertje Vier, Venlo (€ 25,9 miljoen)
 - Noordelijke IJ-oever, Amsterdam (€ 30 miljoen)
 - Transitie Greenports, Aalsmeer, Bollenstreek, Boskoop, Westland-Oostland en Primavera (€ 30,1 miljoen)
 - Eindhoven A2-zone, Eindhoven zuidelijke aansluiting (€ 6,8 miljoen)²²
- ◇ Spoorzone, Den Bosch (€ 13 miljoen)
- ◇ Scheveningen Boulevard als onderdeel van Den Haag Internationale Stad (€ 10,8 miljoen)
- ◇ Apeldoorn Kanaalzone, Apeldoorn (€ 11 miljoen)
- ◇ Voor het project Westelijke Veenweiden is € 35 miljoen uit de Algemene Middelen vrijgemaakt en in november 2007 definitief toegekend aan drie concrete projecten in Laag Holland en het Groene Hart: Wormer- en Jisperveld, Krimpenerwaard en Zegveld/Portengen.
- ◇ Nijmegen Waalfront, Nijmegen (€ 25 miljoen)
- ◇ Nieuwe Hollandse Waterlinie (€ 35 miljoen)

¹⁹ Brief minister van VROM aan ministerraad ter goedkeuring van een voorlopige reservering voor de vijf versnellingsprojecten i.k.v. budget uitvoering Nota Ruimte, 24 januari 2007

²⁰ Zie website Ministerie van VROM, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=35541>

²¹ Voor Hoeksche Waard (en het alternatief dat daarvoor in ontwikkeling is) is een voorlopige reservering gemaakt

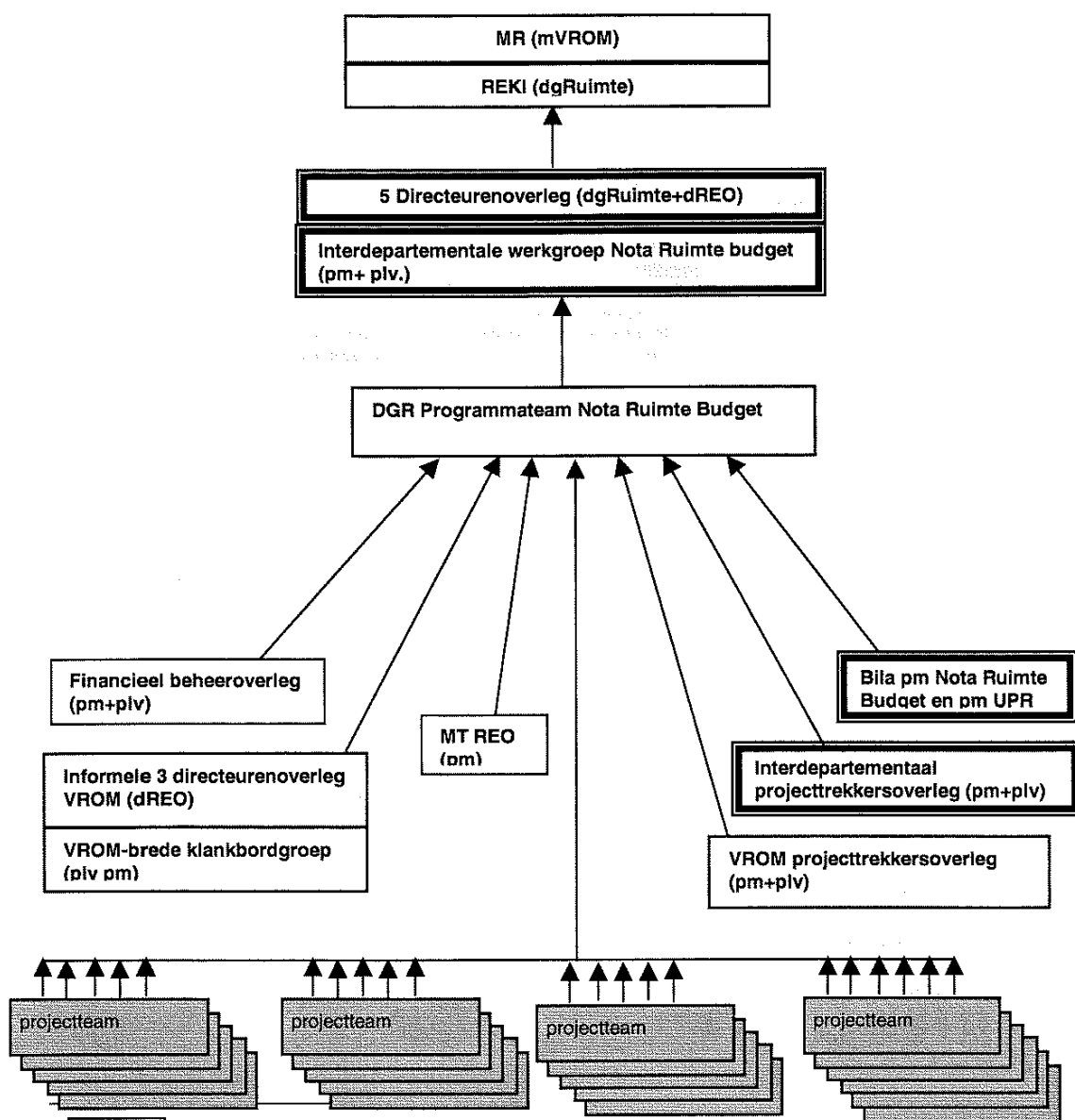
²² Het project bestaat uit een noordelijke en zuidelijke aansluiting. De noordelijke aansluiting wordt meegenomen in de besluitvorming over Eindhoven Brainport en dat onderdeel is daarmee geen versnellingsproject meer.


In totaal is inmiddels € 187,6 miljoen van het Nota Ruimtebudget aan projecten toegekend. Naar verwachting zal in 2009 de besluitvorming voor een groot aantal van de resterende projecten afgerond zijn.

2.4 Opzet en inrichting organisatie

Deze paragraaf schetst de organisatie zoals die is ingericht bij aanvang van het Nota Ruimtebudget, conform het vastgestelde Plan van Aanpak d.d. 30 oktober 2007.

De institutionele context van het Nota Ruimtebudget wordt onder andere gevormd door partijen die betrokken zijn bij het budget. Ten eerste is dit de ICES, voluit de 'Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking' (tegenwoordig ICRE) die verantwoordelijk is voor de uitgaven uit het FES. De rol van het ICES is grotendeels vervangen door een aparte programmaorganisatie voor het Nota Ruimtebudget. De programmaorganisatie wordt gevormd door een directeurenoverleg, een interdepartementale werkgroep, een programmateam en enkele secundaire overlegstructuren.



⁸  Betekent dat in deze overleggen ook UPR contactpersonen deelnemen en afstemming met UPR dus moet plaatsvinden.
Tussen haakjes aangegeven wie de VROM-inbreng levert in de overleggen.

Op Rijksniveau functioneert het 5-directeurenoverleg. Dit gedelegeerd voorportaal van de ministerraad ziet toe op de procedures rondom het Nota Ruimtebudget en neemt beslissingen over de mate waarin en de wijze waarop gelden vanuit het Nota Ruimtebudget worden toegekend of niet. In het overleg zitten directeuren vanuit de ministeries van VROM, LNV, V&W, EZ en Financiën. Later is daar BZK bijgekomen en er is nu dus eigenlijk sprake van een 6-directeurenoverleg.

Ter voorbereiding op het directeurenoverleg vindt ambtelijk voorbereiding plaats in een interdepartementale werkgroep Nota Ruimtebudget. Dit overleg dient als vooroverleg voor het 5-directeurenoverleg en bewaakt de hoofdlijnen, voortgang en de samenhang tussen projecten, alsmede de uitputting van het Nota Ruimtebudget.

Voor de ondersteuning van het gehele proces is een programmateam onder leiding van een programmamanager opgetuigd, waarin voornamelijk financiële experts zitting nemen. Taken van dit programmateam zijn het ordentelijk verloop van de procedure (en daarmee het versneld realiseren van een aantal Nota Ruimtebudget projecten), het ondersteunen van projecten met financieel-technische expertise en de jaarlijkse verantwoording aan de Tweede Kamer.

De projecten vallen onder de verantwoordelijkheid van één ministerie. Dit betreft in eerste instantie de afzonderlijke ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, die ieder verantwoordelijk zijn voor de Rijkscoördinatie ten aanzien van de diverse projecten. De zogenaamde Rijksprojecttrekkers staan aan de lat om vanuit het Rijk de projecten te coördineren. In verschillende ministeries zijn er voor de begeleiding van de Nota Ruimtebudget projecten enkele projectteams gevormd. Zeker bij de grotere projecten als Schaalsprong Almere en Brainport/A2-zone is dit het geval. Bij enkele ministeries komen de departementale trekkers bijeen om het belang van het ministerie te bundelen.

Alle Rijksprojecttrekkers komen periodiek bij elkaar om kennis en ervaring uit te wisselen. Daarnaast wordt er gerapporteerd over de voortgang van de verschillende projecten. De Rijksprojecttrekkers voeren hun coördinatie taken in nauw overleg uit met de ambtelijke projectleiders uit de regio. Het zijn deze mensen die dagelijks te maken hebben met de voortgang van het project en daarvoor verantwoordelijkheid dragen.

Het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) spelen een rol bij de toekenning van middelen uit het Nota Ruimtebudget. Projecten moeten namelijk een advies over de MKBA van één of meerdere planbureaus hebben. Het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) speelt een rol in de beoordeling van de businesscases.

Naast bovenstaande gremia zijn er een VROM brede klankbordgroep, een financieel beheeroverleg, een informeel 3-directeurenoverleg, bilateraal overleg programmamanager Nota Ruimtebudget en de programmamanager Urgentieprogramma Randstad (UPR). Ook speelt de Tweede Kamer een belangrijke rol. De minister rapporteert aan de Tweede Kamer welke projecten in de diverse fasen van de procedure zijn opgenomen, zodat de Tweede Kamer op de hoogte blijft van ontwikkelingen rondom het Nota Ruimtebudget.²³

Het hier behandelde organisatieschema dateert van oktober 2007 en wordt binnenkort op enkele onderdelen aangepast. Het informeel 3-directeurenoverleg en de VROM brede klankbordgroep zijn niet langer nodig voor het Nota Ruimtebudget sinds de reorganisatie van DG Ruimte binnen het Ministerie van VROM (accounts van DG Milieu zitten nu bij DG Ruimte). Afstemming vindt tegenwoordig plaats in het MT GO (voormalig MT REO). Contact met WWI (Wonen, Wijken en Integratie) wordt georganiseerd indien dat nodig wordt geacht.

²³ Plan van Aanpak Programma Nota Ruimtebudget (2007)

3. De complexiteit van de opgave

3.1 De dynamiek van ruimtelijke ontwikkeling

Ruimtelijke ontwikkeling in een land als Nederland is geen sinecure. Geen stukje land is onbestemd, geen project onbesproken. In een context waarin zowel publieke, private, maatschappelijke als particuliere spelers hun invloed uitoefenen op processen van ruimtelijke ontwikkeling ontstaat dynamiek. Deze dynamiek maakt opereren in de Nederlandse ruimtelijke ordening uitdagend, maar ook bijzonder complex.

Het is ook deze dynamiek waardoor projecten uit het Nota Ruimtebudget gekenmerkt worden. Of het nu gaat om het ontwikkelen van de Brainport/A2-zone rondom Eindhoven, de Kanaalzone in Apeldoorn of de Greenports in Noord- en Zuid-Holland, vele partijen willen hun invloed en belang laten gelden. Noem het uitdagend of complex, de projecten uit het Nota Ruimtebudget zijn allemaal voorbeelden van dynamische ruimtelijke ontwikkeling. En daar komt bij dat het Nota Ruimtebudget zelf ook meerdere complexiteiten kent.

3.2 Een bijzonder budget

Niet alleen ruimtelijke ontwikkeling in het algemeen, ook de context van het budget in het bijzonder maakt het Nota Ruimtebudget complex.

1. Van Nota zonder budget naar Nota Ruimtebudget

Het Ministerie van VROM en het ruimtelijk beleidsterrein hebben van oudsher beperkte financiële middelen tot hun beschikking om ruimtelijke opgaven te lijf te gaan. Dit kan worden geïllustreerd door het gegeven dat de Nota Ruimte werd goedgekeurd zonder dat er een eigen budget aan was gekoppeld. Oorspronkelijk bestond de financiële paragraaf van de Nota Ruimte immers uit een beschrijving van de beschikbare (departementale) Rijks gelden. Met de komst van het Nota Ruimtebudget is hierin verandering gekomen, maar pas nadat hiervoor flink gestreden is.

Het Nota Ruimtebudget werd vervolgens grotendeels gevuld met gelden uit het FES. De FES-wet (artikel 3) bepaalt dat deze projecten betrekking moeten hebben c.q. relatie moeten hebben met verkeers- en vervoersinfrastructuur en/of technologie-telecommunicatie- en kennisinfrastructuur.

Voordat FES-gelden worden toegekend, moet door aanvragende partijen/initiatieven aan de zogenaamde FES-waardigheid worden voldaan. Dit wordt getoetst op basis van verschillende criteria en brengt eisen en verplichtingen met zich mee. De FES-eisen hebben de complexiteit in de procedures van het Nota Ruimtebudget vergroot.

2. Springen op een rijdende trein

Het moment waarop het Nota Ruimtebudget in werking trad, was een moment waarop de meeste projecten die werden geselecteerd en voor een bijdrage in aanmerking konden

komen al liepen. In het land waren al vele projecten opgestart die pasten binnen de doelstellingen van de Nota Ruimte. De projectplannen lagen als het ware al op de plank, maar de financiering voor de uitvoering ontbrak. Concreet betekende dit dat voor veel van de projecten de inhoudelijke hoofdkeuzes (bijvoorbeeld projectomvang, locatiekeuze, inhoudelijke doelstellingen) en het draagvlak daarvoor al (gedeeltelijk) vast lagen. Alleen voor de uitvoering van de plannen was een bijdrage vanuit het Rijk gewenst. Bij de inrichting van de procedures rondom het Nota Ruimtebudget moest met deze complexiteit rekening gehouden worden.

Ook het beroep dat door projecten op andere Rijksprogramma's zoals het MI(R)T en Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) kan worden gedaan voor financiering verhoogde de complexiteit voor het Nota Ruimtebudget. Projecten schaken op meerdere borden om hun financiering rond te krijgen. Voor de verantwoordelijken van het Nota Ruimtebudget lag er de opgave om te beoordelen of het verantwoord zou zijn om projecten vanuit het Nota Ruimtebudget te financieren of dat andere Rijksfinanciering wenselijk zou zijn.

3. Integraal budget vraagt om integrale samenwerking

Het Nota Ruimtebudget is ingericht als integraal budget om complexe opgaven integraal, kwalitatief hoogstaand en duurzaam op te kunnen pakken. Sectorale middelen zouden niet volstaan om complexe projecten van gebiedsontwikkeling tot uitvoering te brengen, zo was de achterliggende gedachte.

Door het integrale karakter van het Nota Ruimtebudget was het noodzakelijk dat meerdere ministeries zich rondom het budget zouden organiseren. Deze interdepartementale samenwerking en het stimuleren van de integraliteit van gebiedsontwikkeling vergen inspanningen van velen in een wereld die sterk wordt gedomineerd door sectorale belangen. Hoe en met wie kom je tot gezamenlijke besluitvorming over toekenning van gelden? Hoe draag je gezamenlijk verantwoordelijkheid voor besluiten? Hoe zie je gezamenlijk toe op juiste besteding van middelen? Vragen die een antwoord behoeften en die de inrichting van het Nota Ruimtebudget complex maakten.

4. Complexe projecten en een complexe procedure

Zonder uitzondering betreffen de projecten die in de procedure van het Nota Ruimtebudget zitten lastige opgaven. Ze hebben impact in de omgeving, vele partijen hebben er een belang bij en ook in financiële termen doen ze er toe. Als deze projecten willen voldoen aan de eisen die in de procedure rondom het Nota Ruimtebudget worden gesteld, worden projecten mogelijk nog complexer. Er zal immers moeten worden aangetoond dat wordt bijgedragen aan de doelen van den Nota Ruimte. En het project moet voldoen aan bepaalde criteria (zoals FES-waardigheid, positieve MKBA, positief advies van een planbureau, etc.). Dat procedures met dergelijke eisen moeten worden doorlopen is voor velen begrijpelijk, echter is het wel een factor die de context van projecten voor betrokkenen nog complexer maakte.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van de tussenevaluatie beschreven. Hierbij beschrijven we vooral de percepties van betrokken partijen over diverse facetten van het Nota Ruimtebudget. In hoofdstuk vijf analyseren we deze bevindingen nader, trekken we conclusies en formuleren we een aantal aanbevelingen. De indeling van het hoofdstuk volgt grotendeels de indeling van het evaluatiekader; van ontstaansgeschiedenis naar resultaten en effecten.

4.1 Ontstaansgeschiedenis en doelen Nota Ruimtebudget

Ontstaansgeschiedenis

Na het beschikbaar komen van het Nota Ruimtebudget ontstond binnen VROM aanvankelijk discussie over de vraag hoe de middelen gealloceerd konden worden en wie verantwoordelijk werd voor het beheer. Verschillende directoraten binnen VROM wilden aanspraak maken op de beschikbare middelen. Om deze interne discussie te beslechten is besloten het programmabureau 'buiten' de organisatie van VROM op te tuigen, onder de verantwoordelijkheid van DG Ruimte. Van elk ministerie werden vertegenwoordigers aangesteld en er werd een gezamenlijk besluitvormend orgaan (het 5-directeurenoverleg) ingericht. Een belangrijke reden hiervoor was verder nog het interdepartementale karakter en de integraliteit van de Nota Ruimte. Een externe of althans gemeenschappelijke organisatie zou op een goede manier recht doen aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de diverse departementen voor de Nota Ruimte doelstellingen en het budget.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid vertaalde zich vervolgens in een interdepartementale ambtelijke voorbereiding, aanvankelijk zonder directe inmenging van de regio. De selectie van de projecten was vooral een Rijksaangelegenheid. De projecten zijn aangedragen door de verschillende departementen en uiteindelijk in het 5-directeurenoverleg geselecteerd. Volgens de meeste Rijksbetrokkenen was de selectieprocedure een redelijk transparant proces, waarbij projecten zijn geselecteerd op basis van vastgestelde criteria. Wat opvalt is dat over de gehanteerde selectiecriteria wel uiteenlopende beelden en percepties bestaan. Allereerst worden inhoudelijke criteria genoemd zoals nationaal belang, integraliteit, prioriteiten binnen de Rijksprogramma's, stedelijke netwerken en knelpunten in de ruimtelijke ontwikkeling. Een ander type criterium richt zich meer op de processen; waar hebben de Rijksmiddelen een zo groot mogelijke impact als 'trigger money' of financiering van de onrendabele top? Ook is een eerlijke geografische verdeling van de projecten over Nederland genoemd.

Voor veel regionale betrokkenen was de selectie juist weinig transparant (black box) en werd deze vooral gezien als een politiek spel. Een rechtvaardige verdeling en politieke dagkoersen zouden doorslaggevend zijn geweest. Een goed lobbyproces vanuit de regio was daarvoor nodig. Bijvoorbeeld voor Apeldoorn Kanaalzone en de Bossche Spoorzone is er respectievelijk vanuit de provincie en de Brabantse Steden gezamenlijk gelobbyd bij het Rijk. Verder geldt voor een aantal projecten dat de selectie weinig verrassend was. Voor sommige projecten zoals de

versnellingsprojecten en de Westelijke Veenweiden was al Rijkscommitment en was het Nota Ruimtebudget de manier waarop die ingevuld ging worden.

Wat opvalt is dat er door zowel de Rijkspartijen als regionale partijen weinig kritiek is geuit op de uiteindelijke selectie van projecten. Hiervoor kan een aantal redenen worden genoemd dat in gesprekken naar voren is gekomen. De selectie van de projecten verliep snel en vond grotendeels buiten het zicht van de regionale partijen plaats. Er heeft hierover dus geen of nauwelijks overleg tussen de Rijkspartijen en regionale partijen plaatsgevonden. Als er overleg was verliep dat voornamelijk via de regionale accounthouders van departementen. Ook gaven regionale betrokkenen aan dat provincies wellicht de indruk hadden dat er al voldoende projecten bijzaten en daarom geen reden zagen hierover de discussie met het Rijk aan te gaan. Tot slot wordt betwijfeld of er voldoende is gecommuniceerd over het Nota Ruimtebudget en of de niet geselecteerde projecten zich überhaupt bewust waren van het feit dat de selectie plaatsvond en zij buiten de procedure waren gevallen. Een eenduidige reden is niet te noemen. Daarbij dient ook opgemerkt te worden dat in het kader van deze tussenevaluatie niet gesproken is met (regionale) partijen van wie geen projecten zijn geselecteerd. Feit is wel dat de procedure vrij anoniem van start is gegaan en hoofdzakelijk een Rijksaangelegenheid was.

Vanuit de projecten werd het Nota Ruimtebudget vooral gezien als mogelijkheid van (voor)financiering. Zo had het project Hollandse Waterlinie met het 'pact van Rhijnauwen' al afspraken gemaakt met het Rijk over een totale bijdrage voor de Waterlinie. Het Nota Ruimtebudget werd vanuit de regio als een verdere uitwerking van deze afspraak door het Rijk gezien.

In het selectieproces was de FES-waardigheid van de projecten een belangrijke bron van discussie. De discussie ontstond met name over de interpretatie van de FES-criteria. Infrastructuur en economische structuurversterking vallen binnen het FES-domein, maar hoe zit dat met gebiedsontwikkeling en landschappelijke kwaliteiten? Deze discussie kwam met name naar voren bij de selectie van de projecten.

Bij de selectie van de projecten ontstond er discussie vanuit Financiën of alle projecten wel binnen het FES-domein vielen. Betrokkenen geven aan dat de criteria rondom het FES strakker dan voorheen werden gehanteerd. Bij BIRK en NSP, waar VROM de FES-middelen zelf ter beschikking had gekregen, was aanzienlijk minder discussie over de FES-waardigheid en de interpretatie van de FES-criteria en werd het FES-criterium dat projecten gerelateerd moesten zijn aan infrastructuur losser gehanteerd.

Binnen het Rijk was er daarnaast veel discussie en onduidelijkheid over de status van de geselecteerde projecten. Bedroeg de selectie een voorselectie en konden er nog projecten afvallen? Of gaf de selectie een garantiestelling op een bijdrage, maar was alleen de omvang van de bijdrage nog niet duidelijk? Enkele betrokkenen hadden het idee dat, met de selectie van hun project als Nota Ruimtebudget project, de FES-waardigheid was beoordeeld en vastgesteld. Financiën ging veel meer uit van een voorselectie, waarbij de procedure met de MKBA en de businesscase als instrumenten de FES-waardigheid van de projecten nog moest aantonen. Voor Financiën betekende de selectie van de projecten dus geen garantie op een bijdrage. Ondanks of dankzij de vele discussies over de FES-waardigheid ontstonden er verschillende beelden over de FES-criteria en de toepassing daarvan op de Nota Ruimtebudget projecten. De onduidelijkheid werd

nog versterkt door een kabinetwisseling, een mogelijk verwachte aanpassing van de FES-wet²⁴ en enkele personeelwisselingen binnen de departementen en projecten.

Doelstellingen Nota Ruimtebudget

Tijdens de procedure was het niet geheel duidelijk aan welke doelen de projecten uit het Nota Ruimtebudget precies moesten voldoen. Over de doelstellingen van het Nota Ruimtebudget, zoals in hoofdstuk twee uitgewerkt, bestaan uiteenlopende interpretaties. Ten eerste kenden de doelstellingen een bepaalde mate van abstractie die ruimte liet voor interpretatieverschillen. Ten tweede zijn doelen uit de Nota Ruimte zoals zoveel beleidsdoelstellingen breed geformuleerd en weinig sturend op concrete resultaten. Ten derde komt de onduidelijkheid over de doelstellingen door de vele accentwisselingen. Als gevolg van de kabinetwisseling begin 2007 zijn ook nieuwe beleidsprioriteiten gesteld. Snelwegpanorama's, de herstructurering van bedrijventerreinen en klimaatbestendigheid zijn voorbeelden van veranderende accenten. Volgens sommige betrokkenen is het ontbreken van duidelijke doelen een gemis, terwijl anderen het juist als een kans ervaren; "er moet gedacht worden in ambities, niet in blauwdrukken."

Veel discussie is er geweest over de vraag in hoeverre het 'nationaal belang' als doelstelling is gehanteerd. De geselecteerde projecten zijn grofweg in drie categorieën te onderscheiden: 'leading Rijksprojecten' (large), Rijk-regio projecten (medium) en lokale projecten (small, oude BIRK). Met name bij de laatste categorie bestaan er twijfels over de interpretatie van het 'nationaal belang'. Feit is wel dat alle projecten die zijn geselecteerd in de ogen van het Rijk een impuls konden gebruiken.

Naast de inhoudelijke doelstellingen is binnen het Rijk ook steeds meer de doelstelling gaan leven dat de procedure sturend moest zijn in de projecten. Zo is met de sturing op de mijlpalen binnen de procedure expliciet gestuurd op versnelling van projecten. Naast versnelling gaat het hierbij ook om sturing op de integraliteit en de kwaliteiten van projecten. De MKBA en businesscase die onderdeel uitmaken van de procedure zijn ingezet om te sturen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de projecten. Gaandeweg is in de procedure ingebed dat de financiering vanuit het Rijk samen moest gaan met cofinanciering vanuit de regio. Hiermee werd expliciet gestuurd op het genereren van extra financiële middelen.

4.2 Procedure

4.2.1 Totstandkoming van de procedure

Het Nota Ruimtebudget is, zoals eerder aangegeven, vrijgemaakt vanuit het FES. Vanuit de FES-wet zijn eisen gesteld aan de te volgen procedure bij de toekenning van bijdragen aan projecten. Dit betekende onder andere dat een MKBA moest worden opgesteld. De hoofdlijnen van de procedure voor het Nota Ruimtebudget zijn eind 2006 vastgesteld. De nadere uitwerking van de procedure voor het Nota Ruimtebudget was vooral een proces van 'learning by doing'.

Het is niet duidelijk of de keuze voor deze werkwijze bewust is gemaakt. Achteraf wordt wel gesteld dat er sprake was van een politieke wens en druk om op korte termijn resultaten te boeken. Het

²⁴ De nieuwe FES-wet wordt begin 2009 verwacht, kamerstuk 2008/ 31700 D

eerst volledig uitwerken van de procedure had tijd gekost en daarmee tot vertraging geleid. Daarom is ervoor gekozen snel te starten en gaandeweg en gefaseerd een nadere invulling aan de procedure te geven. Bovendien was het de vraag of het vooraf uitwerken van de procedure überhaupt mogelijk was geweest. Met sommige procedurestappen, met name de MKBA en businesscase, was nog nauwelijks tot geen ervaring opgedaan bij integrale gebiedsopgaven. De projecten hielpen juist bij het scherp krijgen van de werking van deze procedurestappen. Daarmee waren de eerste projecten voor het Rijk als het ware leidend voorwerp om de procedure scherp te krijgen.

Op hoofdlijnen hebben alle projecten dezelfde stappen doorlopen, maar bij de invulling van de procedurestappen zijn verschillen te zien. Zo is de MKBA bij projecten op uiteenlopende wijzen toegepast. Voor sommige projecten is een MKBA gemaakt voor het totale project. Voor andere projecten is alleen voor de onderdelen die geselecteerd waren voor het Nota Ruimtebudget een MKBA opgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor Klavertje Vier. Voor het project Hollandse Waterlinie is een MKBA gemaakt voor de drie deelgebieden waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget betrekking op had en de businesscase voor een aantal deelprojecten uit deze deelgebieden.

Gaandeweg is de procedure met voortschrijdend inzicht ook enigszins aangepast. Zo bestaat bijvoorbeeld de sterke scheiding tussen verkenning en uitwerking niet meer en worden de MKBA en businesscase meer parallel uitgevoerd. Ook is de procedure nog in ontwikkeling. Bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze waarop de subsidies worden uitgekeerd en de monitoring wordt ingevuld (hoe, waarop en door wie). In principe is de lijn dat de gelden via bestaande regelingen van de trekkende departementen worden verdeeld. Dit in relatie tot de kabinetsdoelstelling om specifieke uitkeringen met 50% te verminderen. Voor een aantal projecten (waaronder Apeldoorn en Den Bosch) bleek geen gebruik gemaakt te kunnen worden van een bestaande regeling. Vervolgens ontstond discussie over de vraag hoe dan uit te keren. Voorlopig is in de ministerraad, om vertraging van deze projecten te voorkomen, de procesafspraken gemaakt dat de gelden via een specifieke uitkering weggezet kunnen worden.

Voor de regionale partijen was de procedure van het Nota Ruimtebudget doorgaans op hoofdlijnen helder, de stappen/fasen die doorlopen moesten worden waren bekend. Het gebrek aan een concrete invulling en nadere uitwerking van de verschillende stappen werd echter als lastig en tijdrovend ervaren. Lastig aspect was bijvoorbeeld dat bij het opstellen van de eerste MKBA's de richtlijnen nog niet gereed waren en discussie werd gevoerd over de wijze waarop de MKBA ingezet moest worden. Gaandeweg werden de spelregels en criteria aangepast, wat de regionale partijen extra tijd kostte en tot onzekerheid leidde over eventuele toekenning van middelen.

Het proces van 'learning by doing' is volgens enkele regionale partijen risicovol en kan leiden tot onnodige vertraging. Een recent voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid over hoe de beschikkingen precies geregeld moeten worden. BZK wil geen specifieke doeluitkering, maar aansluiten bij bestaande instrumenten van de ministeries. Voor regionale partijen is de wijze waarop het geld wordt uitgekeerd van ondergeschikt belang. Zij vrezen vooral dat deze discussie leidt tot vertraging in de uitbetaling en daarmee tot vertraging van de projecten. Dergelijke processtappen hadden volgens regionale partijen eerder uitgewerkt en besproken moeten worden tussen de

departementen. Daarbij wordt door een aantal regionale partijen ook betreurd dat, na de voor regio's intensieve en tijdrovende procedure, de eindafwikkeling door het Rijk op zich laat wachten.

4.2.2 Status en doel van de procedure

De status van de procedure is zowel op Rijksniveau als regionaal niveau voor een aantal partijen onduidelijk geweest. Onduidelijkheid bestaat met name over de vraag of tijdens de procedure de geselecteerde projecten nog kunnen afvallen of dat de procedure vooral dient om de geselecteerde projecten aan te scherpen en/of de hoogte van de bijdrage te bepalen.

Zowel bij Rijksbetrokkenen als regionale partijen bestaan uiteenlopende verwachtingen en beelden over deze vraag. Één van de FES-criteria is bijvoorbeeld dat een project minimaal een positieve MKBA moet hebben. De MKBA is daarmee als knock-out criterium opgevoerd. In de praktijk bleek dit criterium minder hard. Wat opvalt is dat de meeste Rijkspartijen de MKBA ook vooral zagen als een instrument om projecten aan te scherpen en als input voor de politieke discussie. Bij de regionale partijen werd aanvankelijk meer gewicht aan de MKBA toegekend en werd deze vooral als knock-out criterium ervaren.

Voor Apeldoorn Kanaalzone waren de uitkomsten van de MKBA negatief en ook na aanpassing bleven de resultaten onvoldoende. Op basis van andere meer beleidsmatige overwegingen is toen in het 5-directeurenoverleg besloten wel tot toekenning van een bijdrage over te gaan. Er heeft niet opnieuw aanpassing van de MKBA plaatsgevonden, wel is extra kritisch naar de businesscase gekeken.

De verschillende manieren waarop over de status van de procedure werd gedacht, komt mede voort uit het feit dat de procedure ook een politiek spel was. Naast de feitelijke procedure speelde ook de departementale belangen een rol in de toekenning van de middelen aan projecten. Theoretisch gezien konden projecten in de procedure afvallen, de FES-procedure is hier ook op ingericht. Maar in de praktijk waren de projecten gekoppeld aan een departementaal belang. Het afvallen van een project zou de onderlinge verhoudingen op scherp kunnen zetten. De procedure heeft daarom in de praktijk vooral gediend als input om projecten aan te scherpen en de interdepartementale discussie en besluitvorming te voeden. Vooralsnog is geen van de 23 geselecteerde projecten afgevallen.

4.2.3 Omvang en werklast

De procedure wordt door betrokkenen (met name door de regionale partijen) als zwaar ervaren. Daarbij wordt ook de vraag gesteld of een dergelijke procedure niet te zwaar is voor het type projecten. Met name voor de kleinere projecten kost de procedure relatief veel inzet en tijd, in verhouding tot het bedrag waar het om gaat.

Een ander nadeel van de lange en complexe procedure is dat deze naar de buitenwereld moeilijk is uit te leggen. Zo is het voor de lokale politiek (Raden en Staten) moeilijk te volgen waarom bepaalde ontwikkelingen zich voordoen (waarom wordt een bedrag lager?). Ook richting potentiële medefinanciers kan de doorlooptijd van de procedure belemmerend werken. Partijen die mogelijk willen participeren willen eerst weten hoeveel geld beschikbaar komt. Door de lange procedure blijft dit onzeker en dat kan de voortgang in het project drukken. Anderzijds gold voor sommige projecten juist dat de procedure ondersteunend werkte voor de regionale gebiedsprocessen. Voorbeeld

hiervan is het project Stadshavens Rotterdam, waar de procedure en MKBA leidend waren in het project zelf.

Ook voor de betrokken departementen was de werklast hoog. Doordat de organisatie is verdeeld over vier departementen, moest elk ministerie zich de procedure eigen maken. Het inwerken in de procedure kostte de betrokkenen veel tijd en was soms ook een kwestie van het wiel opnieuw uitvinden. Omdat het Nota Ruimtebudget in principe eenmalig is en de procedure door elk departement maar voor een paar projecten doorlopen hoeft te worden, lijkt er ook niet echt sprake te zijn van een investering.

Binnen de departementen is niet altijd begrip voor de hoeveel tijd die aan het Nota Ruimtebudget besteed moet worden. Zo wordt binnen V&W het Nota Ruimtebudget nadrukkelijk gezien als een regeling van VROM. Voor de Rijkstrekkingen is het intern moeilijk te verkopen waarom inzet en capaciteit nodig is vanuit een ander ministerie dan VROM.

Daarnaast is opgemerkt dat de procedure rondom het Nota Ruimte Budget als voorbeeld heeft gediend voor het MIRT. In die zin kan de procedure dus wel aangemerkt worden als een investering.

Kortom, de procedure heeft zowel de regio als Rijkspartners veel tijd en inspanning gekost. Er wordt getwijfeld of de relatief zware procedure wel in verhouding staat tot het uiteindelijke effect op het project. Over het algemeen wordt erkend dat de procedure nuttig is en bijdraagt aan de scherpte van de projecten. Maar de vraag is wel of dit niet ook met een andere en lichtere aanpak had gekund. Hiervoor zijn verschillende suggesties gedaan. Bijvoorbeeld door te werken met programma- of projectbudgetten, waarover achteraf verantwoording afgelegd moet worden (vergelijkbaar met het ILG). Met een dergelijke aanpak leg je meer verantwoordelijkheid en vertrouwen neer bij de regio's. Een andere suggestie is om voor elk project een soort 'vlotenschouw' te organiseren met enkele experts en betrokkenen. In één sessie worden de projecten uitgedaagd om te laten zien wat het project inhoudt en welke doelen worden bereikt. Vervolgens kunnen de aanwezigen vragen stellen. Aan het einde van de sessie wordt besloten of een project door mag of niet.

4.2.4 Procedurestappen

Een tweetal procedurestappen is in de gesprekken nadrukkelijk aan bod gekomen, namelijk de MKBA inclusief de rol van de planbureaus en de business case.

MKBA

Bij vrijwel alle betrokkenen (departementen, regionale projectleiders en planbureaus) leidde de MKBA in de procedure tot veel discussie. Discussie was er over uiteenlopende aspecten zoals over de opzet en methodiek van de MKBA, de definitie van het nulalternatief, opdrachtgeverschap en de vraag hoe om te gaan met de uitkomsten in de besluitvorming.

De discussie was mede een gevolg van het feit dat met het instrument MKBA voor gebiedsopgaven nauwelijks ervaring was opgedaan. Een MKBA wordt traditioneel ingezet voor infrastructuurprojecten. De 'traditionele' MKBA aanpak (OEI-leidraad) is echter niet goed toegesneden op het integrale karakter van gebiedsontwikkelingsprojecten. Monofunctionaliteit

scoort beter dan multifunctionaliteit. Daarnaast zijn zachte waarden, zoals natuur en kwaliteit van de leefomgeving in de MKBA niet of moeilijk te moneteriseren en te kapitaliseren.

In de procedure is de MKBA niet zozeer als knock-out criterium ingezet, maar meer als sturend instrument. De MKBA diende in projecten dan om een prioritering of aanscherping te maken van de projectonderdelen die voor Rijksfinanciering in aanmerking kwamen. Zo kon de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijksbijdrage worden vergroot. De keerzijde hiervan was dat een project ook kon verenigen, waardoor een vermindering van integraliteit en kwaliteit ontstond.

In het project Den Bosch Spoorzone viel de MKBA aanvankelijk negatief uit. De MKBA is daarom op onderdelen aangepast, waarbij de uiteindelijke selectie van projectonderdelen sterk was gekoppeld aan de uitkomsten van de MKBA. Onderdelen zoals een brug en de ecologische zone zijn uit het plan gehaald. Het aangepaste plan leidde uiteindelijk wel tot een positief advies van het CPB, maar tot vermindering van de integraliteit.

Het project Brainport/A2-zone is op basis van de resultaten van de MKBA versmald. Enkele aspecten die negatief uit de MKBA kwamen, zijn komen te vervallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de groene long en een tweede nieuwe brug. Gevolg is dat enkele aspecten met extra ruimtelijke kwaliteit, uit het project zijn gehaald.

Vraagtekens worden door betrokkenen geplaatst bij de wijze waarop de MKBA in de procedure is ingezet. Een MKBA gaat er van uit dat er keuzes gemaakt kunnen worden tussen bijvoorbeeld alternatieven of projecten. Voor het Nota Ruimtebudget was bij aanvang al sprake van een vaste selectie van projecten. De MKBA heeft derhalve geen zogenaamde 'zeeffunctie' gehad, waarbij projecten nog konden afvallen en de beste projecten overbleven. Ook heeft de MKBA weinig invloed gehad op de verdeling van de financiële middelen over de projecten. De bedragen die aan het begin van de procedure zijn ingeschat, konden maar beperkt beïnvloed worden omdat de projecten afzonderlijk en ook niet gelijk in de tijd beoordeeld werden. Er is geen objectieve afweging tussen projecten onderling gemaakt.

Bij de toekenning van het Nota Ruimtebudget is door de ICRE bepaald dat de planbureaus een rol moesten spelen in de procedure, door middel van beoordeling en advisering over de MKBA's. Op basis van een planningsschema van VROM (in totaal 12 projecten in 2008) is een taakverdeling afgesproken tussen het CPB en het PBL. Een van beide planbureaus is trekker en stelt het advies op, het andere bureau geeft een second opinion op dit advies. De rolverdeling verschilt per project, waarbij naast een praktische verdeling (in tijd en planning) ook rekening is gehouden met de competenties en expertisevelden van beide planbureaus. Mede door het capaciteitsbeslag dat dit verzoek met zich meebracht, heeft er enige discussie plaatsgevonden tussen beide planbureaus over de verdeling van projecten. Uiteindelijk is tot een verdeling gekomen, waarbij het CPB voor 9 projecten trekker was en het PBL voor 3 projecten.

Beide planbureaus zijn kritisch als het gaat om de nut en noodzaak van de MKBA en hun advies daarover. Vanuit hun beleving is de MKBA teveel als een soort toets achteraf ingebouwd. Immers, de plannen zijn al gereed en daarmee liggen de hoofdkeuzes al vast. Het zou beter zijn om de MKBA al aan de voorkant van de procedure in te brengen, zodat de uitkomsten ook meegenomen kunnen worden in de planprocedure. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de uitgangspunten van een MKBA expliciet mee te nemen in de planvorming en het projectontwerp.

De planbureaus worden ingeschakeld op het moment dat het MKBA rapport gereed is en wordt aangeboden ter advisering. Daarmee kregen de planbureaus dus nadrukkelijk een rol van beoordelaar en toetsers achteraf. De planbureaus betwijfelen of hun adviezen daadwerkelijk worden gebruikt in de besluitvorming of dat het vooral een plichtmatige handeling is die volgens de procedure moet worden verricht. Het is in elk geval bekend dat ondanks negatieve adviezen van de planbureaus in sommige gevallen wel budget is toegekend. Tot voor kort kregen de planbureaus over hun advies ook geen terugkoppeling van VROM. Vrij recent zijn daar tussen de planbureaus en VROM afspraken over gemaakt en is hier verbetering in opgetreden.

Sinds kort worden de planbureaus, mede op eigen initiatief, ook eerder in de procedure betrokken, bijvoorbeeld bij het opstarten van de MKBA en de discussie over hoe alternatieven op te zetten. Daarmee wordt de discussie over bijvoorbeeld de methodische aanpak in een later stadium zoveel mogelijk voorkomen. Ook zijn er sinds kort enkele 'fact finding' bijeenkomsten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten komt de opsteller van de MKBA samen met de planbureaus en krijgen de bureaus de gelegenheid aanvullende vragen te stellen. De opsteller krijgt vervolgens de gelegenheid de MKBA nog aan te vullen en aan te scherpen. Door deze eerdere betrokkenheid kunnen de planbureaus nog actief meedenken in plaats van alleen een oordeel vormen. Ook voor de inbrenger helpen deze bijeenkomsten om onduidelijkheden weg te nemen.

Als kritiekpunt wordt verder opgemerkt dat de MKBA teveel abstraheert en het eindcijfer (positief of negatief) weinig zegt. Een kwantitatieve afweging tussen bijvoorbeeld reistijdwinst en open landschap is bijzonder lastig te maken. Keuzes bij integrale gebiedsopgaven gaan veel meer over de vraag wat bepaalde ontwikkelingen je waard zijn. Het zou bijvoorbeeld zinvol kunnen zijn om te werken met alternatieven, waarbij je voor verschillende bedragen aangeeft wat je daarvoor zou kunnen realiseren in dat gebied. Daarmee krijg je inhoudelijke argumenten op tafel, op basis waarvan je de discussie kunt aangaan wat bepaalde ontwikkelingen in een gebied je in termen van geld waard zijn.

Ondanks verschillende kritiekpunten beschouwen de meeste betrokkenen de MKBA op zich als een nuttig instrument. Voor de Rijkspartijen helpt de MKBA om tot goede en onderbouwde besluitvorming te komen en op projectniveau heeft de MKBA een structurerende werking. Twijfels over de toepassing van de MKBA in de procedure hebben vooral betrekking op de uitgangspunten/criteria waarmee effecten van gebiedsopgaven adequaat gemeten kunnen worden. De huidige methodieken zijn niet geschikt voor dit type opgaven. Gevolg is dat de bureaus die de MKBA's opstellen veel vrijheidsgraden hebben om de uitkomsten van de MKBA te beïnvloeden. Door elementen toe te voegen of juist weg te laten kunnen extra positieve effecten meegenomen worden of juist negatieve effecten buiten beschouwing worden gelaten. Op dit moment wordt in opdracht van de ICRE gewerkt aan een handleiding MKBA voor gebiedsontwikkeling. De planbureaus werken hieraan mee en de ervaringen die rondom het Nota Ruimtebudget zijn opgedaan worden hierin meegenomen.

Businesscase

Over de rol en opzet van de businesscase wordt door betrokkenen minder gediscussieerd dan over de MKBA. Desondanks gelden op hoofdlijnen dezelfde bevindingen. Het gaat dan in de eerste plaats om onduidelijkheid over de opzet en vorm van de businesscase en in de tweede plaats over de vraag in hoeverre de businesscase daadwerkelijk invloed heeft op de besluitvorming en toekenning van middelen aan een project.

In de procedure is vastgelegd dat na afronding van de MKBA een businesscase moet worden opgesteld. Inmiddels bestaat deze strikte scheiding tussen de verkenningsfase en uitwerkingsfase niet meer. De MKBA en businesscase lopen in de tijd nu meer gelijk op. Reden hiervoor is dat de uitkomsten van de businesscase zo beter meegenomen kunnen worden in de MKBA, wat de realiteitswaarde van de MKBA vergroot.

De businesscase is vormvrij en er bestaan thans nog geen criteria/richtlijnen voor. Evenals bij de MKBA is het voor betrokkenen daardoor onduidelijk aan welke voorwaarden de businesscase moet voldoen. De regionale partijen kregen op hun vragen aan VROM hierover ook verschillende antwoorden. Soms werd er gesproken over een handreiking businesscases voor gebiedsontwikkeling, andere keren werd aangegeven dat de opzet van de businesscase regiospecifiek bekeken moest worden.

Het GOB is gevraagd de business cases te beoordelen en daarmee een second opinion te geven op de te beschikken gelden uit het Nota Ruimtebudget. De rol van het GOB was er één als expert en controller. In haar advies aan de departementen geeft het GOB aan wat haar opvalt in de businesscase. Het is aan de departementen om te bepalen of en hoe dit advies meegenomen kan worden in de overwegingen over de hoogte van de beschikking.

Omdat de businesscase en het advies van het GOB het sluitstuk vormen van de procedure bestaan er twijfels over de impact van de businesscase en het advies van het GOB. De vraag is of er in deze fase van de procedure nog daadwerkelijk ruimte is om keuzes te maken. Immers, er is vaak al (politiek) commitment voor het project en overeenstemming dat het project in aanmerking komt voor een bijdrage vanuit het Nota Ruimtebudget. Hoewel niet expliciet vastgelegd en gecommuniceerd waren er bij de meeste regionale partijen ook al indicaties bekend van de hoogte van deze bijdrage. Het GOB advies heeft in sommige gevallen wel tot een andere bijdrage geleid, maar het toekennen van een substantieel lagere bijdrage of het laten afvallen van een project was politiek gezien in deze laatste fase niet meer haalbaar.

4.3 Organisatie en samenwerking

Relatie Rijk-regio

In de Nota Ruimtebudget procedure is sprake van intensieve interactie tussen het Rijk en de regio. De wijze waarop de Rijksbetrokkenheid concreet vorm krijgt verschilt per project. Dit is mede afhankelijk van de omvang, impact en het nationale belang van het project. Bij enkele grotere projecten zoals Brainport/A2-zone en Schaalsprong Almere zijn meer departementen betrokken dan bij andere projecten zoals Apeldoorn Kanaalzone waar Economische Zaken en VROM een voorname rol spelen. Afhankelijk van het project is het vooral de Rijksprojecttrekker die de

samenwerking met de regio organiseert, of vertegenwoordigers van meerdere departementen die verenigd zijn in een projectorganisatie vanuit het Rijk. Daarnaast vullen de departementen de rol van Rijksprojecttrekker ook anders in.

Bij sommige projecten, zoals de Westelijke Veenweiden, was sprake van intensief contact en samenwerking tussen de regio en het trekkende departement (LNV). De Rijksprojecttrekker dacht actief mee met het project en de procedure. Voor andere projecten, zoals Scheveningen Boulevard, was een directe betrokkenheid van het trekkende departement V&W in mindere mate aan de orde.

De rolverdeling tussen Rijk en regio was als volgt. Het Rijk vervulde een faciliterende en regisserende rol en de regio nam een uitvoerende rol in. In de dagelijkse praktijk bestond er bij partijen onduidelijkheid over de precieze rolverdeling en verantwoordelijkheden. Deze onduidelijkheid creëerde ruimte, maar ook verwarring bij de regionale projecten over rollen, posities en (on)mogelijkheden. Er was geen duidelijk procesdocument waarin de rollen beschreven stonden. Een voorbeeld waarin de onduidelijkheid tot uitdrukking komt, is het opstellen van de projectformats. Moesten de regionale projecttrekkers aangeven wat hun projectdoelen waren en hoe deze aansloten bij de doelstellingen van het Nota Ruimtebudget, of moesten de Rijksprojecttrekkers dat doen? Een ander voorbeeld betreft de onduidelijkheid rondom het opdrachtgeverschap voor de MKBA. Daarnaast vervulde het Rijk ook meerdere rollen. Rondom de MKBA trad het Rijk in verschillende combinaties van rollen op als initiatiefnemer en/of financier en/of toetsers.

In de interviews werd de relatie tussen het Rijk en de regio omschreven als verschillende botsende belangen die gezamenlijk proberen op te trekken. Een respondent beschreef dit als 'egeltjes die vrijen'. Ook in de workshop, gehouden voor projecten die nog in de procedure zitten, komt een dergelijk beeld naar voren.

Over het algemeen wordt de relatie tussen Rijk en regio als constructief ervaren. Het aanstellen van één Rijksprojecttrekker per project is hierin belangrijk geweest. De aanspreekbaarheid en de dienstbare opstelling van de Rijksprojecttrekker is door betrokkenen positief gewaardeerd. Tegelijkertijd geven ze ook aan dat de realiteit is dat niet alle problemen en discussies daarmee zijn opgelost. Soms was het bijvoorbeeld nodig om contact te zoeken met andere departementen of bleven discussies tussen departementen spelen. Een Rijksprojecttrekker helpt, maar is niet zaligmakend. Daarnaast heeft de rol van de Rijksprojecttrekker een zekere dubbelheid in zich. Enerzijds ondersteunen van de regio, anderzijds verlengstuk van het Rijk. Rijksprojecttrekkers gaven niet zelden signalen af, "dat het wel goed zou komen met de bijdrage." Deze houding wekte verwachtingen in de regio. De uiteindelijke bijdrage viel echter in veel gevallen lager uit dan de gewekte verwachtingen.

Positief waren betrokkenen ook over het organiseren van ontmoetingen tussen Rijk en regio. De projectbezoeken, waarbij bestuurders uit de regio en ambtenaren van de relevante departementen aanwezig waren, hebben volgens betrokkenen bijgedragen aan wederzijds begrip tussen Rijk en regio en Rijk.

Naast positieve signalen is vanuit de regio ook kritiek te horen. De Nota Ruimte gaat uit van het principe 'decentraal wat kan'. Een aantal betrokkenen gaf aan dat de organisatie rond het Nota

Ruimtebudget juist neigt naar centralisatie. Via de selectie van projecten en in de procedure beïnvloedt het Rijk de projecten op decentraal niveau in behoorlijke mate. Daarnaast geven verschillende regionale trekkers aan de besluitvorming binnen het Rijk als een black box te ervaren, waarin niet duidelijk was waarom een project tot de procedure was toegelaten en waarom voor een bepaald bedrag werd gekozen. Tenslotte wordt aangegeven dat de aansluiting met departementen die wel relevant zijn voor het project, maar niet betrokken in het directeurenoverleg gemist werd. De projectleider van de Nieuwe Hollandse Waterlinie gaf bijvoorbeeld aan de aansluiting met OC&W te missen.

Rijksinterne samenwerking

Het programmabureau Nota Ruimtebudget nam een centrale, faciliterende rol in voor de departementen en de regio's. Het organiseren van kennis en expertise rondom MKBA's en businesscases is een voorbeeld van deze faciliterende rol. Het programmabureau heeft goed gefunctioneerd en de betrokken departementen waren over het algemeen tevreden over de coördinerende rol van VROM. De projecten zijn, zoals eerder vermeld, allemaal opgenomen in het MIRT en er is ook overlap met het Programma Randstad Urgent. Afstemming tussen deze Rijksprogramma's en het Nota Ruimtebudget is vooral belegd binnen het programmabureau. Daarnaast werd het programmabureau als een belangrijke aanjager voor de voortgang gezien.

De interdepartementale samenwerking is volgens betrokkenen goed verlopen. Partijen geven aan dat interdepartementale samenwerking anders was dan anders, namelijk intensiever. Dit kwam naar voren in de interdepartementale werkgroep, maar ook in de regio waar interdepartementale Rijksteams gezamenlijk optrokken. Ook de interdepartementale samenwerking in het 5-directeurenoverleg wordt als constructief ervaren. Betrokkenen spreken over een gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarbij men elkaar scherp houdt zonder elkaar de loef te willen afsteken.

In de krachtenveldanalyse die voorafgaand aan de procedure door het programmabureau is gehouden, wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid als risico aangemerkt. Achteraf gezien heeft dit risico zich niet gemanifesteerd en hebben de departementen over het algemeen een gezamenlijke verantwoordelijkheid gevoeld. De interdepartementale samenwerking heeft vanaf het begin wel moeten groeien. In een eerder stadium was deze losser en meer gebonden aan enkele personen.

De regionale interdepartementale overlegstructuren rondom het MIRT hebben onder meer geholpen bij het opbouwen van vertrouwen tussen de departementen. De Rijksprojecttrekkers en overige vertegenwoordigers van de departementen kwamen elkaar niet alleen tegen in het overleg over een project, maar ook in het MIRT-overleg. Daarnaast ontstond er in het 5-directeurenoverleg steeds meer een open discussie over elkaars standpunten en de te behalen doelstellingen. Daarbij had het 5-directeurenoverleg volgens betrokkenen een groot mandaat en beleidsvrijheid gekregen om te beslissen over financiële bijdragen.

Volgens sommige betrokkenen waren de vier inhoudelijke departementen (VROM, LNV, V&W en EZ) niet altijd even kritisch over bepaalde doelen en criteria van projecten van andere departementen. Er was volgens deze betrokkenen daarom in zekere zin ook sprake van non-

interventiegedrag, waarbij men elkaar de hand boven het hoofd hield. Als er kritiek was, heeft dat in elk geval niet geleid tot grote interventies of opschaling naar de ministerraad.

Naast de waardering voor de rol van departementen lijkt het dat departementen vooral voor hun 'eigen' projecten gaan. Ook de inhoudelijke afstemming tussen projecten kan verbeterd worden, zo blijkt uit diverse interviews.

Financiën had ten opzichte van de inhoudelijke beoordeling van de projecten een onafhankelijke rol. De taak van Financiën was, in de hoedanigheid van FES-beheerder, om de middelen doelmatig en doeltreffend uit te geven. Zelf hadden zij geen ruimtelijke projecten ingebracht en ze waren ook geen projecttrekker. Financiën was niet bij alle projectbezoeken in de regio aanwezig. Dit werd vanuit de betreffende regio's soms als een gemis ervaren. Economische Zaken had naast de inhoudelijke trekkersrol ook een rol als FES-beheerder. Daarnaast richtte Financiën zich op de vraag of er een bijdrage nodig was, terwijl de andere departementen bezig waren met hoeveel de bijdrage moest worden en hoe deze toegekend moest worden. Overigens is Financiën gaandeweg de procedure wel in opstelling veranderd. De discussie ging steeds minder over de vraag of er een bijdrage geleverd moest worden en meer over de vraag welke bijdrage.

BZK sloot later aan bij het 5-directeurenoverleg (vanaf toen eigenlijk 6-directeurenoverleg). De aandacht van BZK was in eerste instantie voornamelijk gericht op de beschikkingen en hoe deze aan de projecten moesten worden toebedeeld. BZK heeft aangegeven dat er in principe geen nieuwe specifieke uitkeringen bij mochten komen. Het verlenen van bijdragen moest via bestaande specifieke uitkeringen verlopen, of in de toekomst gebundeld worden aan het MIRT. Ook is BZK voorstander van het hanteren van de methodiek van Single information Single audit (SiSa).²⁵

In tweede instantie was BZK ook geïnteresseerd in de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de regio. De kapitaalpositie van regionale overheden wilde BZK mee laten wegen in de procedure en de uiteindelijke beschikking. Dit nieuwe perspectief is ontstaan door initiatieven van het kabinet en diverse rapporten over regionale samenwerking waarin de huidige financiële verhoudingen tussen Rijk en regio beoordeeld worden.²⁶ BZK en Financiën trokken inhoudelijk geen projecten, maar namen in de procedure (misschien wel juist daardoor) een kritische houding aan.

De verdeling van projecten onder de ministeries is verlopen volgens een 'zwaartepunttheorie'. Zo was LNV van nature gericht op de meer landelijke projecten en kreeg V&W projecten met een infrastructurele component toegewezen. Daarnaast hadden departementen hun eigen wensen en voorkeuren voor projecten.

De betrokken inhoudelijke departementen vullen hun rol anders in. LNV is bijvoorbeeld erg betrokken bij de projecten en de procedure. Zelf heeft LNV een tussenevaluatie uitgevoerd naar de versnellingsprojecten van LNV die de procedure succesvol hebben doorlopen.²⁷ Een reden voor

²⁵ De doelstelling van Single information Single audit (SiSa) is de verantwoordings- en controlelasten voor medeoverheden (gemeenten, provincies en regio's met een gemeenschappelijke regeling) te verminderen. De SiSa-verantwoordingsystematiek sluit aan bij het reguliere jaarrekeningproces van de medeoverheden.

²⁶ Commissie Ladders, Commissie Elverding

²⁷ Evaluatie LNV-versnellingsprojecten Nota Ruimte, LNV 2008

deze grote betrokkenheid kan volgens betrokkenen liggen in het enthousiasme van de Rijkstrekkers en/of in de regionale organisatie van LNV. De afstand tussen LNV en de projecten uit het Nota Ruimtebudget was hierdoor kleiner. Opvallend is dat de projecten van LNV bijna allemaal de procedure succesvol hebben doorlopen en dat LNV daarmee verder is dan andere ministeries. Economische Zaken heeft bijvoorbeeld een aantal grote projecten die in de procedure nog niet zo vergevorderd zijn.

V&W bevindt zich relatief op afstand van regionale projecten. Een reden voor deze afstand kan volgens betrokkenen liggen in de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie die V&W van oudsher aangaat. In de uitvoeringsfase worden projecten veelal overgedragen naar regionale directies van Rijkswaterstaat.

Tussen de departementen bestond ook veel verschil in kennis en ervaring over besluitvormingstrajecten en de regio. Waar VROM en V&W al enige jaren kennis en ervaring over besluitvormingstrajecten met regionale projecten hadden opgebouwd in bijvoorbeeld BIRK, Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) en het MI(R)T, ontbrak het LNV aan deze ervaring.

Als we kijken naar het functioneren van het projecttrekkersoverleg, dan zien we dat binnen het overleg projecttrekkers elkaar informeren over de voortgang van de projecten en het programmabureau de trekkers informeert over de nieuwste ontwikkelingen. Enkele projecttrekkers zijn op zoek naar een meerwaarde van dit overleg. Deze meerwaarde zou te organiseren zijn rondom interessante onderwerpen zoals de omgang met de MKBA en specifiek de vereveningswaarde van objecten (binnen het project Hollandse Waterlinie is bijvoorbeeld een aparte systematiek ontwikkeld voor de MKBA en businesscase die ook voor andere projecten relevant kan zijn). Bevindingen en inzichten kunnen rondom deze onderwerpen met elkaar gedeeld worden, zodat er een leertraject ontstaat.

Een uitdaging ligt in het in stand houden van de interdepartementale samenwerking. Bij een afname van de te besteden middelen, verminderde politieke urgentie of het succesvol afronden van 'eigen' departementale projecten kan de interesse in de samenwerking verminderen.

4.4 Effecten

Deze paragraaf beschrijft de effecten van het Nota Ruimtebudget. Daarbij wordt ingegaan op bevindingen op een drietal niveaus:

- Effecten op de doelstellingen van de Nota Ruimte en ruimtelijke prioriteiten
- Effecten op (de samenwerking op) Rijksniveau
- Effecten op de individuele projecten

4.4.1 Ex ante evaluatie op doelbereiking

Met de investeringen vanuit het Nota Ruimtebudget moet invulling worden gegeven aan de inhoudelijke doelstellingen van de projecten en daarmee aan de ruimtelijke prioriteiten en doelstellingen van de Nota Ruimte en het kabinet. De doelstellingen van de Nota Ruimte en de ruimtelijke prioriteiten zijn breed en algemeen gedefinieerd. De 23 projecten die geselecteerd zijn voor de procedure van het Nota Ruimtebudget passen goed binnen deze doelstellingen en

prioriteiten. De projecten gaan zeker ook een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen van de Nota Ruimte en de ruimtelijke prioriteiten. Of dit de 'sterkste' of 'grootste' bijdrage is, is niet met zekerheid te zeggen. Immers ook andere projecten hadden aan de doelstellingen kunnen bijdragen. En soms is de relatie met de doelen en prioriteiten niet even helder. Zo is er bijvoorbeeld met het Nota Ruimtebudget ook 'asfalt' gefinancierd. Betrokkenen vragen zich af of het Nota Ruimtebudget hiervoor bedoeld was.

Bij de selectie van de projecten is hoofdzakelijk gekozen voor projecten die al 'op de plank' lagen en in de ogen van het Rijk een impuls konden gebruiken. Daarnaast waren de geselecteerde projecten vaak al integraal opgezet, ook zonder het Nota Ruimtebudget. De ruimtelijke prioriteiten (maar ook de doelstellingen van de Nota Ruimte) zijn derhalve niet erg sturend geweest voor de inhoud van de projecten. De projecten waren er immers al.

De brede definitie maakt het dus lastig om een uitspraak te doen over doelbereiking op het niveau van de doelen van de Nota Ruimte en ruimtelijke prioriteiten. Veel effecten moeten zich ook nog manifesteren, omdat de projecten nog in ontwikkeling zijn. Dit wil niet zeggen dat het Nota Ruimtebudget geen effect heeft gehad. In een aantal gevallen heeft het Nota Ruimtebudget gezorgd voor de totstandkoming van integraliteit en het sturen en beïnvloeden van inhoud van projecten. Zo is het project Bossche Spoorzone mede als gevolg van het bestaan van het Nota Ruimtebudget ontstaan uit samenvoeging van een aantal projecten die tot dan toe afzonderlijk opereerden. Ook heeft het doorlopen van de procedure in een aantal projecten gezorgd voor inhoudelijke wijzigingen in de projecten.

Een belangrijke vraag is nog in hoeverre er door de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget projecten gerealiseerd zijn die anders niet of later in de tijd gerealiseerd zouden zijn. Uit interviews hebben we begrepen dat de bijdrage in een aantal projecten meer werd gezien als gewoon één van de subsidiebronnen, maar dat de bijdrage soms ook werd gezien als laatste redmiddel of als basis voor het project. Als we kijken naar de substantialiteit van de bijdrage, gedefinieerd als het percentage van de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget ten opzichte van het projectbudget, zien we voor de negen onderzochte projecten een variatie tussen de 15% en 50% van het projectbudget. Hierbij dient wel te worden aangemerkt dat het percentage niet altijd betrekking heeft op de totale ruimtelijke opgave.²⁸ Ter vergelijking: ongeveer 25 tot 50% van het projectbudget wordt opgebracht door lokale en regionale overheden. Een wisselend beeld dus, maar over het algemeen een behoorlijk substantiële bijdrage welke duidt op een aanzienlijk belang voor het verkrijgen van een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor het realiseren van een project.

Overigens geldt wel dat een lage substantialiteit niet per definitie duidt op een lager belang. Projecten geven dat ook aan. Een relatief kleine bijdrage ten opzichte van het totaal kan een groot effect hebben op het op gang brengen van de uitvoering van een project. Dit geldt bijvoorbeeld voor de projecten Greenports en Westelijke Veenweiden.

²⁸ Het projectbudget dat we als uitgangspunt hebben genomen voor het bepalen van de substantialiteit is ontleend aan de verschillende businesscases. De businesscase omvat soms niet de totale ruimtelijke opgave, maar een deel daarvan. Dit maakt de resultaten niet vergelijkbaar of compleet, maar er ontstaat wel een beeld.

4.4.2 Effecten instrument/procedure op Rijksniveau

Het Nota Ruimtebudget en de procedure hebben effect gehad op de Rijksamenwerking en de agendering van integraliteit op de Rijksagenda's. Doordat departementen gezamenlijk verantwoordelijk werden gesteld voor de besteding van het budget werd op een andere manier over projecten gesproken. Toen het budget voor de uitvoering van de Nota Ruimte beschikbaar werd gesteld, kwamen de departementen aanvankelijk met eigen wensenlijstjes. Volgens de Rijksbetrokkenen heeft het Nota Ruimtebudget ervoor gezorgd dat de departementen gedwongen werden om buiten de eigen kaders te treden en kritisch na te denken over de vraag waar de integrale en gezamenlijke meerwaarde gecreëerd kon worden. Dit heeft de uiteindelijke selectie van de projecten gevormd.

De integraliteit van de geselecteerde projecten werd gedurende de procedure volgens de Rijksbetrokkenen ook nadrukkelijk bewaakt. Dit kwam mede doordat de besluitvorming over de projecten via het 5-directeurenoverleg in handen lag van de gezamenlijk betrokken departementen. De departementen hielden elkaar als het ware scherp. In die zin kan gesteld worden dat de procedure ook een bijdrage heeft geleverd aan de professionalisering en disciplineren van het eigen departement.

De communicatie binnen het Rijk over het Nota Ruimtebudget werd doorgaans als positief ervaren. De betrokkenen werden goed geïnformeerd en waren op hoogte van de ontwikkelingen die zich voordeden. Over de communicatie naar buiten toe zijn de regionale betrokkenen meer kritisch. Het Nota Ruimtebudget als instrument was doorgaans alleen bekend bij de direct betrokkenen. Het meer uitdragen van de status van Nota Ruimtebudget project had projecten positief kunnen beïnvloeden. Overigens zijn de werkbezoeken door het programmteam en de directeuren wel als zeer positief ervaren. De positieve invloed die dit had op de status van de projecten (Rijksprioriteit), kan als een onvoorzien positief effect worden aangemerkt. Dergelijke vormen van communicatie en aandacht hadden ten behoeve van de projecten meer kunnen worden benut.

4.4.3 Effecten instrument/procedure op projectniveau

Een belangrijk effect op projectniveau is dat met het toegekende budget gestart kan worden met de uitvoering, waardoor versnelling van het project optreedt. Een voorbeeld hiervan is het project Apeldoorn Kanaalzone. Zonder het Nota Ruimtebudget had het project niet of in elk geval later in de tijd uitgevoerd kunnen worden.

Ook de status van Nota Ruimtebudget project wordt belangrijk geacht voor de voortgang op projectniveau. Dit Rijkscommitment zorgt voor naamsbekendheid (profilering) en doorzettingsmacht en helpt om een zekere urgentie te creëren die zorgt voor versnelling. Voorbeeld hiervan is het project Brainport/A2-zone, waarin vijf gemeenteraden participeren. Zonder de status als Nota Ruimtebudget project was volgens betrokkenen de samenwerking tussen deze gemeenteraden waarschijnlijk moeilijk of niet tot stand gekomen. Het Nota Ruimtebudget speelde onvoorzien een belangrijke rol in het draagvlak bij regionale partijen.

De status als Nota Ruimtebudget project (en het feit dat het Rijk belang aan een project hecht) brengt tevens beweging in de markt en lokt cofinanciering van andere partijen uit. Andere partijen

(privaat, maatschappelijk, andere overheden) zijn gemakkelijker mee te nemen in een gebiedsproces als het Rijk zich aan een project committeert en er zicht is op een financiële Rijksbijdrage. Door verschillende partijen is hier zelfs nadrukkelijk op gestuurd. Bijvoorbeeld door cofinanciering van het Rijk als voorwaarde te stellen om te participeren en ook mee te betalen.

Onlangs is de Rijksbijdrage (€ 11 miljoen) voor het project Apeldoorn Kanaalzone vastgesteld. Rijkstrekker EZ had hieraan de voorwaarde verbonden dat ook de Provincie Gelderland een deel zou financieren. Na de toekenning door het Rijk heeft de provincie een bedrag toegezegd van € 10 miljoen.

Andersom kan het regionale commitment ook weer gebruikt worden om het Rijk te binden. In de besluitvorming rondom de Nieuwe Hollandse Waterlinie was regionaal overeengekomen dat de verhouding Rijk – regio 1 op 1 was. Toen er sprake was van een langere Rijksbijdrage schroefde de regio haar bijdrage ook omlaag om zo het Rijk mee te krijgen de bijdrage weer omhoog te krijgen.

Het vooruitzicht op de status als Nota Ruimtebudget project (en geld) heeft in een aantal gevallen gezorgd voor toename van de integraliteit op projectniveau (bijvoorbeeld bij het project Den Bosch Spoorzone) en soms meer voor een samenvoeging van afzonderlijke projecten in een programma zodat het in aanmerking kwam voor een bijdrage (bijvoorbeeld bij het project Greenports). Ook heeft de procedure in een aantal projecten geleid tot het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit aan het project. De toekenning van middelen maakt een kwaliteitsverbetering mogelijk. Een toename van integraliteit geldt echter lang niet voor alle projecten. Veel van de projecten waren bij indiening al integraal en het Nota Ruimtebudget heeft daar geen extra bijdrage aan geleverd.

Bij de Greenports zijn projecten gekoppeld, waardoor een integraler project is ontstaan. Een voorbeeld hiervan is de koppeling met watervraagstukken in het Westland. Deze koppelingen zijn een resultante van de doelstellingen en de procedure van het Nota Ruimtebudget.

De procedure heeft bij een aantal projecten gezorgd voor het aanscherpen van de scope van het project. De MKBA heeft (zeker in projecten waar meer overheden samenwerken) gezorgd voor focus, prioritering en voortgang. In die zin hielp de MKBA ook om bepaalde keuzen in de projecten te onderbouwen en daar draagvlak voor te vinden bij andere partijen. De MKBA diende dus niet alleen als toetsend instrument, maar hielp ook bij het komen tot een goede samenwerking in de regio. De keerzijde hiervan was wel dat hierdoor ook weer elementen van integraliteit en kwaliteit uit het projectplan konden verdwijnen.

Naast bovenstaande effecten zien de regiopartners het Nota Ruimtebudget ook als één van de potjes om een project dekkend te krijgen. In deze context wordt ook wel gesproken van 'lood om oud ijzer'. Als een (deel van een) project niet bekostigd kan worden uit het Nota Ruimtebudget zijn er wel andere Rijkssubsidies voorhanden. Het Nota Ruimtebudget wordt aan die projectonderdelen besteed die binnen de doelstellingen van het Nota Ruimtebudget vallen. Voor de overige projectonderdelen wordt naar andere financieringsbronnen gekeken. Een risico en ongewenst effect van het opknippen van projecten, zoals is gebeurd, is dat eventuele vereveningsmogelijkheden op het totale projectniveau niet zichtbaar zijn. Regionale partijen kunnen daar strategisch mee omgaan.

5. Conclusies en aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk zijn bevindingen uit de tussenevaluatie beschreven. In dit hoofdstuk formuleren wij onze conclusies en aanbevelingen. In deze tussenevaluatie staan twee vragen centraal:

1. Wat is het verwachte effect van het instrument Nota Ruimtebudget (ex ante evaluatie op doelbereik?)
2. Hoe werkt de procedure voor de allocatie van middelen uit het Nota Ruimtebudget (analyse besluitvormingsproces)?

In paragraaf 5.1.1. beantwoorden wij de eerste vraag. In de navolgende paragrafen komt de tweede vraag aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen.

5.1 Conclusies

5.1.1 De effectiviteit van het Nota Ruimtebudget

De Nota Ruimte vormt de beleidsinhoudelijke basis van het Nota Ruimtebudget. De Nota Ruimte richt zich op vier algemene doelen: versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden, en borging van de veiligheid.

Het Nota Ruimtebudget levert na het goed doorlopen van de procedure een financiële bijdrage aan de geselecteerde projecten. De verwachting is dat deze projecten een bijdrage gaan leveren aan het bereiken van de doelstellingen van de Nota Ruimte en de ruimtelijke prioriteiten. Welke bijdrage precies is echter nog niet met zekerheid te zeggen. Enerzijds maakt de brede definitie van doelen het lastig om een uitspraak te doen over doelbereiking op het niveau van Nota Ruimte doelen en ruimtelijke prioriteiten. Anderzijds moeten veel effecten zich ook nog manifesteren, omdat de projecten volop in ontwikkeling zijn.

Op Rijksniveau en in de projecten heeft het Nota Ruimtebudget zeker een aantal positieve effecten gehad. Het Nota Ruimtebudget is meer dan alleen een financiële bijdrage aan projecten. Het project zorgt eveneens voor status en bestuurlijke aandacht. Hierdoor treedt er in een aantal projecten versnelling op of komen projecten gemakkelijker van de grond. Daarnaast ervaren enkele projecten ook vertraging. De procedure wordt met name door de kleine projecten als relatief zwaar ervaren. In een aantal projecten is het integrale karakter versterkt en is kwaliteit toegevoegd. Dit type effecten wordt ook door de regio als positief ervaren. Over het algemeen is de bijdrage van het Nota Ruimtebudget substantieel ten opzichte van de projectbegroting. Hoewel er een sterke variëteit is waar te nemen, geeft dit aan dat het Nota Ruimtebudget belangrijk is voor het op gang brengen en realiseren van ruimtelijke projecten.

5.1.2 De vormgeving van het selectieproces

De selectie van de 23 projecten is binnen een relatief korte tijd tot stand gekomen. Er is vooral via ambtelijke afstemming en onderhandeling tussen de verschillende departementen een selectie

gemaakt op basis van twee stappen. In de eerste plaats door het combineren van lijstjes van projecten per ministerie en vervolgens door het selectieproces wat resulteerde in de 23 genoemde projecten. Hoewel het selectieproces gemakkelijk doorlopen is, vinden wij het opmerkelijk dat de selectie zich zo in de anonimiteit heeft voltrokken. In de selectiefase van projecten was er in tegenstelling tot de fasen van de procedure van het Nota Ruimtebudget weinig ruimte voor interactie tussen Rijk en regio. De projecten die zijn geselecteerd waren allen bekend binnen de departementen als gebiedsontwikkelingsprojecten die behoefte hadden aan een financiële impuls. Wij hebben de indruk dat lang niet alle projectbetrokkenen zich ervan bewust waren dat ze in een selectieproces zaten.

Er zijn in het afwegingsproces wel projecten afgevallen, maar daartegen is weinig of geen protest op gang gekomen. Wij vinden dit opvallend. Des te meer omdat VROM zich daar wel, gesteund door eerdere ervaringen (bijvoorbeeld de 40-wijkenaanpak en BIRK), op had voorbereid. Eerder in het rapport zijn hiervoor al enkele verklaringen genoemd, bijvoorbeeld dat gemeenten en provincies een afweging hebben gemaakt tussen andere projecten die in de procedure zaten en het 'afgevallen' project.

Deze conclusie roept bij ons de vraag op hoe dergelijke selectieprocessen vorm te geven. Hiervoor zijn meerdere modellen denkbaar die variëren tussen het consensusmodel en het competitieve model. Beide modellen hebben voor- en nadelen.

Binnen het consensusmodel wordt via afstemming en onderhandeling tot selectie gekomen. Voordeel is dat er ruimte is voor bestuurders en ambtenaren om het gesprek aan te gaan en invloed uit te oefenen en dat projecten in relatieve rust kunnen worden afgewogen. Dit past goed binnen de Nederlandse bestuurscultuur. Nadeel van het model is dat het minder transparant en objectief is en dat er daardoor projecten in het proces buiten beeld kunnen blijven.

Het competitieve model kenmerkt zich door meer openheid en heeft meer elementen van objectiviteit. De objectiviteit van een dergelijke selectie staat in de praktijk vaak onder druk, omdat het afwegingskader tot veel discussie leidt met als risico juridisering. Daar tegenover staat dat een dergelijk proces intensief is en mogelijk tot allerlei onrust leidt zoals dat bij de 40-wijkenaanpak is gebeurd. Daarnaast heeft de 40-wijkenaanpak laten zien dat een open proces een heel precies afwegingskader vergt.

Het selectieproces van het Nota Ruimtebudget bevatte duidelijk elementen van zowel het consensusmodel als het competitieve model. De nadruk lag op het consensusmodel waarbij er weinig expliciete ruimte was voor externe partijen om invloed uit te oefenen.

5.1.3 Dienstbaarheid naar de regio versus objectiviteit

De rol van de Rijksprojecttrekkers is te typeren als dienstbaar naar de regio en gericht op het toewerken naar een bijdrage. De projecteigenaren uit de regio geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de ondersteuning van de Rijksambtenaren. "Zij helpen het project erdoorheen te trekken," is een veelgehoorde opmerking in dit verband. Daarnaast zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de samenwerking tussen Rijk en regio en ging lang niet alles goed. En regionale partijen hebben de procedure als zwaar en soms onduidelijk ervaren.

Het feit dat er rondom de procedure van het Nota Ruimtebudget en de rolverdeling tussen Rijk en regio onduidelijkheid bestond en dat de procedure kenmerken vertoonde van 'learning by doing' kan deze dienstbare opstelling rechtvaardigen. Echter in de onderlinge contacten tussen Rijksprojecttrekkers en regio werden soms verwachtingen gewekt of toezeggingen gedaan (bijvoorbeeld over de hoogte van de bijdrage) die niet waargemaakt konden worden. Immers de Rijksprojecttrekker besluit daar niet zelfstandig over. In de besluitvormingsfase verdween deze dienstbare rol en kwam hiervoor in de ogen van de regionale partijen een black box in de plaats.

Opmerkelijk vinden wij het contrast tussen deze dienstbaarheid en eisen en verwachtingen rondom objectiviteit die aan de procedure vastzaten. Het risico bestaat dat de dienstbare opstelling van de Rijksprojecttrekkers de objectiviteit negatief beïnvloedt. De procedure was ook niet altijd even duidelijk over het primaire uitgangspunt: selectie van 'het beste' project of verdeling van middelen.

5.1.4 Checks and balances in interdepartementale samenwerking

De interdepartementale samenwerking is in de loop van de procedure gegroeid. Aanvankelijk was deze samenwerking 'losser' en zat elk departement met eigen wensenlijstjes aan tafel. Gaandeweg werd steeds meer de gezamenlijke verantwoordelijkheid gevoeld voor een goede besteding van het Nota Ruimtebudget. Door het Nota Ruimtebudget moesten departementen de dialoog met elkaar aangaan en werden ze min of meer gedwongen om gezamenlijk na te denken over de vraag waar integrale en gezamenlijke meerwaarde gecreëerd kon worden. Daarmee werd het Nota Ruimtebudget meer dan een optelsom van wensenlijstjes van departementen.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid neemt niet weg dat elk departement een eigen perspectief hanteert en opkomt voor specifieke belangen. Daarom hoort bij interdepartementale samenwerking enige mate van conflict en strijd. De verschillende departementale perspectieven zijn onmiskenbaar een complicerende factor. Tegelijkertijd is het goed dat er bij projecten van Rijksbelang verschillende perspectieven in de afweging worden ingebracht en gewogen. Ook in het besluitvormende orgaan van het Nota Ruimtebudget, het 5-directeurenoverleg, is deze strijd waarneembaar geweest. Met name tussen de vier inhoudelijke departementen aan de ene kant en Financiën en BZK aan de andere kant.

Tegelijkertijd zien we ook dat partijen minder kritisch zijn ten opzichte van elkaars projecten als de eigen projecten niet in gevaar komen. Wij waarderen de interdepartementale strijd in dit geval positief, omdat het onder meer heeft geleid tot aanscherping van projecten, toevoeging van kwaliteit en meer focus op integraliteit. Weliswaar ging dit soms gepaard met heftige, soms tijdrovende discussies, maar de balans is in onze ogen positief. De procedure heeft op interdepartementaal niveau een gemeenschappelijke basis gecreëerd op basis waarvan afwegingen kunnen worden gemaakt.

Een gebrek aan conflict had negatief kunnen doorwerken, omdat er dan onvoldoende kritisch naar projecten gekeken zou worden en de potentiële winsten in projecten niet zouden worden geïncasseerd. De procedure zou wellicht sneller doorlopen zijn en het geld zou misschien eerder belegd zijn, maar het resultaat naar verwachting minder.

5.1.5 De magie van de MKBA

De Maatschappelijke Kosten Batenanalyse is sterk in opkomst. De MKBA wordt steeds meer gezien als het instrument om op een integrale manier de effecten van projecten in kaart te brengen en af te wegen. Het instrument wordt op een voetstuk geplaatst.

In werkelijkheid maakt het instrument deze verwachtingen niet waar, zeker als het gaat om integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. De MKBA waardeert monofunctionaliteit namelijk hoog en kan lastig omgaan met multifunctionaliteit en ruimtelijke kwaliteit; twee belangrijke doelstellingen uit de Nota Ruimte. Daarnaast zijn de uitkomsten van een MKBA te beïnvloeden. Een MKBA scoort goed als de kosten laat in de tijd genomen worden en de opbrengsten vroeg. Ook zijn de uitkomsten te beïnvloeden door het toevoegen en schrappen van bepaalde functies.

Hoewel de MKBA in de procedure rondom het Nota Ruimtebudget bedoeld was als een advies naast andere adviezen is de MKBA gedurende het proces steeds meer hét bepalende criterium geworden. Dit maakte de inbedding van de MKBA in het proces steeds belangrijker en vergrootte het besef dat er rondom de MKBA onduidelijkheden bestonden (bijvoorbeeld wie is opdrachtgever, welke uitgangspunten gelden, etc.). Een en ander wordt bevestigd door regionale partijen. Daarnaast bestonden zowel in de regio als op Rijksniveau verschillende interpretaties over het karakter van de MKBA; knock-out criterium of ter aanscherping. Dit neemt niet weg dat een negatieve MKBA (en een advies van het CPB daarover) in de regio als 'schadelijk' voor het project werd ervaren. Hierdoor kon een Rijksbijdrage vanuit het Nota Ruimtebudget in gevaar komen.

In de loop van de tijd zijn de MKBA en de businesscase steeds meer naar elkaar toegegroeid, mede vanuit het argument dat een MKBA op basis van reële cijfers beter zou zijn. Wij vragen ons af of dit een goede ontwikkeling is. Beide instrumenten hebben een eigen functie. Een MKBA toetst kort gezegd of een project een goed project is en de businesscase geeft de financiële stromen weer.

Naast deze kritische kanttekeningen bij de MKBA heeft het instrument in een aantal projecten een belangrijke proceswaarde gehad. De uitvoering van de MKBA heeft ertoe bijgedragen dat het samenwerkingsproces tussen lokale partijen een impuls heeft gekregen. Dit is een onverwacht, maar gewenst effect van de MKBA. Ook is een aantal projecten geoptimaliseerd. Tenslotte heeft de Nota Ruimtebudget procedure VROM en andere betrokken departementen veel kennis en ervaring opgeleverd ten aanzien van MKBA's voor gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze kennis kan in toekomstige procedures worden benut.

5.1.6 Status en bestuurlijke aandacht

Wij constateren dat de status van Nota Ruimtebudget project goed kan werken. Het is een signaal naar de regio dat het Rijk het project serieus neemt door te bevestigen dat er op regionaal niveau gewerkt wordt aan een project van Rijksbelang. Wij constateren ook dat het Nota Ruimtebudget niet prominent als programma naar buiten toe is neergezet. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat dit lastig is gezien de context waarin meerdere (Rijks)programma's naast elkaar bestaan en strijden om aandacht. Het risico bestaat dat programma's die naast elkaar bestaan devalueren.

Wij constateren tenslotte een verschil in bestuurlijke aandacht tussen Nota Ruimtebudget projecten. Voor de Randstad Urgent projecten die onderdeel zijn van het Nota Ruimtebudget is aandacht

geborgd. Randstad Urgent laat ook zien dat het organiseren van bestuurlijke aandacht en commitment individuele projecten enorm kan helpen. Voor overige Nota Ruimtebudget projecten is bestuurlijke aandacht en commitment veel minder georganiseerd. Wij vinden het opmerkelijk dat het ene project wel een arrangement heeft om uitdrukking te geven aan bestuurlijk commitment en het andere project niet.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren we onze aanbevelingen. De paragraaf sluit af met de beantwoording van twee vragen waar u in het kader van aanbevelingen specifiek om heeft gevraagd.

5.2.1 Aanbevelingen

Het organiseren van het selectieproces

Als de huidige selectie overgedaan kon worden en het consensusmodel opnieuw leidend zou zijn, zouden we er voor pleiten om de mate van interactie tussen Rijk en regio in de selectie te versterken. Er was nu in onze ogen wel erg weinig ruimte voor externe partijen. Weliswaar is er nu nauwelijks protest geweest of bezwaar gemaakt, maar meer interactie had het draagvlak bij partijen kunnen versterken, de energie kunnen vergroten en wellicht hadden op deze manier ook andere projecten in beeld kunnen komen. Bovendien past dit bij onze bestuurscultuur.

In principe kan voor zowel het consensusmodel als voor het competitieve model (en eventuele tussenvormen) gekozen worden als de nadelen of perverse effecten maar zoveel mogelijk worden voorkomen. We kunnen niet zeggen of het beter was geweest, maar een ander selectieproces was denkbaar geweest. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het selectieproces georganiseerd in het kader van het actieprogramma regionaal OV waar regio's de ruimte kregen om met voorstellen te komen die vervolgens door het rijk beoordeeld zijn.

Bij de keuze voor de inrichting van selectieprocessen vinden wij in ieder geval de volgende overwegingen relevant:

- De hoogte van het bedrag. Nota Ruimtebudget betrof 1 miljard, dat is een behoorlijk bedrag. Over het algemeen vinden wij hoe hoger het bedrag, hoe objectiever de selectie zou moeten zijn.
- De mate van interactie. Hoe meer open en beter gespreid over Nederland de toegang tot het selectieproces is, des te lager de kans is dat projecten de selectieprocedure missen.

Daarnaast zouden wij ook in procedures als het Nota Ruimtebudget prikkels inbouwen om projecten tijdens de procedure kwalitatief te verbeteren of te versnellen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een promotie/degradatie regeling voor projecten (als projecten minder voortgang kennen dan kunnen ze degraderen) of aan het organiseren van onderlinge concurrentie tussen de (in het geval van het Nota Ruimtebudget) 23 projecten om een hogere of lagere bijdrage.

Helder onderscheid van rollen

Dienstbaarheid en objectiviteit zijn in onze ogen beide nodig in dit type processen. Om zowel dienstbaarheid als objectiviteit tegelijkertijd te organiseren is het van belang een heldere scheiding

van rollen aan te brengen. Binnen het Rijk zouden betere afspraken gemaakt kunnen worden hierover, maar het gaat daarnaast vooral om het helder communiceren hierover naar de regio.

Er is in ieder geval de rol van accountmanager nodig en een besluitvormend/toetsend orgaan. Zeker gezien de grote omvang van het budget wat enige vorm van objectieve toetsing noodzakelijk maakt. De Rijksprojecttrekker/het trekkende departement zou moeten fungeren als een soort mentordocent. In de overgangsvergadering doet de mentordocent een goed woordje voor de leerling maar uiteindelijk beslist de docentenvergadering (in het geval van het Nota Ruimtebudget het 5-directeurenoverleg) mede op basis van de cijferlijst of een overgang gerechtvaardigd is. Het gaat dan om het expliciet onderscheiden van de rol van mentor en beslisser en transparant zijn daarover. Het zou niet zo moeten zijn dat het trekkende departement zelf het mandaat krijgt om te onderhandelen met de regio over de definitieve hoogte van de Rijksbijdrage.

Checks and balances inbouwen in interdepartementale samenwerking

Het is goed dat departementen in toenemende mate vanuit een integrale visie werken. Daarnaast spelen altijd op de achtergrond de departementale perspectieven een prominente rol. Dat is ook legitiem en hoeft ook niet te worden verstoep. De noodzakelijke afstemming en onderhandeling tussen inhoudelijke departementen aan de ene kant en BZK en Financiën aan de andere kant kosten vanzelfsprekend tijd en energie, maar zijn ook noodzakelijk en belangrijk voor het goed functioneren van het bestuur. Op deze manier zijn checks and balances ingebouwd. Dit is een goede weg om op door te gaan.

Het 'verprocessen' van de MKBA

De MKBA moet op zijn merites worden beoordeeld. De MKBA is (nog) geen geschikt instrument voor integrale gebiedsontwikkeling. Dit maakt het instrument eigenlijk ongeschikt als criterium op basis waarvan een project kan worden afgewezen. Van belang is om de MKBA goed in te bedden in het proces, waarbij er ruimte is voor discussie over de uitkomsten en onderscheid gemaakt wordt tussen analyse en (politieke) afwegingen. In feite pleiten we hier voor het 'verprocessen' van de MKBA, waarbij in ieder geval de gehanteerde aannames en uitgangspunten onderwerp van gesprek zijn en gezamenlijk vastgesteld worden ('negotiated knowledge'). Daarnaast dient er ook een gesprek plaats te vinden plaats over de resultaten. Door dit 'verprocessen' van de MKBA kan deze een grotere toegevoegde waarde hebben voor het lokale besluitvormingsproces. We hebben gezien dat er bij latere MKBA's een hechtere relatie is tussen het project en het CPB (bijvoorbeeld de genoemde fact finding bijeenkomsten). Dat is goed omdat er zo een betere verbinding en meer begrip ontstaat, maar wij zouden een stap verder willen gaan.

Ten aanzien van het naar elkaar toegroeien van MKBA en businesscase bevelen we aan deze in het proces wel samen te brengen, in relatie tot elkaar te bediscussiëren maar niet samen te voegen.

Voor ieder project uitdrukking geven aan bestuurlijk commitment

Wij vinden dat er voor elk project dat onderdeel is van het programma, groot of klein, een arrangement moet zijn om uitdrukking te geven aan het bestuurlijk commitment. Wij bevelen wel aan te differentiëren in het arrangement afhankelijk van de omvang van het project. Centraal staat

de gedachte dat alle projecten baat hebben bij het uitdrukking geven aan bestuurlijk commitment. Dit zal naar verwachting ook het programmakarakter van het Nota Ruimtebudget versterken.

5.2.2 Specifieke vragen over aanbevelingen

In het voorgaande hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd. Daarnaast is er in de opdrachtformulering specifiek antwoord gevraagd op een tweetal vragen. Deze worden hieronder beantwoord.

Moet er op het huidige programma voor het Nota Ruimtebudget worden bijgestuurd?

Rondom het Nota Ruimtebudget is in onze ogen een aantal verbeteringen mogelijk in termen van *concretiseren*, *uitwerken* en *organiseren*. Dit past ook goed bij een procedure die zich kenmerkt door 'learning by doing'. We denken hierbij niet aan een wijziging in de spelregels van de procedure, omdat dit ongelijkheid zou kunnen creëren tussen projecten die de procedure al hebben doorlopen en projecten die er middenin zitten. Wij denken bij verbeteringen onder meer aan, wat hierboven ook al is genoemd, het duidelijker onderscheiden van rollen (zowel rollen van rijk en regio in de procedure als de verschillende rijksrollen), het 'verprocessen' van de MKBA en het bestuurlijk commitment.

Daarnaast denken wij aan een aantal andere zaken. Ten eerste het onderwerp leren. De procedure heeft zich in sterke mate gekenmerkt door 'learning by doing'. Wij vinden het van belang de opgedane kennis en ervaringen vast te houden en uit te wisselen. Niet alleen kunnen op Rijksniveau lessen getrokken worden voor de toekomst, maar projecten kunnen ook leren van elkaar. Zo kunnen projecten die nog niet zover in de procedure zijn, leren van de ervaringen van projecten die de procedure al hebben doorlopen. Hoe zou dit nu georganiseerd kunnen worden? De verschillende overleggen die bestaan in het kader van het Nota Ruimtebudget zouden periodiek gewijd kunnen worden aan uitwisselingen van ervaringen. Daarnaast zouden specifieke themabijeenkomsten (over bijvoorbeeld de inhoudelijke kant van gebiedsontwikkeling, de MKBA of de rol van de gemeenteraad) georganiseerd kunnen worden. Het koppelen hiervan aan projectbezoeken zou (Rijks)betrokkenen gelijk de gelegenheid geven om hun kennis over het specifieke project te vergroten. Wij zouden de ontwikkeling van een specifiek of eigen kennisontwikkelings- of kennisoverdrachtsprogramma in ieder geval concentreren op de projecten in het Nota Ruimtebudget, omdat die projecten dezelfde procedure doorlopen en de kans dat deze projecten van elkaar kunnen leren het meest voor de hand ligt. Uiteraard is dit afhankelijk van het precieze thema en kan het juist nuttig zijn om het breder te trekken. Dit verdient nadere uitwerking, waarbij ook goed gekeken moet worden in hoeverre aangesloten kan worden bij bestaande programma's en activiteiten van kennisinstituten. Er is ook al veel bekend op dit terrein.

Ten tweede komen steeds meer projecten in de uitvoeringsfase terecht. Wij hebben begrepen dat de betrokkenheid van het Rijk bij de projecten na vaststelling van de bijdrage niet duidelijk is. Er bestaat onduidelijkheid over de beschikkingen en voor zowel Rijk als regio is het helder dat er gemonitord gaat worden, maar onduidelijk hoe precies. Ten aanzien van de beschikkingen zouden wij voorstellen de onduidelijkheid bij de regio weg te nemen en te trachten op Rijksniveau tot een algemene lijn te komen. Wij zouden daarnaast adviseren de monitoring toe te spitsen op effecten van de financiële bijdrage en niet in te zetten op, wat doorgaans ook gebeurt in monitoringtrajecten,

kennisvergaring. Een duidelijk onderscheid dus. Kennis over de projecten zou op een andere manier georganiseerd kunnen worden (zie ten eerste).

Ten derde constateren we ten aanzien van effectiviteit dat de Nota Ruimte doelen breed geformuleerd zijn. Deze brede formulering maakt de concrete meetbaarheid van de effecten lastig. De eventuele winst van het concreter formuleren van de doelen weegt in onze ogen niet op tegen de inspanning en discussie die dit zou kunnen opleveren. Een mogelijkheid om de effecten beter meetbaar te maken, is in onze ogen het vooraf op projectniveau tussen Rijk en regio maken van afspraken over doelstellingen en commitment. Dit is ook in lijn met ons eerdere punt over het organiseren en versterken van bestuurlijk commitment.

Welke lessen zijn er te trekken voor de ontwikkeling van (spelregels voor) het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)?

De projecten die zijn opgenomen in de procedure voor het Nota Ruimtebudget zijn ook allemaal opgenomen in het MIRT. Dit geeft aan dat er een nauwe relatie bestaat tussen beide. Als het gaat om het trekken van lessen voor het MIRT dan komt vooral het eerdergenoemde verloop van de interdepartementale samenwerking naar voren (checks and balances, interactie over integraliteit en kwaliteit). Ook heeft de procedure van het Nota Ruimtebudget min of meer als voorbeeld gediend voor het MIRT.

Welke andere lessen zijn nog te trekken? Het interdepartementale karakter van de procedure rondom het Nota Ruimtebudget en het toekennen van middelen die niet per definitie aan een departement gebonden zijn, heeft hier goed gewerkt. Dit zou dan ook een wenkend perspectief kunnen zijn voor het MIRT. Feit is dat in het MIRT de beschikbare financiering voor infrastructuur dominant is ten opzichte van andere beschikbare financiering. Het risico bestaat derhalve dat multifunctionaliteit in het MIRT ondergesneeuwd raakt ten opzichte van infrastructuur. Overigens is in dit kader ook besloten dat er geen integrale pot MIRT komt. Om wat meer evenwichtigheid te realiseren zouden wij nader onderzoek naar de duurzame beschikbaarheid van financiële middelen voor gebiedsontwikkeling/Nota Ruimte projecten in het MIRT aanraden (dus ook voor de periode na afloop van het Nota Ruimtebudget en voor eventuele nieuwe projecten).

De vraag is wel hoe het wenkende perspectief in de hierboven geschetste context te realiseren is. Het reserveren van nieuwe middelen is wellicht weinig kansrijk. Er zou ook een andere strategie gevolgd kunnen worden. Met onderstaande, overigens waargebeurde, casus illustreren we een mogelijke strategie.

Een universiteit in Nederland stond voor de opgave om de samenwerking tussen faculteiten en het innovatieve karakter van wetenschappelijk onderzoek te vergroten. Tegelijkertijd was duidelijk dat er geen overvloed aan extra financiële middelen beschikbaar was. De universiteit heeft toen de volgende strategie gekozen: Elke faculteit moest een klein percentage (stel 3%) van zijn jaarlijkse begroting inleveren. Deze middelen zijn gebundeld en het College van Bestuur heeft hier nog wat extra geld bijgedaan. Deze nieuwe pot kwam beschikbaar voor nieuw onderzoek. Voorwaarden voor toekenning waren samenwerking tussen faculteiten en innovatie. Dit heeft veel dynamiek veroorzaakt en uit deze ingreep zijn een aantal mooie interfacultaire instituten met aanzien gegroeid.

Berenschot

Bovenstaande strategie toepassen op het MIRT zou betekenen dat alle 'sectorale' potten iets zouden moeten inleveren ten faveure van een nieuwe pot waar dan eventueel ook nog iets aan toegevoegd kan worden door het Rijk. Een argument om deze strategie te volgen is nog dat je juist de verschillende sectorale belangen (de faculteiten uit het voorbeeld) wil stimuleren om samen te werken. Verzet zal er altijd zijn, omdat het zekere budget plaatsmaakt voor een lager budget met slechts een kans op meer. Het gegeven dat de verschillende sectoren er ook weer van kunnen profiteren (en er ook meer middelen zijn) zal dat naar verwachting neutraliseren. Een dergelijke benadering kan de integraliteit van projecten vergroten door samenwerking te stimuleren.

Bijlagen

Bijlage 1: Projectformats

Er zijn in het kader van dit onderzoek van elk van de negen nader onderzochte projecten korte projectformats gemaakt. In deze formats zijn de belangrijkste gegevens opgenomen van de onderzochte projecten. De opbouw is als volgt:

- *Korte omschrijving project:* Aan de hand van de interviews en de bestaande projectformats die door de Rijkstrekkingen zijn gemaakt is een korte omschrijving van het project gegeven.
- *Procedure, mijlpalen:* De stappen in de procedure, de daarbij behorende mijlpalen en de beslismomenten zijn in kaart gebracht. Hiervoor zijn de factsheets, de verslaglegging van het 5-directeurenoverleg en de brieven naar de Tweede Kamer gebruikt.
- *Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is:* De onderdelen van het project die een aanspraak maken op het Nota Ruimtebudget zijn benoemd op basis van de interviews en de bestaande projectformats.
- *Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:* Uit de interviews en de bestaande projectformats komt naar voren hoe de projecten bijdragen aan de doelen uit de Nota Ruimte.
- *MKBA:* Aan de hand van de interviews en de verslaglegging van het 5-directeurenoverleg worden de beoordelingen van de planbureaus en het 5-directeurenoverleg met betrekking tot de MKBA aangegeven.
- *Substantialiteit:* Aan de hand van de interviews, de bestaande projectformats en de businesscases is de substantialiteit van de bijdrage bekeken gedefinieerd als de Nota Ruimtebudget bijdrage als percentage van het projectbudget.
- *Effecten instrumenten Nota Ruimtebudget project:* Aan de hand van de interviews met de projecttrekkers, Rijkstrekkingen en relevante documenten is gekeken welke effecten het Nota Ruimtebudget heeft gehad in de verschillende projecten.
- *Overige zaken/bijzonderheden:* Hier worden eventueel nog enkele bijzonderheden van de projecten genoemd.

Factsheet: Spoorzone, Den Bosch

1. **Korte omschrijving project:** Om bij de beste binnensteden van ons land te blijven heeft de Bossche binnenstad ruimte nodig om te wonen, te werken en te recreëren. De Bossche Spoorzone, met een omvang van tweehonderd hectare, biedt die ruimte. Het project Bossche Spoorzone omvat de integrale gebiedsontwikkeling van een nieuw binnenstedelijk gebied ten westen van het spoor en de oude binnenstad van 's-Hertogenbosch.
2. **Procedure, mijlpalen:**
 - Verkenningfase (van/tot): van begin 2007 tot februari 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over MKBA: 14 februari 2008
 - Uitwerkingfase (van/tot): van februari 2008 tot juni 2008
 - Businesscase : 22 mei 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over BC: juni 2008
 - Besluitvormingsfase (van/tot): van juni 2008 tot oktober 2008
 - Besluitvorming ministerraad: 27 juni 2008
 - Brief aan de Tweede Kamer: 3 juli 2008
 - Uitvoeringsfase (van/tot): De planvorming rond Kop van 't Zand is gestart en wordt naar verwachting in 2009 afgerond. Met het deelproject Ponte Palazzo is in 2008 begonnen. Het totale project Bossche Spoorzone wordt naar verwachting in 2020 afgerond.
3. **Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is:** Kop van 't Zand en Ponte Palazzo
4. **Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:** Dit project draagt bij aan verschillende Rijksdoelstellingen voor de ontwikkeling van het Nationaal Stedelijk Netwerk Brabantstad en economische kerngebied Zuidoost-Nederland:
 - Verbetering van de bereikbaarheid, leefbaarheid en de sociaal-economische positie van de stad
 - Meer bereikbare en toegankelijke recreatievoorzieningen in en rond de stad
 - Herstel van cultuurhistorische monumenten
5. **MKBA**
 - Uitkomst advies CPB: eerst was er een negatieve MKBA, na discussie over parameters is er een positieve beoordeling geweest
6. **Substantialiteit**
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van projectbegroting: 26 %

- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere Rijksbijdragen: er zijn (nog) geen andere Rijksbijdragen geweest
- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere overheidsbijdragen: 52%

7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op project

- Interne besluitvorming te verrijken
- Een integrale kijk
- Versnelling
- Bewuste kijk op de doeltreffendheid /doelmatigheid van de Rijksbijdrage

8. Overige zaken/bijzonderheden

- Den Bosch heeft de MKBA uitgevoerd als pilotproject en was zelf opdrachtgever.

Factsheet: Klavertje Vier, Venlo

1. **Korte omschrijving project:** Onder de noemer 'Klavertje 4' verschijnt aan de westzijde van Venlo een omvangrijk agro-industrieel en logistiek werklandschap. Door integrale gebiedsontwikkeling willen de betrokken partijen een krachtige Greenport ontwikkelen, in samenhang met versterking van de groenstructuur, ruimtelijke kwaliteit en bereikbaarheid.
2. **Procedure, mijlpalen:**
 - Verkenningfase (van/tot): van eind 2006 tot januari 2007
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg: 24 januari 2007
 - Uitwerkingfase (van/tot): van januari 2007 tot maart 2008
 - Businesscase : 8 februari 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over BC: 27 maart 2008
 - Besluitvormingsfase (van/tot): van maart 2008 tot mei 2008
 - Besluitvorming ministerraad: 8 april 2008
 - Uitvoeringsfase (van/tot): vanaf mei 2008
3. **Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is:** Verbindingsweg A73/A67, ontwikkeling doorgaande groenstructuur Venlo-West, duurzaam en landschappelijk inpassen glastuinbouwgebied Siberië.
4. **Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:** Het project Klavertje 4 verenigt vier nationale doelstellingen:
 - Verbeteren van de concurrentiepositie door versterking van het logistieke knooppunt Venlo en de realisatie van Greenport Venlo
 - Vergroten van de kwaliteit van het landschap en herinrichting van het gebied, met de Floriade in 2012 als kroon op het geheel
 - Duurzaamheid en ruimte voor duurzame energie, een aanpak die alleen mogelijk is door de samenwerking van alle betrokkenen
 - Een samenhangende ruimtelijke ontwikkeling, dé succesvolle aanpak in dit gebied ten bate van de economie én het landschap
5. **MKBA**
 - Er is geen precieze MKBA gemaakt voor dit project. Het CPB heeft de o.a. dit project voorafgaand aan de procedure aan een initiële toets onderheven.
6. **Substantialiteit**
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van projectbegroting: 24%
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere Rijksbijdragen: 6,4%

- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere overheidsbijdragen: 31%

7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op project

- Procedure maakte project meer integraal van karakter
- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget maakte cofinanciering los
- Bijdrage heeft het project versneld
- Het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit
- Aandacht van Rijk heeft aantrekking gehad op regionaal bedrijfsleven

8. Overige zaken/bijzonderheden

- GOB heeft in dit project niet de businesscase getoetst, maar juist opgesteld. Dit heeft te maken met de participerende rol van het GOB in Klavertje Vier

Factsheet: Westelijke Veenweiden

- 1. Korte omschrijving project:** Het project beoogt herstructurering van de meest cruciale en kwetsbare delen van de veenweidengebieden. De projectdoelen richten zich op het remmen van de bodemdaling, verbeteren van het watersysteem, en de waterkwaliteit, de kwaliteit van het cultuurlandschap, behoud en ontwikkeling van natuur en het versterken van de recreatiefunctie. Er is een bijdrage in het kader van de versnellingsprojecten van 35 miljoen vastgesteld voor drie concrete projecten in Laag Holland en het Groene Hart: Wormer- en Jisperveld, Krimpenerwaard en Zegveld/Portengen.
- 2. Procedure, mijlpalen:**

De projecten bevinden zich in de uitvoeringsfase. De bijdrage voor de drie projecten is vastgesteld op 35 miljoen Euro
- 3. Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is**

Voor alle projecten zijn er specifieke onderdelen aangemerkt waar de Rijksbijdrage voor bestemd is
- 4. Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:** Door hun strategische ligging zijn de Westelijke Veenweiden van nationaal belang; ze vormen een rustpunt in de stedelijke drukte van de Randstad. Rijksdoelen zijn hier beheersing van de bodemdaling, een stabiel en robuust watersysteem en een duurzaam en vitaal landgebruik. Het project draagt expliciet bij aan de vorming van een klimaatbestendig West-Nederland.
- 5. MKBA**
 - Voor de versnellingsprojecten is de MKBA 'Functie volgt Peil' gemaakt. Het CPB heeft een second opinion over deze MKBA geschreven. Het CPB heeft de uitkomsten financieel gezien ongunstig beoordeeld, maar tegelijkertijd wel waardering gegeven voor de zachtere waarden hetgeen heeft geleid tot een positieve uitkomst ten aanzien van de legitimiteit en de effectiviteit van de projecten.
- 6. Substantialiteit**
 - Per project voor de Westelijke Veenweiden is een businesscase gemaakt waarin is aangegeven welk bedrag door het Nota Ruimtebudget wordt bijgedragen en welk bedrag door andere partijen
- 7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op project**
 - Met het Nota Ruimtebudget worden cruciale investeringen voor het remmen van de bodemdaling en het versterken van het watersysteem gedaan die niet uit de reguliere middelen (van alle partijen) kunnen worden betaald/verantwoord.
 - Rijksbijdrage zorgt voor vertrouwen en commitment bij regionale en lokale partners.
 - Bijdrage brengt uitvoering (versneld) op gang.

8. Overige zaken/bijzonderheden

- De middelen voor de versnellingsprojecten Westelijke Veenweiden zijn vrijgemaakt uit de algemene middelen. In november 2007 zijn de middelen definitief toegekend aan drie concrete projecten in Laag Holland en het Groene Hart: Wormer- en Jisperveld, Krimpenerwaard en Zegveld/Portengen.

Factsheet: Kanaalzone, Apeldoorn

- 1. Korte omschrijving project:** De Kanaalzone is een langgerekt, monofunctioneel bedrijvengebied van noord naar zuid, dat als een barrière het stedelijk (woon)gebied van Apeldoorn in tweeën deelt. Het belang van binnenstedelijke herstructurering is groot, want Apeldoorn kent relatief weinig mogelijkheden voor stadsuitbreiding. Het project Kanaalzone dat voor het Nota Ruimtebudget meespeelt, betreft het noordelijke deel van de Kanaalzone. Hier worden 2.500 woningen gebouwd en is voor andere functies 66.500 m² bvo beschikbaar.
- 2. Procedure, mijlpalen:**
 - Verkenningfase (van/tot): van begin 2007 tot maart 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over MKBA: 27 maart 2008
 - Uitwerkingfase (van/tot): van maart 2008 tot september 2008
 - Businesscase : augustus 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over BC: 11 september 2008
 - Besluitvormingsfase (van/tot): september 2008 tot december 2008
 - Besluitvorming ministerraad: 10 oktober 2008
 - Brief aan de Tweede Kamer: december 2008
 - Uitvoeringsfase (van/tot): Met de eerste fase van het project is al in 2005 begonnen. Deze fase loopt tot en met 2010. De 2^e en 3^e fase lopen tot respectievelijk 2014 en 2020.
- 3. Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is**

De bijdrage vanuit het Nota Ruimtebudget is voor de herstructurering van een sterk verouderd bedrijvengebied
- 4. Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:** In het gebied kan een wezenlijke woningbouwproductie plaatsvinden, zodat Apeldoorn minder hoeft uit te breiden in de landschappelijk waardevolle omgeving. De hoge kwaliteit van de woningbouwlocaties en bedrijfshuisvesting levert een grote bijdrage aan een schone, gezonde en veilige leefomgeving.
- 5. MKBA**
 - Uitkomst advies CPB: een negatieve MKBA heeft ook tot een negatief advies geleid
 - Beslissing 5-directeurenoverleg: positief, vanwege het kunnen realiseren van beleidsmatige doelen
- 6. Substantialiteit**
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van projectbegroting: 15%

- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere Rijksbijdragen: er zijn (nog) geen andere rijksbijdragen geweest
- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere overheidsbijdragen: 28%

7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op project

- Zonder bijdrage uit het Nota Ruimtebudget had het project niet op gang gekomen
- Het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit
- Bijdrage bracht ook andere geldstromen los, zoals de provinciale bijdrage

8. Overige zaken/bijzonderheden

- Er is na de eerste businesscase een optimalisatie geweest van de businesscase. Hierin is tussen VROM, EZ en de gemeente nauw samengewerkt.

Factsheet: Versnellingsproject Brainport/A2-zone, Eindhoven

- 1. Korte omschrijving project:** Het project omvat de ontwikkeling van een hoogwaardig woon- en werkmilieu ter versterking van de Brainport Eindhoven en de aansluiting daarvan op het Nationaal Landschap Het Groene Woud. De A2-zone is een aaneengesloten, integraal te ontwikkelen gebied waarbinnen concrete maatregelen worden uitgevoerd, zoals de aanleg van aansluitende en verbindende infrastructuur. Een onderdeel van het project is aangemerkt als versnellingsproject. Dit onderdeel betreft de aansluiting van de A2 op het onderliggende wegennet.
- 2. Procedure, mijlpalen van het versnellingsproject:**
 - Verkenningfase (van/tot): eind 2006 tot januari 2007
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg: 24 januari 2007
 - Uitwerkingfase (van/tot): van januari 2007 tot oktober 2008
 - Businesscase : 26 september 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over BC: 31 oktober 2008
 - Besluitvormingsfase (van/tot): oktober 2008 tot begin 2009
 - Besluitvorming ministerraad: 12 december 2008
 - Brief aan de Tweede Kamer: 18 december 2008
 - Uitvoeringsfase (van/tot): begint in 2009
- 3. Projectonderdelen waar de bijdrage voor het versnellingsproject uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is:**

De aansluiting van de A2 op het onderliggende wegennet
- 4. Bijdrage aan doelen Nota Ruimte totale project:** In de Nota Ruimte is de regio Zuidoost-Brabant/A2-zone aangemerkt als economisch kerngebied binnen de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Het gaat onder meer om het bevorderen van krachtige steden en een vitaal platteland door duurzame ruimtelijke inrichting. Een ander doel is het realiseren van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat met meer groen in en nabij de stedelijke gebieden. Dit alles draagt bij aan de internationale concurrentiepositie van Nederland.
- 5. MKBA**
 - Er is voorafgaand aan de Nota Ruimtebudget procedure een MKBA opgesteld
- 6. Substantialiteit van het versnellingsproject**
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van projectbegroting: 47%
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere Rijksbijdragen: 19%

- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere overheidsbijdragen: 53%

7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op totale project

- MKBA zorgde voor duidelijkheid over vraag welke projecten relevant waren voor een Rijksbijdrage
- Procedure versterkte integraliteit van de opgave
- Wisselwerking doelen van regio en Rijk
- Status van project nam toe
- Financiële middelen versnellen project

8. Overige zaken/bijzonderheden

- Voor de selectie in 2007, heeft de SRE op eigen initiatief een (globale) MKBA opgesteld op basis van de visie die er lag

Factsheet: Den Haag Internationale Stad, Den Haag

- 1. Korte omschrijving project:** Het project richt zich op het creëren van een aansprekend vestigingsmilieu voor internationale organisaties op het gebied van recht, vrede en bestuur. De ingreep bij Scheveningen (ontwikkeling hoogwaardige openbare ruimte voor vrijetijdsbesteding) wordt gecombineerd met het versterken van de kustverdediging (aanpak Zwakke Schakel).
- 2. Procedure, mijlpalen:**
 - Verkenningfase (van/tot): begin 2007 tot maart 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over MKBA: 27 maart 2008
 - Uitwerkingfase (van/tot): maart 2008 tot mei 2008
 - Businesscase : 8 april 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over BC: mei 2008
 - Besluitvormingsfase (van/tot): mei 2008 tot 2009
 - Besluitvorming ministerraad: juni 2008
 - Uitvoeringsfase (van/tot): Voor het deel van het project waarvoor gelden uit het Nota Ruimtebudget zijn aangevraagd is de uitvoering voorzien vanaf 2009
- 3. Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is**

De ruimtelijke opgaven in het gebied zijn de herstructurering van het Worldforum-gebied en Scheveningen. Tevens wordt er ingezet op de kustverdediging.
- 4. Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:** Den Haag draagt met dit project direct bij aan de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, door het bieden van een hoogwaardig werkmilieu. Daarnaast speelt het project een belangrijke rol in het klimaatbestendig maken van de stad. Eén van de 'Zwakke Schakels' in de kust bevindt zich bij de Keizerstraat in Scheveningen. Die Zwakke Schakel wordt aangepakt om het gewenste veiligheidsniveau te kunnen garanderen.
- 5. MKBA**
 - De MKBA voor het project was in maart 2008 gereed.
- 6. Substantialiteit**
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van projectbegroting: 16%
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere Rijksbijdragen: 61%
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere overheidsbijdragen: 90%
- 7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op project**

- Behoud integraliteit
- Toevoegen ruimtelijke kwaliteit

8. Overige zaken/bijzonderheden

Factsheet: Nieuwe Hollandse Waterlinie, Utrecht

- 1. Korte omschrijving project:** Het project dient om het voormalige verdedigingsstelsel een nieuwe maatschappelijke functie geven. De Waterlinie bestaat onder andere uit forten, schootsvelden en inundatiegebieden en beschikt over enkele ruimtelijke kwaliteiten. In de nota Belvédère uit 1999 heeft het Rijk de NHW aangewezen als cultuurhistorisch belangrijk gebied. In de Nota Ruimte wordt het belang van de Linie eveneens onderstreept en krijgt de Nieuwe Hollandse Waterlinie de status van Nationaal Landschap. Ook worden er voorbereidingen getroffen om het gebied bij de UNESCO als werelderfgoed voor te dragen. Het doel is om de NHW tot een eigentijdse, duurzame en ruimtelijk herkenbare eenheid te maken als duurzame groene zone in de oostrand van de Randstad die bijdraagt aan een wervend internationaal vestigingsmilieu. De te plegen investeringen richten zich op herstel/renovatie van objecten, (recreatieve) infrastructuur en landschapsontwikkeling in combinatie met waterbeheer
- 2. Procedure, mijlpalen:**
 - Verkenningfase (van/tot): van begin 2007 tot 30 juni 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over MKBA: 30 juni 2008
 - Uitwerkingfase (van/tot): van juni 2008 tot november 2008
 - Businesscase : oktober 2008
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over BC: 20 november 2008
 - Besluitvormingsfase (van/tot): november 2008 tot begin 2009
 - Besluitvorming ministerraad: 12 december 2008
 - Brief aan de Tweede Kamer: 18 december 2008
 - Uitvoeringsfase (van/tot): Het project als geheel loopt tot 2020. De investeringen waarvoor een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget gevraagd is vinden plaats in de periode 2007-2014
- 3. Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is:** Gebied Vechten/Rhijnduinen, gebied Linieland en gebied Lingekwartier
- 4. Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:** Het project Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) is in verschillende rijksnota's erkend als project van nationaal belang, zoals in de Nota Belvédère en het Actieprogramma Ruimte en Cultuur. Het is een uniek project dat de kwaliteit van het landschap op een bijzondere wijze ondersteunt. Het project draagt - door zijn functie als duurzame groene tegenhanger in de oostrand van de Randstad - bij aan een wervend internationaal vestigingsmilieu en aan de borging en ontwikkeling van nationale ruimtelijke en cultuurhistorische waarden.
- 5. MKBA**

- De bijdrage uit het Nota Ruimtebudget is bedoeld voor drie deelprojecten. Voor deze drie projecten wordt de mogelijke subsidie ingezet, maar de MKBA is voor de gehele Hollandse Waterlinie. De MKBA is begin 2008 opgezet. In dit project was het moeilijk om de zachtere waarde te vertalen naar maatschappelijk kosten en baten.

6. Substantialiteit

- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van projectbegroting: 50%
- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere Rijksbijdragen: Er zijn diverse andere Rijksbijdragen uit bijvoorbeeld het ILG, BIRK, BRIM, etc. die in dezelfde drie gebieden zullen neerslaan. Het is op dit moment echter niet in te schatten hoe groot deze bedragen zijn.
- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere overheidsbijdragen: 50 %

7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op project

- De procedure zorgt voor versnelling van het project
- Door toekenning van middelen kwaliteitsverbetering
- MKBA zorgt voor aanscherping van projectomschrijving
- Bijdrage vergrootte financiële haalbaarheid van het project
- Rijksbijdrage was vliegwiel voor verkrijgen van provinciale en gemeentelijke gelden

8. Overige zaken/bijzonderheden

Factsheet: Greenports, Noord- en Zuid-Holland

1. **Korte omschrijving project:** De internationale concurrentiepositie van de Nederlandse tuinbouw is sterk, maar niet onbedreigd. De concurrentiekracht van de Greenports vraagt om een integrale herstructurering en investeringen in infrastructuur. De Greenport-projecten zijn gericht op behoud en versterking van de economische functie en gelijktijdig op versterking van andere gebiedsfuncties, zoals water, wonen, recreatie, landschap en natuur.
2. **Procedure, mijlpalen:**
 - Verkenningfase (van/tot): eind 2006 tot januari 2007
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over MKBA: 24 januari 2007
 - Uitwerkingfase (van/tot): van januari 2007 tot oktober 2007
 - Businesscase : augustus 2007
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over BC: 16 oktober 2007
 - Besluitvormingsfase (van/tot): oktober 2007 tot februari 2008
 - Besluitvorming ministerraad: 16 november 2007
 - Brief aan de Tweede Kamer: november 2007 en juli 2008
 - Uitvoeringsfase (van/tot): Voorzien vanaf 2008
3. **Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is**

Voor alle projecten zijn er specifieke onderdelen aangemerkt waar de Rijksbijdrage voor bestemd is: voor K4 bijvoorbeeld greenportlane, glastuinbouwgebied en een glastuinbouwgebied buiten het projectgebied.
4. **Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:** In de Nota Ruimte zijn de Greenports onderdeel van de nationale economische hoofdstructuur. Het Rijk wil de Greenports behouden en ontwikkelen vanwege hun belangrijke rol voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse tuinbouwketen. Dit doel komt terug op andere beleidsterreinen en in nota's van de rijksoverheid, zoals het economisch en innovatiebeleid en de nota's Mobiliteit en Pieken in de Delta.
5. **MKBA**
 - Er is een MKBA gemaakt voordat de Nota Ruimtebudget procedure vast stond. Deze MKBA werd in opdracht van LNV gezamenlijk met het LEI opgesteld. Het eindrapport 'Ruimte voor Greenports' werd in oktober 2006 gepresenteerd en beoordeeld door het CPB. Deze beoordeling was een belangrijke bouwsteen voor het kabinetsbesluit om het project door te laten gaan naar de uitwerkingsfase.
6. **Substantialiteit**
 - Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van projectbegroting: 19%

- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere Rijksbijdragen: er zijn (nog) geen andere Rijksbijdragen geweest
- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere overheidsbijdragen: 25%

7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op project

- Procedure droeg bij aan het vormen van structuur in het project
- Beschikbaarheid van geld uit Nota Ruimtebudget bracht rust in regio
- Gelden uit het Nota Ruimtebudget brachten de mogelijkheid met zich mee extra projecten te starten
- Gelden uit Nota Ruimtebudget deden cofinanciering loskomen

8. Overige zaken/bijzonderheden

- Er zijn zeven Greenport projecten geselecteerd. De laatste bijdrage voor een Greenport project (PrimaViera) is op 27 juni vastgesteld: € 6 miljoen

Factsheet: Noordelijke IJ-oever, Amsterdam

1. **Korte omschrijving project:** Het project Noordelijke IJ-oever is een project voor stedelijke herstructurering. Een verouderd industrie- en havengebied wordt omgevormd tot een gemengd woon- en werkgebied. In het gebied van de Noordelijke IJ-oever zullen ongeveer 10.000 nieuwe woningen worden gebouwd. Daarnaast wordt een speciale plaats ingeruimd voor Research and Development (R&D) en creatieve bedrijvigheid.
2. **Procedure, mijlpalen:**
 - Verkenningfase (van/tot): eind 2006 tot januari 2007
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg: 24 januari 2007
 - Uitwerkingfase (van/tot): januari 2007 tot september 2007
 - Businesscase : 9 augustus 2007
 - Besluitvorming in 5-directeurenoverleg over BC: 12 september 2007
 - Besluitvormingsfase (van/tot): september 2007 tot december 2008
 - Besluitvorming ministerraad: 16 november 2007
 - Brief aan de Tweede Kamer: 22 april 2008
 - Uitvoeringsfase (van/tot): De realisatie zal naar verwachting starten in 2009 en zich uitstrekken tot en met 2016
3. **Projectonderdelen waar de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget voor bedoeld is:** Belemmeringen voor de ontwikkeling weg te nemen en het vestigingspotentieel voor de doelgroep versterken: de verplaatsing van een betoncentrale en bodemverontreiniging respectievelijk de aanleg van de Groene Oevers en bovenplanse infrastructuur.
4. **Bijdrage aan doelen Nota Ruimte:** De beoogde ontwikkelingen maken het gebied aantrekkelijker als vestigingsplaats voor de beoogde internationaal opererende bedrijven in Research & Development en voor creatieve bedrijvigheid. Met deze hoge ambitie wordt een verrommeld terrein vervangen door een woon- en werkgebied, waar plaats is voor duizenden woningen. Het project verbetert de bereikbaarheid, ook voor openbaar vervoer en fietsers.
 - Klimaatbestendigheid:
 - Ruimte voor wonen en werken: Bouw van woningen, verplaatsing betoncentrale
 - Behoud van aantrekkelijk landschap:
5. **MKBA:** November 2006. Het CPB heeft de o.a. dit project voorafgaand aan de procedure aan een initiële toets onderheven
6. **Substantialiteit**

- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van projectbegroting: 45%
- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere Rijksbijdragen: er zijn (nog) geen andere Rijksbijdragen geweest
- Bijdrage uit Nota Ruimtebudget ten opzichte van andere overheidsbijdragen: 65%

7. Effecten instrument Nota Ruimtebudget op project

- Katalyserende en versnellende werking op het project
- Status project nam toe
- Project is scherper gedefinieerd (scope)
- Project kon door geld uit Nota Ruimtebudget meer integraal worden opgepakt
- Triggerfunctie ten opzichte van marktpartijen
- Het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit

8. Overige zaken/bijzonderheden

Naar verwachting wordt de verplaatsing van de betoncentrale goedkoper dan voorzien. Op grond van de subsidiebeschikking heeft dat consequenties voor de bijdrage uit het Nota Ruimtebudget.

Bijlage 2: Evaluatiekader

Aspect	Aandachtspunten
<p><u>Beleidskader</u></p> <p>Doelen en uitgangspunten Nota Ruimtebudget</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Beleidstheorie Nota Ruimtebudget (uitgangspunten, doelstellingen, criteria, beoogde effecten).
<p><u>Input:</u></p> <p>Capaciteit en middelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Organisatie, werkwijze, proces en besluitvorming Nota Ruimtebudget . ● Financiële begroting en – afspraken.
<p><u>Throughput:</u></p> <p>Organisatie, werkwijze, proces en besluitvorming over de uitvoering van het Nota Ruimtebudget</p>	<p>Invulling rol Rijk</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Verdeling taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen departementen. ● Samenwerking departementen in de praktijk. ● Invulling coördinatorschap door VROM. ● Samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden. ● Samenwerking tussen Rijk en maatschappelijke organisaties en private partijen. ● Kwaliteit van de afspraken tussen Rijk, gemeenten en andere partijen (SMART-formulering, consistentie) en uitwerking hiervan in de praktijk. <p>Werkwijze</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Toepassing projectfasering (verkenning, uitwerking, besluitvorming, uitvoering) . ● Taak, verantwoordelijkheden, functioneren 5-directeurenoverleg als toetsend en besluitvormend orgaan. ● Toepassing van (project)monitoring en (bestuurlijke) voortgangsrapportages. <p>Communicatie</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Communicatie over Nota Ruimte budget (richting project, binnen en tussen departementen, buitenwereld). <p>Besluitvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Toepassing van procescriteria (o.a. uitkomsten en advies MKBA, financiële onderbouwing).

	<ul style="list-style-type: none"> • Overwegingen voor toekenning Nota Ruimtebudget (inhoudelijk, procesmatig, politiek) • Rol, functie en taken van het CPB en overige planbureaus in het proces . <p>Financiering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relatie tussen Nota Ruimtebudget t.o.v. andere programma's (o.a. MIRT, Randstad Urgent, kabinetsdoelstellingen). • Relatie t.o.v. andere financieringsstromen en de positie van het Nota Ruimtebudget hierbinnen. • Financieringsmethodiek Nota Ruimtebudget (zoals timing van toezeggingen in projectfasen, inzet, omvang en verdeling rijksmiddelen). • Prikkel ('incentives') voor partijen om samen te werken. • Aandeel van Nota Ruimtebudget, ten opzichte van andere bijdragen uit Rijksmiddelen en ten opzichte van totale project begroting.
Output: Resultaten, prestaties, producten	<ul style="list-style-type: none"> • Toekenning van middelen per project (indien van toepassing, in relatie tot andere rijksbijdragen; evt in algemene termen ivm gevoeligheid). • Bijdrage (voorlopig inzicht) van projecten aan ruimtelijke prioriteiten (en aansluiting regionale beleidsdoelen).
Outcome Effecten van het instrument Nota Ruimtebudget	<ul style="list-style-type: none"> • Effecten Nota Ruimtebudget in termen van o.a. versnelling, integraliteit, kwaliteit, financiering rijk / regio. • Overige effecten.

Hieronder staat een nadere uitwerking van indicatoren opgenomen die een beeld kunnen geven van de effecten van het instrument Nota Ruimtebudget. We maken onderscheid tussen drie categorieën:

- Indicatoren met betrekking tot het inhoudelijk deel van het instrument (de financiële bijdrage, de bijdrage aan realisatie van de ruimtelijke prioriteiten)
- Indicatoren met betrekking tot de procedure op Rijksniveau
- Indicatoren met betrekking tot de procedure op projectniveau; wat voor werking ging er uit van de procedure op de projecten?

Hieronder worden de drie categorieën uitgewerkt

1. Indicatoren met betrekking tot het inhoudelijke deel van het instrument:
 - (Verwachte) bijdrage van het project / de projectdoelstellingen aan de doelen van het instrument Nota Ruimtebudget. Een grotere bijdrage leidt tot een hogere effectiviteit.
 - De substantialiteit van de financiële bijdrage (% Nota Ruimtebudget t.o.v. (1) het totale project, (2) het totaal aan overige Rijksbijdragen en (3) het tekort). Hoe hoger de substantialiteit, hoe hoger de effectiviteit.
2. Indicatoren met betrekking tot de procedure op Rijksniveau (interdepartementaal)
 - Een integrale beoordeling van projecten. Hoe meer hier sprake van is, hoe hoger de effectiviteit
 - De opname in de procedure van andersoortige / meer integrale projecten. Hoe meer hier sprake van is, hoe hoger de effectiviteit
 - Rijksbetrokkenheid bij de projecten: Heeft de procedure van het Nota Ruimtebudget gezorgd voor andersoortige betrokkenheid van het Rijk?
 - Communicatie: Hoe heeft het rijk over het Nota Ruimtebudget gecommuniceerd? Wat was effect daarvan?
3. Indicatoren met betrekking tot de procedure op projectniveau
 - Katalyserende werking. Heeft de bijdrage een katalyserende werking op het project? (op gang brengen)
 - Versnellende werking. Is er sprake van versnelling van het project?
 - Aantrekkingskracht op andere financieringsstromen. Heeft het vooruitzicht op / de beschikbaarheid van het Nota Ruimtebudget geleid tot aantrekking van andere financiële stromen?
 - Koppeling (deel)projecten / verandering van projectscope. Heeft de procedure geleid tot koppeling van / samenwerking tussen projecten?
 - Aanpassing van ambities. Heeft de procedure tot andere doelstellingen van de projecten geleid?
 - Toevoeging van kwaliteit. Zijn er daadwerkelijk elementen van ruimtelijke kwaliteit aan het project toegevoegd?

Bijlage 3: Respondentenoverzicht

Interviews:

	Project	Naam	Organisatie	Datum
<i>Rijksprojecttrekkers</i>				
1	Noordelijke IJ-oever	<i>dhr. T. Vaatstra</i>	Ministerie van VROM	14-okt
2	Scheveningen Boulevard	<i>mevr. A. Barendse</i>	Ministerie van V&W	31-okt
3	Greenports	<i>dhr. C. van Drunen</i>	Ministerie van LNV	21-okt
4	Westelijke Veenweiden	<i>mevrouw L. Römken</i>	Ministerie van VROM	18-nov
5	Nieuwe Hollandse Waterlinie	<i>mevr. R. Tienkamp</i>	Ministerie van LNV	23-okt
6	Brainport/A2-zone Eindhoven	<i>dhr. F. van der Wende</i>	Ministerie van EZ	8-okt
7	Klavertje 4 Venlo	<i>dhr. M. Rooijackers</i>	Ministerie van LNV	28-okt
8	Den Bosch Spoorzone	<i>dhr. K. Hansma</i>	Ministerie van VROM	10-okt
9	Apeldoorn Kanaalzone	<i>dhr. G. Schouten</i>	Ministerie van EZ	15-okt
<i>Regionale Projecttrekkers</i>				
10	Noordelijke IJ-oever	<i>dhr. R. Grotendorst</i>	Projectbureau Noordwaarts	30-okt
11	Scheveningen Boulevard	<i>dhr. B. Roels</i>	Gemeente Den Haag	23-okt
12	Greenports	<i>dhr. G. van der Stoel / mevr. J. Kools</i>	Gemeente Westland	23-okt
13	Westelijke Veenweiden	<i>mevr. J. van Noorden / dhr. O. Raymakers</i>	Provincie Utrecht	29-okt
14	Nieuwe Hollandse Waterlinie	<i>dhr. K. Blokland</i>	Projectbureau NHW	31-okt
15	Brainport/A2-zone Eindhoven	<i>dhr. J. van Zeeland en dhr. Van Dijk</i>	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	22-okt
16	Klavertje 4 Venlo	<i>dhr. T. Mineur</i>	Provincie Limburg	24-nov
17	Den Bosch Spoorzone	<i>dhr. J. Goris</i>	Gemeente 's-Hertogenbosch	4-nov
18	Apeldoorn Kanaalzone	<i>mevr. C. Bensink</i>	Gemeente Apeldoorn	30-okt
<i>Directeuren en planbureaus</i>				
19		<i>dhr. H. Raven</i>	Ministerie van EZ	20-nov
20		<i>dhr. F. Bruil / dhr Witmond</i>	Ministerie van V&W	19-nov
21		<i>dhr. A. Raes</i>	Ministerie van Fin.	12-nov
22		<i>dhr. P. Dijkmeester</i>	Ministerie van VROM	5-nov
23		<i>mevr. L. van Brederode</i>	Ministerie van VROM	27-okt
24		<i>dhr. J. Osinga</i>	Ministerie van VROM	21-okt
25		<i>dhr. S. Meijs</i>	Ministerie van VROM	30-okt
26		<i>mevr. E. van der Poorten</i>	Ministerie van VROM	4-nov

27		<i>dhr. H. Soorensma en J. Roojakkers</i>	Ministerie van LNV	3-nov
28		<i>dhr. C. Kortleve</i>	Ministerie van EZ	5-nov
29		<i>dhr. Boerboom</i>	Ministerie van BZK	7-nov
30		<i>dhr. M. de Rooij</i>	Ministerie van Fin.	12-nov
31		<i>dhr. R. Okker / C. Eijgeraam</i>	Centraal Planbureau	11-nov
32		<i>mevr. Smid</i>	Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf	4-nov
33		<i>dhr. J. Schuur</i>	Planbureau Leefomgeving	4-nov

Aanwezigen bijeenkomst 27 november

	Project	Naam
1	Zuidelijk Waalfront Nijmegen	<i>dhr. H. van de Berg</i>
2	Project Hart van Zuid	<i>dhr. W. Bohnen</i>
3	Stadshavens Rotterdam	<i>dhr. P. Schoenmakers</i>
4	Projectbureau Zuidplaspolder	<i>dhr. M. Leuvenink</i>
5	Schaalsprong Almere	<i>dhr. F. de Groot</i>
6	Groot Mijdrecht Noord	<i>dhr. H. van de Burg</i>
7	Ijsselsprong	<i>dhr. P. Boel</i>
8	Waterdunen	<i>dhr. J. Wallenburg</i>
9	Klankbordgroep	<i>dhr. C. van Dijk</i>
10	Klankbordgroep	<i>dhr. T. Heeren</i>
11	GOB/ Haarlemmermeer	<i>mevr. I. de Kort</i>
12	LNV / Haarlemmermeer	<i>dhr. A. v.d. Broek</i>
13	Zuidplaspolder	<i>dhr. F. van Pelt</i>
14	Ministerie van VROM	<i>mevr. F. Gutter</i>
15	Ministerie van VROM	<i>dhr. P. Dijkmeester</i>
16	Ministerie van VROM	<i>mevr. L. Terwel</i>
17	Ministerie van VROM	<i>mevr. J. Vrolijk</i>

Bijlage 4: Gespreksleidraad

Introductie:

- Sinds wanneer bent u betrokken?
- Wat is uw rol / verantwoordelijkheid? Voor projecten: hier expliciet vragen naar wat de rol van Rijksprojecttrekker of van regionale trekker inhoudt en hoe zij deze rol invullen
- Eventueel: wat zou u graag uit de evaluatie willen hebben?

Algemeen (besluitvorming en organisatie)

- Voor het Nota Ruimtebudget zijn 23 projecten geselecteerd. Hoe is deze selectie in uw ogen tot stand gekomen? Deze vraag is met name van belang voor Rijkstrekkers en overigen. Aan projecttrekkers uit de regio kun je vragen wat hun beeld is bij hoe de selectie van hun project tot stand is gekomen en of er lobby is geweest
- Wat zijn naar uw mening de belangrijkste ideeën achter / verwachtingen van het instrument Nota Ruimtebudget?
- Wat is uw mening over de wijze waarop de organisatie rondom het Nota Ruimtebudget is opgezet? In eerste gesprekken kan ook nog gevraagd worden naar hoe deze er dan uitziet
- Wat is uw mening over de wijze waarop de procedures rondom het Nota Ruimtebudget zijn vormgegeven? Is dit helder voor u en voor andere partijen
- Draagt het instrument Nota Ruimtebudget in uw ogen bij aan het bereiken van de doelen uit de Nota Ruimte? Waaruit blijkt dit?

Vragen over de projecten (hoor en wederhoor Rijkstrekkers en ambtelijke projectleiders)

Projectspecifieke vragen

- Toen het project geselecteerd werd als project voor het Nota Ruimtebudget wat was toen de stand van zaken in het project zelf? Sloot de fasering van het Nota Ruimtebudget goed aan op de fasering van het project?
- Hoe zijn de verschillende fasen doorlopen (verkenning, uitwerking, besluitvorming, uitvoering) Afhankelijk van de huidige fasering van het project
- Hoe beoordeelt u de werking van de toetsingscriteria voor de verkenningsfase:
 - FES-waardigheid, bijdrage doelstelling Nota Ruimte, Integrale gebiedsontwikkeling, subsidiariteit, planning, synergie, positieve MKBA met eventueel een integrale KBA
- Hoe beoordeelt u de werking van de toetsingscriteria voor de uitwerkingsfase:
 - Draagvlak, businesscase, advies van planbureaus, urgentie, cofinanciering, resterende tekort

Alle criteria kort doornemen zie kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 D, nr. 6

Relatie Rijk-regio

- Hoe verloopt de samenwerking in de praktijk tussen Rijk en regio? Zowel overheden, maatschappelijke partijen en private partijen. Met wie heeft u contact?
- Wat is uw mening over de 'Rijksorganisatie' in het kader van uw project?
- Wat merkt u in dit kader van het coördinatorschap van VROM?
- Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de gemaakte afspraken tussen Rijk en projecteigenaren (SMART-formulering, consistentie)?
- Is de (verwachte) bijdrage vanuit het Nota Ruimtebudget gedurende de tijd veranderd? Zo ja, op welke manier?
- Hoe worden de afspraken tussen Rijk en projecteigenaren in de praktijk opgevolgd?
- Hoe beoordeelt u de rol van het CPB en andere planbureaus in de procedure van het Nota Ruimtebudget?
- Hoe is het opstellen van de MKBA gegaan? Welke rol/functie heeft de MKBA gehad in het besluitvormingsproces? Structureren, prioriteren, etc.
- Wat is uw beeld van de besluitvorming op Rijksniveau over uw project? Bijvoorbeeld daadkrachtig, gecoördineerd, versnipperd, traag, etc.

Eventueel nog:

- Voor Rijkstrekkers: Hoe denkt u dat projectleiders uw rol beschouwen?
- Voor projectleiders: Hoe denkt u dat Rijkstrekkers uw rol beschouwen?

Effecten

- Op welke manier draagt het project bij de drie ruimtelijke prioriteiten in het kader van de Nota Ruimte? In kaart brengen aan welke van de drie prioriteiten het project een bijdrage levert: *Klimaatbestendigheid, ruimte voor wonen en werken, behoud karakter open landschap*. Ook vragen of ze het gevoel hebben dat er naar toe geschreven wordt.
- Hoe substantieel is de bijdrage van het Nota Ruimtebudget voor het project? Hoe verhoudt de (verwachte) bijdrage zich tot het tekort, andere Rijksbijdragen en het totale projectbudget. Zo precies mogelijk in kaart brengen.
- Hoe had het project verlopen als er geen bijdrage vanuit het Nota Ruimtebudget was geweest?
- Welke (verwachte) effecten heeft de *status Nota Ruimtebudget* op het project? Waar blijft dat uit? Loop de volgende mogelijke effecten na: katalyserende werking (op gang brengen project), versnelling, aantrekking van andere financiële stromen (rijk en/of regio), toevoeging elementen van ruimtelijke kwaliteit, verandering doelstellingen meer gericht op integraliteit, koppeling van/ samenwerking tussen projecten, is het Nota Ruimtebudget 'de integrale kers op de sectorale taart'
- Welke (verwachte) effecten heeft de organisatie en werkwijze van het Nota Ruimtebudget gehad op Rijksniveau? Is er bijvoorbeeld sprake geweest van een meer integrale beoordeling van projecten, de opname in de procedure van andersoortige/meer integrale projecten, een andersoortige betrokkenheid van het Rijk, extra/intensieve communicatie
- Welke overige effecten heeft het Nota Ruimtebudget?
- Zou er volgens u een aanpassing nodig zijn in de organisatie, werkwijze en/of procedure van het Nota Ruimtebudget? Zo ja, welke?

Nota Ruimtebudget in relatie tot andere financieringsstromen en programma's

- Hoe beoordeelt u de waarde van het Nota Ruimtebudget t.o.v. andere meer sectorale financieringsstromen (MIT, ILG, TOPPER, evt. BIRK)
- Hoe beoordeelt u de financieringsmethodiek van het Nota Ruimtebudget (zoals timing van toezeggingen in projectfasen, inzet, omvang en verdeling Rijksmiddelen)?
- Hoe beoordeelt u de waarde van het Nota Ruimtebudget t.o.v. andere programma's (o.a. MIRT, Randstad Urgent)?
- Hoe beoordeelt u het aandeel van het Nota Ruimtebudget, ten opzichte van andere bijdragen uit Rijksmiddelen en ten opzichte van de totale projectbegroting?

Vragen voor interviewpartners Fase 2

- Hoe beoordeelt u de waarde van het Nota Ruimtebudget t.o.v. andere programma's (o.a. MIRT, Randstad Urgent, kabinetsdoelstellingen)?
- Hoe functioneert het 5 directeurenoverleg als toetsend en besluitvormend orgaan?
- Hoe verloopt de toepassing van besluitvormingscriteria (o.a. uitkomsten van advies MKBA, financiële onderbouwing, politieke redenen)?
- Hoe beoordeelt u de rol die het CPB en andere planbureaus vervullen?
- Welke rol vervullen de diverse ministeries in het 5-directeurenoverleg?
- Hoe verloopt de praktijk van projectmonitoring en voortgangsrapportages?
- Geeft het Rijk voldoende aandacht aan haar bijdragen uit het Nota Ruimtebudget in haar communicatie (zichtbaarheid van de bijdrage)
- Geven projectleiders voldoende aandacht aan het feit dat zij middelen uit het Nota Ruimtebudget ontvangen?

Bijlage 5: Samenstelling klankbordgroep

Naam	Organisatie
<i>dhr. K. Blokland</i>	Nieuwe Hollandse Waterlinie
<i>dhr. C. van Dijk</i>	Brainport/A2-zone
<i>dhr. C.P.A. Zoon</i>	Provincie Zuid-Holland
<i>dhr. T. Heeren</i>	IPO
<i>Mevr. C. Bensink</i>	Apeldoorn Kanaalzone
<i>Mevr. J. Vrolijk</i>	Ministerie van VROM
<i>Mevr. F. Gutter</i>	Ministerie van VROM
<i>Dhr. T. Vaatstra</i>	Ministerie van VROM

Bijlage 6: Toetsingscriteria procedure

In de procedure gelden tijdens de verkenningsfase en uitwerkingsfase toetsingscriteria. Deze zijn onder te verdelen in noodzakelijke en wegende criteria. Hieronder worden deze nader uitgewerkt.²⁹

Toets verkenningsfase (noodzakelijke criteria)

1. FES-waardigheid van het project

2. Bijdrage aan doelstellingen Nota Ruimte, namelijk:

Het op een duurzame en efficiënte wijze ruimte scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies, de leefbaarheid van Nederland te waarborgen en te vergroten, en de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland te verbeteren, te weten:

- Versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland door het bieden van hoogwaardige woon, werk en ecologische milieus
- Krachtige steden en een vitaal platteland
- Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden
- Borging van de veiligheid

Het gaat om financiering van:

– nationale projecten die bijdragen aan de verbetering van de internationale concurrentiepositie en de ruimtelijk economische structuur

én

– bovenregionale projecten die bijdragen aan de verbetering van de ruimtelijke economische structuur.

3. Integrale gebiedsontwikkeling

- moet betrekking hebben op een gebied (geen locatieontwikkeling)
- moet multisectoraal zijn

4. Subsidiariteit

– is er sprake van marktfalen/ wordt het project, de voorgestane ontwikkeling, het gebied specifiek in de Nota Ruimte genoemd (daarmee wordt de nationale betekenis van een project aangetoond)

5. Planning en fasering van het project

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 D, nr. 6

- wanneer start een project (niet alleen strategische aankopen maar ook de daadwerkelijke fysieke ingrepen)
- in welke periode bevindt het project zich daadwerkelijk in de uitvoeringsfase

6. Synergie-effecten met andere projecten/beleid

- leidt de uitvoering van het project tot het starten van andere projecten in de regio
- gaan reeds bestaande of nieuwe projecten succesvoller verlopen door de start van het project
- sluit het project aan/ ondersteunt het intra- of interdepartementaal beleid

7. Positieve MKBA met eventueel een integrale KBA

- het saldo van kosten en baten moet positief zijn
- bij een negatief saldo wordt bezien of het mogelijk is de plannen te optimaliseren waardoor een positief saldo van kosten en baten ontstaat

Toets uitwerkingsfase (wegende criteria)

8. Draagvlak: PPS, regionale afstemming (provincies, WGR+), inspraak

- is er sprake van een gevorderd stadium van onderhandelingen met marktpartijen over gezamenlijke ontwikkeling (PPS)
- heeft de GS of PS zich positief uitgesproken over het project en draagt de provincie ook financieel bij
- is er draagvlak bij bevolking en instanties die (in)direct betrokkenheid hebben bij het plan aanwezig

9. Businesscase

- blijkt de fasering van het project uit de businesscase
- is er een goed onderbouwd overzicht waaruit het te realiseren vastgoedprogramma met bijbehorende opbrengsten in een project blijkt

10. Advies van planbureaus

De plannen worden voorzien van het advies van een of meerdere planbureaus (waaronder het CPB)

11. Urgentie

- zal het vertragen van de uitvoering van het project leiden tot het ontstaan of het verder versterken van knelpunten, waardoor een snelle uitvoering van het project benodigd is

12. Cofinanciering: Optimaliseren bijdragen private partijen en maximaliseren bijdragen andere overheden

- wat zijn de totale private investeringen van private partijen (in vastgoed) die door het ten uitvoer brengen van de grondexploitatie worden gerealiseerd
- zijn private partijen bereid om in PPS verband in het project te participeren
- wat zijn de andere overheidsbijdragen aan het project

13. Resterende tekort in relatie tot totale kosten van het project

- wat is het tekort van het project op netto contante waarde en op basis van de nominale waarde, wanneer rekening is gehouden met alle kosten en opbrengsten en bijdragen van derde partijen
- biedt de grondexploitatie nog voldoende optimalisatiemogelijkheden (in kosten en opbrengsten) of kan de projecteigenaar zelf nog voldoende financiële middelen opbrengen om het tekort te dekken