

# Dordtse Dromen

## Onderzoek effectiviteit van het economisch beleid

**Sector:** Rekenkamer

**Beleidsproces:** Rapport

---

Status: Definitief.  
Datum: 30 augustus 2006.  
Ambtelijk opdrachtgever: Dhr Hindriks, Directeur Rekenkamer.

*De titel Dordtse Dromen kwam tot stand tijdens een gesprek tussen gemeenteraadsleden<sup>1</sup> over de uitvoering van projecten. Zonder de bevindingen, conclusies of aanbevelingen te kennen zijn daarbij enkele titels bedacht die passen bij de door de betrokken raadsleden verwachte uitkomsten. De onderzoekers van de rekenkamer vinden dat de titel 'Dordtse Dromen' goed past bij een stad met ambities die durft te dromen over haar toekomst. Of de bevindingen, conclusies en aanbevelingen overeenstemmen met de verwachtingen laten we graag aan de lezer over.*

*- Rik Hindriks,  
directeur rekenkamer Dordrecht*



**rekenkamer Dordrecht:**

Adres	Postbus 8 3300 AA Dordrecht
Telefoon	(078) 639 6218
E-mail	rekenkamer@dordrecht.nl
Internet	www.dordrecht.nl/rekenkamer

**Contactpersoon:**

Naam	drs. D.V. Hindriks
Telefoon	(078) 639 6217 (0646) 425 084
E-mail	dv.hindriks@dordrecht.nl

**Rapport onder verantwoordelijkheid en eindredactie van:**

drs. D.V. Hindriks, directeur rekenkamer.

**Onderzoekers:**

J.M. Bouwsma  
R. Kamphues  
D.V.J. Massie  
L.C.J. Wouters

---

<sup>1</sup> De Rekenkamer kent het copyright van de naam toe aan C.A. Beem



# Inhoudsopgave

	Pagina
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>1. Bestuurlijke Samenvatting</b>	<b>6</b>
1.1 Voorbereiding en aanpak	8
1.2 Effectiviteit	9
1.3 Uitvoering	9
1.4 Informatieverschaffing	9
1.5 Tot slot	10
1.6 Aanbevelingen	10
<b>2. Inleiding</b>	<b>12</b>
2.1 Onderzoekskader	13
2.1.1 Doelstelling onderzoek	13
2.1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	13
2.1.3 Afbakening	14
2.2 Onderzoeksaanpak	14
2.2.1 Normenkader	14
2.2.2 Verzameling van informatie	15
<b>3. Normenkader</b>	<b>16</b>
3.1 Normen effectiviteit van de projecten	16
3.1.1 Norm 1	16
3.1.2 Norm 2	17
3.1.3 Norm 3	17
3.1.4 Norm 4	18
3.1.5 Norm 5	18
3.1.6 Norm 6	19
3.2 Normen uitvoering van de projecten	19
3.2.1 Norm 7	19
3.2.2 Norm 8	19
3.2.3 Norm 9	20
3.2.4 Norm 10	20
3.2.5 Norm 11	21
3.2.6 Norm 12	21
3.2.7 Norm 13	22
3.2.8 Norm 14	22
3.2.9 Norm 15	23

3.2.10 Norm 16	23
3.2.11 Norm 17	24
3.2.12 Norm 18	24
3.2.13 Norm 19	25
<b>4. Businessresort Amstelwijck</b>	<b>26</b>
4.1 Businessresort Amstelwijck: "Business as unusual"	26
4.2 Bevindingen Amstelwijck	28
4.2.1 Kwaliteit	29
4.2.2 Effectiviteit	29
4.2.3 Onteigening	31
4.2.4 Acquisitie	32
4.2.5 Fasering	33
4.2.6 Projectleiders	35
4.3 Samenvatting en conclusie	35
4.4 Samenvatting rapport RHV (Erasmus Universiteit)	36
4.5 Schematische weergave conclusies	38
<b>5. Prins Willem-Alexanderkade</b>	<b>41</b>
5.1 Beschrijving van het project	41
5.2 Bevindingen Prins Willem-Alexanderkade	43
5.2.1 De projectleider	43
5.2.2 De planning van het project	44
5.2.3 Analyses: Probleem, risico, markt, omgeving.	46
5.2.4 Economische visie	48
5.2.5 Fasering	48
5.2.6 Geluidsproblematiek	49
5.2.7 Rapportage en verantwoording aan de gemeenteraad	52
5.3 Samenvatting en conclusie	55
5.4 Samenvatting rapport RHV (Erasmus Universiteit)	56
5.5 Schematische weergave conclusies	58
<b>6. Herinrichting Statenplein en omgeving</b>	<b>60</b>
6.1 Oude binnenstad komt tot leven	61
6.2 Bevindingen Herinrichting Statenplein e.o.	64
6.2.1 Doelstellingen Herinrichting Statenplein	64
6.2.2 Realisering doelstellingen Herinrichting Statenplein e.o.	66
6.2.3 Projectorganisatie	68
6.2.4 Beheersing project Herinrichting Statenplein	70
6.2.5 Sturing	72
6.2.6 Evaluatie project(organisatie) Statenplein e.o.	75
6.3 Samenvatting en conclusie	75
6.4 Schematische weergave conclusies	77
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>79</b>





7.1 De werkelijkheid versus de norm	80
7.2 Conclusies deelaspecten	85
7.2.1 Voorbereiding en aanpak	85
7.2.2 Effectiviteit	86
7.2.3 Uitvoering	86
7.2.4 Informatieverschaffing	87
7.3 Samenvatting	88
7.4 Aanbevelingen	89
<b>8. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>90</b>
8.1 Bestuurlijke reactie van het college	90
8.2 Nawoord van de rekenkamer	95
<b>Bijlagen</b>	<b>98</b>

# 1. Bestuurlijke Samenvatting

De gemeente Dordrecht investeerde in 2005 € 43 miljoen euro<sup>2</sup>. Voor de komende jaren staan nog strategische investeringen van € 313 miljoen euro in de plannen<sup>3</sup>, waarvan € 80 miljoen in de binnenstad, € 27 miljoen economische versterking en € 90 miljoen in stedelijke voorzieningen.

Volgens het nog uit te werken coalitieakkoord heeft de gemeente Dordrecht ambitie "Om meer werk en meer werkgelegenheid aan onze stad te binden, zetten we in op actieve acquisitie voor nieuwe bedrijvigheid"<sup>4</sup>. Uit het geheel van de plannen blijken grote ambities. Dat past bij een stad die haar dromen waar wil maken. Die dromen zijn niet altijd bedrog, zo blijkt uit het onderzoek van de rekenkamer naar het economisch beleid aan de hand van drie in de afgelopen jaren uitgevoerde projecten. Het project Statenplein is, gemeten naar de resultaten en effecten, een succes.

Om grote ambities te kunnen invullen moet een stadsbestuur, het college en de raad, durven dromen. Dromen van een mooie stad. Dromen van een groeiende, bloeiende en dynamische stad. Vervolgens zullen de dromen moeten worden omgezet in concrete plannen. Misschien nog belangrijker: de plannen moeten goed worden uitgevoerd om de geplande resultaten inderdaad te behalen. Omdat er twijfels leefden bij de gemeenteraad over de effectiviteit van het economisch beleid is de rekenkamer aan een zoektocht begonnen naar de succes en faalfactoren voor effectief beleid. We hebben ons daarbij gericht op drie in het oog springende projecten. Die projecten hebben gemeen dat ze ooit zijn gestart met de verwachting dat ze bij zouden dragen aan economische groei en bloei. Het waren in concrete acties en verwachte resultaten omgezette dromen. Al aan het begin van het onderzoek bestond de indruk dat de verwachtingen niet allemaal zijn uitgekomen. Dat blijkt ook inderdaad zo te zijn. Het is eenduidig komen vast te staan dat de projecten Amstelwijck en Prins-Willem Alexanderkade niet effectief zijn geweest. De daar geplande resultaten en effecten zijn niet gerealiseerd. Het Statenplein daarentegen is inderdaad een succes.

Interessanter dan de vraag wat het feitelijk effect is geweest is de vraag waar de effecten vandaan zijn gekomen. Waren problemen voorzienbaar en beïnvloedbaar? Zou een andere voorbereiding en uitvoering geleid hebben tot betere resultaten en meer effect? Is er op tijd en adequaat gereageerd toen zich problemen voordeden. Wat was daarbij de rol van het gemeentebestuur bestaande uit raad en college?

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de rekenkamer gewerkt met een normenkader bestaande uit algemeen aanvaarde principes voor effectief economisch beleid, goed project management en de in Dordrecht gebruikte "Dordtse aanpak". Daarin is in feite vastgelegd op welke wijze volgens deskundigen projecten moeten

---

2 Jaarverslag 2005 pag. 233

3 Programmabegroting 2006-2009, Bijlage 1A strategische investeringen

4 Coalitieakkoord 2006-2009 pagina 7





worden uitgevoerd om uiteindelijk het gewenste resultaat te bereiken. De verwachting is dan dat het succes of falen verklaard kan worden door de geconstateerde afwijkingen van de norm. Op basis van documenten en een groot aantal gesprekken en interviews heeft de rekenkamer voor de projecten Amstelwijck, PWA-kade en Statenplein de gang van zaken beschreven en vergeleken met de normen. Dat heeft een groot aantal bevindingen opgeleverd. Er is gebleken dat zowel aan de voorbereiding als de uitvoering van de projecten veel schort. Samengevat leidt het tot het overzicht van tabel 1. Er is inderdaad sprake van enige<sup>5</sup> samenhang tussen het aantal "goed tot matig" gescoorde normen versus het aantal "slecht" gescoorde normen en het uiteindelijke effect. De rekenkamer heeft tevens vastgesteld dat het falen van Amstelwijck en de PWA-kade zeker niet uitsluitend zijn te verklaren op grond van externe omstandigheden zoals de conjunctuur en onverwachte gebeurtenissen.

Project	Goed	Matig	Onvoldoende	Slecht	Geen Ordeel	Effect
					X	
Amstelwijck	2	6	6	3	2	
PWA-Kade	3	4	2	8	2	
Statenplein	4	9	2	2	2	

Een eenduidige samenhang tussen geconstateerde afwijkingen en succes of falen is er niet. Kennelijk is het mogelijk om niet aan alle normen te voldoen en toch succes te hebben. Het komt ook voor dat projecten op een aantal normen goed scoren en toch falen.

In de eerste plaats blijkt een goede voorbereiding en gedegen planvorming (PWA-kade) allerminst een garantie voor succes te zijn. Bij een falende uitvoering (PWA-kade) komen de geplande resultaten en effecten niet tot stand. Een redelijke voorbereiding in combinatie met een goede uitvoering (Statenplein) leidt tot succes.

<sup>5</sup> De rekenkamer pretendeert niet dat ze op grond van slechts 3 casussen een causaal verband kan aantonen, er is sprake van een indicatie

Daarmee is een goede voorbereiding eerder een randvoorwaarde of faalfactor dan een kritische succesfactor. Ook het uitvoeren van standaard project management is eerder een randvoorwaarde dan een kritische succesfactor.

Opmerkelijk is dat het bestaan van een samenhang tussen een gemeentelijke economische visie en de doelstellingen van een project niet relevant lijkt te zijn. Het komt overigens wel overeen met de staande ambtelijke praktijk in de gemeente Dordrecht waar immers de visie wordt aangepast aan de feitelijk uitgevoerde projecten.

Frequente tussentijdse verantwoording en rapportage van afwijkingen hebben wel aanwijsbaar een positief effect. Op basis van de scores op de normen komen als de meest relevante kritische succesfactoren naar voren:

1. Een heldere probleemanalyse vooraf. Wanneer een project niet aanwijsbaar leidt tot het oplossen van een geïdentificeerd probleem ontbreekt het aan snelheid, urgentie en richting.
2. De beschikbaarheid en actualisatie van een acquisitieplan. Het is opmerkelijk dat grote en risicovolle projecten zoals de PWA-kade en Amstelwijck worden uitgevoerd zonder voldoende kennis van de werkelijke koopkrachtige marktvraag. Het meest succesvolle project is niet voor niets het project waarin de gemeentelijke financiën een ondergeschikte (katalysator-) rol vervulden.
3. De beschikbaarheid en actualisatie van een omgevingsanalyse. Dat voorkomt dat de projectomgeving "onverwacht" verandert, het project anticipeert daardoor beter op de ontwikkeling.
4. De (selectie van de) kwaliteit van de projectleider. Het is opmerkelijk dat er zo weinig aandacht wordt besteed aan het borgen van de kwaliteit van de projectmanager.
5. Heldere tussentijdse afronding van projectfasen met verantwoording over bereikte resultaten en besluitvorming over de volgende stap. Het belangrijkste gevolg daarvan is de snellere bijsturing.
6. Frequent en snel bijsturen op basis van tussentijdse rapportages. Hierin komt mogelijk mede tot uitdrukking dat projecten met een extreem lange doorlooptijd gedoemd zijn te mislukken omdat halverwege het project de (economische) omstandigheden volledig veranderd zijn.

## 1.1 Voorbereiding en aanpak

Over het algemeen schort het nogal aan het opstellen van doelstellingen. Doelstellingen zijn vaak niet eenduidig, helder of concreet genoeg. Daarnaast wordt de samenhang tussen activiteiten, resultaten en effecten in bepaalde projecten niet belicht. Doelstellingen worden ten slotte meestal niet meetbaar en tijdsgebonden opgesteld.

Een belangrijke faalfactor is het ontbreken van een gedegen voorbereiding op specifieke onderdelen zoals het aanstellen van een geschikte projectleider en het





opstellen van een planning risicoanalyse en omgevingsanalyse. Voor het project PWA-kade was er ook geen marktanalyse. Als gevolg hiervan heeft de gemeente Dordrecht meerdere malen een groot risico gelopen. In het succesvolle project nam een private partij een groot deel van het risico voor zijn rekening.

## 1.2 Effectiviteit

De effectiviteit van twee projecten is gering tot nihil. Op Businesspark Amstelwijck is immers slechts 185 fte van de beoogde 4200 arbeidsplaatsen gerealiseerd. Aan de PWA-kade zijn nog geen bedrijven gevestigd. Het project Statenplein is wel succesvol afgerond; een groot aantal beoogde effecten werd met dit project ook daadwerkelijk gerealiseerd.

Met betrekking tot de PWA-kade laat de analyse van RHV (Erasmus Universiteit) zien dat wanneer de al gemaakte kosten als "sunk costs" worden beschouwd een investering tot maximaal € 4,5 miljoen voor het oplossen van de geluidsproblematiek verantwoord kan zijn mits er daadwerkelijk koopkrachtige marktvraag wordt geïdentificeerd. De analyse van RHV (Erasmus Universiteit) laat voor Amstelwijck zien dat vergelijkbare projecten in dezelfde periode, maar met een andere aanpak, succesvol zijn. Dat wijst erop dat het falen van het Amstelwijck-project van Dordtse makelij is.

## 1.3 Uitvoering

De uitvoering van projecten vertoonde vele mankementen en was daarmee weinig professioneel. Het gebrek aan professionalisme is duidelijk te zien bij het aantrekken van geïnteresseerde bedrijven. Uit de gang van zaken in het project Businesspark Amstelwijck blijkt dat de gemeente Dordrecht vele steken heeft laten vallen. Daar heeft de gemeentelijke organisatie naar eigen zeggen van geleerd. De rekenkamer heeft die verbetering niet diepgaand onderzocht maar wel enkele manco's in recente documenten vastgesteld. Er is nog een lange weg te gaan, de verbeterpotentie is groot.

Bij het project PWA-kade valt, naast een groot aantal kleinere uitvoeringsgebreken, op dat traag is gereageerd op risico's. Naar het oordeel van de rekenkamer was de geluidsproblematiek eerder zichtbaar dan gerapporteerd en is er verzuimd om de risicoanalyse te actualiseren op het moment dat grote financiële verplichtingen werden aangegaan.

## 1.4 Informatieverschaffing

De gemeenteraad heeft bij enkele van de projecten expliciet gevraagd goed op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen betreffende het project.

Geconcludeerd kan worden dat de informatieverschaffing aan de gemeenteraad niet altijd regelmatig en frequent en zeker niet gestructureerd en integraal gebeurt. Soms wordt er over bepaalde periodes niet gerapporteerd. Belangrijke afwijkingen in het

project worden ook niet altijd gerapporteerd. In het bijzonder valt op dat bij de PWA-kade gebrekkig is gerapporteerd over aanzienlijke financiële risico's voor de gemeente. Opvallend hierbij is dat bij het meest effectieve project ook de informatieverzorging het best is verzorgd. De kwaliteit van de wel opgestelde en aangeboden rapportages is over het algemeen goed te noemen: aan alle relevante aspecten in het project wordt aandacht besteed.

Over twee projecten is geen verantwoording opgesteld. Bij het derde project is er wel een verantwoording opgesteld, maar niet aan de gemeenteraad verstuurd. De gemeenteraad heeft voor geen enkel project een integrale verantwoording ontvangen.

## 1.5 Tot slot

“Waar gehakt wordt vallen spaanders” is een bekend spreekwoord. Dat geldt ook en misschien wel juist voor economische projecten. Dat vooraf gestelde doelen niet altijd worden gehaald is onvermijdelijk. Het was dan ook voorspelbaar dat de zoektocht van de rekenkamer naar succes en faalfactoren voor de effectiviteit van economische projecten zou leiden tot een groot aantal bevindingen. Het zou ertoe kunnen leiden dat de verwachting ontstaat dat met een nog betere en diepgaandere voorbereiding, nog meer analyse en nog betere berekeningen fouten en mislukkingen voorkomen kunnen worden. De rekenkamer Dordrecht trekt die conclusie niet. Een goede voorbereiding is wel geïdentificeerd als randvoorwaarde maar niet als succesfactor. We menen op grond van ons onderzoek dat snelheid (kansen benutten, frequente rapportage en bijsturing), wendbaarheid (actualisatie), vakmanschap (projectleider, project management methode) en omgevingsbewustzijn (acquisitie, omgevingsverkenning) de echte succesfactoren zijn. Het heeft bij de gefaalde projecten dan ook met name daaraan ontbroken. Bovendien hebben we vastgesteld dat de gefaalde projecten teveel vanuit een eigen interne dynamiek tot stand zijn gekomen. De samenhang met een gemeentelijke economische visie is geen succesfactor, maar een faalfactor. Het enige succesvolle project is “van buiten naar binnen” tot stand gekomen en ook dat is een belangrijke les. Die les heeft het bestuur overigens intussen kennelijk geleerd zoals blijkt uit het coalitieakkoord<sup>6</sup>: “Het is aan de markt om deze initiatieven om te zetten in levensvatbare bedrijfsplannen. De coalitie zet zich in voor verdere ondersteuning van de planvorming. Per plan wordt een inhoudelijke afweging voor verdere gemeentelijke participatie gemaakt”.

## 1.6 Aanbevelingen

Aan de hand van de eerder behandelde conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. Verbeter de voorbereiding door het aanvullen van de “Dordtse aanpak”. Met meer aandacht voor een goede probleemanalyse en de projectdoelen. Elk projectplan bevat een risicoanalyse, marktanalyse en omgevingsanalyse.



---

<sup>6</sup> Coalitieakkoord Gemeente Dordrecht 2006-2010 3.4 pagina 8



2. Versnel de voorbereiding en besluitvorming. Het proces dient erop ingericht te worden dat in relatief korte tijd de voor besluitvorming noodzakelijke informatie volledig wordt verzameld en gepresenteerd. Omdat de omgeving snel verandert is het vervolgens vooral belangrijk om bijsturing in te bouwen.
3. Professionaliseer de wijze van samenwerking met de private sector. Door te werken met marktanalyses en acquisitieplannen. Overeenkomsten moeten zekerstellen dat er sprake is van financiële deelname en risicodeling.
4. Stel een projectleider aan op basis van competenties<sup>7</sup> en ervaring in de sector waarin het project valt. Doe dit aan de hand van een vaste selectieprocedure. Verbetering van personeelsmanagement is een kritische succes factor voor toekomstig economisch beleid.
5. Frequente en inhoudelijke rapportage blijkt cruciaal te zijn. Dat vraagt om verbetering van de interne projectrapportage en om verbetering van de rapportage aan de raad. Het is aan te bevelen een grote projecten rapportage voor Dordrecht te ontwikkelen. Die zou moeten voorzien in rapportage over:
  - a. De projectaspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie
  - b. Het actuele risicoprofiel
  - c. De actuele marktomstandigheden
  - d. De samenwerking met de private sector
  - e. Grote afwijkingen
6. Voorzie in tijdige bijsturing door op het moment waarop grote verplichtingen worden aangegaan<sup>8</sup> het genomen besluit voor herbevestiging aan de raad voor te leggen.
7. Neem de belangrijkste eisen inzake rapportage en besluitvorming op in de financiële verordening (artikel 212).

---

<sup>7</sup> Denkbaar is om het behalen van IPMA projectmanagement certificaten verplicht te stellen

<sup>8</sup> Meestal is dat het moment van aanbesteden

## 2. Inleiding

In de commissievergadering van 18 januari 2005 legde de rekenkamer Dordrecht een top 10 met mogelijke onderzoeksvoorwerpen voor aan de commissie Bestuur en Middelen. Iedere fractie werd gevraagd om twee onderwerpen te noemen waar de voorkeur naar uit ging. Hieruit kwam naar voren dat de raad graag wil weten hoe risicovolle projecten worden aangepakt en hoe de werkgelegenheid zich heeft ontwikkeld. Beide onderwerpen werden vertaald naar het verzoek om een onderzoek te doen naar de effectiviteit van het economisch beleid van de gemeente Dordrecht. Onder effectiviteit verstaat de rekenkamer de uit de genomen maatregelen geresulteerde maatschappelijke effecten (te weten werkgelegenheid, economische activiteiten, investeringen en groei van ondernemingen).



De rekenkamer heeft vervolgens het 'Meerjaren(beleids)programma 2002-2006' en het 'Coalitieakkoord 2002-2006' geraadpleegd om doelstellingen te vinden op het gebied van economisch beleid. Daarin trof de rekenkamer een groot aantal uiteenlopende doelen aan, zoals: ontwikkeling van Dordtse Kil IV, behoud en uitbreiding van hoger onderwijs, een goede ICT-infrastructuur, toename van het aantal startende ondernemers, betere bereikbaarheid van de binnenstad, verlaging van het werkloosheidspercentage, vergroting van de capaciteit van het knooppunt A16/N3 en versterking van het 'Shipping Valley' complex. Daar economisch beleid vele verschijningsvormen kent en een onderzoek naar het gehele economische beleid niet haalbaar is, heeft de rekenkamer oriënterende gesprekken gevoerd met ambtenaren en raadsleden.

Omdat uit de oriëntatie is gebleken dat er binnen de gemeente Dordrecht behoefte is aan een onderzoek naar economische projecten, heeft de rekenkamer het onderzoek toegespitst op deze projecten.

De volgende drie projecten zijn onderzocht:

- De aanleg van Businesspark Amstelwijck.
- De aanleg van de PWA-kade.
- De stadsvernieuwing van het Statenplein.

Businesspark Amstelwijck is onderdeel van een groter gebied waarin tal van bouwprojecten van verschillende aard zijn uitgevoerd. Het project Businesspark Amstelwijck zelf stamt van oorsprong uit 1989 en heeft tot doel het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige locatie voor kantoren en bedrijven. In een artikel van de Dordtenaar van 16 juni 2005<sup>9</sup> wordt vermeld dat er rekening wordt gehouden met een verlies van € 17,5 miljoen. Het feit dat het terrein momenteel op een tweetal bedrijven na leeg staat, zoals blijkt uit een tekst op de intranetsite van de gemeente Dordrecht en uit waarneming van de rekenkamer, is reden voor de gemeenteraad om het project onderzocht te willen hebben.

---

<sup>9</sup> Bron: "Amstelwijck blijft Dordt kapitalen kosten", De Dordtenaar 16 juni 2005



In 2001 werd besloten tot de aanleg van de Prins Willem-Alexander Kade. De kade is aangelegd in de Krabbepolder die onderdeel is van het Dordtse zeehavengebied. De aanleg van de PWA-kade is gericht op grote ondernemingen, voornamelijk containerbedrijven. De realisatie van de PWA-kade geschiedde in 2003. Met de aanleg was een bedrag van €7,5 miljoen gemoeid, zo blijkt uit de voortgangsrapportage die op 18 december 2003 is verschenen. Daarnaast is er nog €3,4 miljoen apart gelegd als risicoreservering (begroting 2005). Tot op heden ligt het terrein er werkloos bij. Dit blijkt uit het verslag van de vergadering van de commissie Ruimte en Economie van 16 juni 2005.

Het project Statenplein had als doel om het kernwinkelgebied van Dordrecht te herontwikkelen. Het plan om het winkelgebied te herontwikkelen bestond al geruime tijd en is in 2001 gereed gekomen. Doel van het project was 20.000 m<sup>2</sup> aan winkeloppervlakte te verbouwen of nieuw te bouwen. Daarnaast werd beoogd 29 woningen en een fietsenstalling te realiseren. Ook het verplaatsen van de weekmarkt behoorde tot de doelstellingen. Uiteindelijk is in 1996 begonnen met het de eerste fase van het project. Uit een voortgangsrapportage blijkt dat met het project een totaalbedrag aan gemeentelijke middelen was gemoeid van circa € 11,3 miljoen.

## 2.1 Onderzoekskader

### 2.1.1 Doelstelling onderzoek

De rekenkamer streeft met haar onderzoek twee doelstellingen na:

- Het informeren van de raad over de effectiviteit van de genoemde economische projecten.
- Het informeren van de raad over de wijze waarop de projecten worden uitgevoerd.

### 2.1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Aan de hand van een drietal casussen wil de rekenkamer onderzoeken of projecten in de gemeente Dordrecht hebben geleid tot de beoogde economische en maatschappelijke effecten en of deze projecten op effectieve wijze zijn uitgevoerd.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*"Hebben de drie projecten geleid tot de gewenste effecten en op welke wijze zijn de drie projecten uitgevoerd?"*

De probleemstelling is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke doelstellingen hebben het college en de raad vooraf opgesteld bij het opstarten van economische projecten?
2. In hoeverre zijn deze doelstellingen gerealiseerd?

3. Wat zijn de effecten op werkgelegenheid, economische activiteiten, investeringen en groei van ondernemingen van deze economische projecten?

Met bovenstaande drie onderzoeksvragen wordt de eerste doelstelling nagestreefd.

4. Op welke wijze willen het college en de raad projecten uitvoeren?
5. Hoe zijn de projecten Businesspark Amstelwijck, PWA-kade en stadsvernieuwing Statenplein uitgevoerd?

Met de onderzoeksvragen vier en vijf wordt de tweede doelstelling nagestreefd. Door middel van het beantwoorden van deze twee onderzoeksvragen kan een eventuele aanbeveling worden gedaan over hoe in de toekomst projecten beter uitgevoerd kunnen worden.

### 2.1.3 Afbakening

Zoals is aangegeven in de inleiding richt dit onderzoek zich op een drietal projecten, te



weten Businesspark Amstelwijck, Prins Willem-Alexanderkade en het Statenplein. Bij het project Amstelwijck zal uitsluitend het deel worden beoordeeld waar hoogwaardige bedrijven zijn gepland. Dit is het gebied dat is ingeklemd tussen de N3, de A16 en het sportpark Amstelwijck.

Bij het project PWA-kade zal uitsluitend worden gekeken naar de aanleg van de Prins Willem-Alexander Kade. Bij het project Statenplein wordt uitsluitend gekeken naar de activiteiten die zijn uitgevoerd met betrekking tot het Statenplein, de Sarisgang, de Tolburgstraat en

de Kolfstraat. De rekenkamer heeft bij de oordeelsvorming de periode meegenomen van het allereerste begin van de drie projecten tot heden.

## 2.2 Onderzoeksaanpak

### 2.2.1 Normenkader

De rekenkamer heeft normen gedefinieerd waaraan de bevindingen getoetst zijn. Dit zogenaamde normenkader heeft bij dit onderzoek als leidraad gediend bij het verzamelen en beoordelen van de projecten. De normen zijn ontleend aan wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en normen die de gemeente zichzelf heeft opgelegd. Voor nadere informatie over de onderzoeksaanpak verwijzen wij u naar de website van de rekenkamer Dordrecht.

Voor een beschouwing van de effectiviteit op basis van vergelijking met referentiecasussen is een opdracht verstrekt aan RHV BV. RHV BV is nauw met de Erasmus Universiteit verbonden en doet contractresearch naar " Regional Economics,





Port & Transport Economics” . RHV BV heeft voor dat onderzoek een eigen analytisch kader en de eigen onderzoeksmethode gehanteerd. Korthedshalve verwijzen we hier naar hoofdstuk van 2 van het eindrapport.

### 2.2.2 Verzameling van informatie

Alle benodigde informatie om tot een eindoordeel te komen is afkomstig van de volgende informatiebronnen:

- Relevante raads(commis­sie)- en stafverslagen.
- Tussenrapportages, startnotities.
- Documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan.
- Interviews met betrokken actoren van de drie projecten.

Indien informatiebronnen onvoldoende informatie geven heeft de rekenkamer zelf een onderzoek ingesteld om alsnog de benodigde informatie te verkrijgen.

Omdat het meten van de effectiviteit van de projecten niet goed mogelijk is gebleken door het ontbreken van goede vooraf gestelde doelen heeft de rekenkamer RHV BV een opdracht verstrekt om inzicht te krijgen in de potentiële effecten op basis van vergelijking met referentiecassussen binnen de context van een door de onderzoekers ontwikkeld model voor het beschrijven van kenniseconomie-fundamenten<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Zie voor een volledige beschrijving het eindrapport van RHV BV, paragraaf 2.2 analytisch kader

### 3. Normenkader

In dit hoofdstuk wordt het normenkader dat is gebruikt gedurende het onderzoek uitgelegd. Van elke norm wordt een zogenaamde operationalisering gegeven waarin de noodzaak van de norm en een eventuele verdere verduidelijking van de norm aan bod komen. De normen zijn gebruikt als leidraad om de effectiviteit van de projecten en het doorlopen proces bij de projecten te onderzoeken.

Het normenkader omvat 19 normen waarbij de normen 1 tot en met 6 opgesteld zijn om de onderzoeksvraag over de effectiviteit van de projecten te kunnen beantwoorden. De normen 7 tot en met 19 dienen om meer inzicht te krijgen in het proces dat is doorlopen bij de projecten.



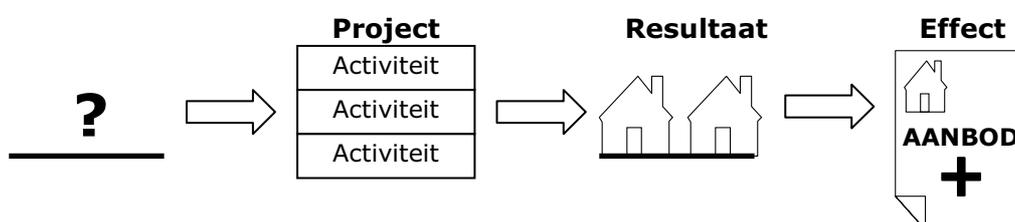
#### 3.1 Normen effectiviteit van de projecten

##### 3.1.1 Norm 1

*"Uit het plan van aanpak moet blijken welke activiteiten worden uitgevoerd en welke resultaten en effecten gerealiseerd moeten worden."*

Vaak wordt bij projecten de term 'doelstelling' gebruikt. Omdat bij projecten veelal deze term te veel omvattend is, wordt hier gebruik gemaakt van de termen activiteiten, resultaten en effecten. Wellicht behoeven de eerste 3 normen daarom enige toelichting op dit gebied. Deze toelichting zal door middel van een voorbeeld worden gegeven.

Indien een gemeente een hoog aantal woningzoekenden heeft, kan dit worden gezien als probleem. Om dit probleem op te lossen kan ervoor worden gekozen nieuwe woningen te bouwen. Hiervoor wordt een project opgestart waarin een aantal activiteiten worden uitgevoerd. Dit kan zijn het verkrijgen van de bouwgrond, het saneren van de bouwgrond, de aanleg van infrastructuur enzovoort. Uiteindelijk is het de bedoeling dat er woningen worden opgeleverd. Deze opgeleverde woningen kunnen worden gezien als resultaat. Doordat de woningen aan de woningmarkt worden toegevoegd kan de druk op de woningenmarkt worden verlicht en kan uiteindelijk een gezond woningaanbod ontstaan. Het aantal woningzoekenden daalt. Dit is een effect.





### 3.1.2 Norm 2

*"Er wordt in een vooropgesteld plan van aanpak uiteengezet wat de samenhang is tussen de te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten."*

Met deze norm wordt onderzocht of het plan van aanpak aannemelijk maakt dat de voorgestelde activiteiten leiden tot de beoogde resultaten en effecten. Anders gezegd, in het plan van aanpak moet duidelijk worden gemaakt waarom de te ondernemen activiteiten kunnen leiden tot de beoogde resultaten en waarom deze resultaten weer kunnen leiden tot de beoogde effecten. Het aannemelijk maken van deze relatie kan door middel van voorbeelden. Zo zou het bouwen van woningen uit het voorbeeld bij norm 1 als volgt aannemelijk gemaakt kunnen worden. Het bouwen van nieuwe woningen heeft in buurgemeente x geleid tot een daling van het aantal woningzoekenden met 15%, ook in buurgemeente y heeft het bouwen van nieuwe woningen geleid tot een daling in het aantal woningzoekenden van zelfs 20%.

### 3.1.3 Norm 3

*"De te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten dienen meetbaar, tijdsgebonden en consistent te worden geformuleerd."*

De Algemene Rekenkamer stelt dat het belangrijk is dat de activiteiten, resultaten en effecten van een project meetbaar worden opgesteld. Daarnaast dienen ze ook tijdsgebonden en consistent te zijn. Meetbaar houdt in dat gemeten kan worden in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre de beoogde resultaten en effecten zijn gehaald. Zo is het resultaat "het opleveren van woningen" niet meetbaar. "Het opleveren van 38 woningen" is dit wel. Tijdsgebonden wil zeggen dat er duidelijk gemaakt moet worden wanneer de activiteiten worden uitgevoerd en wanneer de effecten en resultaten worden verwacht. Consistent wil zeggen dat de activiteiten, resultaten en effecten niet met elkaar in strijd zijn. Een voorbeeld van inconsistentie zou kunnen zijn dat enerzijds wordt beoogd dat woningen in een hoge prijsklasse opgeleverd worden (resultaat) en anderzijds een daling van het aantal woningzoekenden in de laagste inkomensklasse wordt nagestreefd (effect).



### 3.1.4 Norm 4

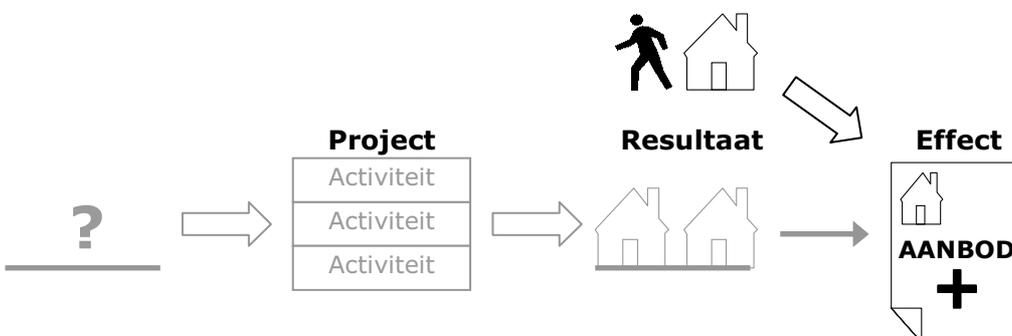
*"Er moet een verantwoording zijn waaruit blijkt welke activiteiten zijn uitgevoerd en welke resultaten en effecten zijn gerealiseerd."*

Deze norm betreft de verantwoording naar het college van burgemeester en wethouders of gemeenteraad. Verantwoordingen zijn ervoor om opdrachtgevers te informeren over de stand van zaken van het project en moeten aansluiten op het plan van aanpak. Uit deze verantwoording kan dan worden opgemaakt hoe ver het project is gevorderd in termen van activiteiten, resultaten en effecten.

### 3.1.5 Norm 5

*"Er wordt in een verantwoording aannemelijk gemaakt dat er daadwerkelijk een samenhang was tussen de activiteiten, resultaten en effecten."*

In deze norm wordt onderzocht of in de opgestelde verantwoordingen niet alleen aandacht wordt besteed aan de activiteiten, resultaten en effecten, maar ook aan de daadwerkelijke samenhang hiertussen. Het is namelijk mogelijk dat andere factoren invloed hebben gehad op de gerealiseerde effecten. Zo is het mogelijk in het voorbeeld van norm 1 dat bewoners van een gemeente wegtrekken uit de stad waardoor er meer woningen vrij komen en daarmee het aanbod stijgt en het aantal woningzoekenden in de gemeente daalt. Het bouwen van huizen heeft dan in een geringere mate bijgedragen aan het realiseren van het effect. De wethouder dient daarom aannemelijk te maken dat zijn of haar beleidsplannen tot het beoogde effect hebben geleid. Dit kan bijvoorbeeld door onderzoek of enquête.





### 3.1.6 Norm 6

*"De verantwoorde activiteiten, resultaten en effecten zijn betrouwbaar, consistent en tijdig van aard."*

Om de informatie die in de verantwoording staat bruikbaar te laten zijn, dient de informatie aan een drietal eisen te voldoen. Allereerst dient deze betrouwbaar te zijn. Dat wil zeggen dat indien op een andere manier of opnieuw onderzoek wordt gedaan naar de verantwoorde activiteiten, resultaten en effecten, dezelfde resultaten worden gevonden. Hiermee kan worden aangetoond dat de verantwoorde informatie ook daadwerkelijk klopt. Daarnaast dient informatie consistent te zijn. Dit wil zeggen dat over hetzelfde onderwerp ook hetzelfde wordt gerapporteerd. Zo kan het zijn dat in het ene document wordt gesproken over '35 opgeleverde woningen' en in het andere document over ongeveer '70 nieuwe bewoners'. Tijdig wil zeggen dat de informatie ook actueel is. Indien bepaalde informatie van een jaar geleden is, is deze niet tijdig en daarmee minder bruikbaar.

## 3.2 Normen uitvoering van de projecten

### 3.2.1 Norm 7

*"Er is een probleemanalyse uitgevoerd waarin duidelijk wordt gemaakt waarom het project het probleem (gedeeltelijk) op kan lossen"*

Het uitvoeren van een project dient om een probleem, dat speelt in de gemeente, (gedeeltelijk) op te lossen. Indien een probleem niet wordt opgelost door een project dan kan het nut ervan in twijfel worden getrokken. Er dient daarom een probleemanalyse te worden opgesteld waarin wordt onderzocht wat het probleem is en hoe het project kan dienen als oplossing hiervoor. Deze analyse dient bewust te zijn opgesteld en te worden onderbouwd met bronnen waaruit blijkt dat er daadwerkelijk een probleem is. Voorbeelden kunnen als bewijs dienen dat een project een oplossing kan bieden voor een probleem. Is het bijvoorbeeld zo dat in een buurgemeente het aantal woningzoekenden is gedaald door een woningbouwproject, dan kan hiernaar worden verwezen.

### 3.2.2 Norm 8

*"Doelstellingen (resultaten en effecten) zijn vanuit een economische visie van de gemeente geformuleerd."*

Economische projecten zijn onderdeel van het economische beleid van de gemeente. Zij dienen om economische problemen (gedeeltelijk) op te lossen. De projecten dienen

dan ook aan te sluiten op het economische beleid van de gemeente. Dit economische beleid is vastgelegd in een zogenaamde economische visie. Logischerwijs dienen doelstellingen van economische projecten geformuleerd te worden aan de hand van een economische visie.

### 3.2.3 Norm 9

*"Vooraf is er een risicoanalyse uitgevoerd."*

Een risicoanalyse wordt gezien als noodzakelijk hulpmiddel bij projecten. Zij dienen ertoe om de risico's in een project te reduceren door middel van maatregelen. Risico's kunnen betrekking hebben op juridische, organisatorische, technische, ruimtelijke, financiële, maatschappelijke en politieke zaken, aldus de RISMAN-methode. Deze methode is opgesteld door onder andere Rijkswaterstaat, Twynstra & Gudde en TU Delft. Voorts stelt de RISMAN-methode dat eerst het doel vastgesteld moet worden van een project, daarna dienen de risico's in kaart worden gebracht. Vervolgens dienen de belangrijkste risico's te worden vastgesteld en de daarmee gepaard gaande beheersmaatregelen op te worden gesteld.

### 3.2.4 Norm 10

*"Vooraf aan een project dient er een selectie plaats te vinden waarbij een projectleider wordt gekozen, dit ter beoordeling van de ambtelijk opdrachtgever. Deze projectleider dient daarnaast te voldoen aan de gestelde functie-eisen."*

De projectleider zorgt dat een project daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Hij of zij initieert, coördineert en dirigeert de projectwerkzaamheden. Een succesvolle uitvoering van een project kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de werkzaamheden van de projectleider. Over de keuze van een projectleider dient dus niet al te licht worden gedacht. Het is daarom van belang dat de juiste projectleider wordt geselecteerd voorafgaand aan het project. Deze projectleider dient hierbij te voldoen aan de gestelde functie-eisen die zijn opgesteld voor het specifieke project.

Bij projecten kunnen een drietal rollen worden onderscheiden: de bestuurlijke opdrachtgever, de ambtelijke opdrachtgever en de ambtelijke opdrachtnemer. Als bestuurlijke opdrachtgever kan de wethouder worden gezien. Deze geeft de opdracht tot het uitvoeren van het project. Als ambtelijk opdrachtgever kan de directeur Stadsontwikkeling worden gezien. Onder diens verantwoordelijkheid wordt het project uitgevoerd. Derhalve is het van belang dat de ambtelijk opdrachtgever toeziet op het selecteren van een projectleider. De projectleider wordt als ambtelijk opdrachtnemer aangemerkt.





### 3.2.5 Norm 11

*"Er dient een marktanalyse te zijn waarin aandacht wordt besteed aan de vraag naar het product en het concurrerende aanbod."*

Bij de drie onderzochte projecten is het van belang dat bedrijven zich vestigen op de bedrijventerreinen en rond het plein. Alvorens aan een project kan worden begonnen, wordt vastgesteld of het realistisch is dat op het terrein bedrijven zich ook daadwerkelijk gaan vestigen. Hiertoe wordt een marktanalyse uitgevoerd. Dit houdt in dat allereerst inzichtelijk gemaakt wordt dat er bij bedrijven een daadwerkelijke vraag naar ruimte is. Indien dit zo is, kan het zo zijn dat er soortgelijke terreinen elders worden aangeboden die dezelfde markt bedienen als het beoogde project. Opgemerkt dient te worden dat marktanalyses door veranderende marktomstandigheden een beperkte houdbaarheid hebben.

Door een marktanalyse kan inzichtelijk worden gemaakt op welke doelgroep het project zich richt en kan een uitspraak worden gedaan over de kans van slagen van het project. Ook kan een richtprijs voor de grond worden vastgesteld die aan gegadigden kan worden gevraagd.

### 3.2.6 Norm 12

*"Een tijdsplanning is opgesteld met mijlpalen."*

Een tijdsplanning is van belang om het project voortvarend te laten verlopen en indien nodig ook tijdig bij te sturen. Aan de hand van een tijdsplanning kan worden gemeten hoe de voortgang van een project verloopt, hiertoe dienen dan wel bepaalde mijlpalen in de tijdsplanning te worden weergegeven. Een mijlpaal is bijvoorbeeld het zetten van een handtekening onder een samenwerkingsovereenkomst of het slaan van de eerste heipaal. Daarnaast dient in een tijdsplanning aan te worden gegeven wanneer verwacht wordt te starten met het project en wanneer deze ten einde is. Ook dient globaal aangegeven te worden wanneer de fases die worden bij projecten worden onderscheiden gestart zullen worden. Projecten worden namelijk in fases opgedeeld om zo projecten beter te kunnen beheersen. De afdeling Projectmanagement onderscheidt een 6-tal fases. Een project start met de initiatiefase, de definitiefase, de ontwerpfase en de voorbereidingsfase. Uiteindelijk start de realisatiefase en eindigt het project met de beheersfase.

Logisch gevolg van het aangeven van de start van elke fase in een tijdsplanning is dat een tijdsplanning voorafgaand aan een project dient te worden opgesteld. Daarnaast is van belang dat de tijdsplanning ook in naar de raad wordt gestuurd teneinde de vordering van het project in de gaten te kunnen houden.

### 3.2.7 Norm 13

*"Aan het einde van elke fase wordt een beslisdocument aangeboden aan de gemeenteraad waarin de te ondernemen activiteiten voor de volgende fase zijn omschreven en een verantwoording wordt gegeven voor de afgesloten fase."*

De afdeling Projectmanagement beschikt over een procedurebeschrijving, die nagenoeg overeen komt met het boek 'Projectmatig werken' van Wijnen (2001). Wijnen is duidelijk over het begrip faseren: "onder het faseren verstaan we het omschrijven, ordenen en uitvoeren van alle inhoudelijke activiteiten of werkzaamheden die een directe en noodzakelijke bijdrage leveren aan het bepalen en bereiken van het projectresultaat."

Door middel van fasering van een project wordt er van tijd tot tijd even 'stilgestaan' in het project, waarbij verantwoording wordt afgelegd over de al gerealiseerde activiteiten en resultaten ("terugkijken"), en de naar de nog uit te voeren activiteiten worden omschreven ("vooruit kijken"). Dit zorgt ervoor dat het projectproces overzichtelijk blijft. Er worden rapportages gemaakt van afgesloten fasen, waardoor er een gelegenheid is om te zien hoe het project verloopt. Hierna kan de bestuurlijke opdrachtgever een viertal beslissingen nemen: niets veranderen, bijsturen, herplannen of stoppen. De rapportages worden dan ook wel beslisdocumenten genoemd, de overgangen tussen fasen zijn beslispunten.

De rekenkamer onderkent de zes verschillende fasen, en stelt daarbij als norm dat in een project de besproken faseverdeling wordt onderkend en hiernaar wordt gewerkt. De rekenkamer verwacht bij afronding van iedere fase een beslisdocument, met daarin een verantwoording over al gerealiseerde activiteiten en resultaten, en een beschrijving van de nog uit te voeren activiteiten.

### 3.2.8 Norm 14

*"De betrokken actoren zijn in kaart gebracht (omgevingsanalyse) en geanalyseerd is welke rol elke actor vervult."*

Bij het realiseren van een project is vaak een veelheid van actoren betrokken. Actoren worden gezien als personen of groepen die op enige wijze betrokken zijn of belang hebben bij het project. Dit kan bij de voorbereiding, bij de uitvoering en bij de oplevering en onderhoud van het project zijn. Niet alleen ambtenaren van de gemeente kunnen betrokken zijn, maar ook de projectpartners, de huidige gebruikers van de terreinen, de aannemers en de gegadigden die het toekomstige terrein gaan vullen. Zo zijn er nog talloze actoren op te voeren. Deze actoren vervullen allemaal een andere rol in een project. Door het in kaart brengen van de betrokken actoren kan





inzicht ontstaan in de omgeving waar het project gerealiseerd dient te worden en daarmee de belangrijkste spelers die van belang zijn om het project te volbrengen.

### 3.2.9 Norm 15

*"Een acquisitieplan is opgesteld en uitgevoerd."*

Om een terrein onder de aandacht te brengen van gegadigden en uiteindelijk deze gegadigden ook te laten vestigen op het terrein is het van belang een acquisitieplan op te stellen. In een dergelijk plan wordt uiteengezet welke soort bedrijven gewenst zijn op het terrein en hoe deze aangetrokken zullen worden. Dat kan door middel van folders, reclamespotjes en presentatie op beurzen. Ook een actieve benadering van gegadigden is mogelijk. In het plan dient in elk geval duidelijk te worden gemaakt hoe de prijssetting tot stand komt en wie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het plan.

### 3.2.10 Norm 16

*"De gemeenteraad wordt op regelmatige basis geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages. Deze regelmaat dient vastgelegd te zijn."*

Vanwege het feit dat de wethouder als bestuurlijk opdrachtgever fungeert bij de onderzochte economische projecten, is het van belang dat de gemeenteraad regelmatig wordt geïnformeerd over de stand van zaken bij een project. Zo kan tijdig worden bijgestuurd of plannen worden gewijzigd. Het informeren van de



gemeenteraad vindt bij voorkeur plaats door middel van voortgangsrapportages. Om ervoor te zorgen dat de rapportages ook regelmatig worden opgesteld is het nodig dat de regelmaat waarin de raad wordt geïnformeerd ook is vastgelegd, zo stelt de Algemene Rekenkamer.

### 3.2.11 Norm 17

*"Afwijking van de oorspronkelijke planning wordt gerapporteerd."*

Bij projecten komt het voor dat de opgestelde planning aan het begin van het project, door omstandigheden, niet wordt gehaald. Omdat betrokken actoren moeten weten waar ze aan toe zijn en bij afwijkingen van de planning hier op in moeten kunnen spelen, is het van belang dat een afwijking van de planning wordt gerapporteerd aan de betrokken partijen. Zo dient een afwijking gerapporteerd te worden aan de gemeenteraad. Bij een dergelijke wijziging dient tevens een verklaring te worden gegeven voor de afwijking.



### 3.2.12 Norm 18

*"In de rapportages wordt aandacht besteed aan de beheersaspecten tijd, financiën, kwaliteit, informatie en organisatie."*

Om een project in goede banen te leiden, is het nodig om in de voortgangsrapportages aan de zogenaamde beheersaspecten aandacht te schenken. Door aan ieder van deze beheersaspecten expliciet aandacht te besteden in de voortgangsrapportages krijgt de lezer een volledig beeld van de volle omvang en voortgang van het project. Daarnaast kunnen beheersaspecten en de daarmee gepaard gaande maatregelen helpen om de geïnventariseerde risico's te verkleinen of beheersbaar te maken.

Beheersaspecten zijn te groeperen in 5 onderdelen:

1. **Tijd:** Tijdbeheersing is de zorg (taak, verantwoordelijkheid én bevoegdheid) voor het tijdig, volgens afspraak, laten realiseren van het plan van aanpak en wel zodanig dat het projectresultaat op de afgesproken tijd beschikbaar is.
2. **Financiën:** Financiële beheersing is de zorg voor het rendabel, volgens afspraak, laten realiseren van het plan van aanpak en wel zodanig dat het projectresultaat binnen het afgesproken budget en met de afgesproken mogelijkheid van inkomsten generatie, beschikbaar is.
3. **Kwaliteit:** Kwaliteitsbeheersing is de zorg voor het goed, volgens afspraak, laten realiseren van het plan van aanpak en wel zodanig dat het projectresultaat voldoet aan de eraan gestelde kwaliteitseisen
4. **Informatie:** Informatiebeheersing is de zorg voor het eenduidig, volgens afspraak, laten realiseren van het plan van aanpak en wel zodanig dat het projectresultaat voor gebruik, beheer en onderhoud gedocumenteerd is.
5. **Organisatie:** Organisatiebeheersing is de zorg voor het door betrokkenen, volgens afspraak, laten realiseren van het plan van aanpak en wel zodanig dat het projectresultaat voor gebruik beheer en onderhoud overgedragen is aan de daarmee belaste personen.



### 3.2.13 Norm 19

*"Na oplevering van het project is er een eindevaluatie uitgevoerd."*

Na afloop van een project moet een eindevaluatie plaatsvinden. Het gehele project, van het begin van het project tot het eind moet worden geëvalueerd. In deze eindevaluatie dienen bijvoorbeeld zaken als de bereikte resultaten, de gebruikte financiële middelen, de benodigde tijd en de onderlinge samenwerking van betrokkenen te worden behandeld. Ook dient aandacht te worden besteed aan de oorspronkelijke plannen en de daadwerkelijke realisatie hiervan. Een eventuele afwijking moet dan worden benoemd. Doel van een dergelijke evaluatie is voornamelijk om lering te trekken uit het verleden om zo projecten in de toekomst beter uit te kunnen voeren.

## 4. Businessresort Amstelwijck

In dit hoofdstuk wordt het project Businessresort Amstelwijck besproken. Na een beschrijving van het project zelf worden de voornaamste bevindingen weergegeven. In deze bevindingen wordt op thematische wijze het proces dat is doorlopen bij Businessresort Amstelwijck belicht. Daarnaast zal de effectiviteit van het project worden besproken. Het hoofdstuk eindigt met een concluderende paragraaf.

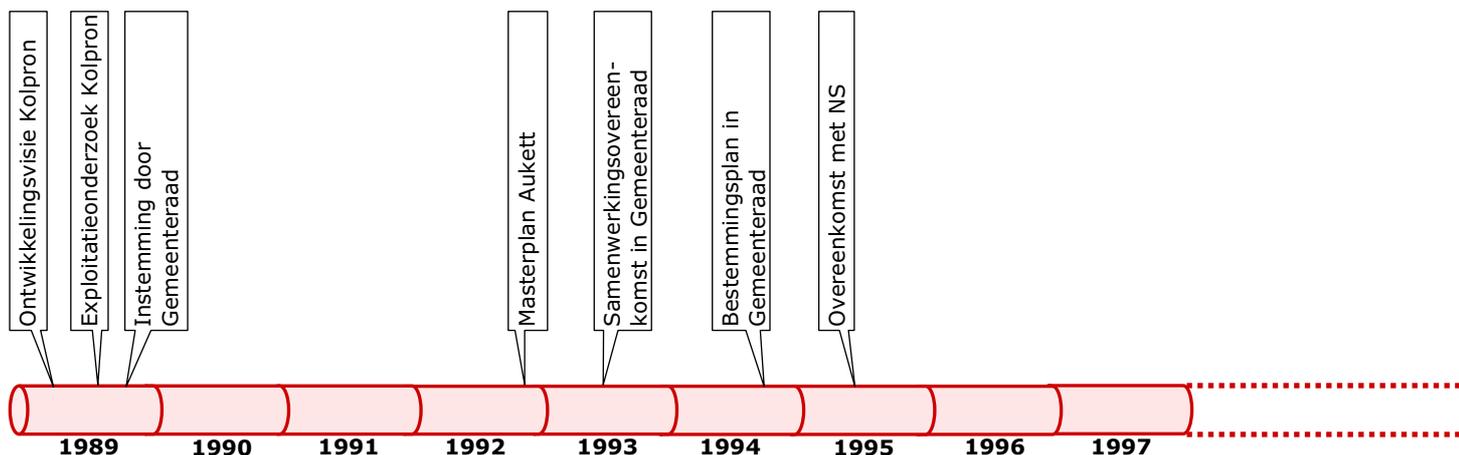
### 4.1 Businessresort Amstelwijck: "Business as unusual"

Ingeklemd tussen de wegen N3 en A16, aan de rand van de gemeente Dordrecht ligt Business Resort Amstelwijck. Over het terrein loopt de spoorlijn die loopt van Dordrecht naar Breda. Verder is het terrein via een op- en afrit aangesloten op het knooppunt N3/A16. Aan de noordkant liggen een aantal sportvelden en de woonwijk Dordtse Hout. Gedurende het project wordt deze zowel Amstelwijck-Oost genoemd als Businessresort Amstelwijck. In dit rapport zal echter uitsluitend worden gesproken over Amstelwijck. Het totale project Amstelwijck omvat niet alleen de aanleg van het bedrijventerrein, maar ook de bouw van een hotel/congrescentrum, de bouw van een NS/station op het terrein, de verplaatsing van sportvelden en het aanleggen van een woonwijk.

De aanleg van het Businessresort Amstelwijck kent een lange geschiedenis. Al in maart 1989 heeft adviesbureau Kolpron consultants BV een ontwikkelingsvisie opgesteld voor Amstelwijck-Oost. Daaropvolgend is door hetzelfde bureau in augustus van datzelfde jaar een exploitatieonderzoek uitgevoerd, waarmee de planvorming van Amstelwijck vastere vormen aan begint te nemen. Uiteindelijk is in november 1989 door de gemeenteraad van de gemeente Dordrecht ingestemd met het ontwikkelen van het Business Resort.

Overkoepelend doel van de aanleg van het terrein is een hoogwaardig kantorenpark te realiseren waar naast kantoren ook bedrijfspaviljoens gevestigd zijn. Een dergelijk kantorenpark is op dat moment nog niet aanwezig binnen de gemeentegrenzen.

Vanaf het begin van de jaren '90 zijn er vervolgens een aantal onderzoeken uitgevoerd



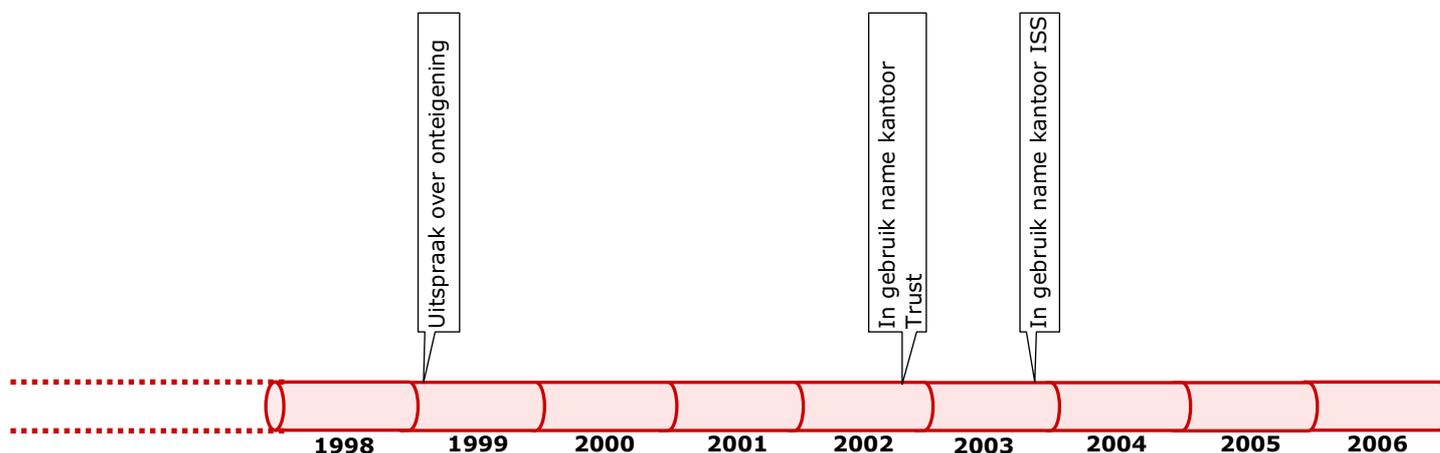


en overeenkomsten afgesloten. Allereerst is er door het adviesbureau Aukett Ltd. een zogenaamd Masterplan opgesteld waarin uiteen wordt gezet hoe het terrein ingevuld zou kunnen worden. Uiteindelijk is gekozen voor een invulling waarin een grote rotonde centraal staat en bij de entree van het terrein een zogenaamd landmark (gebouw met 10 tot 16 verdiepingen) verrijst. Ook een NS-station is voorzien op het terrein. Na opening zou dan het huidige station Dordrecht Zuid worden gesloten. In navolging van deze plannen is de gemeente Dordrecht daarop gestart met onderhandelingen met de NS. Deze onderhandelingen hebben uiteindelijk tot een overeenkomst geleid op 11 mei 1995 waarin wordt gesteld dat indien 1850 arbeidsplaatsen gerealiseerd zijn binnen een straal van 500 meter van de geplande locatie, de bouw van het station in gang wordt gezet.

Ondertussen is in 1993 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met een tweetal projectontwikkelaars. In deze overeenkomst, tussen de gemeente Dordrecht, Wilma vastgoed BV en Heijmans BV, wordt een groot aantal zaken betreffende de ontwikkeling van Business Resort Amstelwijck geregeld. In de samenwerkingsovereenkomst wordt onder meer vastgelegd dat de gemeente Dordrecht zo spoedig mogelijk dient te starten met het opstellen en laten goedkeuren van een bestemmingsplan voor Amstelwijck. In de overeenkomst staat daarnaast dat de toenmalige gebruikers van het terrein onteigend dienen te worden indien aankoop van de grond binnen redelijke tijd niet mogelijk blijkt. Het gebied werd indertijd onder meer gebruikt door een vereniging van volkstuineigenaren, sportverenigingen en bewoners.

Vanaf het goedkeuren van het bestemmingsplan door de gemeenteraad op 25 oktober 1994, hebben de toenmalige gebruikers bezwaar ingediend tegen het bestemmingsplan. Deze procedures hebben enkele jaren in beslag genomen. Ondanks een Koninklijk Besluit tot onteigening heeft het tot 1999 geduurd voordat de gemeente groen licht krijgt om de toenmalige gebruikers van het terrein te onteigenen. Vanaf dat moment kon begonnen worden met het bouwrijp maken van het businessresort.

Naast het bouwrijp maken van het terrein is de gemeente begonnen met het aantrekken van bedrijven die zich willen vestigen op het terrein. Hiervoor is een marketingplan opgesteld en is een promotiecampagne gestart. Het blijkt echter lastig



te zijn bedrijven aan te trekken, zo wordt gesteld in interviews die de rekenkamer heeft gehouden. Tot op heden hebben een tweetal bedrijven zich gevestigd op het Business Resort. Trust, het computerbedrijf, heeft zich in 2002 gevestigd in diens hoofdkantoor pal aan de A16. Het bedrijf Infra Safety Services heeft zich in 2003 gevestigd achter op het terrein. Het geplande station is niet gerealiseerd. In januari 2006 is zelfs door de gemeente besloten af te zien van het aanleggen hiervan. Gedurende het project hebben een drietal projectleiders aan het project gewerkt. Zij zijn vanaf 1989 tot 2005 betrokken geweest bij het project. Op dit moment is het project nog niet af en is er geen projectleider aangesteld.

Ook is er al enige jaren sprake van plannen dat hotelketen van der Valk zich zal vestigen op het terrein met een hotel annex congrescentrum. Daarnaast duiken geregeld berichten op in de media waarin nieuwe plannen voor Business Resort Amstelwijck uiteen worden gezet. Aan de raad is in november 2005 mondeling gemeld dat er sprake is van een herijking van het programma en de relatie met de ontwikkelaars, zonder nadere specificatie. Intussen zijn er onder meer plannen om een nieuw stadion voor FC Dordrecht te realiseren op het terrein (AD De Dordtenaar, 'Plan voor stadion Amstelwijck' 11 november 2005). Tot op heden is het bij deze plannen gebleven.

## 4.2 Bevindingen Amstelwijck

In 1989 was het huidige Amstelwijckterrein nog in gebruik als sportveld, volkstuin en bewoond gebied. Aan de basis van het terrein zoals het er nu bij staat, ligt de 'Ontwikkelingsvisie Amstelwijck-Oost' uit 1989, opgesteld door het onderzoeksbureau Kolpron. In deze visie wordt gesteld dat de gemeente Dordrecht aansluiting moet zoeken bij de vraag naar kwalitatief hoogwaardige bedrijvigheid. De totale duur van het project wordt in de visie van onderzoeksbureau Kolpron geschat op 15 jaar. Na een exploitatiestudie in de zomer van 1989 waarin de financiële haalbaarheid van het project wordt bekeken, stemt de gemeenteraad in met de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Dat er met het project Amstelwijck een probleem wordt opgelost in de gemeente Dordrecht wordt nergens vermeld, een probleemanalyse is dan ook niet aangetroffen.

Om aan te kunnen sluiten op eerder genoemde vraag naar hoogwaardige bedrijventerreinen is een zeker kwaliteitsniveau vereist. De firma Aukett wordt daarom ingehuurd om een plan op te stellen waarin het kwaliteitsniveau van Amstelwijck wordt neergezet.





#### 4.2.1 Kwaliteit

De firma Aukett heeft in diens Masterplan uit 1992 een Businesspark voor ogen welke aan hoge kwaliteitseisen voldoet. Het terrein moet als het ware opgaan in de stedelijke omgeving en het landschap waar het aan grenst. Op het terrein dienen gebouwen te verrijzen met 4 tot 7 etages en bij de toegang van het terrein dient een zogenaamde landmark te komen met 10 tot 16 etages. Er wordt aandacht besteed aan de voetpaden, het openbaar vervoer, doorkijkjes tussen kantoren en de groenvoorziening. Ook wordt er in het plan gesproken over een start van de realisatie in 1994.

Over de in het 'masterplan' opgestelde beoogde kwaliteit wordt door een geïnterviewde projectleider gezegd dat het project een te hoog ambitieniveau kent. Het ambitieniveau en daarmee het beoogde kwaliteitsniveau stroken volgens deze geïnterviewde niet met de realiteit, anders gezegd, het evenwicht tussen ambitie en realiteitszin ontbreekt nog wel eens in Dordrecht. Wel wordt benadrukt dat een stad zonder ambitie een dode stad wordt.

#### 4.2.2 Effectiviteit

Begin jaren '90 wordt een aantal documenten opgesteld waarin beoogde resultaten en effecten zijn opgenomen. Door geïnterviewden worden de eerder genoemde samenwerkingsovereenkomst uit 1993 en het bestemmingsplan uit 1994 en het eerder genoemde Masterplan aangewezen als documenten die samen het plan van aanpak vormen en die dus ook de beoogde resultaten en effecten bevatten. Zo wordt in de Samenwerkingsovereenkomst uit 1993 gesteld de realisatie van 70.000 m<sup>2</sup> Bruto Vloer Oppervlak (kortweg BVO) kantooroppervlak en 130.000 m<sup>2</sup> BVO aan bedrijfspaviljoens als beoogd resultaat wordt gezien. Ook in het bestemmingsplan uit 1994 wordt gesproken over 21 hectare netto uitgeefbaar kantorenterrein. Wat betreft effecten worden alleen in de samenwerkingsovereenkomst concrete beoogde effecten genoemd. Deze zijn:

- Directe en indirecte versterking van het economisch draagvlak
- Bevorderen van werkgelegenheid
- Goede stedenbouwkundige invulling van het gebied
- Rendabele grondexploitatie

Wat als basis heeft gediend voor deze beoogde resultaten en effecten blijft onduidelijk. De rekenkamer stelt dan ook dat er geen economische visie ten grondslag heeft gelegen aan deze resultaten en effecten. Een samenhangend plan van aanpak is niet aangetroffen, de samenhang tussen uit te voeren activiteiten en beoogde effecten wordt niet duidelijk gemaakt. In het Masterplan worden geen aanvullende resultaten en effecten genoemd.

Wel heeft de rekenkamer in andere documenten aanvullende effecten gevonden. Er zijn namelijk in het document 'stand van zaken planontwikkeling Amstelveen-Oost' twee beoogde effecten aangetroffen. Dit document, dat op 28 januari 1992 alleen door het college is behandeld noemt de volgende twee effecten:

- Vanaf ongeveer 1995 circa 4.200 arbeidsplaatsen genereren.
- Het creëren van een kwalitatief hoogwaardig werk- en omgevingsmilieu.

Deze twee beoogde effecten zijn dus niet bekend gemaakt bij de gemeenteraad.

Overigens is de rekenkamer van oordeel dat alleen het effect op de arbeidsplaatsen meetbaar, tijdsgebonden en consistent is opgesteld. Alle andere beoogde effecten en resultaten voldoen slechts ten dele of helemaal niet aan deze eisen. Dit maakt het voor een controlerend orgaan als de gemeenteraad lastig om de effectiviteit van een project te beoordelen. Dit is ook op te maken uit de voortgangsrapportages naar de gemeenteraad. Die voortgangsrapportages bevatten informatie over tijd, financiën, informatie en organisatie. In deze rapportages, die overigens pas vanaf 2000 zijn aangetroffen, wordt geen aandacht besteed aan de gerealiseerde effecten. Er wordt wel af en toe aandacht besteed aan de bereikte resultaten. Zo wordt echter in het vierde kwartaal van 2002 gemeld dat het kantoor van Trust is opgeleverd. Als dit resultaat echter wordt gespiegeld aan de opgestelde beoogde resultaten en effecten dan kan worden geconcludeerd dat er niet wordt gemeld hoeveel vierkante meters Bruto Vloer Oppervlak het kantoor van Trust beslaat en hoeveel arbeidsplaatsen Trust genereert door middel van het kantoor. Uit de verantwoordingen kan daarom niet worden opgemaakt hoe effectief het project Amstelveen tot nu toe is. Er is in beperkte mate sprake van betrouwbare en consistente verantwoording.

In een reactie wordt aangegeven dat de gemeenteraad wordt geïnformeerd middels productbladen en prognose. Jaarlijks worden door het grondbedrijf productbladen gepubliceerd waarin het aantal uitgegeven vierkante meters grond worden vermeld. Ook deze zijn doorgenomen door de rekenkamer. Zo wordt in 1998 aangegeven dat er nog 249.769 m<sup>2</sup> grond uitgegeven kan worden. In 2001 zakt dit naar 242.626 m<sup>2</sup>, in 2003 naar 210.600 m<sup>2</sup> en in 2004 naar 202.300 m<sup>2</sup>. Dit terwijl nergens melding wordt gemaakt hoeveel grond daadwerkelijk is uitgegeven. De reden voor een daling van de hoeveelheid uit te geven grond blijft ongewis. De prognose is door de rekenkamer niet ontvangen.

Vast staat dat in de verantwoording zelf geen effect wordt gerapporteerd en dat de productbladen geen eenduidige informatie geven. Of de prognose voldoende inzicht verschaft is niet duidelijk. Het blijft dus ook met deze verantwoordingen onduidelijk hoe effectief het project Amstelveen is geweest. Een document waarin integraal verantwoording wordt afgelegd over voortgang, doelbereiking en effecten ontbreekt. Evenmin wordt gerapporteerd over de samenhang tussen activiteiten, resultaten en effecten. Dat zou ook niet gemakkelijk zijn gezien het ontbreken daarvan in een plan van aanpak.

Daarom heeft de rekenkamer zelf contact opgenomen met de twee gevestigde bedrijven op het bedrijventerrein. Hieronder staat aangegeven in hoeverre de twee





bedrijven bijdragen aan de effectiviteit van Amstelwijck. Opgemerkt moet worden dat de opgegeven oppervlaktes van de bedrijven niet overeenkomen met de hierboven vermelde daling van de uitgeefbare grond in de prognosebladen van het grondbedrijf.

Beoogd resultaat/effect	Behaald resultaat/effect	Mate van effectiviteit
200.000 m <sup>2</sup> BVO kantoorruimte	3000 m <sup>2</sup> BVO (Trust) en 1791 m <sup>2</sup> BVO (ISS)	2,4%
4200 arbeidsplaatsen	100 FTE (Trust) en 85 FTE (ISS)	4,4%

#### 4.2.3 Onteigening

In het eerder genoemde document 'stand van zaken planontwikkeling Amstelwijck-Oost' wordt een tijdsplanning weergegeven die eindigt met het de activiteit "Onteigeningsplan". In deze planning wordt ervan uitgegaan dat in oktober 1993 het bestemmingsplan wordt goedgekeurd en dat uiterlijk 1 juli 1995 beschikt kan worden over alle grond waarop Amstelwijck gepland is. De realiteit is anders. Het bestemmingplan wordt namelijk goedgekeurd in oktober 1994 en in januari 1999 wordt uiteindelijk uitspraak gedaan in een slepende onteigeningsprocedure.

Het verwerven van de gronden heeft dus ongeveer vier jaar langer geduurd dan gepland was. De reden hierachter is dat voornamelijk één toenmalige gebruiker van het bedrijventerrein zich heeft verzet tegen onteigening. Deze onteigeningsprocedure is gestart op 28 mei 1997 nadat minnelijke aankoop van alle gronden niet lukte.

De gebruiker waar het om gaat is de Stichting Beleggingsfonds Overkerk die in juli 1988 is opgericht. De oppervlakte aan gronden die de stichting in bezit had, was een aanzienlijk deel (ruim 10 hectare) van het totale terrein. Doel van deze stichting was om de gronden die zij in bezit had in de toekomst te gaan ontwikkelen in samenwerking met projectontwikkelaars.

In het besluit van de gemeenteraad om Amstelwijck te gaan ontwikkelen werd aangegeven dat de uitvoering van het project in samenwerking met een private partij plaats zou vinden. Hierop werd, na het besluit, een projectorganisatie in het leven geroepen die vervolgens op zoek is gegaan naar een private partij waarmee Amstelwijck ontwikkeld kon worden. Voor deze selectie hebben zich indertijd 14 private partijen aangemeld waaronder ook Stichting Beleggingsfonds Overkerk. Uiteindelijk heeft de Gemeente Dordrecht met Wilma vastgoed BV en Heijmans BV een eerder genoemde 'Samenwerkingsovereenkomst' gesloten. De reden dat de Stichting Beleggingsfonds Overkerk niet werd gekozen is dat deze niet professioneel genoeg werd geacht, aldus een geïnterviewde voormalig projectleider.

De rekenkamer vindt het dan ook niet vreemd dat de stichting in een later stadium van het project bij de onteigening dwars is gaan liggen. Daarbij is de rekenkamer ook van mening dat deze tegenwerking al eerder voorspeld had kunnen worden indien een gedegen omgevingsanalyse was gemaakt. Een omgevingsanalyse geeft namelijk inzicht in de actoren die betrokken zijn en hun taken en houding ten opzichte van het project.

Gevolg van deze onteigening en daarmee gepaard gaande vertraging van het project is dat Amstelveen de zogenaamde conjuncturele boot heeft gemist. Tegen de tijd dat bedrijven aangetrokken konden worden om zich te vestigen op Amstelveen was de economische situatie dusdanig verslechterd dat er geen gegadigden gevonden konden worden. Dit wordt onderschreven door een geïnterviewde voormalig projectleider. Zoals gesteld was deze situatie volgens de rekenkamer te voorzien door het opstellen van een omgevingsanalyse. Naar aanleiding van een omgevingsanalyse kunnen in de risicoanalyse beheersmaatregelen worden opgesteld die het risico op vertraging te beperken.

#### 4.2.4 Acquisitie

Om bedrijven aan te trekken is in 2000 een acquisitieplan opgesteld. Dit acquisitieplan beschrijft hoe bedrijven benaderd dienen te worden en hoe gehandeld moet worden als een bedrijf belangstelling toont. Ook onderscheidt het plan diverse promotionele activiteiten. Een concurrentieanalyse ontbreekt. Het plan dient uitgevoerd worden conform de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst waarbij zowel de gemeente als de twee projectontwikkelaars taken zijn toebedeeld. In de samenwerkingsovereenkomst wordt gesteld dat het promoten van het plan een gezamenlijk taak is van de gemeente en de ontwikkelaars. Als taak van de ontwikkelaars wordt onder meer gezien dat zij grond afnemen. Volgens de directeur Stadsontwikkeling lag de primaire verantwoordelijkheid voor acquisitie bij projectontwikkelaars. In het genoemde acquisitieplan heeft de gemeente zowel zitting in de werkgroep 'marketing' als in de werkgroep 'acquisitie'. Vanwege het uitblijven van resultaat is de gemeentelijke inzet steeds groter geworden.

Uit verantwoordingen die indertijd zijn verschenen blijkt dat er één specifiek bedrijf bijzonder geïnteresseerd is in vestiging op Amstelveen. Dit softwarebedrijf had plannen om in totaal 20.000 m<sup>2</sup> kantoor in gebruik te nemen. Ondanks verscheidene pogingen van de gemeente, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, heeft de kandidaat zich uiteindelijk teruggetrokken. Een geïnterviewde voormalige projectleider geeft aan dat de vertraging en de verslechterde economische situatie de voornaamste redenen waren voor het bedrijf om af te zien van vestiging. Tot nu toe hebben de acquisitieactiviteiten zich vertaald in de vestiging van een tweetal bedrijven. De overige belangstellenden die in het tweede acquisitieplan uit 2004/2005 worden genoemd zijn afgehaakt, zo blijkt uit een verantwoording. Overigens zijn de promotionele activiteiten die in het acquisitieplan worden omschreven wel uitgevoerd. Er is namelijk een reclamebord geplaatst naast de A16 en er is een promotionele website gelanceerd ([www.amstelveen.nl](http://www.amstelveen.nl)).





### **Van der Valk en Amstelwijck**

Belangrijk aspect van Amstelwijck is altijd de aanleg van een hotel op het terrein geweest. Dit hotel diende naast de mogelijkheid om mensen te laten overnachten ook te beschikken over vergaderzalen en te voorzien in sportfaciliteiten en kinderopvang. Als belangrijkste gegadigde voor de bouw en exploitatie van het hotel is onderhandeld met Van der Valk. De gesprekken met Van der Valk startten in 1997. Aangezien uit de media blijkt dat er nog geen overeenstemming is bereikt en ook in verantwoordingen wordt gesproken over een finale aanbieding aan Van der Valk heeft de rekenkamer nader onderzoek gedaan naar de gang van zaken.

Uit correspondentie blijkt dat voornamelijk in 2000, 2001 en 2002 concrete onderhandelingen zijn gevoerd. In 2002 is zelfs een conceptovereenkomst opgesteld. Echter, na het opstellen van deze conceptovereenkomst is het lang stil gebleven, pas 14 maanden later in juni 2003 treden de Gemeente en Van der Valk weer met elkaar in contact. Het blijkt dat Van der Valk huiverig is geworden voor het bouwen van een hotel. Als redenen voeren zij aan dat hun financiers aarzelen en ze menen dat Amstelwijck nog te leeg staat. Ook het ontbreken van het station voert Van der Valk aan als reden om de overeenkomst niet te tekenen. Daarnaast menen zij dat als het hotel staat dat deze wel eens jarenlang in een bouwput zou kunnen staan.

In 2004 bestaat er onduidelijkheid over de fasering van het afnemen van de bouwgrond en het gebruik hiervan (een deel van de grond zou tijdelijk als kantoor dienen, wat invloed heeft op de grondprijs). Uiteindelijk wordt door de gemeente gesteld dat Van der Valk uiterlijk 1 september 2004 een ontwerpbouwplan ingediend moet hebben. Indien dit niet is gebeurd acht de gemeente de overeenkomst ontbonden en acht zij zich gerechtigd om in contact te treden met andere belangstellenden. Dit is tegen het zere been van Van der Valk, zij voeren aan dat dit niet de manier is, waarop 7 jaar lang is gesproken. Blijkbaar wil de gemeente graag de zaak op een juiste manier afhandelen en zij roept daarom hulp in van een advocatenkantoor over de handelwijze die de gemeente Dordrecht het beste kan hanteren indien zij de onderhandelingen met Van der Valk afbreekt. Saillant detail is dat de Gemeente Dordrecht in het najaar van 2005 in gesprek is geraakt met een projectontwikkelaar die ook een hotel wilde bouwen namens een cliënt. Uiteindelijk bleek het vermoeden van de gemeente juist dat ook deze cliënt Van der Valk is.

Illustratief in dit voorbeeld is dat enerzijds de gemeente Dordrecht moeite heeft met de juiste handelwijze in dit soort moeilijke gevallen. Zij is gebonden aan strenge rechtmatigheidseisen. Anderzijds is dit voorbeeld illustratief voor het gedrag van bedrijven die zich op een terrein willen vestigen, en de concurrentie buiten de deur wil houden.

### **4.2.5 Fasering**

Het project wordt in het begin (1995) al in verschillende fases opgedeeld. Een concrete planning met mijlpalen is in 1999 verschenen, maar niet behandeld in de raad. Bij het afsluiten van elke fase dient, volgens de rekenkamer, een beslisdocument te worden

opgesteld. Bij elke fase hoort weer een ander beslisdocument met een andere inhoud. Zo blijkt uit de eerder genoemde voortgangsrapportages dat de projectleider het Masterplan en de samenwerkingsovereenkomst ziet als beslisdocumenten bij het afsluiten van de initiatieffase en het bestemmingsplan als afsluiting van de definitiefase. De overige fases zijn volgens Project Management nog niet afgesloten.

De rekenkamer meent echter dat het Masterplan en de samenwerkingsovereenkomst niet voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de beslisdocumenten die bij deze fases horen. Zo moet volgens de afdeling Project Management in de initiatieffase onder meer een startnotitie opgesteld worden waarin aandacht wordt besteed aan fasering, tijdplanning, kredietaanvragen en een terugblik op de startfase. Deze elementen komen in het Masterplan en samenwerkingsovereenkomst niet of summier aan bod. Zo wordt in de samenwerkingsovereenkomst gesteld: "De planfase gaat in per heden en wordt afgesloten als bepaald in art 11 sub 1 is voldaan, waarna de realisatiefase intreedt." Artikel 11 sub 1 meldt: "Dat het bestemmingsplan als bedoeld in art 7 voor het plangebied onherroepelijk is geworden".

In een reactie geeft de directeur van Stadsontwikkeling aan dat het hier om één van de eerste door de gemeente Dordrecht gesloten samenwerkingsovereenkomsten zou gaan. Hij geeft tevens aan dat het tegenwoordig aanzienlijk beter is geregeld met als beste en meest recente voorbeeld de samenwerkingsovereenkomst Gezondheidspark Dordrecht (oktober 2005). De rekenkamer stelt dat al vanaf begin jaren '80 vele samenwerkingsovereenkomsten tussen bedrijven en gemeenten inzake ontwikkeling zijn opgesteld. Het gezondheidspark behoort niet tot het onderzoeksgebied. Deze samenwerkingsovereenkomst is dan ook niet onderzocht. De rekenkamer stelt wel vast dat het gaat om een situatie die afwijkt omdat de gemeente en het Albert Schweitzer Ziekenhuis samen de grond in bezit hebben.

Daarnaast valt op dat:

- er sprake is van een bonus/malusregeling waarbij de boete voor de private partij is gelimiteerd (artikel 14.3 en volgende) terwijl de bonus niet is gelimiteerd.
- er sprake is van het hanteren van de "algemeen in de markt toegekende waarde aan de grond" (artikel 1, definities), in plaats van de grondprijs conform het door de raad vastgestelde grondbeleid.<sup>11</sup>

Ook hier lijkt sprake te zijn van een scheve verdeling van risico's, dan wel ingebouwde onzekerheden.

Verder dient in de definitiefase volgens Projectmanagement een concept-projectprogramma te worden opgesteld waarin onder meer aandacht besteed dient te worden aan de beheersaspecten tijd en financiën. Deze komen niet terug in het bestemmingsplan die door Projectmanagement wordt gezien als beslisdocument van deze fase.

---

<sup>11</sup> Grondprijsbrief 2004 (22 maart 2004): residuele waarde c.q. ondergrens € 127,- per m<sup>2</sup>.





#### 4.2.6 Projectleiders

Bij het project Amstelwijck is tot nu toe een drietal projectleiders betrokken geweest. Omdat in literatuur veelal een voor het project geschikte projectleider als cruciaal wordt gezien voor het projectresultaat, heeft de rekenkamer aandacht besteed aan de selectie van de projectleiders. In geen enkel document wordt echter aandacht besteed aan de selectie van projectleiders. Uit interviews met drie voormalige projectleiders blijkt dat zij om uiteenlopende redenen zijn gekozen. Zo is onder meer gekeken naar de ervaring van een beoogd projectleider en de beschikbaarheid.

De keuze voor de projectleider van 1997 tot 2000 is geboren uit nood, zo vertelde deze projectleider. Hij verving de toenmalige projectleider die door absentie zijn functie niet meer kon vervullen. Hierbij heeft destijds geen selectieprocedure plaats gevonden.

Het feit dat in drie interviews andere redenen worden gegeven voor het overnemen van het projectleiderschap draagt bij aan het oordeel van de rekenkamer dat een formeel en feitelijk kader ontbreekt bij het selecteren van een projectleider. Zij zijn dus geselecteerd op basis van impliciete criteria van Projectmanagement. Deze criteria zijn niet vastgelegd.

#### 4.3 Samenvatting en conclusie

Samenvattend stelt de rekenkamer dat een aantal documenten die bij een project als Amstelwijck opgesteld hoort te worden, in zijn geheel niet is opgesteld. Dit is het geval bij de probleemanalyse en de omgevingsanalyse. Door het ontbreken van de probleemanalyse is niet duidelijk welk probleem opgelost wordt met de aanleg van het bedrijventerrein. Het ontbreken van de omgevingsanalyse zorgt ervoor dat pas in een later stadium in de volle omvang duidelijk wordt dat de toenmalige gebruikers van het terrein zich verzetten tegen het plan. Een omgevingsanalyse had dergelijke problemen kunnen voorspellen. Als gevolg van dit verzet is het project Amstelwijck vertraagd en werd de acquisitie van bedrijven door de slechte economische situatie een lastige opgave.

Een aantal andere documenten is wel opgesteld maar pas in een te laat stadium van het project. Dit is het geval bij de tijdsplanning (een planning die op tijd was acht de rekenkamer niet bruikbaar) en de voortgangsrapportages. Bij deze documenten valt op dat deze vanaf 1999 wel worden opgesteld maar in de periode van 1989 tot 1999 geheel ontbreken. Sturing vanuit de gemeenteraad op tijd, activiteiten, resultaten en daarmee effecten wordt daarmee een lastige opgave. Ook meent de rekenkamer dat de verantwoordenden niet volledig zijn. Een relatief eenvoudige navraag van de rekenkamer bij betrokken bedrijven heeft tot bruikbare meetgegevens wat betreft effectiviteit geleid. Ook andere documenten zijn volgens de rekenkamer onvolledig. Dit is het geval bij de risicoanalyse en het acquisitieplan. In een volledige risicoanalyse worden beheersmaatregelen geformuleerd die bijvoorbeeld bij vertraging van het

project genomen kunnen worden om zo de vertraging tot een minimum te beperken. Dit is niet het geval bij de aangetroffen risicoanalyse.

De aangetroffen marktanalyses zijn wel volledig en voldoen aan de door de rekenkamer gehanteerde norm.

Voorts is de rekenkamer van mening dat er geen selectieprocedure heeft plaats gevonden bij de keuze van de projectleiders van het project Amstelwijck. De garantie dat een voor het project meest geschikte projectleider het project leidt komt hiermee in het geding.

Samenvattend stelt de rekenkamer dat het project Amstelwijck ambitieus was. Bij de uitvoering van het project is echter tekort geschoten met het opstellen van documenten. Dit heeft geresulteerd in een beperkte beheersing van de mogelijke risico's en een inadequate informatieverschaffing aan de gemeenteraad. Vooral in de periode van 1989 tot 1999 heeft sporadisch informatievoorziening richting de raad plaats gevonden. Juist in de tweede helft van deze periode is het project vertraagd en was informatievoorziening van belang. In de periode vanaf 1999 is de informatievoorziening verbeterd. Helaas was de vertraging die volgens de rekenkamer heeft geleid tot de huidige leegstand van het terrein, toen al geschied.

#### 4.4 Samenvatting rapport RHV (Erasmus Universiteit)

De rekenkamer heeft onderzoeksbureau RHV (Erasmus Universiteit), verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam opdracht gegeven te onderzoeken of het reëel was dat Amstelwijck zich zou ontwikkelen zoals de gemeente Dordrecht voor ogen had.

Om dit te onderzoeken is het project Amstelwijck enerzijds vergeleken met een soortgelijk bedrijventerrein, anderzijds is gebruik gemaakt van een wetenschappelijke theorie die de noodzakelijke bouwstenen die nodig zijn om een bedrijventerrein te ontwikkelen behandelt. Aan de hand van een vergelijking met het andere bedrijfsterrein en door Amstelwijck te toetsen aan de theorie wordt vervolgens een uitspraak gedaan of de geplande ontwikkeling van Amstelwijck reëel was.

De bouwstenen die door van den Berg et al. (2005) worden onderscheiden zijn:

- Kennisbasis.
- Economische basis.
- Quality of life.
- Bereikbaarheid.
- Stedelijke diversiteit.
- Stedelijke schaal.
- Sociale balans.

Uit een door RHV (Erasmus Universiteit) uitgevoerde quick scan blijkt dat Dordrecht en daarmee ook Amstelwijck slecht scoort op Kennisbasis (geen universiteiten of hogescholen, geen belangrijke onderzoeksinstellingen), Economische basis (het





ontbreken van sectoren die tot de nationale top behoren), Quality of life (ondanks de aantrekkelijke binnenstad), Stedelijke diversiteit (imago buiten Dordrecht) en Stedelijke schaal (door andere grotere steden die in de buurt liggen). Alleen op de bouwstenen Bereikbaarheid (goede autobereikbaarheid en spoorontsluiting) en Sociale balans (redelijk veiligheidsgevoel) scoort Dordrecht goed.

Naast het vergelijken van Dordrecht en Amstelwijck met de theorie is Amstelwijck vergeleken met het Bedrijvenpark Westerhage in Breda. Reden van de vergelijking van Amstelwijck met Westerhage is dat beide terreinen een aantal gezamenlijk kenmerken hebben.

Uit de vergelijking met Breda en het inventariseren van de benodigde bouwstenen komt naar voren dat bij de ontwikkeling van Amstelwijck onvoldoende kritische massa aanwezig is. Dit wil zeggen dat er onvoldoende aantrekkingskracht uitgaat van het terrein. Aangezien de twee gevestigde bedrijven op Amstelwijck voorheen gevestigd waren in Dordrecht is hier sprake van een interne verhuizing. Het is niet gelukt om een bedrijf van buiten Dordrecht of de regio aan te trekken. De reden hiervan schuilt onder meer in het zogenaamde "onbekend maakt onbemind" principe. Dordrecht mist het juiste imago waarmee bedrijven aangetrokken worden.

Voorts heeft het proces van onteigening ervoor gezorgd dat het juiste momentum om bedrijven aan te trekken is gemist en het de gemeente niet is gelukt om tijdig het terrein te gaan ontwikkelen. In tegenstelling tot Amstelwijck is men in Breda wel begonnen met het neerzetten van kantoorgebouwen voordat er huurders waren. Door het langzamerhand verhuren van de kantoren heeft het terrein in elk geval een positievere uitstraling gekregen wat weer zorgt voor de juiste kritische massa. In Dordrecht is men tijdens een gunstige economische periode door langlopende procedures potentiële bedrijven die zich wilden vestigen misgelopen, en kon er geen marktvertrouwen gecreëerd worden. Hierdoor is sprake van een gemiste kans. Grondeigenaren hadden zich wellicht veel welwillender opgesteld wanneer zij in de initiatieffase wat meer betrokken waren geweest bij de ontwikkelingsproces.

Het rapport sluit af met de opmerking dat het realiseren van Amstelwijck zeer ambitieus is te noemen, maar niet onrealistisch. Volgens de samenwerkingsovereenkomst en het marketing- en acquisitieplan was de gemeente (mede-)verantwoordelijk voor de realisering van zowel het NS-station als de acquisitie. Wat betreft het NS-station kan worden gesteld dat deze niet door de gemeente gebouwd moest worden, maar zij diende wel voor de randvoorwaarden voor de bouw hiervan te zorgen (onder meer 1.850 arbeidsplaatsen binnen een straal van 500 meter). Er was dus onvoldoende sprake van een proactieve houding vanuit de gemeente Dordrecht. Om het terrein tot een succes te maken was een 'alle-hens-aan-dek' mentaliteit benodigd. Door het ontbreken hiervan ontstond een situatie die zich volgens RHV (Erasmus Universiteit) het best laat vergelijken met een Eerste-divisie club die de eredivisie wil winnen. Hiermee lijkt volgens RHV (Erasmus Universiteit) het

organiserend vermogen bij de gemeente Dordrecht niet sterk. Het niet realiseren van het NS-station en de trage acquisitie worden hierbij als illustratief gezien.

Wat rest is volgens RHV (Erasmus Universiteit) het profileren van Amstelwijck in de markt als een hoogwaardig bedrijvenpark waarmee het zich onderscheidt van de massa. Aan deze hoogwaardige kwaliteit mag niet worden ingeboet, aangezien dan het onderscheidend vermogen van Amstelwijck afneemt.



### 4.5 Schematische weergave conclusies

In hoofdstuk3 hebben we het normenkader uiteengezet en geoperationaliseerd. Dit normenkader is gehanteerd bij het beschrijven en analyseren van het project



Amstelwijck. Het onderzoek is gericht op het vinden van kritische succes- en faalfactoren. Om daar inzicht in te krijgen heeft de rekenkamer op basis van bovenstaande bevindingen de normen gescoord. Die scores hebben geen absolute waarde maar drukken uit wat er is aangetroffen en maken

kwalitatieve vergelijking mogelijk. In schematische vorm weergegeven leiden bovenstaande bevindingen tot de volgende conclusie:

Goed	Matig	Onvoldoende	Slecht	Geen Oordeel
				X

1. Welke doelstellingen hebben het college en de raad vooraf opgesteld bij het opstarten van economische projecten?

Norm	Omschrijving	Amstelwijck
1	Uit het plan van aanpak moet blijken welke activiteiten worden uitgevoerd en welke resultaten en effecten gerealiseerd moeten worden.	



2 Er wordt in een vooropgesteld plan van aanpak uiteengezet wat de samenhang is tussen de te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten.



3 De te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten dienen meetbaar, tijdsgebonden en consistent te worden geformuleerd.



2. In hoeverre zijn deze doelstellingen gerealiseerd?

4 Er moet een verantwoording zijn waaruit blijkt welke activiteiten zijn uitgevoerd en welke resultaten en effecten zijn gerealiseerd



3. Wat zijn de effecten op werkgelegenheid, economische activiteiten, investeringen en groei van ondernemingen van deze economische projecten?

5 Er wordt in een verantwoording aannemelijk gemaakt dat er daadwerkelijk een samenhang was tussen de activiteiten, resultaten en effecten

X

6 De verantwoorde activiteiten, resultaten en effecten zijn betrouwbaar, consistent en tijdig van aard."



4. Op welke wijze willen het college en de raad projecten uitvoeren?

7 Er is een probleemanalyse uitgevoerd waarin duidelijk wordt gemaakt waarom het project het probleem (gedeeltelijk) op kan lossen



8 Doelstellingen (resultaten en effecten) zijn vanuit een economische visie van de gemeente geformuleerd



5. Hoe is het project Businesspark Amstelwijck uitgevoerd?

9	Vooraf is er een risicoanalyse uitgevoerd	
10	Vooraf aan een project dient er een selectie plaats te vinden waarbij een projectleider wordt gekozen, dit ter beoordeling van de ambtelijk opdrachtgever. Deze projectleider dient daarnaast te voldoen aan de gestelde functie-eisen.	
11	Er dient een marktanalyse te zijn waarin aandacht wordt besteed aan de vraag naar het product en het concurrerende aanbod	
12	Een tijdsplanning is opgesteld met mijlpalen	
13	Aan het einde van elke fase wordt een beslisdocument aangeboden aan de gemeenteraad waarin de te ondernemen activiteiten voor de volgende fase zijn omschreven en een verantwoording wordt gegeven voor de afgesloten fase	
14	De betrokken actoren zijn in kaart gebracht (omgevingsanalyse) en geanalyseerd is welke rol elke actor vervult	
15	Een acquisitieplan is opgesteld en uitgevoerd	
16	De gemeenteraad wordt op regelmatige basis geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages. Deze regelmaat dient vastgelegd te zijn	
17	Afwijking van de oorspronkelijke planning wordt gerapporteerd.	
18	In de rapportages wordt aandacht besteed aan de beheersaspecten tijd, financiën, kwaliteit, informatie en organisatie	
19	Na oplevering van het project is er een eindevaluatie uitgevoerd	X



## 5. Prins Willem-Alexanderkade

In dit hoofdstuk zal een algemene beschrijving van het project worden gegeven in de eerste paragraaf. Vervolgens zullen de bevindingen van het onderzoek worden besproken, verdeeld over verschillende thema's van de projectopzet. Ten slotte worden in de laatste paragraaf de samenvatting en conclusies gegeven.

### 5.1 Beschrijving van het project

De Prins Willem-Alexanderkade is gelegen in de Krabbepolder in het Zeehavengebied van Dordrecht. De kade ligt aan de oostzijde van het gebied, en is een laad- en loswal, gelegen aan diep water. Dit maakt de kade geschikt voor het laden en lossen van zeeschepen. De kade heet lange tijd Krabbekade, maar later wordt de naam veranderd in Prins Willem-Alexander kade (PWA-kade).

Het eerste document dat betrekking heeft op de aanleg van de kade is 'Toekomstperspectief Krabbepolder', opgesteld in 1995 door Buck Consultants International (BCI), een projectadviesbureau. Hierin beveelt BCI aan de oostzijde van de Krabbepolder te ontwikkelen tot een 'nat' bedrijventerrein; een bedrijventerrein waarop bedrijven gevestigd zijn, die gebruik maken van bedrijvigheid op het water. Hiervoor moet men samen met het bedrijfsleven een concreet voorstel ontwikkelen; er is behoefte aan een laad- en loswal.

In 1998 trad de heer Van Heijningen aan als wethouder, en komt de ontwikkeling van de kade in een stroomversnelling. De wethouder heeft veel aandacht voor het zeehavengebied en ziet grote mogelijkheden, zo leidt de rekenkamer af uit interviews. Onder deze wethouder wordt in december 1998 een 'stuurgroep zeehaven' opgericht. Hierin zitten verschillende betrokkenen en belanghebbenden, zoals de Kamer van Koophandel en diverse havenschappen. Deze stuurgroep, die een adviserende rol bij de ontwikkeling van het Zeehavengebied heeft, benadrukt de noodzaak van de aanleg van een kade voor zeevaart. Dit wordt verwoord in het document 'structuurvisie zeehaven Dordrecht', opgesteld door Arcadis.

Ook het feit dat deze kade middels een subsidie gefinancierd kan worden weegt mee in het advies van de stuurgroep. Voor het verkrijgen van subsidie kan de gemeente een beroep doen op de regeling Haveninterne Projecten (HIP) II, een subsidieregeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit is een unieke kans voor de gemeente Dordrecht om de aanleg van de kade, voor een substantieel deel, gesubsidieerd te krijgen.

In mei 2001 keurt de gemeenteraad het voorstel tot aanleg van de kade goed, waarna in juni 2001 er een aanvraag bij het Ministerie wordt ingediend voor het verlenen van een subsidie. Deze kent de subsidie van ongeveer € 1,3 miljoen toe. De totale projectkosten worden dan op ongeveer € 7,5 miljoen geraamd. Het Grondbedrijf (een gemeentelijke instantie, belast met het onderhoud en de uitgifte van grond, en het onderhouden van contacten met het bedrijfsleven) voert acquisitie voor het terrein

achter de kade. Daarbij richt het zich vooral op bulktransport. De keuze voor invulling van het terrein door bedrijven gericht op bulktransport is een advies van de 'stuurgroep zeehaven'.

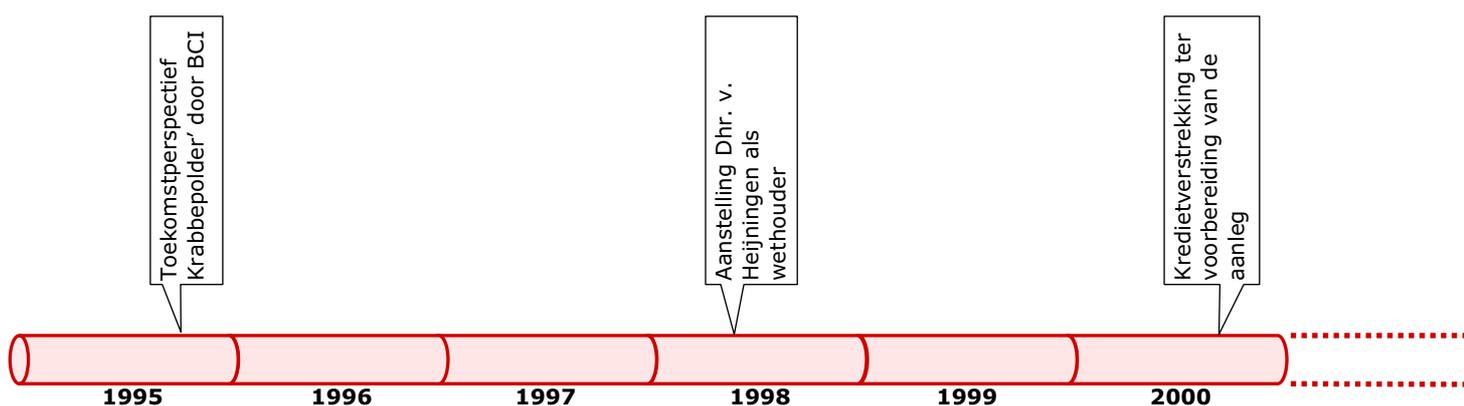
In 2002 zijn er een tweetal geïnteresseerde bedrijven dat concrete belangstelling toont: Asphalt Tank Vervoer (ATV) en Euro-Rijn International B.V. (een bewerkings- en transportbedrijf van metalen en mineralen). Deze partijen stellen samen met de gemeente een intentieovereenkomst op, waarin staat dat beide bedrijven voornemens zijn ieder een deel van de kade in gebruik te nemen. In december 2002 blijkt dat zowel ATV als Euro-Rijn de intentieovereenkomst niet zullen ondertekenen. Bij de intentieovereenkomst wordt de partijen gevraagd overslaggaranties te geven. Deze overslaggaranties kunnen beide bedrijven niet geven, als gevolg van veranderde marktomstandigheden (zoals het afhaken van opdrachtgevers door een verslechterde economie en de invoering van de euro).

Na het afhaken van ATV en Euro-Rijn besluit het college door te gaan met het aanleggen van de kade. Begin 2003 worden de voorbereidingen voor de aanleg van de kade afgerond. Ook is er een rolverdeling voor het project: het ontwerp van de kade is gemaakt door het Ingenieursbureau Dordrecht, de aanleg van de kade geschiedt in opdracht van de Havendienst, terwijl het Grondbedrijf verantwoordelijk is voor de acquisitie.

December 2002 krijgt het bedrijf Kraaijveld B.V. en Herbosch-kiere N.V. de gunning van de bouw van de kade voor een aanneemsom van € 5,8 miljoen. Na de voorbereidingen in de tussen liggende periode, wordt in april 2003 de eerste paal in de grond geslagen.

Na het afhaken van ATV en Euro-Rijn zoekt het Grondbedrijf naar andere geïnteresseerde bedrijven. Later blijken er nog andere bedrijven die geïnteresseerd zijn, en het Grondbedrijf gaat met hen gesprekken aan, terwijl men al is begonnen met de bouw van de kade. Intussen wordt er ook heroverwogen hoe de invulling van de kade moet geschieden.

Het Shipping Valley-project van de Drechtsteden benadrukt de geschiktheid van de PWA-kade voor bedrijven gericht op containertransport. Het Grondbedrijf besluit dit





advies op te volgen en zich te richten op dit soort bedrijven.

Daarvoor wordt in 2003 een toetsingskader opgesteld. Aan de hand van dit toetsingskader wordt de geschiktheid van geïnteresseerde bedrijven gewogen. Wanneer een bedrijf niet voldoet aan de eisen van het toetsingskader (bijvoorbeeld wanneer het niet actief is in de containertransport), komt het niet in aanmerking voor vestiging in het gebied achter de PWA-kade. In juni 2004 vindt de officiële oplevering van de kade plaats. In totaal heeft het project € 6,9 miljoen gekost.

In 2004 doen zich problemen met de geluidsruijme voor. Wanneer een milieuv vergunning, verleend voor een asfaltcentrale aan het bedrijf Van der Lee, wordt vernietigd, blijkt uitgifte van de vergunning niet mogelijk te zijn. Omdat een verdere toename zou betekenen van de al bestaande geluidsoverschrijding. In september 2004 doet de Raad van State een uitspraak in de kwestie: het is niet mogelijk activiteiten in het Zeehavengebied uit te breiden. Dit houdt in dat er op het terrein achter de PWA-kade geen bedrijven gevestigd kunnen worden. Sinds juni 2004 werken gemeente en provincie samen om het probleem zo snel mogelijk op te lossen. Inmiddels is er ook een plan van aanpak voor de geluidsproblematiek in het zeehavengebied opgesteld.

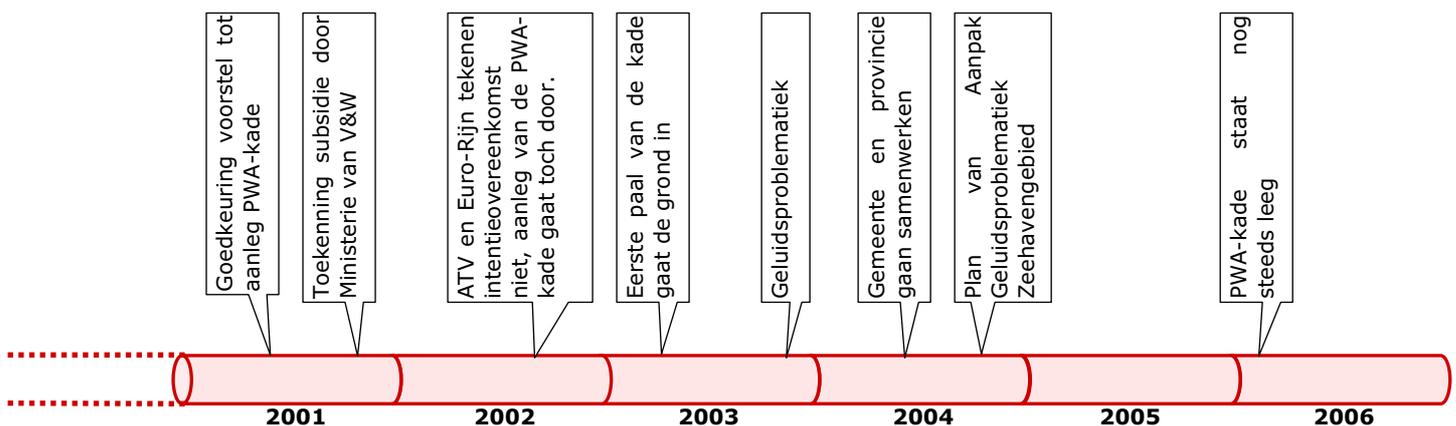
Tot op heden is de gemeente bezig met plannen ter opvulling van het terrein. Aan de situatie op de PWA-kade is nog niets veranderd. Het terrein achter de kade staat leeg door de geluidsproblematiek, en de kade kan dus niet worden gebruikt voor haar oorspronkelijke doeleinden. In januari 2006 kwam de kade weer in het nieuws: er zijn plannen om een fruitterminal te plaatsen aan de PWA-kade ('Fruit', AD De Dordtenaar 17 januari 2006). Zolang de geluidsproblematiek niet is opgelost, zijn deze plannen echter verboden vruchten.

## 5.2 Bevindingen Prins Willem-Alexanderkade

In deze paragraaf zullen de bevindingen van de rekenkamer worden besproken. Deze bevindingen worden verdeeld in verschillende thema's waarop zij betrekking hebben.

### 5.2.1 De projectleider

De rekenkamer is van mening dat het aanwijzen van een capabele projectleider belangrijk is voor het slagen van het project. De rekenkamer heeft over dit onderwerp geen schriftelijk materiaal kunnen vinden. Daarom heeft de rekenkamer zich



gebaseerd op informatie uit interviews. Uit deze interviews is gebleken dat er geen formele projectleider was voor het project PWA-kade. Dit komt vooral doordat er voor het project geen projectorganisatie in het leven is geroepen. Ondanks het feit dat uit documenten en een tweetal interviews blijkt dat vooral personen, werkzaam bij het Havenbedrijf de voorkeur geven aan het uitvoeren van een project door middel van een projectorganisatie, is aan dit verzoek geen gehoor gegeven. Dit was volgens de medewerkers van het Havenbedrijf ten goede gekomen aan de onderlinge communicatie en afstemming van activiteiten. De geïnterviewden geven echter te kennen dat er een ambtenaar als 'projectleider' kon worden gezien. Dit wordt door de ambtenaar zelf bevestigd. Hij geeft te kennen voor het project regelmatig een 'ad hoc-team' bij elkaar te hebben geroepen, om dan de noodzakelijke activiteiten door te nemen.



In een interview heeft de 'projectleider' aangegeven niet op basis van een bepaalde selectieprocedure te zijn aangesteld. Daarnaast was hij destijds nog niet bekend met

dergelijke projecten; hij hield zich vooral bezig met het kopen, verkopen en onderhouden van gronden en het onderhouden van contacten met bedrijven. De rekenkamer plaatst hierbij als kanttekening dat het aanleggen van een kade ook technische en financiële kanten heeft. De 'projectleider' had dus geen enkele ervaring met het leiden van een project, laat staan een project van deze soort en omvang.



De directeur van Stadsontwikkeling weet niet of een projectleider in 2000 middels een procedure is geselecteerd, omdat deze op dat moment niet zijn huidige functie vervulde. Ook geeft hij te kennen dat er bij hem niets bekend

is over het al dan niet middels een selectie kiezen van een projectleider op dat moment.

### 5.2.2 De planning van het project

De Rekenkamer verwacht dat er, voordat het project van start gaat, een plan van aanpak opgesteld is, waarin activiteiten, resultaten en effecten worden omschreven, en moet er een samenhang tussen deze drie worden aangetoond.

De rekenkamer heeft geen document aangetroffen dat 'plan van aanpak' heet. Een geïnterviewde van het project 'Revitalisering Zeehavengebied' verwijst naar het document 'structuurvisie zeehaven Dordrecht', opgesteld door Arcadis in 2001. De rekenkamer heeft het document doorgenomen, en oordeelt dat het activiteiten benoemt. Voorbeelden hiervan zijn 'het promoten natte logistiek' en 'realisatie Krabbekade'. De rekenkamer oordeelt dat de genoemde activiteiten summier zijn opgesteld. Verder worden in de structuurvisie enkele 'randvoorwaarden' genoemd, die



met enig inlevingsvermogen als resultaten ("een verdere vernatting van het zeehaventerrein met een streven naar uiteindelijke kadebezetting van 65%") en effecten ("Het verbeteren van de uitstraling van zeehaven") kunnen worden aangemerkt. Deze resultaten en effecten zijn niet toegespitst op het project PWA-kade. De rekenkamer ziet de structuurvisie niet als een plan van aanpak.

Een document waarin wel duidelijke activiteiten, resultaten en effecten worden genoemd, is de subsidieaanvraag voor de HIP II-regeling. In een brief met bijlage aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat worden wel duidelijke resultaten en effecten genoemd. Een daarin genoemd resultaat is "de vestiging van een tweetal bedrijven". Een voorbeeld van een effect is "een toename van de directe werkgelegenheid van ca. 100 arbeidsplaatsen havengebonden." De rekenkamer is van oordeel dat dit duidelijke resultaten en effecten zijn. Duidelijke activiteiten ontbreken echter, aangezien de rekenkamer de aanleg van een kade als activiteit als te allesomvattend beschouwt. De gemeenteraad is echter niet op de hoogte gesteld van de subsidieaanvraag en de daarin genoemde effecten.

In de subsidieaanvraag komt ook de samenhang (zij het wat summier) aan bod; "de aanleg van de kade (activiteit) is direct voorwaardenscheppend voor vestiging van een tweetal bedrijven (resultaat). Deze bedrijven kunnen door vestiging op die locatie extra werkgelegenheid creëren (effect)". Hier wordt dus duidelijk opgesomd wat de samenhang is tussen de drie begrippen.

De rekenkamer is van oordeel dat er ook een tijdsplanning moet zijn. Deze heeft ze aangetroffen bij het Havenbedrijf. Die planning is in maart 2001 opgesteld door het Havenbedrijf, en geeft in schematische vorm (door middel van tijdbalken) aan welke activiteiten ondernomen moeten worden in welke periode. Hierin worden de voorbereiding van de aanleg en de aanleg zelf gepland.

Enkele mijlpalen die genoemd worden zijn de aanbesteding en gunning (juli 2001 - september 2001), het aanbrengen van een combiwand (november 2001 - april 2002). De rekenkamer is van oordeel dat een aantal belangrijke activiteiten gemist worden: zo ontbreken acquisitie en beheer van de kade in de planning. Volgens de directeur Havenbedrijf waren deze activiteiten geen onderdeel van de opdracht. Acquisitie behoort tot de opdracht van het Grondbedrijf maar is daar niet gepland. De rekenkamer heeft geen opdracht voor het beheer aangetroffen.

Daarnaast wordt in latere stukken niet aan de planning van het Havenbedrijf gerefereerd; er wordt een andere planning aangehouden. Deze planning is niet volledig en amper gebruikt. De rekenkamer ziet het document niet als een planning voor het gehele project. Er is geen allesomvattende planning aangetroffen.

Ook het opstellen van een acquisitieplan is volgens de rekenkamer onderdeel van de planning. De rekenkamer heeft geen acquisitieplan gevonden. Wel is bekend welke acquisitieactiviteiten zijn uitgevoerd. Dit zijn:

- Het zoeken van geïnteresseerde bedrijven.

- Het onderhouden van contacten met deze bedrijven.
- Het selecteren van geschikte bedrijven voor vestiging.

De rekenkamer heeft uit interviews vernomen dat voor het zoeken van geïnteresseerde bedrijven onder andere de controller van het Havenbedrijf in 2001 op de InterFreight-beurs in Rotterdam heeft gestaan. Daar heeft hij samen met andere medewerkers met behulp van promotiemateriaal geprobeerd geïnteresseerde bedrijven voor de PWA-kade te vinden. Wat dit heeft opgeleverd is de rekenkamer niet bekend. Het bevreemdt de rekenkamer dat een controller actief betrokken is bij een dergelijke activiteit. Tegelijkertijd heeft het Grondbedrijf geïnteresseerde bedrijven benaderd en daarmee contacten onderhouden. De rekenkamer constateert dat het Grondbedrijf overzichten bijhield, met daarin de specifieke wensen en kenmerken van geïnteresseerde bedrijven, een acquisitieplan is echter niet opgesteld.



Voor het selecteren van bedrijven heeft de gemeente in een later stadium van het project (2003) een toetsingskader opgesteld, conform de visie van Shipping Valley. Dit toetsingskader moet ervoor zorgen dat de juiste bedrijven zich vestigen op het terrein achter de PWA-kade. Hiermee worden vooral containertransportbedrijven bedoeld. Dit betekent dat bepaalde bedrijven dus bij voorbaat al niet in aanmerking komen voor vestiging aan de kade. Volgens de voormalige 'projectleider' (nu niet meer werkzaam bij de gemeente Dordrecht) is dit "problemen zoeken." Een huidige medewerker van het Grondbedrijf, verantwoordelijk voor acquisitie, geeft te kennen dat er nog genoeg belangstelling is voor de PWA-kade vanuit het bedrijfsleven, en onderbouwt dit met een overzicht met geïnteresseerde bedrijven. De rekenkamer heeft dit overzicht ontvangen. Hierop zijn 13 bedrijven te vinden, met daarbij de aard van hun interesse. De rekenkamer is niet nagegaan of de genoemde bedrijven ook daadwerkelijk geïnteresseerd zijn dat ze een bindende overeenkomst willen tekenen.

### 5.2.3 Analyses: Probleem, risico, markt, omgeving.

De rekenkamer is van mening dat er voor het slagen van een project documenten moeten worden opgesteld, die de kans tot slagen van dit project vergroten als ze op de juiste manier opgesteld en gebruikt worden.

De rekenkamer heeft naar een probleemanalyse gezocht in documenten die ten tijde van het raadsbesluit tot aanleg van de PWA-kade zijn opgesteld. Deze documenten zijn:

- Kadeaanleg Krabbepolder-oost (april 2001, bijlage bij het raadsvoorstel)
- Raadsvoorstel (mei 2001)
- Ontwerp-businessplan Krabbekade Dordrecht (juni 2001)

In geen van deze documenten heeft de rekenkamer een probleemanalyse kunnen vinden.

Drie geïnterviewden geven te kennen dat een probleemanalyse, of een document dat erop lijkt, er niet is. Dit onderstreept de opmerking van de 'projectleider' dat hij een



duidelijke opdracht voor zichzelf met betrekking tot het project miste; "Wanneer voor het project een probleemanalyse opgesteld was, was het duidelijker geweest wat nu precies het probleem was, en hoe dit opgelost kon worden," aldus de 'projectleider'. Er had voor hem middels een probleemanalyse een duidelijkere taak gesteld kunnen worden. Het feit dat dit niet gebeurd is maakte zijn taak als projectleider moeilijker. De 'projectleider' refereerde hierbij ook aan het feit dat er volgens hem binnen het gemeentelijke apparaat niet al te veel steun was voor het project.

Naast het ontbreken van een probleemanalyse, is er ook geen risicoanalyse opgesteld. Het opstellen van een risicoanalyse had van belang kunnen zijn bij het ontdekken van de geluidsproblematiek. Wanneer er een goede risicoanalyse opgesteld was, had dat probleem onderkend kunnen worden door aandacht te schenken aan milieuaspecten. Dit wordt bevestigd door een medewerker van het Grondbedrijf, verantwoordelijk voor acquisitie. Ook een milieubeleidsmedewerker en een projectleider (niet betrokken bij dit project) geeft te kennen dat wanneer milieu een belangrijke rol speelt in een project, daar aandacht aan moet worden besteed in een risicoanalyse.

De rekenkamer heeft een marktanalyse voor de Krabbepolder aangetroffen. Deze is opgesteld door BCI, en heeft als titel 'Toekomstperspectief Krabbepolder' (1995). In dit document worden de mogelijkheden van het gebied behandeld, de geïnteresseerde bedrijven opgesomd, er wordt een analyse van de concurrerende gebieden gemaakt, en worden recente marktontwikkelingen beschreven. BCI is gematigd positief over de kansen van het gebied. De rekenkamer constateert dat alle eerder genoemde aspecten behandeld worden met een beoogde termijn van ongeveer 3 jaar. De rekenkamer zou dit dus als een geschikte marktanalyse kunnen zien, ware het niet dat het document in 1995 is opgesteld. De rekenkamer acht dit document niet geschikt om als basis te dienen voor de aanleg van de PWA-kade, aangezien in de tussenliggende negen jaar economische omstandigheden veranderen en de markt zich ontwikkelt. Volgens de rekenkamer geeft dit document geen antwoord op de vraag of er negen jaar later behoefte is aan een kade, en wat op dat moment het concurrerende aanbod zal zijn.

Voor de aanleg van de kade is vooraf een kleine inventarisatie gemaakt van het aantal geïnteresseerde bedrijven, maar een actuele marktanalyse is niet opgesteld. De gevolgen van het niet opstellen van een actuele marktanalyse kunnen met behulp van een voorbeeld worden geïllustreerd. Zo was het asfaltverwerkende bedrijf ATV volgens de marktanalyse van 1995 zeer geïnteresseerd. Echter in 2002 is deze niet meer geïnteresseerd. Als gevolg van veranderde marktomstandigheden tekent ATV eind 2002 een eerder opgestelde intentieovereenkomst niet. Deze veranderde marktomstandigheden hadden in een marktanalyse eerder onderkend kunnen worden. De rekenkamer concludeert dat ATV één van de geïnteresseerde bedrijven waarmee Dordrecht van 1995 tot 2002 gesprekken en onderhandelingen voerde. Een geïnterviewde stelt dat ATV een achterliggende reden had om haar interesse zo concreet mogelijk te laten lijken. Op deze manier had ATV de 'eerste optie' op het gebied achter de kade, en dacht het andere geïnteresseerden voor te zijn. De

geïnterviewde stelt dat de gemeente zich hier niet genoeg van bewust was tijdens de onderhandelingen.

Daarnaast vraagt de rekenkamer zich af hoe concreet de interesse van bedrijven nu werkelijk was. Geïnterviewden geven aan dat bedrijven concrete interesse tonen, wat ook aan de gemeenteraad is gecommuniceerd. De rekenkamer kan niet vinden hoe groot nu precies het "commitment" van deze partijen is. Er is voor de aanleg van de PWA-kade geen overeenkomst gesloten met welk bedrijf dan ook. Een intentieovereenkomst is opgesteld, maar door geïnteresseerde partijen niet ondertekend. De gemeenteraad is niet op de hoogte gesteld van het afhaken van partijen. Vervolgens is besloten door te gaan met de aanleg van de kade.

De laatste analyse die volgens de rekenkamer van belang is bij een project, is een omgevingsanalyse. Vier geïnterviewden geven aan dat er geen omgevingsanalyse is. De rekenkamer heeft ook geen omgevingsanalyse aangetroffen. Wel trof de rekenkamer in het document 'Algemene Projectomschrijving' (december 2000) de rolverdeling en taakverdeling binnen de gemeente voor wat betreft het project aan.

In de 'Algemene Projectomschrijving' staat dat de afdeling Stadsontwikkeling de opdracht aan Stadswerken geeft om het plan bestekgereed te maken en aan te besteden. Aangezien het in het document 'Algemene Projectomschrijving' uitsluitend gaat om de interne taak- en rolverdeling, wordt de betrokkenheid van diverse externe actoren niet behandeld. Voorbeelden hiervan zijn geïnteresseerde bedrijven, financierende instellingen, milieuorganisaties, regionale samenwerkingsverbanden en al gevestigde bedrijven in het gebied. Dit zijn volgens de rekenkamer uiterst belangrijke actoren bij het project.

#### 5.2.4 Economische visie

De rekenkamer trof de volgende documenten aan waarin een visie is te vinden:

- Strategisch Economisch Profiel (SEP) Drechtsteden "Shipping Valley" (augustus 2000)
- Structuurvisie zeehaven Dordrecht, opgesteld door Arcadis (2001)

Deze documenten zijn vastgesteld in de gemeenteraad (respectievelijk juli 2001 en december 2002). Door vier geïnterviewden is bevestigd dat deze documenten de visiedocumenten achter dit project zijn.

Er is dus vanuit een visie gehandeld. De rekenkamer plaatst echter wel een kanttekening. Er wordt in de Structuurvisie aangegeven dat de mogelijkheden voor het verkrijgen van subsidies maximaal moeten worden benut. De rekenkamer vindt dit niet getuigen van een sterke en doordachte visie, omdat het verkrijgen van subsidies volgens de rekenkamer geen doelstelling op zich moet zijn.

#### 5.2.5 Fasering

In het plan van aanpak wordt geen onderscheid in fasen gemaakt. In het archief van het Havenbedrijf trof de rekenkamer een brief van het ingenieursbureau (september





2001), gericht aan het Havenbedrijf, waarin een opzet wordt gegeven voor de aanleg van de PWA-kade. Daarbij is de aanleg van de kade verdeeld in verschillende fasen. Daarbij worden ook de verwachte kosten aangegeven voor deze fasen. De rekenkamer constateert dus dat er een gedetailleerde activiteitenomschrijving is van de volgende fase. Daarna wordt in het document een algemeen onderscheid in fasen gemaakt. De fasen worden genoemd: de ontwerpfase, de besteksfase, aanbesteding en gunning, en de uitvoeringsfase. De activiteiten uit de fasen komen volgens de rekenkamer overeen met de ontwerpfase, voorbereidingsfase, en de realisatiefase. De rekenkamer constateert dat aan drie fasen geen aandacht is besteed (initiatiefase, definitiefase en nazorgfase). Ook kan de rekenkamer uit de voortgangsrapportages niet afleiden dat er per fase is gerapporteerd. Er zijn ook geen beslisdocumenten opgesteld.

### 5.2.6 Geluidsproblematiek

De aanleiding van de huidige geluidsproblematiek vindt zijn oorsprong ongeveer 15 jaar geleden. Op dat moment is er een zonegrens voor geluidsintensiteit neergelegd voor het industriegebied Dordt-West/Groote Lindt. Dit gebied omvat overigens naast Dordrecht ook grondgebied van de gemeenten 's Gravendeel en Zwijndrecht. De zonegrens wordt de Wettelijk vastgestelde 50 dB(A)-contour genoemd. De Wet Geluidhinder schrijft voor dat op deze zonegrenzen de geluidsintensiteit op woningen maximaal 50 dB(A) mag zijn. Op het moment dat deze 50 dB(A)-contour van kracht werd, waren er overschrijdingen op de toegestane grenswaarden. Om deze overschrijdingen terug te dringen en teniet te doen, heeft de provincie Zuid-Holland op dat moment een saneringsprogramma opgesteld. Dit saneringsprogramma houdt in dat wanneer geluidsvergunningen periodiek vernieuwd worden (een vergunning loopt maximaal 8 jaar). De Miliedienst, provincie en gemeente kijken dan of er gekort kan worden op vergunde geluidsintensiteit.



De Milieudienst verzorgt onder andere het geluidsbeheer en toezicht voor de gemeente met betrekking tot bepaalde categorieën bedrijven, en doet dit ook voor het gezoneerde industriegebied. De provincie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor de andere categorieën bedrijven (in de regel de grotere bedrijven) in het gebied. Deze onderverdeling van taken is vastgelegd in de Wet Milieubeheer, die sinds 2000 van kracht is. Verder staat in de Wet Milieubeheer dat de zones "in acht moeten worden genomen". Er moet voldaan worden aan de eerder genoemde Wet Geluidhinder. Het oprekken van een zone is niet mogelijk door middel van besluiten gebaseerd op de Wet milieubeheer. Er zal dan gesaneerd moeten worden.

Door de invoering van de Wet Milieubeheer gaat de gemeente Dordrecht een zogenaamd actief zonebeheer-beleid voeren. Dit houdt in dat er een samenwerking

tussen de Milieudienst en de provincie tot stand komt, wat geresulteerd heeft in zonebewakingsmodellen. Zo kan er nog beter toezicht worden gehouden op overschrijdingen of geluidsruimte. In 2002 is het eerste saneringsprogramma afgerond.

Conform het saneringsprogramma treft de rekenkamer een rapport (het zogenaamde 'Fase 3-rapport') aan van de provincie, dat stamt uit 2001. In dit rapport staat duidelijk dat er nog steeds overschrijdingen zijn, en dat de provincie aandringt op een oplossing van dit probleem. De Milieudienst stelt dat als gevolg van dit rapport een gezamenlijk plan van aanpak is opgesteld. Ondanks dit nieuwe plan van aanpak treft de rekenkamer een brief aan van de provincie (januari 2003), gericht aan de Milieudienst. Hierin wordt gesteld dat er nog geen concrete stappen zijn genomen ter oplossing van de overschrijdingen. Deze stappen zouden dan moeten worden gezet in samenspraak tussen Milieudienst en provincie.

Deze brief wordt door de Milieudienst geïnterpreteerd als een alarmsignaal vanuit de provincie, als gevolg van het niet nauwgezet genoeg uitvoeren van het saneringsprogramma door de gemeente, aldus een medewerker van de Milieudienst. De provincie dringt als gevolg hiervan aan op een gezamenlijke aanpak van het probleem.

Uit de brief valt volgens een medewerker van de provincie op te maken dat de provincie stelt dat de Milieudienst niet adequaat heeft gehandeld naar aanleiding van het Fase 3-rapport. Het verwondert de Rekenkamer dat beide partijen dus naar elkaar wijzen als antwoord op de vraag wie verantwoordelijkheid draagt, terwijl ze juist samen zouden moeten werken aangezien ze dezelfde uitgangspunten en belangen hebben.

De rekenkamer heeft van verschillende instanties vernomen dat er een geluidsreservering ingesteld is, die bedoeld was voor vestigende bedrijven bij ingebruikname van de PWA-kade. Een reservering houdt in dat er in het zonebewakingsmodel geluidsruimte 'bewaard' wordt voor toekomstige gebruikers van deze ruimte. De bewuste reservering was in dit geval een soort streefwaarde van ruimte die door het saneringsprogramma vrij moest worden gemaakt. Deze vrijgemaakte ruimte kon dan worden benut door bedrijven die zich zouden vestigen aan de PWA-kade. Deze gereserveerde geluidsruimte was dus niet bedoeld voor andere bedrijven.

Deze reservering is volgens de Milieudienst ingesteld op voorstel van de provincie, in samenspraak met de Milieudienst en de gemeente. Deze reservering is rond 2000 ingesteld. De rekenkamer treft in het Fase 3-rapport de reservering aan, onder de naam "toekomstige invulling". In de brief van de provincie uit januari 2003 wordt deze reservering ook aangehaald. De provincie geeft in deze brief aan dat er nog overleg plaats moet vinden over de betreffende reservering. Achteraf zegt een medewerker van de provincie dat de provincie de bewuste reservering als erg discutabel beschouwde, omdat de reservering geen formele status had. Een medewerker van de





Milieudienst onderkent dit manco, hoewel hij benadrukt dat het maken van een reservering op zich een goede anticipatie is op toekomstig gebruik van geluidsruijnte.

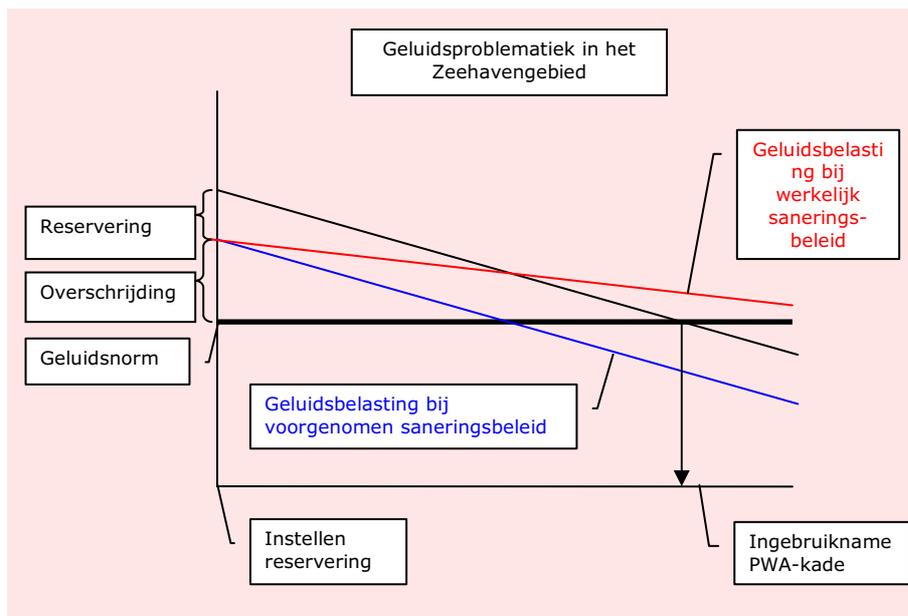
De rekenkamer concludeert dat er voor aanleg van de PWA-kade al geluidsoverschrijdingen waren. Aan het terugdringen van de geluidsoverschrijdingen is door provincie en Milieudienst (namens de gemeente Dordrecht) gewerkt. Om zeker te zijn van voldoende geluidsruijnte op het terrein aan de PWA-kade na of tijdens het saneringsprogramma van de grenswaarden, is er tevens een geluidsreservering gemaakt.

De rekenkamer heeft een lijst met toegekende geluidsvergunningen vanaf 1998 opgevraagd. Hierin is te zien dat er vanaf 1998 tot 2004 nog steeds nieuwe geluidsvergunningen zijn verleend, ondanks de overschrijdingen. Dit wordt onderkend door de Milieudienst. Die voegt hieraan toe dat de door nieuwe vergunningen veroorzaakte overschrijdingen op de grenswaarden verwaarloosbaar zijn, terwijl een dergelijke geluidsuitbreiding vaak van grote economische waarde is voor een bedrijf. De rekenkamer concludeert hieruit dat er reeds overschrijdingen waren, maar dat ondanks dit gegeven door de jaren heen nog steeds geluidsruijnte vergund.

Het feit dat een vergunning een marginaal effect heeft op de overschrijding van de grenswaarden, wordt naar inzicht van de rekenkamer teniet gedaan door het grote aantal vergunningen dat in de betreffende periode is verleend.

Wanneer het bedrijf Van der Lee een geluidsvergunning aanvraagt in het zeehavengebied, heeft de provincie de intentie om deze te verlenen. Omwonenden gaan echter in beroep tegen deze vergunningverlening. Dit mondt uiteindelijk in een rechtzaak uit, waarin de Raad van State uitspraak doet (juni 2004). De uitspraak luidt dat zodra er sprake is van een overschrijding, er geen extra economische activiteiten binnen de geluidszone mogen worden ondernomen. Dit betekent dat de provincie geen vergunning kan verlenen aan Van der Lee. Van der Lee probeert hierop aanspraak te maken op de geluidsreservering, bedoeld voor het terrein aan de PWA-kade. Hieruit blijkt de betrekkelijkheid van een geluidsreservering. Vanuit juridisch oogpunt kan iedere partij aanspraak maken op een reservering, ook al vestigt een partij zich niet in het gebied waar de reservering voor bedoeld is ("wie het eerst komt, wie het eerst maalt"). De reservering heeft dus geen enkele juridische status.

Uit de uitspraak van de Raad van State blijkt echter dat Van der Lee ook geen aanspraak kan maken op de reservering. Ondanks het nog niet in gebruik nemen van de gereserveerde geluidsruijnte zijn er al overschrijdingen op de grenswaarden van het gebied. Kortom, de geluidsreservering is "verdamppt". Dit had volgens het StAB (een onpartijdige deskundige instantie op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening) al bekend moeten zijn op het moment dat de eerste overschrijdingen plaats vonden 15 jaar geleden.



De rekenkamer concludeert hieruit dat er nooit geluidsräume gereserveerd had mogen worden. Allereerst omdat een reservering geen juridische status heeft. Ten tweede omdat het saneringsprogramma niet nauwgezet genoeg gevolgd werd door provincie en Milieudienst. Dit laatste wordt geïllustreerd in de bovenstaande figuur.

Achteraf blijkt dat de provincie, Milieudienst en de gemeente Dordrecht de Wet Milieubeheer niet zo streng interpreterden als de Raad van State achteraf deed. Hierdoor kan er op dit moment geen enkele geluidsvergunning afgegeven worden in het zeehavengebied. Eerst zullen de bestaande overschrijdingen moeten worden gesaneerd, en vervolgens zal er nieuwe geluidsräume moeten worden gecreëerd, alvorens er weer geluidsräume vergund kan worden.

Ten slotte plaatst de rekenkamer een kanttekening bij de sturing en coördinatie die tussen provincie en Milieudienst enerzijds en de gemeente anderzijds, heeft plaatsgevonden. Het is de rekenkamer bekend dat dit sinds de opspelende geluidsproblematiek geïntensiveerd is, maar uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de provincie en de Milieudienst niet altijd conform de belangen van de gemeente Dordrecht hebben gehandeld.

### 5.2.7 Rapportage en verantwoording aan de gemeenteraad

In de vergadering van de commissie Ruimtelijke Ontwikkeling geven ECO-Dordt en de VVD voor de start van het project al aan behoefte te hebben aan "een regelmatige terugkoppeling naar commissie en raad" (verslag vergadering 28 september 2000). Dit geeft, naar mening van de rekenkamer, duidelijk weer dat de gemeenteraad graag goed op de hoogte wil worden gehouden over de ontwikkelingen in het project.

Voor aanleg van de kade is naar de gemeenteraad gecommuniceerd dat de aanleg van de kade een vraaggerichte operatie was. Er waren twee bedrijven die de kade onmiddellijk na oplevering in gebruik zouden nemen. Na het afhaken van deze twee



partijen wordt het project een aanbodgerichte operatie: de kade wordt, op basis van adviezen van de stuurgroep, aangelegd voor nog onbekende bedrijven gericht op containertransport. De rekenkamer heeft geen ondertekende overeenkomsten of intentieverklaringen gezien met dergelijke bedrijven. De betrokken wethouder is daarvan op de hoogte, zo bevestigt de directeur Stadsontwikkeling. De gemeenteraad is niet op de hoogte gesteld van de overgang van een vraaggerichte naar een aanbodgerichte operatie. Wel is de gemeenteraad in december 2003 op de hoogte gebracht van de scopewijziging (containertransport) met betrekking tot het project.

De Rekenkamer heeft alle voortgangsrapportages doorgenomen. In de eerste voortgangsrapportage (september 2002) worden toezeggingen gedaan wat betreft het tijdstip van rapporteren. Deze toegezegde data zijn:

- De tweede voortgangsrapportage met maart 2003 als peildatum.
- De derde voortgangsrapportage met oktober 2003 als peildatum.

Er zijn dus nog twee voortgangsrapportages beloofd, kort na bovenstaande tijdstippen.

De werkelijke opgestelde voortgangsrapportages zijn:

- tweede voortgangsrapportage (juli 2003).
- derde voortgangsrapportage (december 2003).

De rekenkamer constateert dat de beloofde voortgangsrapportages zijn opgesteld, maar niet op de toegezegde data.

Daarnaast rijst de vraag of bovenstaande tussenrapportages wel naar de gemeenteraad zijn verstuurd. Om dit na te gaan heeft de rekenkamer alle raadsverslagen en commissiestukken uit de periode 2002-2005 erop nageslagen. Daarbij constateert de rekenkamer dat de voortgangsrapportage van september 2002 niet is behandeld. Dit bevreemdt de rekenkamer, aangezien de rapportage een voorblad bevat waarop staat dat deze rapportage wel behandeld zal worden. De voortgangsrapportage van juli 2003 is niet verstuurd aan de gemeenteraad of een commissie. De toegezegde voortgangsrapportage van december 2003 is verstuurd aan de commissie R&E en daar besproken.

Samenvattend zijn er dus twee voortgangsrapportages beloofd. In werkelijkheid zijn er drie opgesteld. Geen van de rapportages zijn echter op de beloofde tijdstippen opgesteld. Daarnaast is er één voortgangsrapportage niet naar de gemeenteraad verstuurd. In de voortgangsrapportages wordt aan alle beheersaspecten aandacht besteed.

Naast de verantwoording aan de gemeenteraad, heeft de rekenkamer ook de verantwoording aan de subsidieverschaffer, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, bekeken. In de subsidievoorwaarden van de HIP II-regeling (artikel negen) staat dat de subsidieontvanger jaarlijks een voortgangsrapportage aan de minister moet doen toekomen. Daarnaast moet er, binnen vier maanden na voltooiing van het project een financiële verantwoording aangeboden worden. Een verantwoordingsdocument is in oktober 2005 verstuurd.

Ten slotte zou er, wanneer er een grote wijziging optreedt in het project, onverwijld melding van moeten worden gemaakt aan de minister. Over geluidsproblematiek werd in oktober 2005 gerapporteerd aan de minister.



In de derde voortgangsrapportage (december 2003) worden voor het eerst in het project afwijkingen behandeld die tot op dat moment hebben plaatsgevonden. Daarbij wordt de achterstand op de planning aangeduid (vijf maanden). Deze rapportage is aan de gemeenteraad verstuurd. De rekenkamer vraagt zich echter af of de vertraging niet eerder gemeld had moeten worden. Volgens de planning had de kade immers opgeleverd moeten worden in oktober 2003, en in gebruik worden genomen in november 2003, terwijl pas in december 2003 wordt gerapporteerd over een vertraging van vijf maanden.

In de eindrapportage (oktober 2005) worden geen nieuwe afwijkingen genoemd. Wel wordt gezegd dat de officiële oplevering plaats vond in juni 2004. Het late opstellen van de eindrapportage heeft als reden dat de volledige voltooiing van het project pas geschiedt bij het beëindigen van de garantieperiode. In deze periode worden er nog gebreken aan het project verholpen. De oplevering zelf heeft niet geleid tot een tussentijdse rapportage.

De rekenkamer constateert dat er in totaal geen vertraging van vijf maanden was, maar van acht maanden. Dit verschil wordt in de eindrapportage niet verklaard. Deze



rapportage is overigens niet aan de gemeenteraad verstuurd. Kortweg constateert de rekenkamer dus dat de wethouder de gemeenteraad nog niet op de hoogte gesteld heeft van het feit dat de kade acht maanden te laat is opgeleverd.

De rekenkamer concludeert dat er sinds december 2003 geen rapportage meer aan de gemeenteraad is verstuurd. Dit is duidelijk te weinig als men daarbij de concrete vraag om informatieverschaffing van de gemeenteraad bekijkt.

De eindrapportage wordt tevens gebruikt als



eindverantwoording. Het bevat ook een accountantsverklaring, opgesteld door Deloitte & Touche. Het is naar mening van de rekenkamer onmogelijk over resultaten en effecten te verantwoorden, daar deze er niet zijn. Deze verantwoording is nog niet verstuurd naar de gemeenteraad, hoewel deze reeds in oktober 2005 is opgesteld.

Naast een verantwoording verwacht de rekenkamer een evaluatie waarin de projectorganisatie terugkijkt op het project en daar lering voor de toekomst uit trekt. Hierdoor zouden problemen uit dit project in de toekomst voorkomen kunnen worden in soortgelijke andere projecten. Aan dit aspect is in het geheel geen aandacht aan besteed. De rekenkamer betreurt het dat uit een project, dat op verschillende fronten fout is gelopen, geen lering wordt getrokken voor toekomstige projecten.

### 5.3 Samenvatting en conclusie

Wanneer de rekenkamer de documenten gerelateerd aan de voorbereiding van het project in ogenschouw neemt, is het van oordeel dat de doelstellingen van het project vanuit een economische visie zijn geformuleerd, maar dat aan het opstellen van documenten geen aandacht is besteed. Zo ontbreken bijvoorbeeld een probleemanalyse, een marktanalyse, een risicoanalyse, en een adequate tijdsplanning. Daarnaast is er in de voorbereiding geen projectorganisatie ingesteld, en is geen projectleider niet op basis van een selectieprocedure gekozen.

De rekenkamer constateert dat er in de voorbereiding van het project aan belangrijke aspecten van projectmanagement geen aandacht is besteed. De rekenkamer kan zich voorstellen dat tijdsgebrek, als gevolg van het willen binnenhalen van de subsidie, hier debet aan is. Door het willen binnenhalen van een subsidie ter financiering van een project, is het project slecht voorbereid.

De gevolgen van een slechte voorbereiding zijn in dit project op enkele plaatsen duidelijk aan te wijzen. Zo had met het opstellen van een risicoanalyse de geluidsproblematiek voorzien kunnen worden, en had men door middel van een marktanalyse met een negatieve marktontwikkeling rekening kunnen houden. Onverwachte ontwikkelingen kunnen zich altijd voordoen en zijn niet geheel voorspelbaar. Dat is een goede reden om een risicoanalyse en marktanalyse te actualiseren, juist voordat grote verplichtingen worden aangegaan, zeker wanneer die jaren oud zijn. Nu kwamen de geluidsproblematiek en het afhaken van twee geïnteresseerde partijen als een verrassing voor de gemeente. Ook de geluidsproblematiek vindt zijn oorsprong in de voorbereiding: de gereserveerde geluidsruimte heeft enkele geen juridische status, waardoor deze geluidsruimte door ieder ander bedrijf in het zeehavengebied opgeëist kan worden. Daarnaast werd het saneringsprogramma niet goed uitgevoerd door de Milieudienst en de provincie, waardoor de geluidsoverschrijdingen nog steeds niet weggewerkt waren.

De rekenkamer heeft ook bekeken of de gemeenteraad voldoende op de hoogte is gesteld van de ontwikkelingen omtrent het project. Commissieleden hebben in de commissievergadering Ruimtelijke Ontwikkeling van 28 september 2000 nadrukkelijk aangegeven behoefte te hebben aan veel informatie over dit project. De rekenkamer constateert dat er tijdens het project voortgangsrapportages zijn opgemaakt. Deze zijn

echter niet op regelmatige basis naar de gemeenteraad verstuurd, noch op regelmatige basis opgesteld. Gezien het nadrukkelijke verzoek van de gemeenteraad, en de manier van informatievoorziening over andere projecten, stelt de rekenkamer dat er minimaal tweemaal per jaar gerapporteerd moet worden. Aannemende een doorlooptijd van het project van ruim drie jaar, zou er zesmaal aan de raad moeten worden gerapporteerd. De Rekenkamer constateert dat er tweemaal aan de gemeenteraad is gerapporteerd.

Daarnaast zijn in de voortgangsrapportages de afwijkingen in het project niet voldoende vroegtijdig aangegeven en verklaard. Zo wordt een vertraging van vijf maanden pas vermeld op het moment dat het project al gerealiseerd had moeten zijn volgens de planning. De rekenkamer heeft een eindverantwoording van het project aangetroffen. Deze is niet nog verstuurd naar de gemeenteraad, maar wel naar de subsidieverstrekker: het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Rekenkamer oordeelt dat de gemeenteraad onvoldoende is geïnformeerd over het project PWA-kade.

In de subsidieaanvraag worden duidelijke resultaten en effecten genoemd. Deze aanvraag is echter niet verstuurd aan de gemeenteraad.

Op basis van documenten die naar de gemeenteraad zijn gegaan kan geen uitspraak over effectiviteit worden gedaan. Daarnaast is het niet mogelijk resultaten en effecten te verantwoorden indien deze nihil zijn. De effectiviteit van het project is dus nihil, daar er geen resultaten zijn.

De rekenkamer oordeelt dat de gemeenteraad over het algemeen slecht geïnformeerd is over activiteiten, resultaten en effecten. Ook stelt de rekenkamer dat de activiteiten van het project zijn vervuld, maar dat het geen resultaten en effecten heeft gegenereerd. Dit is een gevolg van een slechte voorbereiding, wat op haar beurt weer voortkomt uit de tijdsdruk om een subsidieverlening te krijgen.

## 5.4 Samenvatting rapport RHV (Erasmus Universiteit)

De rekenkamer heeft onderzoeksbureau RHV (Erasmus Universiteit) opdracht gegeven onderzoek te doen naar het ontwikkelingsproces van de kade en de belangrijkste knelpunten daarbij, de gebruikte onderzoeken voor de beslissing tot aanleg van de kade, en de huidige mogelijkheden van de kade en de daarbij verwachte opbrengsten. Hier volgt een samenvatting van hun rapport.

Het besluit om de PWA-kade aan te leggen is op verschillende documenten gebaseerd. Één van de eerste documenten is het onderzoek van Buck Consultants in 1995. Hieruit blijkt dat er kansen zijn voor een kade ten behoeve van nieuw te vestigen "natte bedrijvigheid", hoewel er concurrentie is van Moerdijk en Venlo.

De voorbereidingen van het project gingen gebukt onder een grote tijdsdruk. Op 10 juli 2001 is het definitieve besluit genomen om het volledige bedrag benodigd voor de aanleg beschikbaar te stellen.





Een ander document dat heeft bijgedragen aan de beslissing tot aanleg is een exploitatieoverzicht. Het exploitatieoverzicht laat een positief resultaat zien van € 170.000 positief na een disconteringtermijn van 40 jaar. De berekening van het resultaat is echter niet correct, en het overzicht bevat een inconsistentie. Wanneer dit gecorrigeerd is, bedraagt de netto contante waarde € 63.000 negatief. Gezien de orde van grootte van de investering en de disconteringtermijn, is dit verschil niet onoverkomelijk. Opmerkelijk is wel dat de verdisconteerde verwachtingswaarde negatief is, in plaats van positief. Eventuele neveneffecten zouden de aanleg van de kade prima kunnen rechtvaardigen, maar de gemeenteraad heeft de aanleg van de kade goedgekeurd op basis van beperkte en te positief gestemde informatie en een paar betwistbare uitgangspunten. Op basis van verschillende aannames heeft RHV (Erasmus Universiteit) de berekening uitgewerkt. Deze berekening bevat 2 positieve uitkomsten, en 10 negatieve. Dat duidt op gevoeligheid voor aannames die in de voorstellen niet is opgenomen.

Voor het inschatten van de economische effecten van de PWA-kade wordt gebruik gemaakt van de OEEI-methodiek. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte effecten. Naar de mening van RHV (Erasmus Universiteit) schetst de gemeente Dordrecht wat betreft de inschatting van directe effecten een te gunstig beeld. Daarnaast zullen de indirecte effecten van de PWA-kade erg beperkt zijn. De kade leidt derhalve tot het handhaven van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor een bepaalde soort bedrijven, maar daar blijft het bij. Geconcludeerd kan dus worden dat het geschetste beeld over de effecten van de PWA-kade te positief was, en niet reëel.

Het gemeentebestuur had op het moment van de definitieve goedkeuring van de kadeaanleg op de hoogte kunnen zijn van een mogelijk probleem met geluidsbelasting in het Dordtse zeehavengebied. Op dat moment was echter niet ingeschat dat er zo streng zou worden omgegaan met geluidsoverschrijdingen. De geluidsproblematiek had veel eerder bij de gemeenteraad bekend kunnen zijn. Reeds in januari 2002 wordt in een de 'Structuurvisie zeehaven Dordrecht' een beeld geschetst van de geluidsproblematiek in Dordrecht. Aannemende dat de informatie uit dit rapport korte tijd hiervoor ook al beschikbaar was, had de gemeenteraad haar besluitvorming hierop aan kunnen passen.

De huidige netto contante waarde van de kade bedraagt € 4.711.809. In beginsel zijn de al gemaakte kosten verloren ('sunk costs'). De waarde geeft daarmee een indicatie van de maximaal gerechtvaardigde investeringen om de geluidsproblematiek op te lossen. Dit impliceert dat wanneer de kosten voor de aanpak van de geluidsproblematiek en eventuele additionele kosten voor ingebruikname van de kade niet al te hoog oplopen, het aan te raden is om door te gaan met zoeken naar geïnteresseerde bedrijven voor vestiging aan de kade, mits de geluidsproblematiek binnen afzienbare tijd is opgelost.

## 5.5 Schematische weergave conclusies

In Hoofdstuk 2 hebben we het normenkader uiteengezet en geoperationaliseerd. Dit normenkader is gehanteerd bij het beschrijven en analyseren van het project Amstelwijk. Het onderzoek is gericht op het vinden van kritische succes- en faalfactoren. Om daar inzicht in te krijgen heeft de rekenkamer op basis van bovenstaande bevindingen de normen gescoord. Die scores hebben geen absolute waarde maar drukken uit wat er is aangetroffen en maken kwalitatieve vergelijking mogelijk. In schematische vorm weergegeven leiden bovenstaande bevindingen tot de volgende conclusie:



Goed	Matig	Onvoldoende	Slecht	Geen Oordeel
				X

1. Welke doelstellingen hebben het college en de raad vooraf opgesteld bij het opstarten van economische projecten?

Norm	Omschrijving	PWA-kade
1	Uit het plan van aanpak moet blijken welke activiteiten worden uitgevoerd en welke resultaten en effecten gerealiseerd moeten worden.	
2	Er wordt in een vooropgesteld plan van aanpak uiteengezet wat de samenhang is tussen de te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten.	
3	De te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten dienen meetbaar, tijdsgebonden en consistent te worden geformuleerd.	

2. In hoeverre zijn deze doelstellingen gerealiseerd?



- 4 Er moet een verantwoording zijn waaruit blijkt welke activiteiten zijn uitgevoerd en welke resultaten en effecten zijn gerealiseerd



3. Wat zijn de effecten op werkgelegenheid, economische activiteiten, investeringen en groei van ondernemingen van deze economische projecten?

- 5 Er wordt in een verantwoording aannemelijk gemaakt dat er daadwerkelijk een samenhang was tussen de activiteiten, resultaten en effecten

X

- 6 De verantwoorde activiteiten, resultaten en effecten zijn betrouwbaar, consistent en tijdig van aard."

X

4. Op welke wijze willen het college en de raad projecten uitvoeren?

- 7 Er is een probleemanalyse uitgevoerd waarin duidelijk wordt gemaakt waarom het project het probleem (gedeeltelijk) op kan lossen



- 8 Doelstellingen (resultaten en effecten) zijn vanuit een economische visie van de gemeente geformuleerd



5. Hoe is het project PWA-kade uitgevoerd?

- 9 Vooraf is er een risicoanalyse uitgevoerd.



- 10 Vooraf aan een project dient er een selectie plaats te vinden waarbij een projectleider wordt gekozen, dit ter beoordeling van de ambtelijk opdrachtgever. Deze projectleider dient daarnaast te voldoen aan de gestelde functie-eisen.



- 11 Er dient een marktanalyse te zijn waarin aandacht wordt besteed aan de vraag naar het product en het concurrerende aanbod.



12 Een tijdsplanning is opgesteld met mijlpalen.



13 Aan het einde van elke fase wordt een beslisdocument aangeboden aan de gemeenteraad waarin de te ondernemen activiteiten voor de volgende fase zijn omschreven en een verantwoording wordt gegeven voor de afgesloten fase.



14 De betrokken actoren zijn in kaart gebracht (omgevingsanalyse) en geanalyseerd is welke rol elke actor vervult.



15 Een acquisitieplan is opgesteld en uitgevoerd.



16 De gemeenteraad wordt op regelmatige basis geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages. Deze regelmaat dient vastgelegd te zijn.



17 Afwijking van de oorspronkelijke planning wordt gerapporteerd.



18 In de rapportages wordt aandacht besteed aan de beheersaspecten tijd, financiën, kwaliteit, informatie en organisatie.



19 Na oplevering van het project is er een eindevaluatie uitgevoerd.





## 6. Herinrichting Statenplein en omgeving

In dit hoofdstuk zal een algemene beschrijving van het project worden gegeven in de eerste paragraaf. Vervolgens zullen de bevindingen van het onderzoek worden besproken, verdeeld over verschillende thema's van de projectopzet. Ten slotte worden in de laatste paragraaf de samenvatting en conclusies gegeven.

### 6.1 Oude binnenstad komt tot leven

Het gebied rondom het Statenplein is vele jaren lang hét gespreksonderwerp in Dordrecht geweest. Het Saneringsplan Binnenstad Dordrecht 1969, waarin het Statenplein is geprojecteerd als een parkeerplaats gelegen aan een doorgaande ontsluitingsroute, is het eerste document dat de rekenkamer over het Statenplein heeft gevonden.

Het voert naar de mening van de rekenkamer te ver om alle discussies en plannenmakerij over het Statenplein en binnenstad als regionaal koopcentrum in dit onderzoek te noemen. Om het onderzoek af te bakenen is daarom gekozen voor de (her)start van het Herinrichtingproject in 1994. Gemeentebestuur, winkeliers en inwoners van Dordrecht vinden dat het voor de binnenstad "twee voor twaalf" is. De deplorabele situatie rond het Statenplein, de vele onuitgevoerde plannen en de voelbare concurrentie tussen het kernwinkelgebied Dordrecht en de koopcentra in en buiten de regio noodzaakt tot actie.

In 1994 slaan de gemeente en enkele eigenaren van winkelketens (Vendex en Achmea) de handen ineen en geven het bureau HD Planconcept opdracht een analyse te maken van het kernwinkelgebied. De belangen komen samen wanneer de gemeente opteert voor een versterking van de economische positie van de binnenstad en de eigenaren van winkelketens juist voor de keuze staan om hun winkelpanden te upgraden en grote investeringen te doen.

HD Planconcept presenteert in augustus 1994 naast een analyse van het winkelgebied ook een visie over functionele en logische looproutes, aantrekkelijke winkels in het midden en middenhoge marktsegment en versterking van het verblijfsklimaat in de vorm van een uitbreiding van de horeca aan de Voorstraat in relatie met het Scheffersplein.

Spoedig na het verschijnen van een tweede rapport van HD Planconcept (april 1995) vinden betrokken partijen, gemeente en vastgoedeigenaren/winkeliers, dat de stedenbouwkundige kant te veel nadruk heeft gekregen en dat er dringend behoefte is om te beschikken over een integrale visie voor de binnenstad. Het bureau BRO Adviseurs krijgt daarom opdracht om een Ondernemingsplan voor de binnenstad op te stellen.

Het Ondernemingsplan Binnenstad Dordrecht, 'ruimte voor kwaliteit', van oktober 1995 is dan ook veel omvattender en schetst onder andere een beeld van een gewenst profiel, gebruik en beleving van de binnenstad.

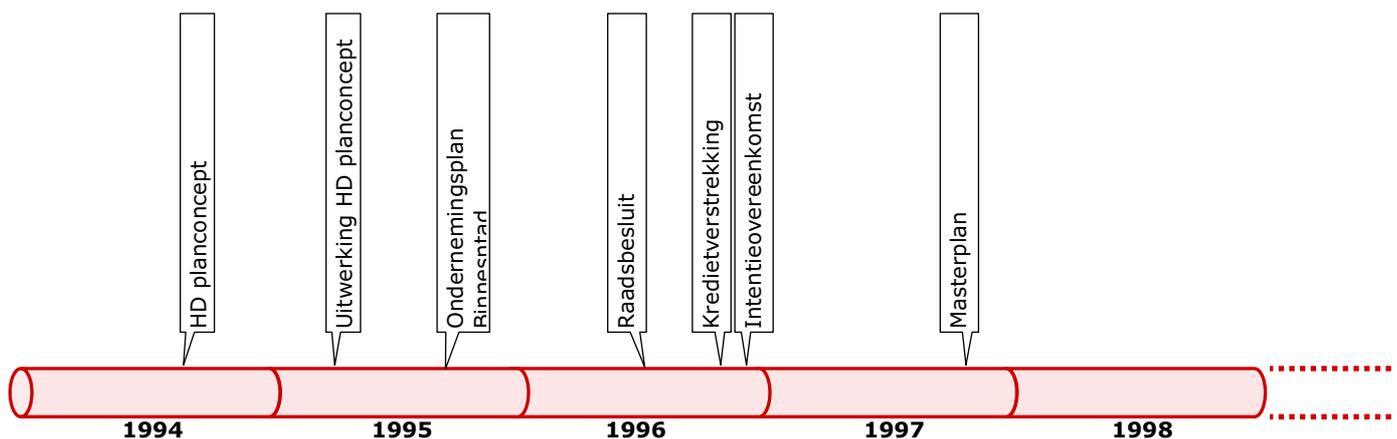
Centraal doel van het Ondernemingsplan: "versterking van de economische positie van de binnenstad door kwaliteit te leveren in de detailhandel, de horeca, de openbare ruimte en de bereikbaarheid, etc." Deze kwaliteitsversterking dient te leiden tot hogere koopkrachtbinding van de lokale bevolking en vanuit de regio, versterking van het uitgaans- en verblijfsklimaat en van de werkgelegenheid.

De gemeenteraad neemt over de uitwerking van voornoemde plannen, met overgrote meerderheid op 2 juli 1996 een historisch besluit. Voor het plangebied Herinrichting Statenplein dat het Statenplein, de Drievriendenhof, de locatie V&D warenhuis, de Tolhuisbrugstraat, de (Korte) Kolfstraat, de Nieuwstraat, de Sarisgang en de locatie C&A/HEMA en omgeving omvat, wordt uitgegaan van de volgende programmatische uitgangspunten:

- de nieuwbouw en verbouw van totaal 20.000 m<sup>2</sup> winkeloppervlakte;
- de openbare ruimte, w.o. Statenplein en Sisarijs- of Sarisgang;
- de branchering: winkelruimte in het midden- en middenhoge segment;
- het creëren van een fietsenstalling, etc.;

In het gemeenteraadsbesluit van 12 januari 1999 wordt unaniem ingestemd met de (totaliteit van de) plannen voor het Statenplein. Het duurt tot november 1999 voordat de gemeenteraad van Dordrecht met de vaststelling van de samenwerkings-/realiserings-/koopovereenkomst met Multivesta uiteindelijk de start geeft tot de daadwerkelijke herinrichting van het Statenplein.

De complexiteit van het herinrichtingproject met veel belanghebbenden (gemeente, burgers, winkeliers, vastgoedeigenaren), de hoogte van de investeringen, de last van vele jaren plannen maken en de politieke daadkracht/geloofwaardigheid noodzaken opnieuw tot zorgvuldig handelen. Uitwerking en communicatie van/over de programmatische uitgangspunten en het maken van heldere afspraken met private partijen zoals vastgoedeigenaren (PPS), winkeliers alsmede de communicatie met omwonenden van het Statenplein vergen bij elkaar ruim drie jaar.





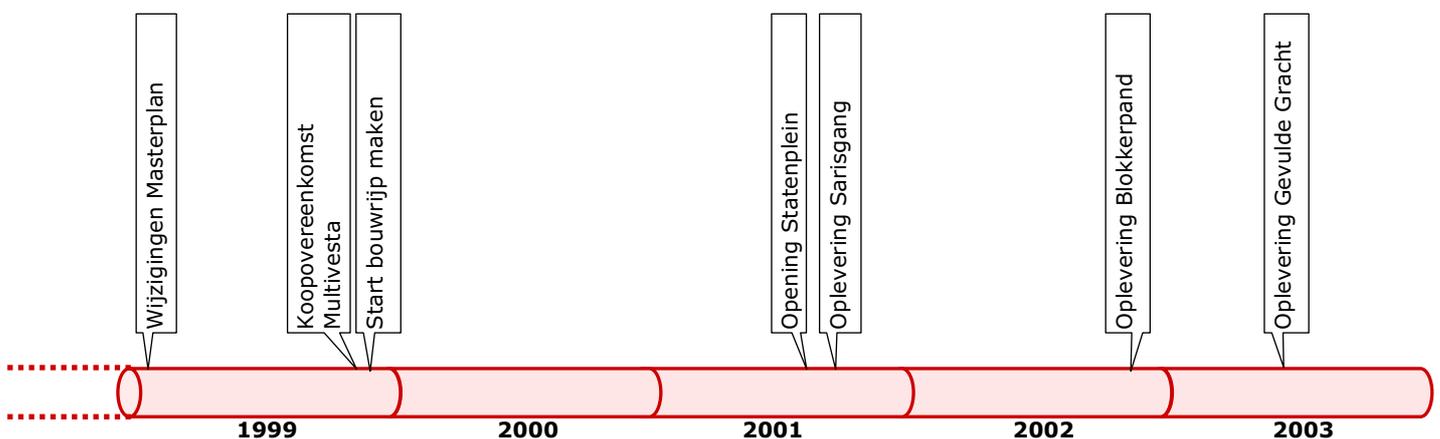
De Gemeente Dordrecht investeert in de herinrichting Statenplein e.o. ruim € 11 miljoen euro, terwijl de marktpartijen volgens de projectleider ten minste € 100 miljoen investeren.



Naast het vaststellen van een voorbereidingsbesluit bestemmingsplan Statenplein e.o. (maart 1998) is onder meer een Brancheringscommissie (onder voorzitter van de projectleider) ingesteld om te adviseren over de branchesamenstelling en het kwaliteitsniveau van winkels en winkel(ketens) in het (kern)winkelgebied. De Brancheringscommissie heeft de gemeenteraad in februari 2000 een bindend advies gegeven voor de samenstelling (branchering) aan het Statenplein en omgeving.

De deelprojecten van de herinrichting van het Statenplein en omgeving zijn overigens in onderdelen en gefaseerd opgeleverd. Eerst de nieuwbouw op het Statenplein in september 2001 en de zogenaamde afzoomwinkels aan de westzijde van de Kolfstraat en Woerdenbach en de overdekte fietsenstalling medio 2001/begin 2002). En later, eind 2002, het 'Blokkerpand', inclusief de woningen. De "Gevulde Gracht" is in mei 2003 opgeleverd. De herontwikkeling van de Drievriendenhof en de Tolbrugstraat is vooral een particulier initiatief geweest, dat begeleiding van de gemeente heeft gevraagd. De openbare ruimten van de Sarisgang en omgeving zijn vanaf het 3<sup>e</sup> kwartaal 2001 tot 2003 opgeleverd. De weekmarkt is in september 2002 van het Scheffersplein verhuisd naar het Statenplein.

De opening van het Statenplein door wethouder C. Sas op 12 september 2002 wordt gezien als een belangrijke mijlpaal in de geschiedenis van de gemeente Dordrecht.



## 6.2 Bevindingen Herinrichting Statenplein e.o.

In deze paragraaf zullen de bevindingen van de rekenkamer worden besproken. Deze bevindingen worden verdeeld in verschillende thema's waarop zij betrekking hebben.

### 6.2.1 Doelstellingen Herinrichting Statenplein

De rekenkamer heeft getracht aansluiting te zoeken tussen de doelstellingen van het project Herinrichting Statenplein en het algemeen economisch beleid van de gemeente Dordrecht. Er blijkt echter geen enkele informatie te vinden over een geformuleerd "algemeen economisch beleid" van de gemeente Dordrecht. Navraag bij de huidige programmamanager Economie heeft ook geen informatie opgeleverd over een samenhangende economische visie voor de gemeente. Dat is vreemd omdat in de nota "Een hart voor de stad" van de dienst Stadsontwikkeling van oktober 1995 wel wordt verwezen naar één van de speerpunten van het economisch beleid van Dordrecht: *"het behouden en versterken van de binnenstad van Dordrecht als regionaal koopcentrum"*.

Enorm veel plannen, rapporten, nota's en besluiten heeft de rekenkamer doorgeworsteld om doelstellingen voor de herinrichting van het Statenplein en omgeving traceren. Het blijkt dat na eerdere teleurstellingen met de herinrichting, onder meer in de begin jaren 1990 (keuze architect), is gekozen voor een proces van "kleine stapjes" (incrementeel). De verschenen nota's, rapporten, besluiten en samenwerkingsovereenkomst (PPS) zijn als 'dakpannen' over elkaar heen gelegd. Daarin komen activiteiten, resultaten en te realiseren effecten verspreid aan de orde. Een samenhangend plan van aanpak voor de herinrichting van het Statenplein met eenduidige toelichtingen/onderbouwingen van de activiteiten, resultaten en effecten ontbreekt echter. De projectleider Statenplein bevestigt dit beeld.

De rekenkamer constateert dat feitelijk alleen in het Ondernemingsplan Binnenstad van oktober 1995 het doel voor de herinrichting wordt genoemd, namelijk "de versterking van de economische positie van de binnenstad door kwaliteit te leveren: in de detailhandel, in de horeca, in de openbare ruimte en de bereikbaarheid". Deze kwaliteitsversterking moet volgens het plan leiden tot de volgende effecten:

- hogere koopkrachtbinding van de lokale en vanuit de regio;
- versterking van het uitgaans- en verblijfsklimaat;
- en versterking van de werkgelegenheid.

De uitwerkingen en de toelichtingen in het Ondernemingsplan Binnenstad Dordrecht (1995) van herinrichtingactiviteiten, resultaten en effecten zijn uiterst summier te noemen. Opvallend is dat ook in de verdere plannen en uitwerkingen tot de daadwerkelijke start van de herinrichting ultimo 1999 nauwelijks aandacht meer is voor samenhang tussen activiteiten en beoogde effecten, bijvoorbeeld de werkgelegenheidsdoelstelling van 1050 arbeidsplaatsen.

Juist omdat er zoveel plannen en rapporten zijn geproduceerd, heeft de rekenkamer het initiatief genomen om de beoogde activiteiten, resultaten en effecten zelf op een rij





te zetten om zo toch een beeld te krijgen van de doelstellingen en de beoogde effectiviteit van het project Herinrichting Statenplein.

Beoogde activiteiten	Beoogde resultaten	Beoogde effecten
Herontwikkeling 20.000 m <sup>2</sup> winkelloppervlakte (verbouw en nieuwbouw)	Een aantrekkelijk en gevarieerd winkelaanbod (hoger kwaliteitssegment) dat leidt tot meer kapitaalkrachtige bezoekers aan de binnenstad (niet gekwantificeerd).	Versterking van de economische positie via hogere koopkrachtbinding eigen inwoners van 58% (= € 226 miljoen) naar 65%, uitbreiding, inclusief regio, van omzet non-food van 21% (= € 32,5 miljoen) naar 30% en verhoging ook het gemiddelde omzetriveau van f 5.900 per m <sup>2</sup> vvo naar f 7.000 en meer (rapport HD-Planconcept). Volgens het Ondernemingsplan valt een toename van de werkgelegenheid te verwachten met 1050 arbeidsplaatsen.
Realisering 29 woningen (appartementen)	De woningen boven de winkels vergroot het woningaanbod en leidt tot verlevendiging van het Statenplein e.o. in de avonden. De aanwezigheid van "sociale ogen" (Veiligheid Effectrapportage 1998 niet gekwantificeerd)	Bijdrage in de terugdringing van de lokale en regionale woningbehoefte (29 woningen nota Wonen van SO-maart 1993) en de toename van de veiligheid rondom het Statenplein (niet gekwantificeerd in rapport Veiligheid Effectrapportage).
Herinrichting openbare gebied Statenplein e.o.	Een aantrekkelijker en autoluw Statenplein e.o. leidt tot versterking van uitgaans- en verblijfsklimaat en meer bezoekers aan de binnenstad (niet gekwantificeerd).	Versterking koopkrachtbinding (zie hiervoor).

Realisering overdekte en bewaakte fietsstalling (600 fietsen)	Een (bewaakte) fietsstalling uit oogpunt van aanvullende kwaliteit en diefstalpreventie en voldoende penetratie in binnenstad dicht bij bestemming en leidt tevens tot meer bezoekers aan de binnenstad (niet gekwantificeerd).	Verbetering veilige bereikbaarheid binnenstad (niet gekwantificeerd).
---	---	---

Verplaatsing weekmarkt (180 kramen)	Opheffing van de dislocatie Scheffersplein en een bijdrage aan de upgrading binnenstad dat leidt tot meer bezoekers (niet gekwantificeerd).	Versterking koopkrachtbinding, c.a. en toename werkgelegenheid (zie hiervoor).
-------------------------------------	---	--



### 6.2.2 Realisering doelstellingen Herinrichting Statenplein e.o.

De succesverhalen over de herinrichting van het statenplein hebben de rekenkamer geprikkeld om, zij het met enige moeite, de gerealiseerde doelstellingen van de herinrichting van het Statenplein te achterhalen. In de rapportages komen verbrokkeld en partieel resultaten en effecten aan de orde. Voor het project Herinrichting Statenplein is geen eindverantwoording opgesteld. Met behulp van het aanvullende documentenonderzoek en gevoerde gesprekken met de ambtelijke opdrachtgever (Programmabureau Binnenstad), de ambtelijk opdrachtnemer (Project management) en de projectleider heeft de rekenkamer ten dele de gerealiseerde activiteiten, resultaten en effecten in kaart gebracht. Het Sociaal Geografisch Bureau publiceert informatie over de binnenstad. Deze publicaties zijn echter niet gemakkelijk te relateren aan het project Statenplein. De rekenkamer heeft wel gebruik gemaakt van deze informatie.

gerealiseerde activiteiten	gerealiseerde resultaten	gerealiseerde effecten
Herontwikkeling 20.000 m2 winkeloppervlakte	Het Statenplein, in 2003 door de Nederlandse Raad van Winkelcentra uitgeroepen tot het best ontwikkelde nieuwe winkelcentrum van Nederland, heeft geleid tot een toeneming van 43.000 bezoekers in oktober 2000 naar	Het Statenplein heeft volgens de jury NRW aantoonbaar de marktpositie behouden en versterkt. SGB-febr. 2005: vergeleken met 1999 vindt 56% van de Dordtenaren Dordrecht aantrekkelijker; het beeld van de binnenstad

52.000 bezoekers per september 2001 (20%) en per 2003 een toename met 33%.

is verbeterd. Over koopkrachtvermeerdering, c.a. is geen informatie beschikbaar. In de periode 1997-2003 is de werkgelegenheid volgens SGB bedrijvenregisters met circa 400 personen toegenomen.

Realisering 29 woningen

Bij de opening van het Statenplein memoreerde wethouder Sas dat de levendigheid in de binnenstad is toegenomen door het realiseren van 29 koopappartementen boven de winkels.

Het aantal woningzoekenden is met de realisering van de 29 woningen afgenomen. De Dordtse bevolking in de binnenstad voelt zich veiliger dan 5 jaar daarvoor: 6,1 in 1999 naar 6,7 in 2005 (SGB-sept.2005).

Herinrichting openbare gebied Statenplein e.o.

De aantrekkelijkheid en de autoluwheid van het Statenplein e.o. heeft geleid tot langer verblijf in de stad, ruimer gebruik van horecagelegenheid en meer bezoekers (ook van buiten Dordrecht) aan de binnenstad (SGB-enquete/evaluatie-onderzoek-2004).

Winkelende bezoekers aan de binnenstad zijn vooral van buiten Dordrecht toegenomen (21% in 1997 naar 33% in 2004). Hiervan is 10% van buiten de regio Drechtsteden. Het horecabezoek is van 31% in 1997 naar 49% in 2004 toegenomen. (SGB-2004)

Realisering fietsenstalling (600 fietsen)

Oplevering overdekte en bewaakte fietsenstalling in samenwerking met private partij (V&D).

Bezoekers aan de binnenstad achten het veiliger dan 5 jaar geleden (SGB-febr.2005).

Verplaatsing weekmarkt

De verplaatsing van de weekmarkt is voor de Dordtse inwoners naar tevredenheid gerealiseerd. De nieuwe situatie wordt ook door de marktkoopliden als positief ervaren. De SGB

Bezoekers aan de binnenstad geven in februari 2005 aan (SGB 2-2005) dat 7% veel meer is gaan besteden en 26% iets meer. De overige bezoekers aan de markt zegt ongeveer

geeft aan dat meer bezoekers de binnenstad hebben bezocht. De Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel heeft de Dordtse weekmarkt overigens uitgeroepen tot de "Beste markt van Nederland 2002".	hetzelfde te besteden. Opvallend is dat 33% van de marktkoopliden aangeven dat de omzet, extra uren lonend, is toegenomen. T.a.v. de werkgelegenheidsaspect zie onder deelproject Herontwik-keling winkeloppervlakte.
--	---



De rekenkamer merkt over de behaalde effecten het volgende op.

- **Versterking en behouden (winkel)marktpositie:**  
De rekenkamer stelt vast dat er bij de burgers, experts (NWR: prijs voor beste winkelcentrum Nederland 2003) en in de media veel waardering is voor de herinrichting van het Statenplein e.o.
- **Werkgelegenheid:**  
het Ondernemingsplan van oktober 1995 gaat uit van een werkgelegenheid-effect van 1050 personen. Volgens SGB (2-2005) is op grond van de bedrijvenregisters de werkgelegenheid in de periode 1997-2003 met 400 personen toegenomen. Vanwege het ontbreken van een tijdsplanning voor het behalen van dit effect is niet te achterhalen of en wanneer dit effect gerealiseerd moest worden.
- **Versterking koopkrachtbinding, c.a.:**  
Over hogere koopkrachtbinding, omzetsuitbreidingen, e.d. is geen informatie beschikbaar. Wel blijkt uit SGB-onderzoek dat 33% van de marktkoopliden zeggen dat de omzet is toegenomen.
- **Veiligheid:**  
In de binnenstad wonen de meeste bewoners, die zich wel eens onveilig voelen (41%). Uitgedrukt in een rapportcijfer waarderen de inwoners van Dordrecht de veiligheid in hun buurt met een 6,7. Ten opzichte van 1999 met een 6,4 een verbetering (SGB september 2005). Volgens het SGB ervaren de bewoners in Dordrecht in 2005 duidelijk minder dreiging, zoals bedreiging, dronken mensen op straat, lastig worden gevallen, gewelddelicten, drugsoverlast, tasjesroof, dan in 1999/2001, namelijk met een dalende indicatiescore van 1,2 terwijl dit 1,6 was.
- **Levendigheid:**  
of de levendigheid rondom het plein in de avonduren is toegenomen en of dit heeft geleid tot de gesignaleerde afnamen van het aantal berovingen, kan de rekenkamer niet vaststellen.

### 6.2.3 Projectorganisatie

Een duidelijk en herkenbaar project biedt de gemeente de mogelijkheid om een gemeentelijk probleem op te lossen. Het is daarbij eerst van belang een probleemanalyse te maken om inzicht te krijgen wat nu het werkelijke probleem is en hoe dit probleem op projectbasis kan worden opgelost. Taken, verantwoordelijkheden



en bevoegdheden van de projectorganisatie dienen daarbij duidelijk gedefinieerd te zijn, mede in verhouding tot de staande (lijn)organisatie. Ook de selectie en de keuze van de projectleider en een goede tijdplanning met mijlpalen zijn hierbij van essentieel belang.

### Probleemanalyse

Voor het project Herinrichting Statenplein e.o. is geen specifieke probleemanalyse gemaakt. Mede op aanwijzing van de projectleider Statenplein is de rekenkamer op zoek gegaan naar documenten, die als probleemanalyse kunnen dienen.

Helaas moet de rekenkamer constateren dat er geen integrale probleemanalyse is, waarin de ernst van de problemen (integraal) wordt beschreven en waartoe dat leidt als er niets wordt gedaan. Delen van de rapporten 'Visie op ruimtelijk-economische structuur kernwinkelgebied' en het 'Ondernemingsplan Binnenstad' beschouwt de rekenkamer als eerste aanzetten tot een risicoanalyse.

### Selectie en keuze projectleider

De gemeente Dordrecht kent geen document, waarin de selectie dan wel keuze voor het aanstellen van een projectleider is vastgelegd. De projectleider Statenplein heeft te kennen gegeven niet op de hoogte te zijn van een selectie en keuze procedure voor het projectleiderschap Statenplein e.o.

Ook het hoofd Stadsontwikkeling zegt niet te kunnen beoordelen welke afwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de selectie en keuze van de projectleider Statenplein, omdat de realisatie van het project Statenplein e.o. voor zijn aanstelling als hoofd Stadsontwikkeling heeft plaatsgevonden.

De waarderende woorden van de voorzitter van de gemeenteraad aan het adres van de projectleider Statenplein, gedaan tijdens de raadsvergadering van 12 januari 1999, zeggen wel iets over de keuze voor en de competenties van de projectleider Statenplein.

### Tijdplanning met mijlpalen

Om een project tijdig te laten verlopen en te beheersen is het van belang om een tijdplanning op te stellen met de belangrijkste mijlpalen. Er zijn voor het project Herinrichting Statenplein e.o. verschillende tijdplanningen opgesteld en met de gemeenteraad meerdere malen gecommuniceerd. Onder meer in november 1997 bij de vaststelling van het 'Masterplan Statenplein', de planvorming in de raadsvergadering van januari 1999 en verschillende kwartaalrapportages van het Project management.

De rapportage 'Samenvatting stand van zaken' Statenplein van Project management van 5 januari 2000 kent een gedetailleerde planning met verschillende ijkpunten/mijlpalen en meldt het bouwrijp maken van het terrein rondom het Vendex-

gebouw in november 1999 en de oplevering van de nieuwbouw in het 3<sup>e</sup> kwartaal 2001 en de oplevering van het volledig openbaar gebied in het 2<sup>e</sup> kwartaal 2002.

#### 6.2.4 Beheersing project Herinrichting Statenplein

Gewijzigde omstandigheden gedurende de looptijd van een project kunnen het resultaat van een project sterk beïnvloeden. Het is daarom van belang om voorafgaande of tijdens de loop van een project inzicht te krijgen in welke risico's het project loopt (*risicoanalyse*), wat de marktomstandigheden zijn (*marktanalyse*), welke personen en groepen er bij het project betrokken zijn (*omgevingsanalyse*) en op welke wijze de plannen van het Statenplein onder de aandacht van gegadigden wordt gebracht (*acquisitieplan*). Zo is bijvoorbeeld het voordeel van een risicoanalyse dat er na het in beeld brengen van risico's, beheersmaatregelen getroffen kunnen worden om de risico's te beperken.

##### Risicoanalyse

Het project Herinrichting Statenplein e.o. mist een gedegen risicoanalyse. De projectleider bevestigt dit, maar merkt op dat er wellicht op dit vlak iets is terug te vinden in het Ondernemingsplan Binnenstad Dordrecht van oktober 1995 of het 'Masterplan Statenplein' van november 1997. Ook het voorbereidingsbesluit Bestemmingsplan Statenplein, raadsbesluit maart 1998, wordt in dit verband genoemd.

De rekenkamer is na bestudering van het Ondernemingsplan Binnenstad Dordrecht en het Masterplan Statenplein van mening dat geen van de plannen geheel voldoen aan de criteria van een risicoanalyse als bedoeld in de "Dordtse aanpak". Er wordt onvoldoende inzicht geboden in de risico's, die verband houden met de probleem- en doelstelling van het project Statenplein.

De toelichting op het ontwerpbestemmingsplan van december 1997 gaat nader in op de milieuaspecten (aanwijzing 30 km gebied Wet geluidhinder, de bodemkwaliteit/verontreiniging en de luchtkwaliteit) en geeft daarmee een beperkt inzicht, doch komt evenmin in aanmerking om als risicoanalyse te worden betiteld. Dit geldt eveneens voor de toelichtende paragraaf Uitvoerbaarheid van het ontwerpbestemmingsplan. De vederlichte opmerkingen over maatschappelijke aspecten in casu de duur van het project, draagvlak door middel van communicatie en inspraak, zijn onvoldoende om als risicoanalyse te worden aangemerkt.

##### Marktanalyse

Ofschoon er geen document is aangetroffen onder de naam 'marktanalyse', beschouwt de rekenkamer en ook de projectleider het 'Ondernemingsplan Binnenstad' als de marktanalyse voor de herinrichting van het Statenplein en omgeving.

Het 'Ondernemingsplan' richt zich namelijk op de verschillende functies, zoals winkels en verkoopvloeroppervlakte, horeca en bovendien op de aantrekkelijkheid van de binnenstad, de culturele, recreatieve en toeristische kanten. Het beeld dat deze





marktanalyse, door vergelijking van de cijfers met andere steden geeft, geeft inzicht in het toekomstige vraag naar het product. Verder brengt het rapport de trends in koopgedrag en aanbodstructuur in andere gemeenten en de consumenten in beeld: belangstelling voor kwaliteit, effectief en recreatief winkelen, schone binnenstad, autobereikbaarheid en parkeren.

Het aanbod van het hoofdwinkelapparaat wordt vergeleken met andere concurrerende winkelcentra in andere gemeenten en zijn de sterkte en zwakke punten in beeld gebracht. (concurrerend aanbod). Branchevergelijkingen in dit rapport bieden tevens inzicht in de verschillende doelgroepen. Alleen het aspect van de prijsvorming, verkoop dan wel verhuur, komt in het 'Ondernemingsplan' nauwelijks aan de orde.

### Omgevingsanalyse

Voor het project herinrichting Statenplein e.o. is geen Omgevingsanalyse voor het project Statenplein e.o. gemaakt. De nota 'Visie op ruimtelijk-economische structuur kernwinkelgebied' van augustus 1994 en het 'Ondernemingsplan Binnenstad' van kunnen niet worden aangemerkt als een omgevingsanalyse, omdat rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de actoren niet zijn geduid.

Tijdens de voorbereiding van het project is meermaals de omgeving in kaart gebracht en benaderd, bijvoorbeeld bij inspraakronden over de herinrichting Statenplein, onder meer bij het Masterplan Statenplein 1997. De grote betrokkenheid en de inspanningen van veel burgers, winkeliers, vastgoedeigenaren en gemeentelijke vertegenwoordigers, onder meer via een Publiekprivate samenwerking (PPS), hebben van het project een succes gemaakt, ondanks het feit dat de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de actoren niet (altijd) waren geëxpliciteerd.

De rekenkamer heeft in dit verband overigens een goed voorbeeld gevonden voor het inzichtelijk maken van het gemeentelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Een beschrijving van de rollen, taken en verantwoordelijkheden in de vorm van een 'procesbeschrijving bestek- en uitvoeringsfase Statenplein – Plan Openbare ruimte' van november 2000 vermeldt diverse actoren, zowel bestuurlijk als ambtelijk alsmede het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Ook zijn de verantwoordelijkheden van beide partijen uitgeschreven, o.m. ambtelijk: budget, planning/voortgang, inhoud en kwaliteit, communicatie, oplevering/nazorg/overdracht en evaluatie.

De algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in elementen als planning, kwaliteit, rapportagemomenten en de bestuurlijke aanspreekbaarheid voor de werkuitvoering van Stadswerken. De procesbeschrijving bevat tevens informatie over de organisatie, de planning en fasering, kwaliteitsetiket en communicatie.

### Acquisitieplan

De projectleider van het Statenplein beschouwt het Brancheringsrapport van februari 2000 als het acquisitieplan voor het project Statenplein e.o. Dit brancherapport vormt

volgens de opsteller Multi Vastgoed de inhoudelijke basis voor de werkzaamheden/inspanningen van de brancheselectiecommissie Statenplein, die in november 1997 is ingesteld.

De rekenkamer meent dat het rapport van Jones Lang Wootton (JLW) van november 1998 zich meer leent als 'acquisitieplan' voor het Statenplein e.o.. Immers, het rapport van JLW en de werkzaamheden van de Brancheringscommissie vormen de opmaat voor het Brancheringsrapport van februari 2000.

Kort samengevat stelt het rapport van JLW uit november 1998 dat de landelijke winkelketens die nu nog niet in Dordrecht zijn gevestigd, alleen geïnteresseerd zijn in vestiging in de binnenstad van Dordrecht als deze een forse opwaardering ondergaat. Volgens JLW dient onder meer gestreefd te worden naar een helder, compact en samenhangend winkelgebied, op de hoeken van het hoofdkwadrant trekkers te vestigen, relaties te leggen tussen het winkelgebied en de historische binnenstad te optimaliseren en op het Statenplein, Scheffersplein en Groothoofd een goede horeca te vestigen.

De brancheringscommissie heeft voorts op basis van het JLW rapport bedrijven geïnteresseerd, gesprekken gevoerd met grote winkelketens, e.d. en bij de selectie en toewijzing van winkelruimte de nadruk gelegd op kwalitatief betere winkels, vernieuwende formules en daarbij streven naar een branchering passend in de kwalitatieve



opwaardering van het winkelbestand in de binnenstad. Uit de verslagen van de commissie blijkt tevens dat onder meer de ontwikkelingen van vooral de binnenstedelijke vraag- en aanbodzijde voor de winkelvoorzieningen en trends in de horeca, leisure en diverse andere commerciële voorzieningen de revue zijn gepasseerd. Ter afronding zijn in het Brancheringsrapport van februari 2000 de uiteindelijke resultaten van de acquisitie-inspanningen van de Brancheringscommissie verwoord.

### 6.2.5 Sturing

Voor de sturing van het project is het van belang dat de gemeenteraad regelmatig door middel van voortgangsrapportages wordt geïnformeerd en afspraken over de informatievoorziening zijn vastgelegd. Dit geldt met name voor het afleggen van verantwoording over gerealiseerde activiteiten, resultaten en effecten, waarbij helderheid wordt verschaft over aspecten zoals tijd, financiën, kwaliteit, informatie en organisatie.





Om (tussentijds) te kunnen sturen moeten voor projecten zoals het Statenplein volgens de procedurebeschrijving van Project Management in fasen worden ingedeeld. Aan het eind van elke fase dient vervolgens een beslisdocument opgesteld en bovendien voor de volgende fase gekeken worden naar de nog uit te voeren activiteiten en wordt wederom een plan van aanpak opgesteld.

#### Informatievoorziening gemeenteraad

De rekenkamer heeft geen document gevonden, waaruit blijkt dat met de gemeenteraad afspraken zijn gemaakt om regelmatig te worden geïnformeerd over het project Statenplein e.o. In de projectdossiers Statenplein heeft de rekenkamer hiervoor onder meer naar aanwijzingen gezocht in de raadsvoorstellen en -notulen en de startverslagen van de stuurgroep, de projectgroep en de werkgroepen Statenplein e.o..

Zij constateert echter dat de commissie Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Zaken wel ten minste halfjaarlijks over het project Statenplein e.o. is geïnformeerd door middel van rapportages van de afdeling Project Management. Ook de projectleider bevestigt dit en merkt op dat er ten tijde van de vorming van Programma Bureau Binnenstad in 1996 waarschijnlijk hierover afspraken zijn gemaakt. Deze afspraken zijn niet op schrift gevonden. De desbetreffende kwartaalrapportages, die gebaseerd zijn op de toenmalige richtlijnen en het model "Projectmatig werken" (1996/1997), bevatten overigens geen informatie over de werkwijze en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluaties over de voortgang van het project.

In de kwartaalrapportages van de afdeling Project management wordt aandacht gegeven aan aspecten, zoals: tijd, financiën, kwaliteit, informatie en organisatie. Onderstaand een voorbeeld uit een van de laatste kwartaalrapportages van het project Statenplein e.o. (2003):

- tijd: genoemd worden de onderscheiden planfasen, datum van de beslisdocumenten en de start en de beginfasen van de deelprojecten;
- financiën: melding wordt gemaakt van de kosten en opbrengsten van de totaalexplotatie;
- kwaliteit: in algemene zin wordt vermeld "Kwaliteit fietsenstalling wordt breed gewaardeerd" en "Kwaliteitsslag (openbare ruimte) is zichtbaar aanwezig";
- informatie: onder de kopjes "Slecht/goed nieuws" en "Bijzonderheden" wordt nadere informatie over ontwikkelingen gegeven;
- organisatie: onder dit beheersaspect zijn genoemd de projectgroep en de vermelding van de Stuurgroep Herinrichting Statenplein e.o.

Naar de mening van de rekenkamer is deze letterlijk overgenomen informatie uit de rapportage over de herinrichting van het Statenplein wel erg 'staccato' en niet volledig. De gemeenteraad kan alleen met extra toelichting begrijpen wat precies wordt bedoeld.

### Tussentijdse afronding projectfase

De rapportage 'Samenvatting stand van zaken Statenplein' van Project management van 5 januari 2000 kent een gedetailleerde planning met verschillende ijkpunten/mijlpalen en meldt het bouwrijp maken van het terrein rondom het Vendexgebouw in november 1999 en de oplevering van de nieuwbouw in het 3<sup>e</sup> kwartaal 2001 en de oplevering van het volledig openbaar gebied in het 2<sup>e</sup> kwartaal 2002. Overigens komen de in de kwartaalrapportages van Project Management genoemde projectfasen in belangrijke mate overeen met de fasen van de 'Dordtse aanpak':

Fasen Project Statenplein	Fasen Dordtse Aanpak
Startfase	Initiatief fase
Programmafase	Definitiefase
Ontwerpfase	Ontwerpfase
Vorbereidingsfase	Vorbereidingsfase
Uitvoeringsfase	Realisatiefase
Nazorgfase/beheer	Nazorgfase

Ook binnen een fase, bijvoorbeeld de Uitvoeringsfase (realisatiefase), zijn in de kwartaalrapportage ijkpunten/mijlpalen: uitvoering bouwrijp maken, uitvoering nutsbedrijven, bouw, overleg omwonenden, definitieve bestratingtekening en aanleg woonomgeving.

De rekenkamer constateert dat er voor de afzonderlijke deelfasen van het project Statenplein geen beslisdocumenten worden gemaakt, die de afronding van de deelfase moeten markeren. De betreffende informatie is wel ten dele vindbaar in de rapportages, maar de rapportages markeren de afronding niet voldoende. Ook voor de daarop volgende fase ontbreken de afzonderlijke plannen van aanpak met gedetailleerde activiteitsomschrijvingen. De projectleider Statenplein bevestigt deze constatering.

### Afwijkingen planning

Na de herstart van het project Statenplein in juli 1996 zijn diverse gewijzigde tijdplanningen voor het project Statenplein aan de raad voorgelegd. Bijvoorbeeld bij de besluitvorming over:

- het 'Masterplan Binnenstad' (raadsbesluit november 1997) geeft aan dat afhankelijk van bezwaren, procedures en verwerving van eigendommen, medio 1999 met de bouw kan worden begonnen. De oplevering van zowel de nieuw/verbouw van de panden en de openbare ruimte (plein e.o.) wordt medio 2001 verwacht;
- de besluitvorming ontwerpplannen nieuwbouw en openbare ruimte Statenplein (raadsbesluit januari 1999), gaat uit van een start van de bouw in het 3e kwartaal 2000 en een oplevering ervan, inclusief openbaar gebied in het 1e kwartaal 2003.





In het laatstgenoemde raadsvoorstel van januari 1999 zijn de (oorzaken van de) afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke planning niet toegelicht.

De rekenkamer meent dat de informatie uit de kwartaalrapportages de reden vormen dat de gemeenteraad heeft ingestemd met het voorstel om een andere tijdplanning aan te houden. De kwartaalrapportages aan de raadscommissie R&E geven namelijk gedetailleerde data van de start en de oplevering van de (deel)projecten en tevens een indicatie in fasen over de voortgang van de werkzaamheden t.o.v. de tijdsplanning.

#### 6.2.6 Evaluatie project(organisatie) Statenplein e.o.

Eerder heeft de rekenkamer vastgesteld dat er met betrekking tot de activiteiten, resultaten en effecten van het project Herinrichting Statenplein e.o. bewust geen eindverantwoording is gemaakt. Ook over de projectorganisatie zelf ontbreekt een eindevaluatie. De rekenkamer betreurt dit in hoge mate omdat het de gemeentelijke organisatie, college en gemeenteraad de mogelijkheid ontnemt om lering te trekken uit gemaakte fouten en/of juist prima werkwijzen en resultaten.

### 6.3 Samenvatting en conclusie

De herinrichting Statenplein en omgeving mag als resultaat uiterst succesvol worden genoemd.

Wethouder C. Sas opent het Statenplein met gepaste trots op 14 september 2001. Dat in de gemeente Dordrecht iets bijzonders is gepresteerd blijkt al spoedig daarna wanneer de Nederlandse vereniging van ambulante handel de Dordtse weekmarkt tot "Beste markt van Nederland 2002" uitroept. Bovendien krijgt het Statenplein en omgeving de NRW-Jaarprijs 2003 toegekend voor het beste winkelcentrum van Nederland. De Nederlandse Raad van Winkelcentra (NWR) wijst de prijs toe voor het realiseren van een zeer complex project dat geleid heeft tot een unieke herontwikkeling en revitalisering van het kernwinkelcentrum van Dordrecht.

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre het gemeentelijk economisch beleid debet is geweest aan dit succesverhaal, en of dit succes valt terug te voeren op de organisatie en de aanpak van het project Herinrichting Statenplein e.o..

Enigszins verwonderd komt de rekenkamer tot de conclusie dat voornoemd succes niet geheel gestaafd kan worden met documenten en feiten. Er valt bijvoorbeeld niet vast te stellen of er aan de herinrichting van het Statenplein e.o. een algemene economische visie ten grondslag heeft gelegen, en doelstellingen c.q. beoogde effecten van de herinrichting veelal slechts gedeeltelijk zijn onderbouwd. Ook is geconstateerd dat er vanaf 1994 tot eind 1999 steeds (angstig) kleine stappen zijn gemaakt en in de vorm van (uitwerkings)plannen als dakpannen over elkaar gelegd. Van een echt plan van aanpak met een robuuste integrale probleemanalyse is geen sprake. Ter voorbereiding van een dergelijk complex project als het Statenplein e.o. ontbreken er verder een risicoanalyse, een marktanalyse en een omgevingsanalyse.

Uit de bestudeerde documenten betreffende de projectaanpak Herinrichting Statenplein e.o. kan de rekenkamer niet opmaken, welke competenties er voor projectleiders er hebben gegolden en hoe de selectie en de keuze van de projectleider Statenplein heeft plaatsgevonden.

Het rapporteren over een ingewikkeld en omvangrijk project als het Statenplein acht de rekenkamer matig. Immers, het rapporteren gebeurt in het algemeen in "staccato" bewoordingen en er is niet gewerkt volgens de toenmalige richtlijnen en het model "Projectmatig werken". Naar de mening van de rekenkamer is de bestuurlijke informatie hierdoor en het ontbreken van een eindverantwoording over het project niet optimaal geweest.

De rekenkamer heeft zich afgevraagd waarom er ondanks het feit dat de voorbereidingen én de uitvoering van de herinrichting van het Statenplein e.o. niet volgens de gangbare normen zijn verlopen, toch een prachtig resultaat is behaald.

Voor zover de rekenkamer kan nagaan valt het succes toe te schrijven aan enerzijds de gelijkgestemde belangen van gemeente, burgers en winkeliers en vastgoedeigenaren en anderzijds de tijdsdruk.



Grote financiële en economische belangen maakten het voor de gemeente mogelijk om harde afspraken met particulieren en vastgoedeigenaren over onder meer de kwalitatieve opwaardering van het winkelgebied in de binnenstad en de daarvoor te bewandelen weg. Vooral de samenwerkings-, realiserings- en koopovereenkomst met Multi Vesta en de nauwe samenwerking met de grote winkelketens bij de selectie en toewijzing van winkelruimten (branchering) hebben geresulteerd in kwalitatief betere winkels, vernieuwende winkelformules, etc.

Kortom, de gemeente Dordrecht heeft na dertig jaar plannen maken en teleurstellingen verwerken weer een bruisend en gerevitaliseerd koopcentrum in de binnenstad van Dordrecht.

Het vorenstaande laat echter onverlet dat veel lering valt te trekken uit de wijze waarop het project Herinrichting Statenplein e.o. is voorbereid en is uitgevoerd.





## 6.4 Schematische weergave conclusies

In Hoofdstuk 2 hebben we het normenkader uiteengezet en geoperationaliseerd. Dit normenkader is gehanteerd bij het beschrijven en analyseren van het project Amstelwijck. Het onderzoek is gericht op het vinden van kritische succes- en faalfactoren. Om daar inzicht in te krijgen heeft de rekenkamer op basis van bovenstaande bevindingen de normen gescoord. Die scores hebben geen absolute waarde maar drukken uit wat er is aangetroffen en maken kwalitatieve vergelijking mogelijk. In schematische vorm weergegeven leiden bovenstaande bevindingen tot de volgende conclusie:

Goed	Matig	Onvoldoende	Slecht	Geen Oordeel
				X

1. Welke doelstellingen hebben het college en de raad vooraf opgesteld bij het opstarten van economische projecten?

Norm	Omschrijving	Statenplein
1	Uit het plan van aanpak moet blijken welke activiteiten worden uitgevoerd en welke resultaten en effecten gerealiseerd moeten worden.	
2	Er wordt in een vooropgesteld plan van aanpak uiteengezet wat de samenhang is tussen de te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten.	
3	De te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten dienen meetbaar, tijdsgebonden en consistent te worden geformuleerd.	

2. In hoeverre zijn deze doelstellingen gerealiseerd?

4 Er moet een verantwoording zijn waaruit blijkt welke activiteiten zijn uitgevoerd en welke resultaten en effecten zijn gerealiseerd



3. Wat zijn de effecten op werkgelegenheid, economische activiteiten, investeringen en groei van ondernemingen van deze economische projecten?

5 Er wordt in een verantwoording aannemelijk gemaakt dat er daadwerkelijk een samenhang was tussen de activiteiten, resultaten en effecten

X

6 De verantwoorde activiteiten, resultaten en effecten zijn betrouwbaar, consistent en tijdig van aard."

X

4. Op welke wijze willen het college en de raad projecten uitvoeren?

7 Er is een probleemanalyse uitgevoerd waarin duidelijk wordt gemaakt waarom het project het probleem (gedeeltelijk) op kan lossen



8 Doelstellingen (resultaten en effecten) zijn vanuit een economische visie van de gemeente geformuleerd



5. Hoe is het project stadsvernieuwing Statenplein uitgevoerd?

9 Vooraf is er een risicoanalyse uitgevoerd



10 Vooraf aan een project dient er een selectie plaats te vinden waarbij een projectleider wordt gekozen, dit ter beoordeling van de ambtelijk opdrachtgever. Deze projectleider dient daarnaast te voldoen aan de gestelde functie-eisen.





- |    |  |  |
|----|--|--|
| 11 | Er dient een marktanalyse te zijn waarin aandacht wordt besteed aan de vraag naar het product en het concurrerende aanbod  |  |
| 12 | Een tijdsplanning is opgesteld met mijlpalen   |  |
| 13 | Aan het einde van elke fase wordt een beslisdocument aangeboden aan de gemeenteraad waarin de te ondernemen activiteiten voor de volgende fase zijn omschreven en een verantwoording wordt gegeven voor de afgesloten fase |  |
| 14 | De betrokken actoren zijn in kaart gebracht (omgevingsanalyse) en geanalyseerd is welke rol elke actor vervult   |  |
| 15 | Een acquisitieplan is opgesteld en uitgevoerd  |  |
| 16 | De gemeenteraad wordt op regelmatige basis geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages. Deze regelmaat dient vastgelegd te zijn   |  |
| 17 | Afwijking van de oorspronkelijke planning wordt gerapporteerd.   |  |
| 18 | In de rapportages wordt aandacht besteed aan de beheersaspecten tijd, financiën, kwaliteit, informatie en organisatie  |  |
| 19 | Na oplevering van het project is er een eindevaluatie uitgevoerd   |  |

## 7. Conclusies en aanbevelingen

De hoofdconclusie van dit onderzoek luidt dat de effectiviteit van de grote economische projecten gering is geweest. De effectiviteit van het project Businesspark Amstelwijck is erg gering gebleken, en die van het project PWA-kade is zelfs nihil. Het project Statenplein daarentegen is effectief gebleken.

Dat is op zichzelf een vooraf verwachte uitkomst. De achterliggende vraag is of er oorzaken zijn aan te wijzen voor het gebrek aan effect dan wel het succes. Het is immers denkbaar dat het (gebrek aan) succes uitsluitend is veroorzaakt door onverwachte tegenvallers dan wel veranderingen in de conjunctuur. Daartoe zullen we eerst nagaan of het opvolgen van de uit de literatuur en de eigen Dordtse aanpak afgeleide normen geleid zouden hebben tot een beter resultaat. Vervolgens zullen we voor de projecten nagaan of er uit de bevindingen blijkt dat er aanwijsbare oorzaken zijn voor succes of falen. De combinatie van beide leidt tot conclusies die vooral bedoeld zijn om te leren van gemaakte fouten en om in de toekomst een aanpak te kiezen die meer uitzicht geeft op succes, ook wanneer zich tegenvallers voordoen of wanneer er sprake is van conjunctuurschommelingen.

### 7.1 De werkelijkheid versus de norm

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en om inzicht te krijgen in de kritische succes en faalfactoren heeft de Rekenkamer de realisatie versus de norm beoordeeld.

We hebben vast kunnen stellen dat het project Statenplein positieve effecten heeft gegenereerd, Amstelwijck onvoldoende effecten en de PWA-kade geen effect. De vraag doet zich voor of er een causaal verband te vinden is tussen het (niet) voldoen aan de normen en het uiteindelijke effect. Dat wordt uitgedrukt in de kolom KSF.

Goed	Matig	Onvoldoende	Slecht	Geen Oordeel
				X





1. Welke doelstellingen hebben het college en de raad vooraf opgesteld bij het opstarten van economische projecten?

Norm	Omschrijving	Amstelwijk	PWA-Kade	Statenplein	KSF
	Effect				
1	Uit het plan van aanpak moet blijken welke activiteiten worden uitgevoerd en welke resultaten en effecten gerealiseerd moeten worden.				Nee
2	Er wordt in een vooropgesteld plan van aanpak uiteengezet wat de samenhang is tussen de te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten.				Nee
3	De te ondernemen activiteiten en de beoogde resultaten en effecten dienen meetbaar, tijdsgebonden en consistent te worden geformuleerd.				Nee

2. In hoeverre zijn deze doelstellingen gerealiseerd?

4	Er moet een verantwoording zijn waaruit blijkt welke activiteiten zijn uitgevoerd en welke resultaten en effecten zijn gerealiseerd				?
---	---	--	--	--	---

3. Wat zijn de effecten op werkgelegenheid, economische activiteiten, investeringen en groei van ondernemingen van deze economische projecten?

5	Er wordt in een verantwoording aannemelijk gemaakt dat er daadwerkelijk een samenhang was tussen de activiteiten, resultaten en effecten	X	X	X	X
6	De verantwoorde activiteiten, resultaten en effecten zijn betrouwbaar, consistent en tijdig van aard."		X	X	X



4. Op welke wijze willen het college en de raad projecten uitvoeren?

7	Er is een probleemanalyse uitgevoerd waarin duidelijk wordt gemaakt waarom het project het probleem (gedeeltelijk) op kan lossen				Ja
8	Doelstellingen (resultaten en effecten) zijn vanuit een economische visie van de gemeente geformuleerd				Nee

5. Hoe zijn de projecten Businesspark Amstelveen, PWA-kade en stadsvernieuwing Statenplein uitgevoerd?

9	Vooraf is er een risicoanalyse uitgevoerd.				?
10	Vooraf aan een project dient er een selectie plaats te vinden waarbij een projectleider wordt gekozen, dit ter beoordeling van de ambtelijk opdrachtgever.				Ja



Deze projectleider dient daarnaast te voldoen aan de gestelde functie-eisen.

- |    |   |   |   |   |     |
|----|---|---|---|---|-----|
| 11 | Er dient een marktanalyse te zijn waarin aandacht wordt besteed aan de vraag naar het product en het concurrerende aanbod.  |    |    |    | ?   |
| 12 | Een tijdsplanning is opgesteld met mijlpalen.   |    |    |    | ?   |
| 13 | Aan het einde van elke fase wordt een beslisdocument aangeboden aan de gemeenteraad waarin de te ondernemen activiteiten voor de volgende fase zijn omschreven en een verantwoording wordt gegeven voor de afgesloten fase. |    |    |    | Ja  |
| 14 | De betrokken actoren zijn in kaart gebracht (omgevingsanalyse) en geanalyseerd is welke rol elke actor vervult.   |  |  |  | Ja  |
| 15 | Een acquisitieplan is opgesteld en uitgevoerd.  |  |  |  | Ja  |
| 16 | De gemeenteraad wordt op regelmatige basis geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages. Deze regelmaat dient vastgelegd te zijn.   |  |  |  | Nee |
| 17 | Afwijking van de oorspronkelijke planning wordt gerapporteerd.  |  |  |  | Ja  |

18	In de rapportages wordt aandacht besteed aan de beheersaspecten tijd, financiën, kwaliteit, informatie en organisatie.	  	Nee
----	--	---	-----

19	Na oplevering van het project is er een eindevaluatie uitgevoerd.	X  	Nee
----	---	---	-----

Het vergelijken van drie casussen is op zichzelf onvoldoende om definitieve uitspraken te kunnen doen over causale verbanden tussen de normen en het succes of falen van projecten. Maar er vallen wel een paar zaken op.

In de eerste plaats blijkt een goede voorbereiding en gedegen planvorming (PWA-kade) allerm minst een garantie voor succes te zijn. Bij een falende uitvoering (PWA-kade) komen de geplande resultaten en effecten niet tot stand. Wel lijkt er een aanwijzing te zijn dat het ontbreken van een goede voorbereiding (Amstelwijck) ook bij een redelijk tot matige uitvoering (Amstelwijck) leidt tot gebrekkige resultaten. Een redelijke voorbereiding in combinatie met een goede uitvoering (Statenplein) leidt tot succes. Daarmee is een goede voorbereiding eerder een randvoorwaarde of faalfactor dan een kritische succesfactor.

Ook het voldoen aan de standardeisen van project management komt niet naar voren als doorslaggevend voor succes of falen. Alle projecten voldoen er in ongeveer gelijke mate redelijk aan met zeer afwijkende resultaten. Daarmee lijkt ook het uitvoeren van standaard project management eerder een randvoorwaarde dan een kritische succesfactor.

Opmerkelijk is dat het bestaan van een samenhang tussen een gemeentelijke economische visie en de doelstellingen van een project niet relevant lijkt te zijn. Het benutten van geboden kansen is wellicht belangrijker, maar dat heeft de rekenkamer niet onderzocht. Deze conclusie is in strijd met de gangbare theorie en de bestuurlijke beleidsopvatting in de meeste gemeenten. Het komt overigens wel overeen met de staande ambtelijke praktijk in de gemeente Dordrecht waar immers de visie wordt aangepast aan de feitelijk uitgevoerde projecten.

Frequente tussentijdse verantwoording en rapportage van afwijkingen (norm 4 en norm 17) hebben wel aanwijsbaar een positief effect. Op basis van de scores op de normen komen (in willekeurige volgorde) als de meest relevante kritische succesfactoren naar voren:

1. Een heldere probleemanalyse vooraf. Wanneer een project niet aanwijsbaar leidt tot het oplossen van een geïdentificeerd probleem ontbreekt het aan snelheid, urgentie en richting.





2. De (selectie van de) kwaliteit van de projectleider. Het is opmerkelijk dat er zo weinig aandacht wordt besteed aan het borgen van de kwaliteit van de projectmanager. Zeker bij risicovolle projecten. Terwijl keer op keer blijkt dat een goede projectleider ook een slecht voorbereid project succesvol kan maken.
3. Heldere tussentijdse afronding van projectfasen met verantwoording over bereikte resultaten en besluitvorming over de volgende stap. Het belangrijkste gevolg daarvan is waarschijnlijk dat het leidt tot actualisatie van het plan en de risico-inschatting waardoor sneller wordt bijgestuurd.
4. De beschikbaarheid en actualisatie van een omgevingsanalyse. Dat voorkomt dat de projectomgeving "onverwacht" verandert, het project anticipeert daardoor beter op de ontwikkeling.
5. De beschikbaarheid en actualisatie van een acquisitieplan. Het is opmerkelijk dat grote en risicovolle projecten zoals de PWA-kade en Amstelwijck worden uitgevoerd zonder voldoende kennis van de werkelijke koopkrachtige marktvrage. Het meest succesvolle project is niet voor niets het project waarin de gemeentelijke financiën een ondergeschikte (katalysator-) rol vervulden.
6. Frequent en snel bijsturen op basis van tussentijdse rapportages. Hierin komt mogelijk mede tot uitdrukking dat projecten met een extreem lange doorlooptijd gedoemd zijn te mislukken omdat halverwege het project de (economische) omstandigheden volledig veranderd zijn.

## 7.2 Conclusies deelaspecten

### 7.2.1 Voorbereiding en aanpak

Volgens de norm dient er een ontwikkelingsvisie ten grondslag te liggen aan het initiatief tot het plannen en uitvoeren van een project. Idealiter worden project gedefinieerd die zijn afgeleid van de gewenste ontwikkeling en zijn ook de voorziene projecteffecten gerelateerd aan de voor de gehele stad gewenste effecten. We hebben vastgesteld dat de praktijk harder is dan de leer. Het project waar een relatie met een visie is gevonden is tevens het minst succesvolle project. Het blijkt dat wanneer zich kansen voordoen de bijbehorende projecten niet altijd passen binnen de vooraf vastgestelde economische visie van de gemeente. Als gevolg daarvan wordt er een nieuwe economische visie geschreven, waarbinnen deze projecten wel passen. De projecten passen dus niet altijd binnen het beleid van de gemeente, waarna het beleid hierop wordt aangepast. De "fit" tussen de projecten en de visie blijkt voor de onderzochte projecten geen voorspellende waarde voor het succes te hebben.

Een tweede gangbare veronderstelling die terug te vinden is in de normen is dat een gedegen voorbereiding bijdraagt aan het succes. Dat veronderstelt dat vooraf doelstellingen worden geformuleerd, dat die worden vertaald in concrete plannen en dat tussentijds de voortgang wordt geanalyseerd en gerapporteerd.

Doelstellingen kunnen worden onderverdeeld in activiteiten, resultaten en effecten. Over het algemeen schort het nogal aan het opstellen van doelstellingen. Doelstellingen zijn vaak niet eenduidig, helder of concreet genoeg. Daarnaast wordt de samenhang tussen activiteiten, resultaten en effecten in bepaalde projecten niet

belicht. Doelstellingen worden ten slotte meestal niet meetbaar en tijdsgebonden opgesteld. Het niet of slechts ten dele opstellen van doelstellingen heeft tot gevolg dat het moeilijk is om de effectiviteit van het project te meten. Daarmee wordt vervolgens ook bijsturen in de richting van het doel moeilijk, zo niet onmogelijk.

Dit blijkt uit het feit dat er over twee projecten geen verantwoording is opgesteld. Bij het derde project is er wel een verantwoording opgesteld, maar niet aan de gemeenteraad verstuurd. De gemeenteraad heeft voor geen enkel project een integrale verantwoording ontvangen.

### 7.2.2 Effectiviteit

De rekenkamer concludeert dat de effectiviteit van twee projecten gering tot nihil is. Op Businesspark Amstelwijck is immers slechts 185 fte van de beoogde 4200 arbeidsplaatsen gerealiseerd. Aan de PWA-kade zijn nog geen bedrijven gevestigd. Het project Statenplein is wel succesvol afgerond; een groot aantal beoogde effecten werd met dit project ook daadwerkelijk gerealiseerd.

Met betrekking tot de PWA-kade laat de analyse van RHV (Erasmus Universiteit) zien dat wanneer de al gemaakte kosten als "sunk costs" worden beschouwd een investering tot maximaal € 4,5 miljoen voor het oplossen van de geluidsproblematiek verantwoord kan zijn mits er daadwerkelijk koopkrachtige marktvrage wordt geïdentificeerd.

Nu de conjunctuur zich weer opwaarts beweegt is het niet ondenkbaar dat van Amstelwijck alsnog een succes wordt gemaakt. Dat vraagt dan wel om heldere keuzes, een krachtig verbeterde aanpak van de acquisitie en het realiseren van een effectieve (publieke?) katalysator. De belangrijkste conclusie is echter dat het Dordrecht op dit moment ontbeert aan voldoende organiserend vermogen, dat het economisch profiel onduidelijk is en dat het imago nog altijd onvoldoende is. De analyse van RHV (Erasmus Universiteit) laat zien dat vergelijkbare projecten in dezelfde periode, maar met een andere aanpak, succesvol zijn. Dat wijst erop dat het falen van het Amstelwijck-project van Dordtse makelij is.

### 7.2.3 Uitvoering

Uit dit onderzoek blijken een aantal succes- en faalfactoren die met de effectiviteit te maken hebben. Een belangrijke faalfactor is het ontbreken van een gedegen voorbereiding op specifieke onderdelen. Zo is bij de projecten Amstelwijck en PWA-kade weinig aandacht besteed aan het aanstellen van een geschikte projectleider en het opstellen van een planning. Tevens is er in beide gevallen geen risicoanalyse en omgevingsanalyse opgesteld. Voor het project PWA-kade was er ook geen marktanalyse. Als gevolg hiervan heeft de gemeente Dordrecht meerdere malen een hoog risico gelopen door een groot deel van de investeringen voor eigen rekening te nemen. Dit zonder redelijke zekerheid te hebben over werkelijke afnemers. In het succesvolle project nam een private partij een groot deel van het risico voor zijn rekening.

De uitvoering van projecten vertoonde vele mankementen en was daarmee weinig professioneel:





- Gebrekkige en versnipperde planning
- Het onvoldoende reageren op actuele ontwikkelingen (risico's, marktontwikkeling)
- Onvoldoende analyses en rapportage over de bereikte resultaten en effecten
- Trage bijstelling of het geheel ontbreken daarvan

Dit is een direct gevolg van het feit dat er weinig aandacht is geweest voor de aanstelling van een voor het project geschikte projectleider. Bij het project Statenplein is er wel een weloverwogen keuze gemaakt voor een bepaalde projectontwikkelaar, maar is de projectleider niet bewust geselecteerd. Overigens is bij dit project de projectleider door derden genoemd als succesfactor. De samenwerking met deze projectontwikkelaar heeft tot een succesvol project geleid. Het gebrek aan professionalisme is duidelijk te zien bij het aantrekken van geïnteresseerde bedrijven bij de andere projecten. De gemeente is meerdere malen te optimistisch geweest over de interesse van potentiële kandidaten, en heeft zich niet gerealiseerd wat de redenen van bedrijven waren om hun interesse te tonen.

Uit de gang van zaken in het project Businesspark Amstelwijck, een project dat nu ongeveer 10 jaar loopt, blijkt dat de gemeente Dordrecht vele steken heeft laten vallen. Daar heeft de gemeentelijke organisatie naar eigen zeggen van geleerd. De laatste jaren zijn de projecten op het gebied van uitvoering adequater aangepakt. Zo word er de laatste jaren in de voorbereiding van een project aandacht besteed aan welke partij bepaalde risico's voor zijn rekening moet nemen. Er is daarmee volgens de ambtelijke organisatie sprake van een verbeteringsslag op het gebied van projectaanpak. De rekenkamer heeft die verbetering niet diepgaand onderzocht maar wel enkele manco's in recente documenten vastgesteld. Er is nog een lange weg te gaan, de verbeterpotentie is groot.

Bij het project PWA-kade valt, naast een groot aantal kleinere uitvoeringsgebreken, op dat traag is gereageerd op risico's. Naar het oordeel van de rekenkamer was de geluidsproblematiek eerder zichtbaar dan gerapporteerd en is er verzuimd om de risicoanalyse te actualiseren op het moment dat grote financiële verplichtingen werden aangegaan.

#### 7.2.4 Informatieverschaffing

Ten slotte bekijkt de rekenkamer de informatieverschaffing over de projecten aan de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft bij enkele van de projecten expliciet gevraagd goed op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen betreffende het project.

Geconcludeerd kan worden dat de informatieverschaffing aan de gemeenteraad niet altijd regelmatig en frequent gebeurt. Daarbij moet worden aangetekend dat er geen consistentie is in de frequentie waarmee gerapporteerd wordt.

Soms wordt er over bepaalde periodes niet gerapporteerd. Belangrijke afwijkingen in het project worden ook niet altijd gerapporteerd. In het bijzonder valt op dat bij de PWA-kade gebrekkig is gerapporteerd over aanzienlijke financiële risico's voor de gemeente. Opvallend hierbij is dat bij het meest effectieve project ook de informatieverschaffing het best is verzorgd. De kwaliteit van de wel opgestelde en

aangeboden rapportages is over het algemeen goed te noemen: aan alle relevante aspecten in het project wordt aandacht besteed.

### 7.3 Samenvatting

“Waar gehakt wordt vallen spaanders” is een bekend spreekwoord. Dat geldt ook en misschien wel juist voor economische projecten. Dat zijn tenslotte niet voor niets activiteiten van tijdelijke aard met een begin en een eind die door een tijdelijk team worden uitgevoerd onder veranderende omstandigheden. Dat daarbij fouten worden gemaakt is onvermijdelijk. Dat vooraf gestelde doelen niet altijd worden gehaald is ook onvermijdelijk. Het was dan ook voorspelbaar dat de zoektocht van de rekenkamer naar succes en faalfactoren voor de effectiviteit van economische projecten zou leiden tot een groot aantal bevindingen. Het zou ertoe kunnen leiden dat de verwachting ontstaat dat met een nog betere en diepgaandere voorbereiding, nog meer analyse en nog betere berekeningen fouten en mislukkingen voorkomen kunnen worden. De rekenkamer Dordrecht denkt niet dat dat een goede conclusie is. Een goede voorbereiding is wel geïdentificeerd als randvoorwaarde maar niet als succesfactor. We menen op grond van ons onderzoek dat snelheid (kansen benutten, frequente rapportage en bijsturing), wendbaarheid (actualisatie), vakmanschap (projectleider, project management methode) en omgevingsbewustzijn (acquisitie, omgevingsverkenning) de echte succesfactoren zijn. Het heeft bij de gefaalde projecten dan ook met name daaraan ontbroken. Bovendien hebben we vastgesteld dat de gefaalde projecten teveel vanuit een eigen interne dynamiek tot stand zijn gekomen. De samenhang met een gemeentelijke economische visie is geen succesfactor, maar een faalfactor. Het enige succesvolle project is “van buiten naar binnen” tot stand gekomen en ook dat is een belangrijke les.

Het plaatst de succesfactoren ook in een logische volgorde, te beginnen met de buitenwereld en pas daarna de interne doelen:

1. Een heldere probleemanalyse vooraf.
2. De beschikbaarheid en actualisatie van een marktanalyse en acquisitieplan. Inclusief daadwerkelijk geïmplementeerde private deelname.
3. De beschikbaarheid en actualisatie van een omgevingsanalyse.
4. De (selectie van de) kwaliteit van de projectleider
5. Heldere tussentijdse afronding van projectfasen met verantwoording over bereikte resultaten en besluitvorming over de volgende stap, inclusief actualisatie van risico's en marktontwikkelingen.
6. Frequent en snel bijsturen op basis van tussentijdse rapportages.





## 7.4 Aanbevelingen

Aan de hand van de eerder behandelde conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. Verbeter de voorbereiding door het aanvullen van de "Dordtse aanpak". Er dient daarbij meer aandacht te komen voor een goede probleemanalyse en de daaruit voortvloeiende projectdoelen. Elk projectplan dient daarnaast voorzien te zijn van een risicoanalyse en een omgevingsanalyse.
2. Versnel de voorbereiding en besluitvorming. Dordrecht laat mogelijk<sup>12</sup> kansen liggen door de omvangrijke, maar onvolledige, voorbereidingsdossiers die niet of vertraagd leiden tot besluitvorming. Het proces dient erop ingericht te worden dat in relatief korte tijd na het identificeren van een kans (middels een probleemanalyse) de voor besluitvorming noodzakelijke informatie volledig wordt verzameld en gepresenteerd. Omdat de omgeving snel verandert is het vervolgens vooral belangrijk om bijsturingmogelijkheden in te bouwen.
3. Verbeter en professionaliseer de wijze van samenwerking met de private sector. Niet alleen door te werken met marktanalyses en acquisitieplannen. Daarnaast zullen overeenkomsten zeker moeten stellen dat er sprake is van daadwerkelijke financiële deelname en risicodeling.
4. Stel een projectleider aan op basis van competenties<sup>13</sup> en ervaring in de sector waarin het project valt. Doe dit aan de hand van een vaste selectieprocedure. Voor het succes van projecten zijn mensen tenminste even belangrijk als procedures en plannen. Daarmee is verbetering van personeelsmanagement een kritische succes factor voor toekomstig economisch beleid.
5. Frequente en inhoudelijke rapportage blijkt cruciaal te zijn. Dat vraagt om verbetering van de interne projectrapportage en om verbetering van de rapportage aan de raad. Zowel op rijksniveau (procedure grote projecten) als op gemeentelijk<sup>14</sup> niveau bestaan goede voorbeelden van gestandaardiseerde projectrapportages over grote projecten. Het is aan te bevelen een dergelijke rapportage ook voor Dordrecht te ontwikkelen. Die zou tenminste moeten voorzien in rapportage over
  - a. De projectaspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie
  - b. Het actuele risicoprofiel
  - c. De actuele marktomstandigheden
  - d. De samenwerking met de private sector
  - e. Grote afwijkingen
6. Voorzie in tijdige bijsturing door op het moment waarop grote verplichtingen worden aangegaan<sup>15</sup> het genomen besluit voor herbevestiging aan de raad voor te leggen.
7. Neem de belangrijkste eisen inzake rapportage en besluitvorming op in de financiële verordening (artikel 212)

---

<sup>12</sup> Zie de gang van zaken bij Amstelwijck

<sup>13</sup> Denkbaar is om het behalen van IPMA projectmanagement certificaten verplicht te stellen

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld VGP Nijmegen

<sup>15</sup> Meestal is dat het moment van aanbesteden

## 8. Bestuurlijke reactie

Na de ambtelijke wederhoor stelt de rekenkamer het college en de onderzochte instelling in staat om op haar conclusies en aanbevelingen te reageren. Dit wordt de bestuurlijke reactie genoemd. De reacties zijn hieronder integraal overgenomen. In paragraaf 8.3 volgt het nawoord van de rekenkamer.

### 8.1 Bestuurlijke reactie van het college

#### I Algemeen/context

In algemene zin valt de rapportage op door een gedegen en zorgvuldige aanpak. Het rapport biedt voor ons een aantal belangrijke aanknopingspunten ter verdere verbetering en professionalisering van het projectmatig werken. Ook kan het rapport uitstekend gehanteerd worden als toetsingskader voor reeds in gang gezette verbeteracties.

Een kanttekening plaatsen wij bij het citeren van delen uit interviews. Vaak doet een dergelijk citaat geen recht aan de inhoud van het totale interview, haalt de nuances uit dat interview en daarmee ook uit de vaak langlopende onderliggende processen.

Wij hebben vastgesteld dat de eerder opgestelde feitelijke reacties grotendeels zijn verwerkt, waardoor geen feitelijke onjuistheden in het rapport vermeld staan. Eén reactie is niet verwerkt. Dat betreft het gestelde omtrent de oplevering en eindrapportage PWA-kade. De eindrapportage is opgesteld na afloop van de garantieperiode. Bij oplevering wordt een lijst van gebreken opgesteld, welke binnen de garantieperiode verholpen moeten worden. De eindrapportage is opgesteld na de volledige voltooiing van het project. De subsidiebeschikking heeft het niet over opleveringen, maar over de beëindiging van het project. Binnen 4 maanden na beëindiging dient een eindverslag te worden ingeleverd. Voor de volledigheid: de eindrapportage is binnen 4 maanden na afloop van de garantietermijn opgesteld.

Verschillende nuanceringen, die vanuit ambtelijke zijde zijn voorgesteld, zijn echter niet overgenomen.

Zo is in het rapport niet vermeld dat ten tijde van de investeringsbeslissing rond de PWA-kade (mei 2001) al met meerdere bedrijven werd onderhandeld.

Evenmin wordt ervan melding gemaakt dat in januari 2001 een businessplan van het Zeehavenbedrijf aanwezig was.

Voorts is door ons opgemerkt dat de in het concept-rapport opgenomen samenvatting van het Euricur-rapport op onderdelen aanmerkelijk stelliger is geformuleerd dan uit het onderzoek blijkt.

Tot slot valt ons in zijn algemeenheid op dat de context van de tijd niet altijd wordt geaccepteerd. Hiermee wordt bedoeld dat de bril waardoor wij in 2006 kijken met de kennis van vandaag niet altijd geschikt is om de manier van werken van 10 jaar geleden te beoordelen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de wijze waarop met





risicomanagement wordt omgegaan. Daarbij wordt de situatie rond het project Amstelwijck uit 1993 in verband gebracht met een risicomanagementmethode die pas in 1999 is ontwikkeld.

## **II Conclusies**

De hoofdconclusie van uw onderzoek luidt dat de effectiviteit van de drie onderzochte grote economische projecten gering is geweest. De effectiviteit van het project Businesspark Amstelwijck is erg gering gebleken, en die van het project PWA-kade is zelfs nihil. Het project Statenplein daarentegen is effectief gebleken.

Wij erkennen dat de effectiviteit van de twee eerstgenoemde projecten vooralsnog niet erg groot is geweest. Het gewicht dat aan de verschillende succes- en faalfactoren wordt toegekend wordt door ons echter niet zonder meer onderschreven. Ten aanzien van de ontwikkeling van Businesspark Amstelwijck had een aantal zaken - achteraf beschouwd - anders moeten worden aangepakt. De beperkte gronduitgifte en kantorenbouw en als gevolg daarvan de beperkte effectiviteit van het project is ons inziens echter primair toe te schrijven aan het vrijwel volledig instorten van de kantorenmarkt in Nederland op het moment dat de gronden uitgegeven konden worden. U geeft in uw rapport aan dat door het opstellen van een risico-analyse en een marktanalyse rekening gehouden had kunnen worden met een negatieve marktontwikkeling. Wij vragen ons echter af, zonder het belang van een dergelijke analyse te ontkennen, of een andere en betere risico-analyse op dat moment tot een andere conclusie met betrekking tot het project had geleid.

Voorts kan ook - met de kennis van heden - afgevraagd worden of de gehanteerde werkwijze adequaat is geweest: de markt kan vrij afwachten; er is geen realisatieplicht.

Ten aanzien van de PWA-kade oordeelt u dat er (te) soepel is omgegaan met (relatief geringe) overschrijdingen van de geluidsnormen. Vanuit het huidig perspectief delen wij uw conclusie, maar ook hier is het tijdsbeeld van belang. Lange tijd gold breed binnen het milieudomein het adagium: één decibel is geen decibel. Een dergelijk soepele interpretatie was bij gemeenten, provincies en rechtbanken zeer gebruikelijk. Een uitspraak van de Raad van State heeft hieraan een einde gemaakt. Elke overschrijding, hoe klein ook, is er één; dus kon vanaf dat moment niet meer vergund worden. Hierdoor is de gehele Zeehaven op slot gegaan. Een dergelijke verschuiving in de interpretatie van milieuwetgeving is volgens ons de meest cruciale factor geweest voor de effectiviteit van het project. De onverwacht stringente toepassing van de milieuregelgeving heeft op de eerste plaats de vertraging van het project PWA-kade veroorzaakt. Dat de geluidsproblematiek breder speelt blijkt wel uit de brede belangstelling die er momenteel is voor de aanpak van de geluidsproblematiek in de Zeehaven. Er bestaat volop belangstelling van partijen die met vergelijkbare problemen kampen. Dat een dergelijk tamelijk fundamentele wijziging in de interpretatie van (milieu)regelgeving niet uniek is blijkt ook uit de problematiek rond de luchtkwaliteit van de afgelopen twee jaren.

In uw rapport concludeert u, dat het destijds schortte aan het opstellen van doelstellingen. Doelstellingen waren vaak niet eenduidig, helder of concreet genoeg. De gemeentelijke organisatie is sinds die tijd niet stil blijven staan. Zo was de afsplitsing van Projectmanagement van Stadsontwikkeling in 2003 bedoeld om een transparanter en meer zakelijke manier van werken te ontwikkelen op basis van projectmatig werken. Daarnaast is de afgelopen jaren door middel van opleidingen als het project "Dordtse aanpak" gewerkt aan een eenduidige en professionele manier van projectmatig werken. In dit verband moeten ook genoemd worden het structureel werken met offertes, het werken met ambtelijk opdrachtgevers, de ontwikkeling van Prisma (projectinformatiesysteem), verbetering in de archivering, betere manieren, tijdschrijven, het werken met maandplanningen door projectleiders. Al deze instrumenten zijn geïntroduceerd in de afgelopen jaren en worden steeds verder vervolmaakt. De verbetering en professionalisering staan ook nu niet stil. In het vierde kwartaal van 2006 zullen wij de gemeenteraad informeren over de manier waarop in het vervolg met projecten zal worden omgegaan.

In het rapport staat als belangrijke faalfactor vermeld het ontbreken van een gedegen voorbereiding op specifieke onderdelen. Bij de projecten Amstelwijck en PWA-kade is weinig aandacht besteed aan het aanstellen van een geschikte projectleider en het opstellen van een planning. Tevens is er in beide gevallen geen risico-analyse en omgevingsanalyse opgesteld. Voor het project PWA-kade was er ook geen marktanalyse. Als gevolg hiervan heeft de gemeente Dordrecht meerdere malen een aanmerkelijk risico gelopen door een groot deel van de investeringen voor eigen rekening te nemen. Dit zonder verzekerd te zijn van werkelijke afnemers. In het succesvolle project Statenplein nam een private partij een groot deel van het risico voor haar rekening.

Het aantrekken van een geschikte projectleider vraagt altijd een gedegen afweging. Dit is bij de onderzochte projecten echter niet expliciet gebeurd en daarmee is de afweging als zodanig niet te achterhalen. Dat is ons inziens een andere conclusie dan dat er te weinig aandacht is besteed aan de selectie. De inzet van een projectleider wordt inmiddels op basis van offertes geregeld. Ook wordt momenteel op een geheel andere wijze omgegaan met overeenkomsten met marktpartijen.

Voorts wordt er op dit moment beter nagedacht over de manier waarop het risico door de verschillende partijen afgedekt moet worden. Een goed voorbeeld hiervan is de recente samenwerkingsovereenkomst betreffende het Gezondheidspark. Risicomanagement is nu ook een nadrukkelijk onderdeel binnen het projectmatig werken. Begin jaren '90 was risicomanagement in de vorm die de Rekenkamer aanhaalt nog geen gemeengoed. De methode waarnaar door de Rekenkamer wordt verwezen (RISMAN methode) is zelfs pas ontwikkeld in de tweede helft van de jaren '90 en is pas in 1999 afgerond. Een deel van de verandering in de manier van werken valt echter binnen de scope van uw onderzoek. U constateert zelf ook dat er de laatste jaren in de voorbereiding van een project nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de vraag welke partij bepaalde risico's voor haar rekening moet nemen.





In het algemeen wordt veel meer en zorgvuldig aandacht geschonken aan de juridische vormgeving van de contractuele verhoudingen tussen private en publieke partijen.

In dit verband wijzen wij op de grote hoeveelheid intentie-overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten en realiseringsovereenkomsten, die gedurende de afgelopen jaren zijn gesloten.

In uw rapport concludeert u tot slot dat de informatieverschaffing aan de gemeenteraad niet altijd regelmatig en frequent is gebeurd. U tekent daarbij aan dat de kwaliteit van de wel opgestelde en aangeboden rapportages over het algemeen goed te noemen is: aan alle relevante aspecten in het project wordt aandacht besteed.

Op zich is de constatering terecht dat er niet altijd regelmatig en frequent is gerapporteerd. U hebt voor een voorzichtige formulering gekozen. Wij achten een verdere nuancering op zijn plaats. De bevindingen lijken uitsluitend gebaseerd op de projectrapportages. Over de geluidsproblematiek rond de PWA-kade bijvoorbeeld is echter ook gerapporteerd in andere onderzoeken en plannen van aanpak, met name in het kader van de Revitalisering Zeehaven.

### **III Aanbevelingen**

Op de aanbevelingen in uw rapport gaan wij hierna puntsgewijs in.

1. Verbeter de voorbereiding door het aanvullen van de "Dordtse aanpak". Er dient daarbij meer aandacht te komen voor een goede probleemanalyse en de daaruit voortvloeiende projectdoelen. Elk projectplan dient daarnaast voorzien te zijn van een risico-analyse en een omgevingsanalyse.
  - Momenteel wordt elk project gestart met een offerte van de projectleider aan de ambtelijk opdrachtgever. Doelstelling en projectformulering zijn hiervan onderdelen. Een korte beschrijving van de mogelijke risico's ontbreekt nog in het format. Deze zal in de komende periode worden toegevoegd. In ieder geval zal het format in de komende periode nog tegen het licht worden gehouden. Uw aanbevelingen zullen hierbij worden betrokken.
2. Versnel de voorbereiding en besluitvorming. Dordrecht laat mogelijk kansen liggen door de omvangrijke, maar onvolledige, voorbereidingsdossiers die niet of vertraagd leiden tot besluitvorming. Het proces dient erop ingericht te worden dat in relatief korte tijd na het identificeren van een kans (middels een probleemanalyse) de voor besluitvorming noodzakelijke informatie volledig wordt verzameld en gepresenteerd. Omdat de omgeving snel verandert is het vervolgens vooral belangrijk om bijsturingsmogelijkheden in te bouwen.

- De huidige manier van werken voorziet erin dat in elk project gewerkt wordt met een plan van aanpak waarin de contouren van het project worden aangeduid. Tevens vinden tussentijdse evaluaties plaats. Aan het einde van elke fase in het kader van projectmatig werken wordt een nieuw document gemaakt waarbij nagegaan wordt of sprake is van veranderende omstandigheden. Indien een fase te lang (twee jaar) duurt, wordt door ons college overwogen om een tussentijdse evaluatie in te stellen.
3. Verbeter en professionaliseer de wijze van samenwerking met de private sector. Niet alleen door te werken met marktanalyses en acquisitieplannen. Daarnaast zullen overeenkomsten zeker moeten stellen dat er sprake is van daadwerkelijke financiële deelname en risicodeling.
- Zoals reeds eerder is vermeld wordt thans op een geheel andere wijze omgegaan met overeenkomsten met marktpartijen. Ook wordt momenteel beter en eerder in het traject beoordeeld de problematiek van het afdekken van risico's door de verschillende betrokken partijen. In dit verband wijzen wij op de trits van intentie-overeenkomst, samenwerkingsovereenkomst en realiseringsovereenkomst. Een goed (recent) voorbeeld is de samenwerkingsovereenkomst betreffende het Gezondheidspark.
4. Stel een projectleider aan op basis van competenties en ervaring in de sector waarin het project valt. Doe dit aan de hand van een vaste selectieprocedure. Voor het succes van projecten zijn mensen tenminste even belangrijk als procedures en plannen. Daarmee is verbetering van personeelsmanagement een kritische succesfactor voor toekomstig economisch beleid.
- Bij de aanvang van alle nieuwe projecten wordt door de ambtelijk opdrachtgever een profiel gegeven van de gewenste projectleider. Daarbij kan zelfs een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende fasen in een project. Ook bij lopende projecten wordt vaker gekeken of de projectleider nog steeds de meest geschikte persoon is voor een volgende fase. Dit is inmiddels een vast onderdeel van elk intakegesprek. Voor de inzichtelijkheid en transparantie zal dit echter ook worden vastgelegd in de startdossiers van projecten.
5. Frequente en inhoudelijke rapportage blijkt cruciaal te zijn. Dat vraagt om verbetering van de interne projectrapportage en om verbetering van de rapportage aan de raad. Zowel op rijksniveau (procedure grote projecten) als op gemeentelijk niveau bestaan goede voorbeelden van gestandaardiseerde projectrapportages over grote projecten. Het is aan te bevelen een dergelijke rapportage ook voor Dordrecht te ontwikkelen. Die zou tenminste moeten voorzien in rapportage over:
- a. de projectaspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie
  - b. het actuele risicoprofiel





- c. de actuele marktomstandigheden
  - d. de samenwerking met de private sector
  - e. grote afwijkingen.
- Zoals reeds uit onze reactie in het hoofdstuk "Conclusies" blijkt, zullen wij deze aanbeveling overnemen. In overleg met de gemeenteraad zal worden vastgesteld voor welke grote projecten het bovenstaande van toepassing zal zijn.
6. Voorzie in tijdige bijsturing door op het moment waarop grote verplichtingen worden aangegaan het genomen besluit voor herbevestiging aan de raad voor te leggen.
- Indien een project blijft voldoen aan de vooraf gestelde kaders, is dit een overbodige stap die het proces belemmert. Op het moment dat sprake is van significante afwijkingen van de vastgestelde kaders zullen wij in ieder geval aan de gemeenteraad nadere voorstellen voorleggen.
7. Neem de belangrijkste eisen inzake rapportage en besluitvorming op in de financiële verordening (artikel 212).
- Thans wordt gewerkt aan een meerjarig investeringsplan. Om dit M.I.P. heen wordt een stelsel van "spelregels" opgesteld waarin aangegeven wordt hoe gerapporteerd moet worden over (de voortgang van) projecten, over de frequentie van die rapportages, over het moment waarop uitgaven mogen worden gedaan etc. In dat kader zal door ons worden bezien of die regels nog apart in de "verordening op de inrichting van het financieel beheer" moeten worden opgenomen.

Het zal duidelijk zijn dat wij de in uw rapport opgenomen aanbevelingen zeer ter harte zullen nemen voorzover die inmiddels al niet in de praktijk zijn geëffectueerd.

Uw rapport zal dienen als input voor een aantal grote projecten zoals het Maasterras. Het door de Rekenkamer gedefinieerde normenkader voor projecten is inmiddels gehanteerd om daaraan het project Revitalisering Zeehaven te toetsen. Wij hebben geconstateerd dat dit project voldoet aan de gestelde normen.

## 8.2 Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer is verheugd met de reactie van het college. Het college kenmerkt de aanpak van het rapport als gedegen en zorgvuldig. We hebben samen vastgesteld dat er geen feitelijke onjuistheden voorkomen. Daarnaast is de rekenkamer tevreden met het overnemen van alle aanbevelingen. We vertrouwen erop dat de aanknopingspunten ter verbetering van de professionalisering van het projectmatig werken ter harte worden genomen.

Het college wijst erop dat enkele van de gewenste verbeteringen al ter hand zijn genomen. Dat is juist, ook de rekenkamer heeft dat vastgesteld. De effectiviteit van die maatregelen hebben we overigens nog niet kunnen vaststellen. We zijn daarom verheugd dat het college het rapport en de aanbevelingen zal benutten als toetsingskader voor het verdere verbeteringsproces.

De aanbevelingen van de rekenkamer zijn zo geformuleerd dat ze ruimte bieden voor nadere invulling in goed overleg tussen college en gemeenteraad. Daarmee kan voldoende rekening worden gehouden met de door het college vermelde al gerealiseerde verandering en de specifieke situatie van de gemeente Dordrecht. Dat geldt uiteraard ook voor het al of niet opnemen van nadere eisen in de financiële verordening (212). De rekenkamer stelt nadrukkelijk niet voor om een en ander gedetailleerd voor te schrijven, maar het opnemen van enkele hoofdlijnen kan bijdragen tot duidelijkheid en een gestructureerde werkwijze.

De rekenkamer is zich bewust van het feit dat bepaalde delen van de onderzochte projecten ver in de geschiedenis liggen. Dat het college een deel van de ontwikkelingen die bijdroegen aan de geringe effectiviteit van de projecten wijt aan het tijdsbestek waarin deze projecten plaatsvonden, neemt de rekenkamer voor kennisgeving aan.

We onderschrijven dat projectmatig werken op dit moment al op verschillende manieren is veranderd. Er zijn in de loop der jaren meerdere verbeterlagen gemaakt. Toch is, bijvoorbeeld, nog geen van de gemeentelijke projectleiders gecertificeerd. Er is daarmee nog ruimte voor verbetering.

De rekenkamer heeft naast het rapport een specifieke bevinding inzake de Prins Willem Alexanderkade in een brief vastgelegd die ze als "geheim" heeft bestempeld. De rekenkamer was voornemens deze brief, voorzien van een reactie van het college, "geheim" aan de gemeenteraad aan te bieden. Daaraan lag de overweging ten grondslag dat de feiten en het oordeel daarover van de rekenkamer aanleiding zouden kunnen zijn voor het ministerie van verkeer en waterstaat om over te gaan tot terugvordering van maximaal 1,3 miljoen euro subsidie. In die situatie meende de rekenkamer dat de gemeenteraad wel alle feiten en ons oordeel diende te kennen, maar zelf zou moeten beslissen over het al of niet openbaar maken daarvan.

In een aparte reactie meldt het college dat zij twijfelt aan de noodzaak om de informatie "geheim" te behandelen. Het college meldt in die reactie tevens dat intussen adequate maatregelen zijn genomen in de vorm van een verantwoording. Daarmee is, zo blijkt uit de collegereactie, het risico van een terugvordering en daarmee financiële schade voor de gemeente, mede in het licht van de opmerkingen in de algemene collegereactie over de eindrapportage PWA-kade, geminimaliseerd.

Naar het oordeel van de rekenkamer is op basis van deze mededelingen door het college de grond voor geheimhouding vervallen. Omdat het rapport na aanbidding voor bestuurlijk commentaar niet meer kan worden veranderd nemen we zowel de brief als de reactie van het college integraal in het rapport op.





De rekenkamer wil met dit rapport vooral de succes- en faalfactoren benadrukken. Wanneer de gemeente Dordrecht haar ambitieuze investeringsprogramma tot een succes wil maken is het aan te bevelen om vooral te organiseren op snelheid en flexibiliteit, uiteraard gekoppeld aan een gedegen aanpak en frequente rapportage. Dat zich binnen een ambitieus programma successen en mislukkingen voordoen ligt in de lijn der verwachtingen. Dat is geen reden om af te zien van het nemen van risico's, wel een reden om ze nauwkeurig in kaart te brengen en te beheersen.

# Bijlagen

Postbus 8 3300 AA Dordrecht

GEHEIM

Aan de gemeenteraad van Dordrecht

**Bezoekadres:**

Spuiboulevard 300  
3311 GR Dordrecht

**Telefoon:** (078) 639 6218

**Fax:** (078) 639 8284

**E-mail:** [dv.hindriks@dordrecht.nl](mailto:dv.hindriks@dordrecht.nl)

**Behandeld door:** d.v. hindriks  
**Onderwerp:** HPII subsidie zeehaven  
**Bijlage(n):** 1

**Datum:** 21 juli 2006

**Ons kenmerk:** RK\2006\10

Geachte leden van de raad,

In het rapport inzake de effectiviteit economische projecten treft u aan dat de Rekenkamer ook de verantwoording aan de subsidieverschaffer, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, heeft bekeken. In het rapport hebben we de rapportage daarover beperkt. Door de onderzoekers van de Rekenkamer is op 18 januari 2006 een gesprek gevoerd met de heer van der Meide, beleidsmedewerker van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De heer van der Meide is verantwoordelijk voor de in het kader van de HPII regeling aan de gemeente Dordrecht verstrekte subsidie voor de aanleg van de PWA-kade.

Tijdens dat gesprek bleek dat de gemeente Dordrecht niet had voldaan aan de subsidievoorwaarden.

In een gesprek op 3 februari 2006 is met de heren Zwaal en Pronk, beiden subsidiedeskundigen van de gemeente Dordrecht en belast met het bewaken van de naleving van subsidievoorwaarden, geverifieerd of er inderdaad een risico bestond dat de subsidiegever de subsidie terug zou kunnen vorderen. Zij bevestigden dat de gemeente Dordrecht niet had voldaan aan de voorwaarden en dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de verstrekte subsidie van € 1,3 miljoen geheel of ten dele terug zou kunnen vorderen.

Gezien de financiële implicaties voor de gemeente Dordrecht heeft de Rekenkamer in het gespreksverslag van het gesprek met de heer van de Meide uitsluitend de door hem verstrekte informatie opgenomen. Voor het verstrekken van informatie over de feitelijke voortgang heb ik verwezen naar de verantwoordelijke projectleider.

Naar mijn oordeel was er sprake van een aanzienlijk financieel risico voor de gemeente Dordrecht. Ik heb de gemeentesecretaris daar op 4 februari over geïnformeerd opdat hij zo mogelijk nog corrigerende maatregelen zou kunnen nemen. Ik heb de gemeentesecretaris daarbij gemeld dat deze bevinding bij de rapportage aan de raad zal worden gemeld <sup>16</sup>. Op zijn verzoek heb ik tevens de gespreksverslagen met de heren van der Meide en Zwaal en Pronk beschikbaar gesteld.

Zoals blijkt uit een telefoongesprek met de heer van der Meide naar de Rekenkamer op 8 februari heeft dat geleid tot het verzoek aan Rob Weeda (directeur Havenbedrijf) om contact op te nemen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, kennelijk met het doel terugvordering van subsidie te

---

<sup>16</sup> Zie bijlage 1: de email aan de heer wesseling

vermijden. De heer Weeda bleek te beschikken over de concept gespreksverslagen. De heer van der Meide bleek zich intussen te realiseren dat de gemeente Dordrecht niet (geheel) aan de subsidievoorwaarden heeft voldaan.

Of deze activiteiten intussen hebben geleid tot overeenstemming tussen de gemeente Dordrecht en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is mij niet bekend. Ik neem aan dat de gemeente Dordrecht de gebreken in de verantwoording onverwijld heeft hersteld, maar ik heb dat niet vast kunnen stellen.

In aanvulling op het aan U aangeboden rapport stel ik vast dat de gemeente Dordrecht een financieel risico van € 1,3 miljoen heeft gelopen. Dat is ontstaan door in strijd met de subsidievoorwaarden onzorgvuldige, onvolledige en ontijdige verantwoording inzake de verkregen HP II subsidie voor de Prins Willem Alexander kade te verstrekken. Of dat risico intussen is gereduceerd heb ik niet vast kunnen stellen.

De volledige tekst van dit gedeelte van het rapport luidt:

Naast de verantwoording aan de gemeenteraad, heeft de rekenkamer ook de verantwoording aan de subsidieverschaffer, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, bekeken. In de subsidievoorwaarden van de HIP II-regeling (artikel negen) staat dat de subsidieontvanger jaarlijks middels een voortgangsrapportage aan de minister moet doen toekomen. Daarnaast moet er, binnen vier maanden na voltooiing van het project een financiële verantwoording aangeboden worden. De voltooiing van het project is volgens de rekenkamer op het moment dat de officiële oplevering heeft plaatsgevonden. Dit was in juni 2004. Een verantwoordingsdocument is pas in oktober 2005 verstuurd.

Ten slotte zou er, wanneer er een grote wijziging optreedt in het project, onverwijld melding van moeten worden gemaakt aan de minister. De rekenkamer is van mening dat het ontstaan van de geluidsproblematiek een grote wijziging vormt in het project. De geluidsproblematiek deed zich in deze voor in september 2004, terwijl daarover pas in oktober 2005 voor het eerst over wordt gerapporteerd aan de minister.

Dit in beschouwing genomen, en daarnaast aannemende dat de doelstellingen van het project niet gehaald zijn, concludeert de rekenkamer Dordrecht dat de gemeente het risico loopt dat de subsidie niet of lager wordt vastgesteld, indien de subsidieverstrekker hier weet van heeft.

De betreffende gespreksverslagen bevinden zich in het dossier van de Rekenkamer.

Ik laat het aan het oordeel van Uw Raad over om te beslissen dit gedeelte van het rapport openbaar te maken. Tot dat moment zal deze informatie door de Rekenkamer als geheim worden behandeld. De betrokken medewerkers van de Rekenkamer is geheimhouding opgelegd.

Vriendelijke groeten,

Rik Hindriks  
Directeur Rekenkamer.

Postbus 8 3300 AA Dordrecht

de directeur van de  
Rekenkamer  
Dordrecht  
de heer D.V. Hindriks  
Postbus 8  
3300 AA DORDRECHT

**Bezoekadres**  
Spuiboulevard 300  
3311 GR Dordrecht

**Telefoon** 078 639 66 08  
**Fax** 078 639 68 54

**E-mail** wlh.ronken@dordrecht.nl

**Behandeld door** W.L.H. Ronken

**Datum** 29 augustus 2006

**Onderwerp** vertrouwelijke brief aan gemeenteraad  
inzake subsidie PWA-kade

**Ons kenmerk** SO/2006/4925

Geachte heer Hindriks,

Door ons college is kennis genomen van de inhoud van de brief met het opschrift "geheim", die u voornemens bent te verzenden aan de leden van de gemeenteraad van Dordrecht in het kader van het door de Rekenkamer verrichte onderzoek naar de effectiviteit van economische projecten.

Alvorens in te gaan op de inhoud van uw brief merken wij ten aanzien van de door u als "geheim" aangemerkte informatie op dat inderdaad een risico aanwezig is van terugbetaling van (een gedeelte van) de door de Minister van Verkeer en Waterstaat verleende subsidie voor de aanleg van de PWA-kade.

Dat risico was bij ons bekend en daarvan is bij de eindafrekening in oktober 2005 ook aan de subsidieverstrekker melding gemaakt. In het bijbehorende accountantsrapport is gemeld dat de werkgelegenheid nog niet is gerealiseerd door de onderhavige investering.

Wij vragen ons derhalve af of het nodig is het middel van een brief met het opschrift "geheim" te gebruiken om dit aspect onder de aandacht van de raad te brengen.

In uw brief stelt u vast dat de gemeente Dordrecht een financieel risico van € 1,3 miljoen heeft gelopen. Dat risico is ontstaan "door in strijd met de subsidievoorwaarden onzorgvuldige, onvolledige en ontijdige verantwoording inzake de verkregen subsidie voor de PWA-kade te verstrekken".

Naast hetgeen wij hierover reeds in onze bestuurlijke reactie op het door u aangeboden concept-rapport hebben opgenomen merken wij op dat wij de door u gebezigde kwalificatie zoals hiervóór is aangegeven in de tweede alinea van uw brief niet onderschrijven. Wij erkennen dat één fout is gemaakt: in 2004 is geen voortgangsrapportage opgesteld en aan het ministerie verzonden. In die voortgangsrapportage had formeel van de geluidsproblematiek melding moeten worden gemaakt. Dat laatste is gebeurd in het vierde kwartaal van 2005.

In dit verband wijzen wij er nog op dat het ministerie in 2004 of later ook niet heeft verzocht om een voortgangsrapportage.

Ten aanzien van het in uw brief genoemde "onverwijld herstel van de gebreken in de verantwoording" merken wij op dat deze verantwoording inmiddels heeft plaatsgevonden.

Het belangrijkste vraagstuk is echter dat van de geluidsproblematiek betreffende de Zeehaven en derhalve ook betreffende de PWA-kade. Dat is niet een kwestie die snel "hersteld" kan worden.

Onderdelen van het traject om de geluidsproblematiek op te lossen zijn onder meer het aanscherpen van de bestaande milieuvergunningen, de wijziging van het bestemmingsplan en het participeren in het traject dat moet leiden tot wijziging van de Wet geluidhinder. Wij verwachten medio 2007 weer activiteiten met bijbehorende geluidsruijme in de Zeehaven te kunnen "vergunningen".

Het tijdig verkrijgen van voldoende geluidsruijme om activiteiten op de PWA-kade mogelijk te maken is van groot belang voor het terugdringen van het risico van terugbetaling van (een deel van) de ontvangen subsidie.

De belangrijkste voorwaarde, verbonden aan de subsidieverlening, is immers het scheppen van werkgelegenheid.

Op grond van het bovenstaande stellen wij u voor – indien u zulks noodzakelijk acht – in uw aanbiedingsbrief aan de Raad bij het door de Rekenkamer uit te brengen onderzoeksrapport ervan melding te maken dat een risico bestaat van terugbetaling van (een gedeelte van) de door de Minister van Verkeer en Waterstaat verleende subsidie voor de aanleg van de PWA-kade wegens het (nog) niet kunnen voldoen aan de voorwaarde betreffende het realiseren van werkgelegenheid en af te zien van het zenden van een aparte vertrouwelijke brief aan de gemeenteraad over dit onderwerp.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER en WETHOUDER van DORDRECHT,  
de secretaris de burgemeester,

---

# **ONDERZOEK EFFECTIVITEIT ECONOMISCHE PROJECTEN**

PROJECTEN

BUSINESSPARK AMSTELWIJCK EN  
PRINS WILLEM-ALEXANDER KADE

---

**Dr. Peter Pol**  
**Drs. Robert Offermans**  
**Drs. Michiel Nijdam**

Eindrapport  
01-05-2006

---

# Inhoud

1	Inleiding en achtergrond rapport	1
2	Businesspark Amstelwijck	2
2.1	Inleiding	2
2.2	Beschrijving van het analytisch kader	3
2.3	Betekenis voor Dordrecht	5
2.4	Referentiecaser Breda	8
2.5	Implicaties voor Dordrecht-Amstelwijck	12
2.6	Conclusies	19
2.7	Aanbevelingen	21
	Bronnen	23
	Bijlage I	24
	Bijlage II	25
	Bijlage III	26
	Bijlage IV	27
	Bijlage V	28
3	Prins Willem-Alexander Kade	30
3.1	Ontwikkelingsproces van de kade	31
3.2	Onderzoeken voorafgaand aan de aanleg	32
3.3	Huidige mogelijkheden	34
3.4	Geluidsproblematiek	37
3.5	Conclusies	39
	<b>BRONNEN</b>	<b>40</b>
	Bijlage I	41



---

# Inleiding en achtergrond rapport

Aanleiding voor dit onderzoek is de wens van de Rekenkamer Dordrecht om de effectiviteit van het economisch beleid van gemeente Dordrecht te onderzoeken. Daar economisch beleid vele verschijningsvormen kent en het onderzoek naar het gehele economische beleid niet haalbaar is, heeft de rekenkamer oriënterende gesprekken gevoerd met ambtenaren en raadsleden. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat onderzocht moet worden hoe effectief de uitvoering van economische projecten is geweest; "Onderzoek effectiviteit economische projecten". Naast de effectiviteit zal tevens het doorlopen proces bij de uitvoering onderzocht worden.

Uit een tiental projecten zijn uiteindelijk drie projecten uitgekozen voor nadere analyse, namelijk Businesspark Amstelwijck, Prins Willem-Alexander Kade en Statenplein. Binnen dit onderzoek is aan de Erasmus Universiteit gevraagd om twee van deze projecten – te weten Businesspark Amstelwijck en Prins Willem-Alexander Kade – in een breder perspectief te plaatsten.

- Het project Businesspark Amstelwijck stamt uit 1989 en heeft tot doel het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige locatie voor kantoren en bedrijven. Grote vertraging in het ontwikkelingsproces en tegenvallende marktvrage hebben er toe geleid dat er anno 2005 slechts twee bedrijven gevestigd zijn.
- De Prins Willem-Alexander Kade is voor ruim 7 miljoen euro aangelegd in 2003 en is gericht op grotere ondernemingen. Tot op heden is deze kade echter nog niet in gebruik. De oorzaak daarvoor is de beperkte geluidsruimte in de haven van Dordrecht.

De methodiek van het onderzoek bestaat uit een combinatie van desk research met interviews met direct betrokkenen bij de projecten. Voor het desk research zijn relevante beleidsrapporten, websites en (wetenschappelijke) literatuur bestudeerd. Voor de interviews wordt verwezen naar de lijst van gesprekspartners.

## Structuur rapport

Dit rapport is opgebouwd uit twee delen. In hoofdstuk 2 wordt het project Businesspark Amstelwijck besproken. In hoofdstuk 3 gevolgd door een analyse van de Prins Willem-Alexander Kade. De bijbehorende verwijzingen en bijlagen zijn bij de afzonderlijke hoofdstukken gevoegd.

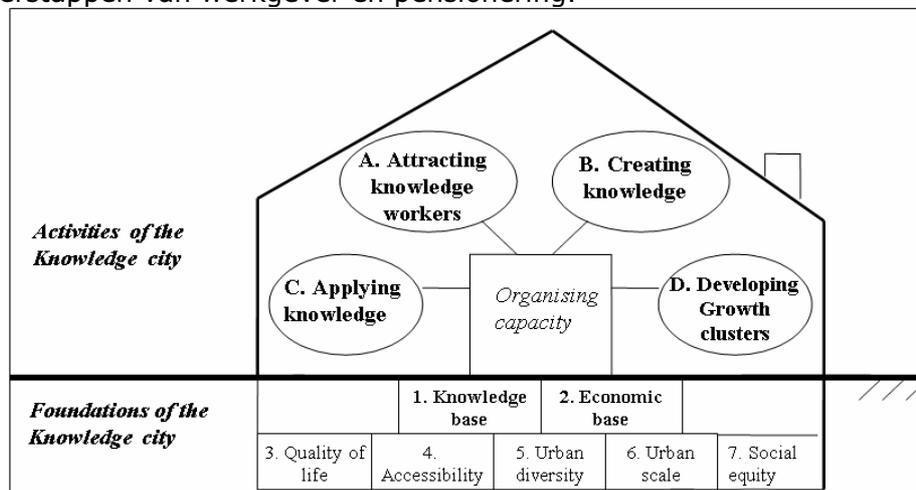
# Businesspark Amstelveen

## Inleiding

Het realiseren van een hoogwaardig bedrijventerrein in Amstelveen werd begin jaren '90 gezien als een grote stap richting het versterken van de economische structuur van de stad. Uit extern onderzoek uitgevoerd in deze periode kwam naar voren dat dit type ontwikkeling op deze specifieke locatie grote potentie had. Na besluit tot uitvoering van het project goedgekeurde verdraging met betrekking tot onteigeningsprocedures echter roet in het eten. Oplevering van de gronden ten behoeve van de ontwikkeling van hoogwaardige kantoren/bedrijven vond uiteindelijk pas plaats in 2000. Ondertussen bleek de marktvraag veel geringer dan in eerdere ramingen naar voren gekomen was. Ook de realisatie van een nieuw NS-station in het gebied is op dit moment van de baan. Anno 2005 hebben slechts twee bedrijven zich in het gebied gevestigd.

Bij de uitvoering van het onderzoek naar Businesspark Amstelveen zal worden onderzocht in hoeverre de keuze tot het realiseren van dit park – mede gegeven de toenmalige context - een reële keuze was. De ontwikkeling van het Businesspark Amstelveen zal daartoe in een breder regionaal-economisch perspectief geplaatst worden. In Amstelveen moet in het bijzonder 'hoogwaardige bedrijvigheid' aangetrokken worden; ook wel kennisintensieve bedrijvigheid. Vanuit divers internationaal vergelijkend onderzoek is gebleken dat voor het aantrekken van deze bedrijvigheid de lokale context van groot belang is (van den Berg et. al. 2005). Bij de analyse van Businesspark Amstelveen zal het analytisch raamwerk uit het onderzoek naar Europese steden in de kenniseconomie benut worden (van den Berg et. al. 2005), omdat deze inzicht kan geven in de bouwstenen die nodig zijn voor het succesvol ontwikkelen van een hoogwaardig bedrijventerrein waar zich in het bijzonder kennisintensieve bedrijven vestigen. In figuur 1 wordt dit raamwerk weergegeven en in de volgende paragraaf zal het toegelicht worden. Ook zal Businesspark Amstelveen vergeleken worden met een vergelijkbaar project in een andere stad in dezelfde periode. Verschillen in aanpak, investeringen en resultaat zullen worden bekeken, gevolgd door een verklarende analyse voor deze verschillen. Aan de hand van bovenstaande analyse zal ten slotte antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag.

Doordat het project een zeer lange (aan)looptijd kent is het in sommige gevallen lastig gebleken gegevens te achterhalen. Ook het spreken met betrokken personen bij de eerdere fasen van het proces was lastig vanwege verhuizingen, het overstappen van werkgever en pensioering.



**Figuur 1: De fundamenteën en activiteiten van een 'kennisstad' (van den Berg et al., 2005)**

## Beschrijving van het analytisch kader

Voor het ontplooiën van kennisintensieve activiteiten is een passende (economische) structuur vereist. Steden die de transitie willen maken van traditionele naar meer hoogwaardige werkgelegenheid zullen zich dan ook moeten toeleggen op het faciliteren en creëren van gunstige vestigingscondities voor dit type bedrijvigheid. Het gebruikte analytisch kader maakt hierbij onderscheid tussen kenniseconomie-fundamenteën en kenniseconomie-activiteiten van stedelijke regio's. De kwaliteit van de fundamenteën vormt een belangrijk uitgangspunt van de kracht van een stad in de concurrentiestrijd met andere steden. De zeven fundamenteën zijn 1) kennisbasis, 2) economische basis, 3) quality of life, 4) bereikbaarheid, 5) stedelijke diversiteit, 6) stedelijke schaal en 7) sociale balans. Hoe sterker een stad scoort op deze zeven fundamenteën, hoe beter het in staat zal zijn om kennisintensieve activiteiten aan te trekken en verder te ontwikkelen.

Bij de analyse van activiteiten ligt de focus op de processen en interacties die zich afspelen binnen de context van de kenniseconomie. Hierbij worden vier activiteiten onderscheiden die een stad zal moeten uitvoeren om haar positie als kennisstad te consolideren en te versterken, namelijk het A) aantrekken van kenniswerkers, B) ontwikkelen van kennis, C) toepassen van kennis en D) ontwikkelen van groeiclusters. Juist op het gebied van deze activiteiten speelt organiserend vermogen een cruciale rol in het daadwerkelijk realiseren van de (beleids-) plannen. Hieronder worden de verschillende elementen uit het analytisch kader kort uiteengezet.

### Kennisfundamenteën

Voor steden die zich richten op het ontwikkelen van een meer hoogwaardige vorm van werkgelegenheid is de aanwezigheid van goed ontwikkelde kenniseconomie-fundamenteën onontbeerlijk. In totaal worden er in het model zeven type fundamenteën onderscheiden, waarbij de kennisbasis en de economische basis als twee kernfundamenteën worden gezien. De kennisbasis wordt bepaald door de kwaliteit, kwantiteit en diversiteit van educatieve instellingen in de regio, onderzoeksactiviteiten van publieke en private organisaties, alsmede ook activiteiten op het creatieve vlak (culturele activiteiten, media, ontwerp, etc.).

De economische basis is de tweede bouwsteen voor kennissteden. Deze bepaalt de uitgangspositie bij het ontwikkelen en aantrekken van nieuwe kennisactiviteiten. Regio's met economieën die nog voornamelijk gestoeld zijn op industriële activiteiten hebben hierbij een achterstand bij het ontwikkelen van nieuwe kennisintensieve activiteiten en zullen zich extra moeten inspannen om dit gat te overbruggen. Verder betekent eenzijdigheid van de economische basis kwetsbaarheid ten aanzien van economische cycli.

Waar in het verleden de vestigingsplaats van bedrijven bepalend was voor de woonplaats voor haar werknemers is er in toenemende mate sprake van een omgekeerde relatie: bedrijven vestigen zich in regio's waar de productiefactor (gekwalficeerde) arbeid voldoende aanwezig is. In toenemende mate wordt daarom ingezien dat de sleutel tot het aantrekken van hoogwaardige werkgelegenheid ligt in het aantrekken en vasthouden van hooggeschoolde/creatieve werknemers (van den Berg 1987, Castells 2000, Florida 2002). Het middel hiertoe is het creëren van een aantrekkelijk 'quality of life': een aantrekkelijk woonmilieu (woonhuissegment, kwaliteit openbare ruimte,

etc.) met voldoende faciliteiten (cultuur-historisch, uitgaans- en winkelgelegenheid, etc.) en weinig hinder van verkeer, luchtvervuiling etc.

De kenniseconomie kenmerkt zich door netwerkrelaties die zich op grote fysieke afstand van elkaar kunnen bevinden. Om deze reden is een goede bereikbaarheid (met verschillende modaliteiten, maar ook elektronisch) van groot belang.

Steden met een grote diversiteit hebben een betere positie in het aantrekken van (creatieve) kenniswerkers. Het betreft hierbij een diversiteit in cultuur en bevolking, maar ook de mate van diversiteit van de economische basis, quality of life en stedelijkheid.

Binnen de kenniseconomie volgen ontwikkelingen elkaar in hoog tempo op. Er is behoefte aan gespecialiseerde kennis. Des te groter de stad, des te beter deze in staat is om een compleet pakket aan voorzieningen/diensten te leveren. Steden met een kleinere schaal zijn gedwongen om zich in zekere mate te specialiseren, waarbij netwerkrelaties (zowel publiek als privaat) met grotere agglomeraties essentieel zijn om mee te komen.

Tot slot is een (zekere mate van) sociale balans onontbeerlijk voor duurzame stedelijke ontwikkeling. Spanningen tussen bepaalde groepen of sociale klassen kunnen leiden tot een gevoel van onveiligheid. Op termijn kan een dergelijk imago invloed hebben op de aantrekkelijkheid voor bewoners, bezoekers en bedrijven.

## **Kennisactiviteiten**

Wat kunnen steden doen om sterker te staan in de kenniseconomie? Hiertoe worden vier activiteiten onderscheiden. Ten eerste het aantrekken en vasthouden van kenniswerkers (studenten, hoogopgeleide en creatieve mensen). Als voornaamste bouwstenen voor deze activiteit worden economische basis, quality of life en sociale balans genoemd.

Een tweede activiteit is het ontwikkelen van nieuwe kennis. Dit betreft zowel wetenschappelijke kennis als wel ontwikkeling op het gebied van kunst, ontwerp, etc. 'Kennisbasis' is hierbij de voornaamste bouwsteen.

Ten derde zal er sprake zijn van toepassing van kennis of het realiseren van nieuwe combinaties, waarbij met name de kennisbasis en de economische basis bepalend zijn.

Tot slot zullen activiteiten ontplooid worden om een groeicluster te ontwikkelen. Hiervoor zijn alle kennisfundamenten van belang. Van belang bij een dergelijke clusterontwikkeling, waaraan tevens (semi-) publieke actoren kunnen deelnemen, is het bereiken van een bepaalde kritische massa, waardoor verdere specialisatie mogelijk is en er een positieve spiraal ontstaat.

De mate waarin steden met succes bovenstaande activiteiten toepassen is voor een groot deel afhankelijk van de kwaliteit van het organiserend vermogen van de stad, waarbij visie, strategie, leiderschap en strategische samenwerking belangrijke ingrediënten zijn.

Tussen de kennisactiviteiten zitten onderling sterke verbanden. Het ontwikkelen/toepassen van kennis en het aantrekken van kenniswerkers versterken in potentie de ontwikkeling van kennisclusters. Maar ook kennisactiviteiten en kennisfundamenten hebben een grote invloed op elkaar. Niet alleen zijn specifieke kennisfundamenten een noodzakelijke voorwaarde voor kennisactiviteiten (bijvoorbeeld het aantrekken van kenniswerkers door een hoge quality of life), ook andersom versterken de activiteiten – zij het pas op langere termijn – de fundamenten.

---

## Betekenis voor Dordrecht

In deze paragraaf maken we een quick-scan van de fundamenteën van Dordrecht als 'kennisstad'. Dit geeft een beeld van de uitgangspositie van de stad in het krachtenveld van concurrerende steden. Gezien de beperkte scope van deze studie analyseren wij de kennisfundamenteën en niet de kennisactiviteiten. Een nadere studie van de kennisactiviteiten kan wenselijk zijn om te bezien hoe de kennisfundamenteën versterkt kunnen worden.

### Kennisfundamenteën

#### Kennisbasis

Dordrecht is geen echte kennisstad. Er zijn geen universiteiten gevestigd, waardoor er ook geen studentenpopulatie aanwezig is, die van invloed kan zijn op het kennisniveau, uitstraling en imago van de stad. Dordrecht vestigt daarnaast ook geen belangrijke onderzoeksinstituten. R&D investeringen in de gemeente zijn dan ook verwaarloosbaar. Wel zijn er hogescholen voor beroepsonderwijs gevestigd, namelijk InHolland en de Hogeschool Rotterdam. Het aantal fulltime studenten op deze scholen is in de laatste vijf jaar met 67% gestegen van bijna 535 naar 894 in 2004/05. In de laatste vijf jaar is er dan ook een duidelijke verschuiving waarneembaar naar een hoger gemiddeld opleidingsniveau onder Dordtenaren. In 2001 was 29% van de bevolking hoogopgeleid en 33% middelbaar opgeleid; in 2005 waren deze cijfers respectievelijk 33 en 36% (bron: Digitale almanakken).

Toch moeten deze positieve cijfers in de juiste context geplaatst worden. Dordrecht komt nu terug van een lange periode waarin het gemiddelde opleidingsniveau relatief laag was. Ook tekenend is dat er tot 1998 een HTS in Dordrecht was totdat deze werd opgeheven.

#### Economische basis

52% van de werkgelegenheid in Dordrecht is te vinden in dienstverlenende sectoren. De totale werkgelegenheid is in de periode 2000 tot 2004 stabiel gebleven. Het aandeel van de zakelijke dienstverlening daalde. De werkgelegenheid in deze sector nam af met 6% (bron: Bedrijvenregister Dordrecht). Wel was er een sterke stijging (13%) van de 'sector' Overige Dienstverlening. Deze 'sector' is goed voor 38% van de totale werkgelegenheid in het Dordtse en zal deels om redelijk tot goedgeschoolde werknemers vragen.

Verder is handel en transport belangrijk voor de werkgelegenheid in Dordrecht: respectievelijk voor 18 en 7% van de totale werkgelegenheid. De omvang van deze werkgelegenheid is redelijk stabiel, dan wel vertoont een lichte daling. (bron: Bedrijvenregister Dordrecht)

Dordrecht kent wel een gediversifieerde economie, wat positief is wat betreft de afhankelijkheid van specifieke sectoren. Echter, door het ontbreken van één of enkele sectoren die tot de (inter-)nationale top behoren wordt Dordrecht niet als een locatie gepercipieerd waar specifieke bedrijven zich absoluut moeten vestigen. Met andere woorden, de regio heeft onvoldoende kritische massa (kwantitatief en kwalitatief) om specifieke bedrijvigheid aan zich te binden.

De recentelijk opgezette Economische Adviesraad Dordrecht (EAD) – met daarin prominente actoren als Ad Scheepbouwer – moet hiertoe bijdragen door bij te dragen aan het realiseren van een scherpere economische profilering van de stad. De raad heeft de toekomstige economische kansen voor Dordrecht en zijn regio in kaart gebracht. Voor het versterken van de lokale en regionale economie zijn de volgende vier thema's gekozen: Maritiem & Water, Cultuur & Binnenstad,

Zorg en Welzijn (gebaseerd op de kernkwaliteiten van Dordrecht en de regio) en Kennis & Innovatie (waarmee wordt ingespeeld op de kansen in de kennisindustrie). De EAD wil ook nadrukkelijk bijdragen aan een beter economisch imago van de regio.

## **Quality of life**

Een sterke kwaliteit van Dordrecht is de aantrekkelijke historische binnenstad. Het aanwezige rijke historische erfgoed oefent een grote aantrekkingskracht uit op bezoekers en binnenstedelijke inwoners. Ook de ligging aan het kruispunt van druk bevaren rivieren vergroot de aantrekkelijkheid van Dordrecht. Het verhoogt de belevingskwaliteit en geeft aantrekkelijke mogelijkheden voor vervoer over water, voor recreatie en voor woon-werkverkeer. Een grote parel voor Dordrecht is de nabijheid van het aantrekkelijke natuurgebied De Biesbosch, dat veel recreatieve mogelijkheden biedt. Genoemde elementen zijn wanneer ze goed benut worden in de profilering van de stad van grote waarde voor de aantrekkingskracht van de stad op hoogopgeleide werknemers. Juist voor dit segment van de bevolking kunnen dergelijke voorzieningen de doorslag geven zich in de regio te willen vestigen. Deze hoger opgeleide bevolking kan vervolgens bijdragen aan een grotere vestigingsaantrekkelijkheid voor kennisintensieve bedrijven.

Op het gebied van woongenot is er de laatste jaren meer aandacht voor de kwaliteit van de ontwikkelde woonmilieus. Zo zijn er luxe appartementen langs de rivier ontwikkeld en zijn er woningen uit een hoger segment met bijbehorende aandacht voor de publieke ruimte gerealiseerd. Echter, ook hier zien we net als bij de kennisbasis dat Dordrecht van ver moet komen. Gemiddeld genomen zijn de lagere woonsegmenten in grotere mate vertegenwoordigd dan in andere steden: de gemiddelde waarde van de woningvoorraad per 2005 was in Dordrecht 150.000 euro, terwijl deze voor Nederland op 202.000 euro lag (Statline).

## **Bereikbaarheid**

Dordrecht kent een zeer goede autobereikbaarheid over de weg. De stad wordt ontsloten door twee Nederlandse hoofdsnelwegen, namelijk de A16 en de A15 (via N3). Bovendien zijn er drie internationale luchthavens binnen anderhalf uur rijden.

Verder heeft de stad een redelijk goede spoorontsluiting. De stad heeft een Intercity-station aan de lijn Antwerpen-Rotterdam. Een minpunt is dat de stad geen directe aantakking zal krijgen op het Europese HST-net en ook niet, zoals Breda, via een shuttleverbinding. De stad heeft wel een goede bereikbaarheid per water. Tussen de Drechtsteden en Rotterdam varen fast-ferries die belangrijk zijn voor recreatief verkeer en woon-werk verkeer. Deze vorm van transport blijkt succesvol te zijn en is groeiende. Ook tussen de Drechtsteden onderling is sprake van frequent verkeer over water, wat een belangrijke bijdrage levert aan de interne samenhang van deze steden.

## **Stedelijke diversiteit**

Zoals bij quality of life al is aangegeven heeft de gemeente Dordrecht enkele kwaliteiten die grote aantrekkingskracht kunnen uitoefenen op hoogopgeleide werknemers. Deze zijn in het bijzonder de historische binnenstad, de ligging aan het water en de nabijheid van natuurgebied De Biesbosch. Bij voldoende stedelijke diversiteit om in het bijzonder hoogopgeleide inwoners aan te trekken gaat het echter om meer: het gaat om een aantrekkelijk en gevarieerd stedelijk voorzieningenniveau op het gebied van cultuur, recreatie, horeca en kennisuitwisseling. Bovendien gaat het ook om de perceptie ervan, zowel bij

mensen uit de regio zelf als bij buitenstaanders. De perceptie kan hierbij aanzienlijk afwijken van de daadwerkelijke stedelijke diversiteit. Imago-onderzoek onder Dordtenaren laat zien dat 71% vindt dat er mooie musea zijn en 55% zegt dat er veel mogelijkheden van cultuur zijn. 47% is van mening dat er veel mogelijkheden zijn om uit eten / drinken te gaan, terwijl slechts 11% (!) zegt dat er 's avonds gezellig uitgegaan kan worden. Het laatste lage percentage geeft de impressie dat er niet sprake is van een bruisende stedelijke omgeving in Dordrecht, zoals te vinden is in steden als Amsterdam en Utrecht. Overigens laten cijfers onder inwoners buiten Dordrecht zien dat wel 82% vindt dat Dordrecht een aantrekkelijke binnenstad heeft en mooie natuurgebieden kent. Daartegenover staat dat slechts 35% denkt dat Dordrecht leuke musea heeft, slechts 24% van mening is dat de stad leuke evenementen heeft en 18% dat het veel cultuurmogelijkheden heeft (SGB, 2004). Dit onderzoek laat zien dat er een grote discrepantie is tussen de mening van Dordtenaren en inwoners buiten Dordrecht. Een groot deel van de laatstgenoemden lijkt te denken dat er nauwelijks sprake is van een aantrekkelijke stedelijke diversiteit in Dordrecht. Dit imago vormt mogelijk een barrière voor het aantrekken van nieuwe specifieke segmenten inwoners en bedrijvigheid.

## **Stedelijke schaal**

Dordrecht heeft in de eerste helft van de jaren 80 van de vorige eeuw tot 2000 een gestage groei doorgemaakt van 107.000 inwoners tot iets onder de 120.000 inwoners. Na 2000 trad er een stabilisatie op, al is er de laatste jaren sprake van een lichte daling (Statline). De stedelijke agglomeratie Dordrecht had per 2004 een inwonertal van ruim 288.000 inwoners. Dit is te vergelijken met een middelgrote stad in Nederland, zoals Eindhoven, Utrecht en Almere. Het is een omvang waarbij gesteld kan worden dat het kritisch draagvlak voor diverse gewenste voorzieningen voor een kennisstad redelijk is, maar ook niet heel erg groot. Belangrijk is om te bezien op welke afstand grotere stedelijke regio's aanwezig zijn. Geconstateerd kan dan worden dat de Drechtsteden vanwege de nabijheid van Rotterdam voor een groot deel afhankelijk zijn van de voorzieningen van deze havenstad, zoals de daar aanwezige kennis- en cultuurinstellingen. Rotterdam heeft een veel groter kritisch draagvlak en zal dergelijke instellingen eerder aantrekken. Een stad als Eindhoven daarentegen heeft gezien haar meer geïsoleerde ligging een grotere aantrekkingskracht op kennis- en cultuurinstellingen. Specifiek voor Eindhoven geldt dat de dominante aanwezigheid van Philips ervoor zorgt dat ook aanverwante bedrijvigheid zich in de regio vestigt.

## **Sociale balans**

Er is sprake van een redelijke sociale balans in Dordrecht. Het gemiddelde inkomen per huishouden is € 26.000. Er zijn een aantal wijken waar het gemiddelde duidelijk hoger ligt, maar ook enkele waar deze lager ligt. Voorbeelden van laatstgenoemde wijken zijn Nieuw-Krispijn, Staart, Wielwijk en Crabbehof. In deze wijken zijn wel spanningen tussen inwoners die tot incidenten leiden, maar ze leiden niet tot een dusdanig onveiligheidsgevoel dat het imago van de gehele stad aangetast wordt. Het aandeel niet-westerse allochtonen in Dordrecht is 11%; dit percentage is aanmerkelijk lager dan bijvoorbeeld in Rotterdam.

---

## Referentiecasis Breda

Hieronder zal Breda als referentiecasis behandeld worden. De ontwikkelingen van Dordrecht en van Dordrecht-Amstelwijck zullen vergeleken worden met deze casus. Er is hierbij gekozen voor Bedrijvenpark Westerhage te Breda (snelwegafslag Prinsenbeek). Belangrijke keuzecriteria waren hierbij de volgende:

- Omvang van de steden (de referentiestad moet qua grootte vergelijkbaar zijn met Dordrecht).
- Ligging van de steden (de referentiestad moet qua ligging vergelijkbaar zijn met Dordrecht).
- Ligging van de bedrijvenparken (het referentiepark moet qua ligging vergelijkbaar zijn met Dordrecht-Amstelwijck)
- Bereikbaarheidsprofiel van de bedrijvenparken (het referentiepark moet qua bereikbaarheidsprofiel vergelijkbaar zijn met Dordrecht-Amstelwijck)
- Implementatieperiode van de bedrijvenparken het referentiepark moet qua implementatieperiode vergelijkbaar zijn met Dordrecht-Amstelwijck)

Na een quick-scan op basis van deskresearch van potentiële referentiecasis is gekozen voor Breda–Westerhage. Breda (160.000 inwoners) is qua omvang redelijk goed vergelijkbaar met Dordrecht (120.000 inwoners). Beide steden liggen aan de A16-corridor tussen Antwerpen en de Rotterdamse regio. Beide bedrijvenparken liggen aan de rand van het stedelijk gebied langs de snelweg en hebben een goede ontsluiting per autosnelweg en (potentieel) per spoor. Beide parken zijn vergelijkbaar in grootte en daarnaast vond de realisatie van beide parken vooral in de periode 2000-2005 plaats.

Net als Amstelwijck is bedrijvenpark Westerhage een zichtlocatie langs de A16, bestemd voor bedrijven die veel waarde hechten aan bereikbaarheid en zichtbaarheid. Westerhage bestaat voornamelijk uit hoge bedrijfsgebouwen, zoals de Eurotoren, die te zien zijn vanaf de A16. De Eurotoren telt zeventien verdiepingen en heeft een totale hoogte van 72 meter. De hoge gebouwen zijn voor het merendeel na 2000 gerealiseerd.

De aantrekkelijkheid van Breda voor kantoorgebouwen manifesteert zich in de relatief hoge positie die ze inneemt op de Nederlandse kantoormarkt gemeten naar marktgrootheid (nummer acht van Nederland, zie bijlage I). Deze bebouwing concentreert zich met name in het centrumgebied en in het oosten van de stad langs de hoofdas Claudius Prinsenlaan richting de A27. Het economisch zwaartepunt ligt daarmee niet in het westen langs de A16, maar langs de A27 en in het centrum. Dit geeft mogelijk een eerste indicatie van een wat lagere economische potentie van de A16-locatie. Bedrijven lijken meer waarde te hechten aan een locatie op de hoofdas richting Utrecht dan aan de hoofdas richting Rotterdam en Den Haag. In bijlage III en IV zijn de Drechtsteden en Breda met daarin de specifieke ligging van de twee kantorenlocaties weergegeven.

### **Kennisfundamenten van Breda en bedrijvenpark Westerhage**

#### **Kennisbasis**

Net als Dordrecht staat Breda niet bekend als een echte kennisstad. Breda ligt niet ver van Tilburg waar een universiteit en onderzoeksorganisaties gevestigd zijn. Breda kent wel een diversiteit aan hogere opleidingsinstellingen, namelijk de hogeschool Avans, de internationale hogeschool NHTV (de enige opleiding in zijn soort in Nederland), de academie voor kunst en vormgeving St. Joost en de

Nederlandse Defensie Academie KMA. Met deze opleidingsinfrastructuur oefent de stad wel een aantrekkingskracht uit op studenten vanuit geheel Nederland (in het bijzonder ten behoeve van de NHTV en de KMA). Breda blijkt wel een tekort te hebben aan werkgelegenheid voor hoger opgeleiden. Veel afgestudeerde studenten gaan daarom in de grote steden van de Randstad werken, omdat daar meer banen zijn.

## **Economische basis**

Commerciële dienstverlening is voor Breda de belangrijkste pijler van de lokale economie. In 2004 was deze sector goed voor de helft van de werkgelegenheid in Breda. 5.400 bedrijven waren werkzaam in de commerciële dienstverlening, die in totaal 42.200 banen genereerde, waarvan 14.000 in de zakelijke dienstverlening (Gemeente Breda, 2004). Er blijkt wel een afname te zijn van het aantal banen in deze sector. Breda scoort als hoogste in de economische diversificatie-index van de G30-gemeenten. Er is dus een grote variëteit aan bedrijvigheid te vinden, wat de stad minder kwetsbaar maakt voor mogelijke terugvallen in bepaalde economische sectoren. Aan de andere kant heeft de stad niet een duidelijk economisch profiel, waarmee ze gericht bepaalde bedrijven zou kunnen aantrekken. Net als veel andere steden, probeert Breda ook meer creatieve industrie aan te trekken.

Internationalisering en de toepassing van nieuwe informatietechnologie heeft er de laatste jaren toe geleid dat veel bedrijven de locaties van hun internationale vestigingen nader bekeken hebben. In deze verschuiving blijkt Breda een grote aantrekkingskracht te hebben op bedrijven die één hoofdkantoor willen hebben voor de hele Benelux. Bedrijven als City Group, Opel, Toshiba hebben Breda hiertoe als thuisbasis gekozen. Belangrijk hierbij lijkt de gunstige ligging, maar ook de aantrekkelijke quality of life voor de werknemers van deze organisaties.

## **Quality of life**

Het leefklimaat van Breda wordt door velen als aangenaam gepercipieerd. De stad heeft een aantrekkelijk historisch centrum, Antwerpen ligt niet ver weg en in de omgeving zijn relatief veel bossen. In vergelijking tot Dordrecht heeft Breda meer ruimte voor wonen en recreatie. De hoge gemiddelde waarde van de woningvoorraad (€ 214.000) geeft een goed beeld van de samenstelling van de woningvoorraad en de hoge vraag naar deze woningen. Deze waarde ligt hoger dan het Nederlands gemiddelde (€ 202.000) en veel hoger dan in Dordrecht (€ 150.000) (Statline). Net als geïnterviewden in Dordrecht, geven respondenten in Breda aan dat de nabijheid van de Biesbosch een positieve locatiefactor is. Het voorbeeld van een bedrijf dat wegens filedruk vanuit de Noordvleugel van de Randstad wilde verhuizen, illustreert de aantrekkelijkheid van Breda als woonplaats. Toen het bedrijf aan haar personeel voorlegde waar zij zouden willen wonen koos 95% van het personeel voor Breda vanwege de aantrekkelijke woonomgeving.

Op een lager schaalniveau kan gesteld worden dat het bedrijvenpark Westerhage zelf – ondanks de intentie tot het realiseren van een hoogwaardige locatie – een lagere ruimtelijke kwaliteit kent dan binnen de ambities voor Dordrecht-Amstelwijk bestaat. Het betreft hierbij specifiek de hogere dichtheid aan bebouwing, minder aandacht voor landschapsarchitectuur, hogere parkeernormen ('veel blik op straat') en een relatief laag aanbod van lokale voorzieningen. Echter, daar waar Breda-Westerhage volledig ontwikkeld is moet voor Dordrecht-Amstelwijk nog blijken in hoeverre de gestelde ambities waargemaakt kunnen worden.

## Bereikbaarheid

Breda ligt op een kruispunt van drie snelwegen: de A16 van Antwerpen naar Rotterdam, de A27 naar Utrecht en de A58 van Vlissingen naar Eindhoven. Daarnaast wordt de stad nog nauwelijks geconfronteerd met congestieproblematiek. Een respondent geeft in dit verband aan dat dit voor een aantal bedrijven een belangrijke reden is om zich (bijvoorbeeld vanuit de Randstad) te vestigen in Breda.

Dordrecht kan echter eveneens gezien worden als een zeer geschikte locatie op het niveau van de Benelux. Toch lijkt het alsof deze plaats niet serieus overwogen wordt. Een essentiële vraag is daarom: waarom lijkt Breda eerder als potentiële vestigingslocatie naar voren te komen? Heeft dit met het bereikbaarheidsprofiel te maken of spelen wellicht andere zaken (mede) een rol, zoals voorzieningenniveau, imago en/of organiserend vermogen van de lokale overheid. Hierbij speelt ook de profilering van de steden een belangrijke rol. Breda wordt doorgaans gepositioneerd als poort van Brabant, maar ook als poort naar de Randstad, terwijl het laatste wellicht eerder bij Dordrecht zou passen.

Breda krijgt een station aan de hogesnelheidslijn tussen Parijs en Amsterdam. Hier zullen zogenoemde *HST-shuttles* stoppen die de hogesnelheidsstreinen zullen fungeren als aanvullend vervoer, het zogenoemde *feederen*. De komst van dit HST-shuttle station is van groot economisch belang voor de stad. Breda kan zich daarmee profileren als HST-stad, waardoor naar verwachting meer bedrijven de stad als potentiële locatie zullen overwegen. Daarnaast blijkt de komst van de HST in veel steden publieke en private investeerders te verleiden om extra investeringen te verrichten (zie bijvoorbeeld Pol, 2002). Een respondent geeft aan dat de komst van de HST de economische dynamiek in de stad sterk vergroot heeft. De gemeente maakt zich op voor de ontwikkeling van een groot aantal vierkante meters kantoorruimte nabij het te bouwen HST-station. Deze locatie voldoet volgens hem veel beter aan de hedendaagse vestigingseisen van hoogwaardige werkgelegenheid. De verwachting is dan ook dat er juist hier bedrijvigheid wordt aangetrokken van buiten, maar ook vanuit andere kantorenlocaties zoals Westerhage en Claudius Prinsenlaan. Dit illustreert het toenemende belang van een hoogwaardige bereikbaarheid per openbaar vervoer voor de vestigingsplaatskeuze van bedrijven.

Hoewel de auto de primaire modaliteit is in Westerhage, maken werknemers en bezoekers veelvuldig gebruik van station Prinsenbeek. Het gaat hierbij met name om forenzen vanuit de Randstad. Volgens meerdere respondenten is de aanwezigheid van het treinstation zeker medebepalend geweest voor het succes van het park. Van belang is daarbij ook om te onderkennen dat niet alleen het gebruik van het openbaarvervoer zelf, maar ook de optiewaarde – de mogelijkheid om gebruik te maken van de voorziening – de aantrekkelijkheid van het gebied vergroot.

## Stedelijke diversiteit

Zoals genoemd kent Breda een aantrekkelijke historische binnenstad en een relatief groene omgeving. De stad mist echter net als Dordrecht een vitaal cultureel leven dat steden als Amsterdam en Utrecht hebben, mede waardoor de aantrekkingskracht op hoogopgeleide kenniswerkers minder is. Dit wordt bevestigd door een onderzoek naar bezoekmotieven van bezoekers. Deze komen vooral voor winkelen voor plezier (74%), restaurants (34%) of op een terrasje zitten (34%), maar veel minder voor bezoek aan 'hogere cultuur' (slechts 7%) (Gemeente Breda, 2004).

## **Stedelijke schaal**

Breda kent meer stedelijke voorzieningen dan Dordrecht. Naast het grotere aantal inwoners (Breda heeft 160.000 inwoners), ligt Breda ook zelfstandiger ten opzichte van een grotere stad met voorzieningen van hoger niveau. Breda heeft daarom een belangrijkere regionale functie qua aanbod van grootstedelijke voorzieningen.

## **Sociale balans**

Het werkloosheidspercentage lag in 2004 op de 6,6%, wat hoger is dan in Dordrecht (6,3%) en het gemiddelde in Nederland (6,3%) (statline). Het gemiddelde inkomen per huishouden ligt met €27.400 hoger dan in Dordrecht. Verder is het aandeel huishoudens dat tot de laagste inkomens behoort in vergelijking met andere grote gemeenten vrij laag. De stad kent daarmee een redelijk goede sociale balans.

---

# Implicaties voor Dordrecht-Amstelwijck

## Projectgeschiedenis

De planvorming voor Business Amstelwijck kreeg eind jaren tachtig vorm. De gemeente Dordrecht zag mogelijkheden in het realiseren van een hoogwaardige kantorenlocatie met ruime opzet, goede voorzieningen en fraaie landscaping en architectuur teneinde de werkgelegenheid in de dienstensector in de stad te stimuleren. Daartoe werden in 1989 twee onderzoeken uitgevoerd in opdracht van de gemeente. Kolpron Consultants onderzocht zowel de te verwachten ruimtelijk-planologische als wel de financieel-economische gevolgen van de opgestelde plannen. Hierin werd ook de haalbaarheid van de voorstellen uiteengezet.

Op basis van deze onderzoeken gaf de gemeenteraad in 1989 formeel goedkeuring voor het project waar in totaal 200.000 m<sup>2</sup> aan hoogwaardige kantoorruimte gepland stond. Het advies van de consultant om marktpartijen vroegtijdig te betrekken in het proces is ter harte genomen. De gemeente richtte samen met private ontwikkelaar Heijmans IBC en Amstelland Ontwikkeling Vastgoed een ontwikkelingsmaatschappij op.

De eerste fase van ontwikkeling heeft echter lang voortgesleept. Dit is met name toe te schrijven aan de grote vertraging ontstaan door private grondeigenaren in het gebied die niet zomaar mee wilden werken aan de verkoop van hun grond. Het toegepaste onteigeningsinstrument werd zelfs tot in de Raad van State bevochten.

Momenteel zijn slechts twee bedrijven in Amstelwijck gevestigd en is een aantal voorzieningen vooralsnog niet gerealiseerd.

## Locale impact kennisfundamenten

### Economische basis

Eén ten behoeve van dit onderzoek geïnterviewde persoon geeft aan dat de Drechtsteden een sterk interne gerichte markt kennen op het gebied van huisvesting. Dit zien we terug in de twee bedrijven die zich in Amstelwijck gevestigd hebben, namelijk Infra Safety Services (ISS) en Trust. In beide gevallen is er sprake van intergemeentelijke verhuizingen. Daarbij zijn alternatieve vestigingslocaties wel bekeken, maar nooit concreet geworden. Met name de binding met de regio bij het personeel speelde een rol om binnen Dordrecht te blijven.

**Op Businesspark Amstelwijck zijn momenteel twee bedrijven gevestigd, namelijk Infra Safety Services en Trust International.**

Infra Safety Services in Amstelwijck is de Nederlandse vestiging van een internationaal opererend bedrijf en is marktleider op het gebied van het totale beveiligings- en logistieke management in de railinfrastructuur. De 125 medewerkers van het bedrijf verzorgen complete werkplekbeveiliging voor diverse – vaak landelijk gespreide – railgerelateerde projecten.

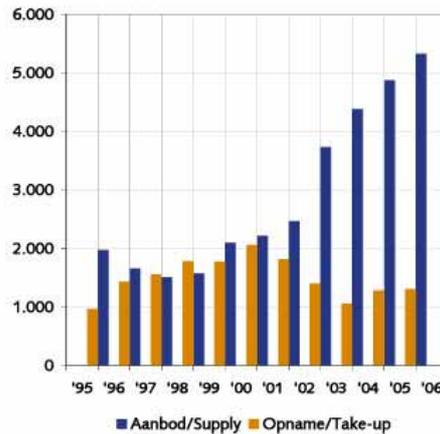
Trust is een internationaal opererend bedrijf dat computerrandapparatuur levert. Het Europese hoofdkantoor in Amstelwijck coördineert alle internationale activiteiten en heeft daardoor een wat zwakkere lokale binding, al heeft het personeel deze wel en is Trust sponsor van eerstedivisieclub FC Dordrecht.

Eén geïnterviewde in Amstelwijck geeft aan dat in vergelijking met andere gemeenten waarmee samengewerkt wordt de medewerking vanuit de gemeente Dordrecht – en dan met name van de betrokken wethouder – op kritieke momenten onvoldoende was. Waar andere gemeenten alles uit de kast trekken om een grote klant over de streep te trekken om als katalysator te fungeren voor de rest van het gebied is dit in Dordrecht niet (voldoende) gebeurd. Hierbij wordt een vergelijking getrokken met bijvoorbeeld Rotterdam waar de aanpak in de praktijk anders is.

Aan de andere kant geeft een andere respondent aan dat de wethouders zich wel degelijk ingezet hebben en dat het acquisitietraject in handen ligt van de betrokken marktpartijen zelf. Het is aan de overheid om alle procedures zo soepel mogelijk te laten verlopen. Deze geïnterviewde persoon geeft aan dat een groot bedrijf dat zich wilde vestigen wel drie jaar getwijfeld heeft om zich in Amstelwijck te vestigen. In de jaren 2000 en 2001 was er nog sprake van interesse bij marktpartijen, maar dit is steeds minder geworden. Het niet kunnen binnenhalen van een dergelijk bedrijf lijkt tekenend voor de problemen bij acquisitie.

Een van de respondenten geeft aan dat een deel van de vertraging in de initiële fase van het project voortkomt uit een verkeerde aanpak door de gemeente. Door problemen bij het proces van onteigening is er namelijk grote vertraging ontstaan waardoor 'de boot gemist werd'. Wellicht hadden deze onteigeningsproblemen voorkomen kunnen worden als de betreffende grondeigenaren directer betrokken zouden zijn geweest bij het ontwikkelingsproces.

Ook is het de vraag of de gemeente het belang van het tijdig tot ontwikkeling brengen van de gronden had moeten inzien. Had een andere aanpak (samenwerking) en iets meer prioriteit niet kunnen leiden tot het op de markt brengen in tijden van een groot tekort aan dergelijke hoogwaardige ontwikkelingslocaties? Had de gemeente wellicht zelf meer kunnen doen of organiseren om voldoende kritische massa te creëren? De extra kosten die de gemeente had moeten maken om sneller te kunnen ontwikkelen zijn een fractie van de nu geleden schade. Daarbij zijn de nu geleden projectkosten (additionele rentelasten etc.) nog relatief klein in verhouding tot de geleden schade door vertraging in het proces tot versterking van de economische structuur en de invloed op het imago van Dordrecht.



**Figuur 2: Vraag en aanbod kantoorruimte in Nederland, per 1.000 m<sup>2</sup> (Bron: Spreekende cijfers)**

Figuur 2 laat zien dat vanaf 2002 het aanbod van kantoorruimte in Nederland explosief stijgt, terwijl de vraag al vanaf 2001 afneemt. De vertraging tussen plannenvorming en daadwerkelijke realisatie leidt tot de zogenoemde varkenscyclus waarbij vraag en aanbod uit evenwicht zijn. Het feit dat de ontwikkeling in Amstelveen pas na 2000 heeft kunnen starten heeft grote gevolgen gehad voor de afzetmogelijkheden. Figuur 2 geeft in dit verband cijfermatig duidelijk inzicht in de veranderde vraag-en-aanbod verhouding.

De Drechtsteden hebben een relatief kleine kantorenmarkt. In bijlage I is te zien dat de stedelijke agglomeratie Drechtsteden in omzet gemeten op de 22<sup>e</sup> plaats komt, ver achter Breda en andere steden van vergelijkbare grootte. Kijken we echter naar de hoeveelheid aangeboden vierkante meters dan staan de Drechtsteden veel hoger, niet ver achter Breda (bijlage II). Dit grote verschil heeft te maken met lagere gemiddelde prijzen in de Drechtsteden, maar vooral met een aanbod wat niet in verhouding staat tot de vraag. Dit is ook af te lezen aan de kantorenmarkratio. Dit is de verhouding tussen vraag en aanbod op de kantorenmarkt in een jaar. De Drechtsteden staan onderaan de lijst met een jaarlijkse opname van slechts 9% van het aanbod in 2005, terwijl dit voor Nederland 25% was en voor Breda zelfs 47% (zie bijlage V).

Het overaanbod is het gevolg van het feit dat er jarenlang geen afstemming heeft plaatsgevonden tussen de Drechtsteden onderling. Het huidige aanbod en de al in gang gezette ontwikkelingen resulteren de komende 15 jaar in een uitgifte van twee maal de opnamecapaciteit. Dit heeft schadelijke gevolgen voor de verschillende locaties zelf maar ook voor de economische structuur en imago van de regio. Braakliggende bedrijventerreinen zijn minder aantrekkelijk en kunnen potentiële kopers afstoten.

Voor Amstelveen is het verhaal echter niet zo negatief. Bepalend is ook in hoeverre het aanbod en de vraag in kwalitatieve zin op elkaar aansluiten. Juist hier ligt een kans omdat Amstelveen nog altijd een relatief gunstige ligging en een hoog geambieerde ruimtelijke kwaliteit kent. Er zou hierbij afgewogen moeten worden wat het de gemeente Dordrecht waard is om extra te investeren teneinde een aansprekend bedrijf van buiten de regio binnen te halen als katalysator. Gestreefd zou moeten worden naar een organisatie waarvan de verwachting is dat het leidt tot het aantrekken van andere bedrijven.

Amstelveen lijkt wel een zeer gunstige prijskwaliteit verhouding te hebben ten opzichte van andere kantorenlocaties. Zo wordt door een respondent aangegeven dat bedrijvenpark Rivium (Capelle a/d IJssel) een mooie zichtlocatie is, maar dat er een hoge prijs wordt betaald voor een zeer lage ruimtelijke kwaliteit en een nog slechtere bereikbaarheid. Volgens deze geïnterviewde persoon is de prijskwaliteit verhouding bij Amstelveen aantrekkelijker wanneer de gestelde ambities qua bereikbaarheid, voorzieningen en uitstraling gerealiseerd gaan worden.

Een neveneffect van het regionale overaanbod aan bedrijvenparken is dat gemeenten er veel belang bij hebben om potentiële investeerders aan zich te binden. In de praktijk betekent dit nog al eens dat er concessies gedaan worden aan de initiële ambities, waardoor het zoveelste middelmatige bedrijventerrein / kantorenlocatie ontstaat. Hier ligt voor Amstelveen een kans als het de ambitie kan vasthouden zodat het zich in positieve zin kan onderscheiden. Dit is wenselijk om hoogwaardige, liefst externe bedrijvigheid naar Dordrecht aan te trekken om de economische structuur een positieve impuls te geven. Worden de ambities naar beneden bijgesteld dan bestaat het gevaar dat de gemeente, in ieder geval qua imago en uitstraling, in de middelmatigheid blijft hangen.

Recentelijk is er naar zeggen van de respondenten, ook aan private zijde, wel sprake van afstemming van kantoor- en andere vastgoedplannen in de regio teneinde het gelijktijdig beschikbaar komen van gronden te voorkomen. Fasen en segmenteren, zoals dat bijvoorbeeld door het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam wordt toegepast, is ook volgens marktpartijen onontbeerlijk:

*Het is voor de afzonderlijke gemeenten binnen de Drechtsteden "bijna onmogelijk om te concurreren met grote steden als Rotterdam en Breda. Daartoe heeft de regio Drechtsteden niet voldoende uitstraling en imago" (Sprekende Cijfers 2004).*

*"Er moet een eenduidig beleid worden ontwikkeld voor uitbreiding van alle commerciële vastgoed in de regio, aangezien deze gemeenten op het moment voornamelijk met elkaar concurreren" (Sprekende Cijfers 2004).*

## Quality of life

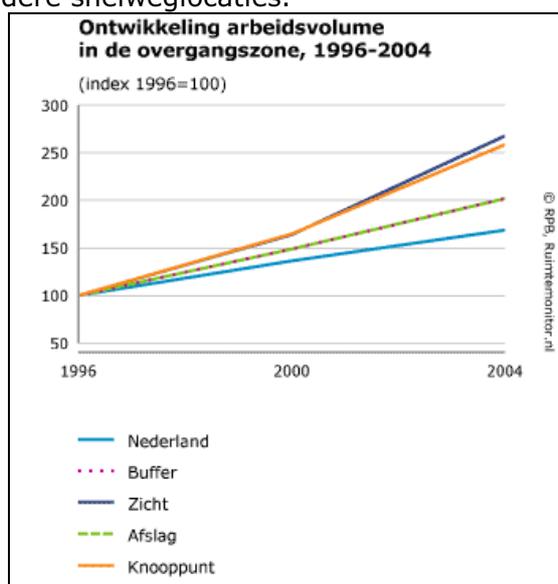
Zoals eerder aangegeven heeft Dordrecht sterke elementen zoals de historische binnenstad, de ligging aan de rivieren en de Biesbosch. Ook op het gebied van huisvesting is er in toenemende mate aandacht voor het realiseren van meer hoogwaardige woningen. Bovendien heeft Dordrecht veel te bieden op cultureel gebied. Toch manifesteren deze verbeteringen zich niet in een verbeterd imago. Volgens respondenten heeft dit met name te maken met het feit dat de regio bij buitenstaanders niet op de 'mental map' staat. De veelgehoorde uitspraak "hoe dichterbij Dordrecht, hoe rotter het wordt" is een uitspraak die vooral in de regio zelf geopperd wordt. Buiten de regio is er met name sprake van onbekendheid met de aanwezige kwaliteiten. Bovenstaande versterkt het feit dat er in de Drechtsteden in grote mate sprake is van een 'interne markt'. Er vestigen zich, zoals eerder aangegeven, zeer weinig bedrijven van buiten in Dordrecht. Dit wordt geïllustreerd door het vestigingsgedrag op Amstelveen. Het project heeft te leiden onder het feit dat Dordrecht zich in het verleden onvoldoende heeft kunnen profileren. De sterke aspecten van Dordrecht en omgeving zijn daarom niet goed onder de aandacht gebracht, alhoewel daar de laatste jaren wel stappen toe genomen zijn.

Voor Amstelveen zelf geldt nog altijd een hoog ambitieniveau. Een hoge ruimtelijke kwaliteit, de aanwezigheid van een hotel met congressalen, kinderopvang en sportfaciliteiten. Echter, daar waar Breda-Westerhage volledig ontwikkeld is moet voor Dordrecht-Amstelveen nog blijken in hoeverre de gestelde ambities waargemaakt kunnen worden. Het station is op dit moment buiten beeld, de voorzieningen zijn nog niet gerealiseerd en bovenal is de parkeernorm verlaagd wat mogelijk ten koste zal gaan van de ruimtelijke kwaliteit.

## Bereikbaarheid

De autobereikbaarheid van Amstelveen is zeer goed door de ligging aan de A16 en N3 (direct gekoppeld aan de A15). Omdat er in Amstelveen uiteindelijk geen treinstation is gerealiseerd, is er sprake van een 'pure' snelweglocatie. In figuur 3

is te zien dat de vertraging in Amstelveen geleid heeft tot een veel grote concurrentie van andere snelweglocaties.



**Figuur 3: Ontwikkeling arbeidsvolume langs snelwegen (Bron: Ruimtemonitor)**

Het aantal arbeidsplaatsen langs snelwegen is de laatste jaren dus explosief gestegen. Met de nog te ontwikkelen locaties wordt deze tendens voortgezet. Van alle te ontwikkelen bedrijventerreinen tot 2015 komt 42% langs een snelweg te liggen, waarvan 84% zelfs in de buurt van een op/afrif (Bron: Nirov). Het concurreren op ligging alleen is daarmee niet langer voldoende. De gebiedskwaliteiten (en de perceptie daarvan bij potentiële klanten) zullen ook op andere vlakken aantrekkelijk moeten zijn teneinde bedrijvigheid aan te trekken. Het bestemmingsplan is gebaseerd op de ABC-normen<sup>17</sup> uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en gaat uit van een gemiddelde Parkeernorm van 1 parkeerplek per 90 m<sup>2</sup> vloeroppervlak. Het ABC-beleid is al enkele jaren niet meer in werking, waardoor nu een norm van 1 op 50 kan worden gehanteerd, wat meer in lijn is met de hedendaagse vestigingseisen. Op termijn zal het bestemmingsplan evenwel aangepast dienen te worden om verdere bebouwing mogelijk te maken

De bereikbaarheid van Amstelveen per openbaar vervoer was in de aanvankelijke plannen zeer goed. Het nieuwe treinstation zou een zeer positief effect gehad hebben op de aantrekkelijkheid van het gebied. Het feit dat de auto in dergelijke locaties nog steeds de voornaamste modaliteit is doet daar niets aan af. De optiewaarde, de mogelijkheid om van de trein gebruik te maken zonder er daadwerkelijk gebruik van te maken, is voor veel bedrijven van groot belang. Onderstaande uitspraken geven een indicatie van de potentiële waarde van een kantorenlocatie met een goede bereikbaarheid per auto én via het openbaar vervoer:

*"Alleen kantoorruimte op locaties die zowel goed met de auto als uitstekend met de trein bereikbaar zijn komen relatief weinig voor. De behoefte aan dit type courante locaties is kennelijk onverminderd groot" en "het aangeboden kantoorruimte anno 2002 ...betreft voornamelijk kantoren op snelweglocaties en bevindt zich veel minder in de nabijheid van een treinstation" (DTZ Zadelhoff, 2003).*

In de loop van het proces bleek het echter moeilijk te zijn concrete toezeggingen te krijgen over de verplaatsing van het station. NS heeft aangegeven alleen tot

<sup>17</sup> Het ABC-beleid is rijksbeleid dat arbeids- en bezoekersintensieve bedrijven en voorzieningen koppelt aan goed door Openbaar Vervoer ontsloten locaties. Vervolgens wordt door het aanreiken van maximale parkeernormen het autoverkeer beteugeld.

verplaatsing van het station naar Amstelwijck over te gaan wanneer er zich voldoende potentiële klanten binnen een straal van 800 meter van het station bevinden. De gehanteerde grens daarbij is 1850 werkplekken. Ter indicatie, in Amstelwijck waren in 2004 nog maar 277 personen (185 fte) werkzaam (Bron: Bedrijvenregister Dordrecht). Het niet tijdig bereiken van voldoende kritische massa bleek daarom niet alleen ten koste van het imago van het gebied te gaan, maar blijkt ook een barrière te vormen voor het realiseren van het treinstation.

Om succesvol een nieuw stedelijk gebied te ontwikkelen blijkt het gebruik maken van het juiste momentum om voldoende kritische massa te genereren van essentieel belang. Een vergelijk kan gemaakt worden met de Kop van Zuid in Rotterdam, waar de overheid in grote mate geïnvesteerd heeft door huisvesting van (semi-) publieke instellingen daar te concentreren (zie tekstbox hier beneden). Publieke organisaties stellen doorgaans een uitstekende bereikbaarheid per openbaar vervoer als kritieke vestigingsvoorwaarde. Met vroegtijdige actie richting publieke instanties was het wellicht goed mogelijk geweest om voldoende kritische massa te bereiken waardoor NS en het ministerie van V&W wel tot aanleg van een treinstation waren overgegaan. In dat geval was de aantrekkelijkheid van de locatie in een geheel ander licht komen te staan. Een marktpartij betrokken bij de ontwikkeling van Amstelwijck heeft in het verleden ook aan de gemeente voorgesteld om publieke functies in het stationsgebied te plaatsen om zodoende een kritische massa te realiseren en als trekker voor nieuwe bedrijvigheid.

Positief is dat een respondent uit het gebied aangeeft zeer tevreden te zijn met de gemeente Dordrecht wat betreft het aanbieden van alternatief openbaar vervoer (een shuttledienst van en naar de dichtstbijzijnde openbaarvervoersknooppunt). Een dergelijke indirecte openbaarvervoer ontsluiting lijkt echter niet te voldoen om het gebied als hoogwaardig in de markt te zetten. Marktpartijen verwachten dan een directe aansluiting op het railnetwerk.

### **Kop van Zuid**

Met het project Kop van Zuid had de gemeente Rotterdam tot doel om ook het gebied ten zuiden van de Maas tot een volwaardig onderdeel van het centrum te maken. Bovendien zouden de uitstralingseffecten op termijn ook de omliggende wijken een impuls geven. Met veel steun vanuit diverse lagen van de overheid is het project in gang gezet. Er ontstonden evenwel problemen toen bleek dat de markt zeer terughoudend was om de eerste ontwikkelingen in het gebied te realiseren. Om het momentum niet te verliezen heeft de gemeente toen besloten het aantal publieke functies en overheidsactiviteiten in het gebied uit te bereiden teneinde de ontwikkeling een impuls te geven. De gemeente heeft - in samenwerking met (semi-)overheidsinstellingen - gezorgd voor de komst van een hogeschool, een theater, het belastingkantoor, als wel uitstekende bereikbaarheid (Erasmusbrug en het nieuwe metrostation Wilhelminaplein). Met deze kritische massa wordt het gebied interessanter voor private investeerders die op hun beurt zorgen voor verdere ontwikkelingen.

Voldoende kritische massa is ook nodig voor de complementaire voorzieningen in het bedrijvenpark. Een respondent geeft aan dat er groot belang gehecht werd aan het vestigen van een hotel in het gebied. Met een grote hotelketen is jarenlang gesproken over een vestiging in Amstelwijck. De gemeente en de hotelketen hebben hun ambities echter niet verder kunnen concretiseren. Toch lijkt deze keten nog altijd welwillend om zich te vestigen in het gebied. Zeer

recentelijk heeft zij samen met private ontwikkelaars plannen gelanceerd om een multifunctioneel stadion (inclusief hotel, seminarruimte etc.) bij het gebied tot ontwikkeling te brengen.

Een groot verschil tussen de gekozen aanpak in Breda en die in Dordrecht is de keuze om in Amstelveen geen ontwikkeling te starten zonder dat er definitieve huurders/kopers waren, terwijl in dezelfde periode in Westerhage - vooruitlopend op de vraag vanuit de markt - wel enkele kantoren zijn ontwikkeld. Uiteindelijk heeft de laatste aanpak goed uitgedaan. De reeds ontwikkelde kantoren werden langzamerhand verhuurd wat een positieve invloed had bij het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid.

	<b>Breda</b>	<b>Dordrecht</b>
Bevolking gemeente 1995	129.911	114.089
Bevolking gemeente 2000	160.615	119.821
Bevolking stedelijke agglomeratie 2004	306.977	288.101
Totale oppervlakte 1996 (ha)	7.641	9.945
Totale oppervlakte 2000 (ha)	12.915	9.945
Bevolkingsdichtheid 2000 (inwoners per ha)	12,44	12,05
Gemiddelde woningwaarde 2000	€ 81.000	€ 69.000
Gemiddelde woningwaarde 2005	€ 214.000	€ 150.000
Gemiddeld huishoudelijk inkomen	€ 27.400	€ 26.000
Aanbod kantoren in agglomeratie 2005 (m <sup>2</sup> )	93.000	79.000
Opname kantoren in agglomeratie 2005 (m <sup>2</sup> )	44.000	7.000
Aantal arbeidsplaatsen 2000	93.620	54.860
Aantal arbeidsplaatsen 2005	90.480	52.680
Aantal bedrijfsvestigingen 2000	8.380	4.440
Aantal bedrijfsvestigingen 2005	9.150	4.400

Bronnen: statline, digitale almanakken, sprekende cijfers.

**Figuur 4: Overzicht kengetallen Breda en Dordrecht.**

---

## Conclusies

Gegeven de context op het moment van de planvorming leek het realiseren van een hoogwaardig bedrijvenpark Dordrecht-Amstelwijck zeer ambitieus, maar niet onrealistisch. De hoge ambities gekoppeld aan de zwakke positie van Dordrecht op de markt voor hoogwaardige bedrijfslocaties (of: matige kwaliteit van de kennisfundamenten, zie paragraaf 2.2.1) vereiste echter wel een 'alle-hens-aan-dek' mentaliteit en een durf in voorinvesteringen in noodzakelijke voorzieningen en in een katalysator. Doordat aan deze voorwaarden niet voldaan kon worden, is er een situatie ontstaan die vergeleken kan worden met een Eerste-divisie club die de Eredivisie wil winnen. Deze club mist de uitstraling en organisatorische capaciteiten om dat te realiseren.

Door de slepende juridische procedures rond het bedrijvenpark Dordrecht-Amstelwijck lijkt er een belangrijk momentum verloren te zijn gegaan. Dit heeft geleid tot de vestiging van slechts twee bedrijven. Daarnaast is er vooralsnog geen treinstation gekomen en ook geen complementaire voorzieningen als hotel, sportaccommodatie en kinderopvang. Door de langlopende procedures tijdens een gunstige economische periode zijn er potentiële bedrijven die zich wilden vestigen misgelopen en kon er geen marktvertrouwen gecreëerd worden.

Er lijkt sprake te zijn van een gemiste kans tijdens de initiatieffase van het project door de grondeigenaren in het gebied buiten het ontwikkelingsproces te houden. Verwacht mag worden dat zij zich veel welwillender opgesteld zouden hebben wanneer zij actiever bij de ontwikkeling betrokken zouden zijn geweest. Vertraging had hierdoor voorkomen kunnen worden of was in ieder geval beperkt gebleven.

Wanneer sprake is van een krappe markt voor kantoorgebouwen is het voor gemeenten over het algemeen geen probleem om zichtlocaties langs snelwegen op de markt te zetten. Echter, wanneer er zoals de laatste jaren sprake is van een enorme leegstand, dan moet er met goedkoop en direct beschikbaar aanbod geconcurrereerd worden. Op dit moment is er sprake van structureel overaanbod. Ook in de sterkste markten (Amsterdam, Utrecht) is er sprake van een ruime markt. Willen kleinere stedelijke regio's, zoals de Drechtsteden, in deze periode een hoogwaardige kantorenlocatie ontwikkelen, dan zullen ze zich positief moeten onderscheiden ten opzichte van de concurrentie. Noodzakelijke voorwaarden daarbij zijn een goede autobereikbaarheid in combinatie met een goede ontsluiting per hoogwaardig openbaar vervoer, een kwalitatief hoogwaardige inrichting van het bedrijvenpark en een als aantrekkelijk gepercipieerde stedelijke omgeving ('quality of life') met voldoende voorzieningen voor hoogopgeleide inwoners.

Een verklaring voor het achterblijven van de afzet in Amstelwijck is niet alleen de verminderde dynamiek in markt, maar tevens veranderingen in voorkeuren van potentiële gebruikers en investeerders. Het belang van een aantrekkelijke openbare ruimte lijkt namelijk sterk toe te nemen. Voor businesspark Amstelwijck kan dit een groot pluspunt zijn, vanwege haar hoogwaardige profilering. Echter met de actuele discrepantie tussen profilering en realisatie geven potentiële huurder/kopers er de voorkeur aan locaties te kiezen waarvan deze kwaliteit daadwerkelijk of binnen zeer korte tijd gerealiseerd zal worden.

Dordrecht heeft geen sterk imago op het gebied van de kantorenmarkt. De twee bedrijven die zich momenteel in Amstelwijck hebben gevestigd zijn verplaatsingen binnen de regio. Er zijn dus geen bedrijven van buiten de Drechtsteden aangetrokken. Een scherpere profilering van Dordrecht en in het bijzonder Dordrecht-Amstelwijck lijkt nodig om extern te kunnen werven. Deze profilering zal dan uiteraard moeten overeenkomen met de werkelijke situatie, dus ook met de te realiseren kwaliteiten van Amstelwijck.

Ook wat betreft het opleidingsniveau heeft Dordrecht een achterstand. Hoewel er twee beroepsonderwijsvestigingen op hogeschoolniveau gevestigd zijn, ligt Dordrecht nog altijd achter op andere steden van vergelijkbare grootte. Ook historisch gezien en nog altijd wat betreft imago staat de regio niet bekend om een hoog kennisniveau. Positief is wel dat het aantal studenten van bovengenoemde instellingen toeneemt en ook het gemiddelde opleidingsniveau van de stad de laatste jaren stijgende is.

In de Drechtsteden heeft lange tijd geen afstemming plaatsgevonden tussen de verschillende gemeenten waardoor er sprake is van een groot overaanbod. Momenteel is er sprake van een aanbod van ongeveer twee maal de verwachte opnamecapaciteit. Een belangrijk gevolg hiervan is dat de Drechtsteden onderling gaan concurreren, daarbij mogelijk concessies doen aan gekozen profielen en zich laten uitspelen door kandidaat-bedrijven. Er is daarom een grote vraag naar een effectieve en efficiënte afstemming van activiteiten en een gezamenlijke profilering naar buiten toe.

Het organiserend vermogen van de gemeente Dordrecht lijkt niet bijzonder sterk. Vanuit de interviews kwam naar voren dat er onvoldoende sprake is van een proactieve houding van de gemeente Dordrecht ten aanzien van de ontwikkeling van het bedrijvenpark Amstelwijck. De problematische relatie met de grondeigenaren in het Amstelwijck, de moeizame acquisitie, het niet-realiseren van het NS-station (ondanks de eerder gemaakte en gecommuniceerde keuze om wel een station te realiseren bij Amstelwijck) zijn illustratief voor het suboptimale organiserend vermogen. In het bijzonder steden die geen sterke marktpositie hebben, zullen doeltreffend en slagvaardig moeten opereren om uiteindelijk een betere positie op de markt voor bedrijfslocaties te realiseren.

---

## Aanbevelingen

Momenteel zijn slechts twee bedrijven in bedrijvenpark Amstelwijck aangetrokken en is de ambitie van een hoogwaardig bedrijvenpark vooralsnog niet waargemaakt. Teneinde duidelijkheid voor externe partijen te scheppen is het voor de gemeente Dordrecht nu van groot belang om heldere keuzes te maken ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van het park. Het gaat daarbij in het bijzonder om de profilering als hoogwaardig bedrijvenpark. Als de gemeente die ambitie niet wil vasthouden, dan zal de regelgeving (zoals het bestemmingsplan) hiervoor aangepast moeten worden en zal het acquisitietraject anders ingezet moeten worden. Als de gemeente de ambitie wel wil vasthouden, heeft dit duidelijke consequenties. Dan zal de verplaatsing van het station heroverwogen moeten worden en zullen de noodzakelijke complementaire voorzieningen tijdig gerealiseerd moeten worden. Door te investeren in een hoogwaardige inrichting kan ingespeeld worden op een duidelijke veranderende marktvraag op dit gebied. Keuzes voor een hoogwaardige positionering van het bedrijvenpark betekent dus vooral willen en durven voorinvesteren, al dan niet in samenwerking met private partijen. Deze investeringen zullen echter alleen gelegitimeerd zijn, wanneer ook voldoende aandacht besteed wordt aan de andere genoemde knelpunten.

Het blijkt dat stedelijke regio's die geen sterke marktpositie hebben, investeren in zogenoemde katalysatoren om gebiedsontwikkelingen op gang te laten komen. De publieke investeringen op de Kop van Zuid in Rotterdam zijn daarvoor een goed voorbeeld. Ook voor Amstelwijck lijkt een effectieve katalysator wenselijk. Hiervoor zijn diverse opties denkbaar, waarvan de wenselijkheid afhangt van de gekozen profilering van het gebied. Gedacht kan worden aan de ontwikkeling van een multifunctioneel stadion met diverse voorzieningen waarvan het gebruik gedeeld kan worden met (toekomstige) gebruikers van het bedrijvenpark. Ook zouden publieke functies overwogen kunnen worden om een vliegwieleffect in het gebied te bewerkstelligen.

Soms willen bedrijven snel ergens op een locatie vestigen zonder te hoeven wachten op een lange ontwikkelingstijd van een nieuwe bedrijfslocatie. Door kantoren te bouwen zonder dat er nog een daadwerkelijke gebruiker bekend is, kunnen aanbieders flexibel op een dergelijke vraag inspelen. De gemeente Breda bleek succesvol te zijn in deze strategie. Ook Dordrecht zou kunnen kiezen om (eventueel samen met private partijen) op risico te investeren om snel in te kunnen spelen op een plotselinge vraag naar kantooruimte vanuit de markt.

Binnen de Drechtsteden zal een goede, effectieve en werkzame afstemming moeten komen van de ontwikkeling van bedrijvenparken. Er zal een duidelijke regionale visie op bedrijvenparken moeten komen, waarbij een gezamenlijk opererende regio een grotere wervingskracht moet krijgen voor investeerders van buiten de regio. Een gezamenlijk optreden naar de marktpartijen leidt tot een sterkere onderhandelingspositie en tot een duidelijkere profilering, segmentering en fasering in de tijd van bedrijvenlocaties.

Wat betreft de kennisbasis in de regio is het van belang dat de gemeente zich inzet voor het vergroten van het aantal hoger geschoolden. Met name het aantrekken van een volwaardige hogeschool zou kunnen bijdragen aan het vergroten van het aantal kenniswerkers in de regio, als ook het verbeteren van het imago van de stad. Deze kenniswerkers zijn onontbeerlijk om zich (op termijn) als kennisstad te profileren en om op dit niveau – externe – bedrijven aan te trekken.

Het blijkt dat Dordrecht niet of nauwelijks een aantrekkingskracht uitoefent op bedrijven van buiten de regio. Een onvoldoende sterk imago en een onduidelijke positionering van Dordrecht lijken hier mede debet aan te zijn. Om dit te veranderen zullen duidelijke keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de

economische profilering en zal een gerichte campagne opgezet moeten worden om het imago van de stad bij in het bijzonder kennisintensieve bedrijvigheid te versterken. De recent opgerichte Economische Adviesraad Dordrecht kan hier wellicht een goede aanzet toe leveren en bijdragen aan een nieuw elan en beter imago voor de stad om meer aantrekkingskracht uit te oefenen op hoogwaardige bedrijvigheid en hoogopgeleide inwoners. Echter, zonder goede inbedding in het gemeentebestuur en daadwerkelijke implementatie door het ambtelijke apparaat zullen initiatieven en nieuwe impulsen zoals deze niet leiden tot een structurele verbetering voor de stad en regio.

De signalen van een suboptimaal organiserend vermogen zullen door de gemeente Dordrecht opgepakt moeten worden. Het is zaak om te leren van zwakheden in het verleden. Ook wat betreft de samenwerking tussen de gemeente Dordrecht en de Economisch Adviesraad Dordrecht is het cruciaal dat deze als natuurlijke partners constructief gaan samenwerken om het uiteindelijke doel, een sterke sociaal-economische ontwikkeling van de regio, effectief en efficiënt aan te pakken.

## Bronnen

Berg, L. van den, P.M.J. Pol, W. van Winden and P. Woets (2005) *European Cities in the Knowledge Economy: The Cases of Amsterdam, Dortmund, Eindhoven, Helsinki, Manchester, Munich, Rotterdam and Zaragoza*, Aldershot, Ashgate.

Berg, L. van den (1987) *Urban systems in a dynamic society*, Aldershot, Gower.

Castells, M. (2000) 'The information city, the new economy, and the network society'. In: *People, cities and the new information economy*, materiaal van een internationale conferentie in Helsinki, 14-15 December.

DTZ Zadelhoff (2003) *Aanbodmonitor 2002*, Utrecht.

Florida, R. (2002) *The rise of the creative classes*, New York, Basic Book.

Gemeente Breda (2004) *Economische barometer Breda 2004*.

Pol, P.M.J (2002) *A renaissance of stations, railways and cities, Economic effects, development strategies and organisational issues of European high-speed-train stations*, dissertation, Ph.D. thesis, Delft: Dup Science.

SGB (2004) *Bekend maakt bemind. Monitor beeld van Dordrecht 2004*, Sociaal Geografisch Bureau, gemeente Dordrecht.

## Digitale bronnen

[www.amstelwijck.nu](http://www.amstelwijck.nu)

[www.breda.nl](http://www.breda.nl)

[www.digitalealmanakken.nl](http://www.digitalealmanakken.nl)

[www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)

[www.economischeadviesraad.nl](http://www.economischeadviesraad.nl)

[www.economischebarometer.nl](http://www.economischebarometer.nl)

[www.nirov.nl](http://www.nirov.nl)

[www.ruimtemonitor.nl](http://www.ruimtemonitor.nl)

[www.sprekendecijfers.nl](http://www.sprekendecijfers.nl)

[www.sociaalgeografischbureau.nl](http://www.sociaalgeografischbureau.nl)

[www.statline.nl](http://www.statline.nl)

[www.vastgoedmonitor.nl](http://www.vastgoedmonitor.nl)

## Interviews

Dhr. V. Hoffs (Projectleider Businesspark Amstelwijck, Heijmans IBC)

Dhr. E. Hüsen (Operational Director, Trust BV)

Dhr. G. van Liefland (Ontwikkelingsdienst, gemeente Breda)

Mw. M. Morijn (Hoofd P&O, Infra Safety Services BV)

Dhr. C. van Oortmerssen (Projectmanagement Businesspark Amstelwijck, gemeente Dordrecht)

Dhr. T. Rommelse (Ooms Drechtsteden Makelaars)

## Bijlage I

### Marktgrootte kantorenmarkt naar omzet (Bron: Sprekende cijfers)

Regio   Region	2001	2002	2003	2004	2005
1 Amsterdam	81.110.777	43.250.908	39.546.219	23.269.492	43.541.115
2 Utrecht	26.649.628	13.927.892	12.357.039	14.459.072	18.302.533
3 Den Haag	37.227.640	45.497.624	17.363.667	25.667.703	15.779.606
4 Rotterdam	23.806.351	21.118.896	7.787.659	14.178.492	15.603.172
<b>Totaal Randstad</b>	<b>168.794.396</b>	<b>123.795.320</b>	<b>77.054.584</b>	<b>77.574.759</b>	<b>93.226.426</b>
5 Eindhoven	12.986.060	8.666.219	8.465.093	5.352.316	7.137.304
6 Arnhem	7.658.170	5.164.610	2.814.246	3.766.648	5.476.828
7 Den Bosch	-	3.392.375	2.493.834	2.601.622	3.986.157
8 Breda	3.724.127	2.683.485	3.611.746	2.565.872	3.398.209
9 Zwolle	5.063.273	4.386.416	3.063.033	3.078.135	3.536.303
10 Apeldoorn	5.247.484	4.094.417	1.482.496	1.300.810	2.852.303
11 Groningen	4.305.577	3.324.239	3.081.466	4.007.157	2.487.360
12 Almere	-	2.890.589	2.464.374	2.352.359	2.376.892
13 Nijmegen	2.791.291	1.886.320	899.598	746.086	2.360.689
14 Heerlen	1.758.416	1.613.325	658.715	702.115	2.251.610
15 Deventer	2.230.985	3.196.452	1.069.682	2.647.978	1.811.451
16 Enschede	3.575.269	3.633.165	2.139.995	1.898.027	1.635.375
17 Maastricht	-	-	1.696.930	787.266	1.483.758
18 Tilburg	2.330.584	3.227.051	690.570	1.304.135	1.470.572
19 Amersfoort	-	10.449.643	3.633.055	3.008.652	1.454.014
20 Leeuwarden	1.277.166	-	1.729.820	349.775	875.616
21 Assen	-	1.231.572	1.530.349	683.080	796.033
22 Drechtsteden	-	1.832.373	128.330	500.860	738.040
23 Hengelo	1.773.276	1.598.546	2.888.826	470.275	366.005
<b>Totaal overig</b>	<b>41.735.618</b>	<b>54.604.578</b>	<b>44.542.158</b>	<b>44.723.168</b>	<b>46.294.519</b>
<b>Totaal Nederland</b>	<b>210.530.014</b>	<b>178.399.898</b>	<b>121.596.742</b>	<b>122.297.927</b>	<b>139.520.945</b>

## Bijlage II

### Aanbod kantoormarkt in 1.000 m<sup>2</sup> 2002-2006 (Bron: Sprekende cijfers)

Regio   Region	2002	2003	2004	2005	2006
1 Amsterdam	648	1.125	1.449	1.430	1.622
2 Rotterdam	274	366	478	544	757
3 Den Haag   The Hague	368	487	597	661	681
4 Utrecht	210	430	420	547	554
Totaal Randstad	1.508	2.406	2.928	3.181	3.614
5 Eindhoven	127	167	195	192	228
6 Arnhem	69	88	117	168	143
7 Amersfoort	-	86	111	113	132
8 Almere	-	89	76	122	118
9 Groningen	43	94	102	92	117
10 Den Bosch	65	91	93	106	100
11 Nijmegen	41	41	76	94	95
12 Apeldoorn	93	59	78	96	93
13 Breda	87	86	79	94	93
14 Zwolle	53	80	84	58	88
15 Drechtsteden	-	53	77	77	79
16 Enschede	100	123	65	77	73
17 Maastricht	32	68	63	78	71
18 Deventer	59	49	48	60	63
19 Leeuwarden	35	29	31	50	58
20 Hengelo	41	51	38	55	47
21 Assen	33	29	22	36	38
22 Tilburg	63	37	33	40	37
23 Heerlen	16	30	41	50	36
Totaal Overig	960	1.331	1.469	1.687	1.709
Totaal Nederland	2.468	3.737	4.397	4.868	5.323

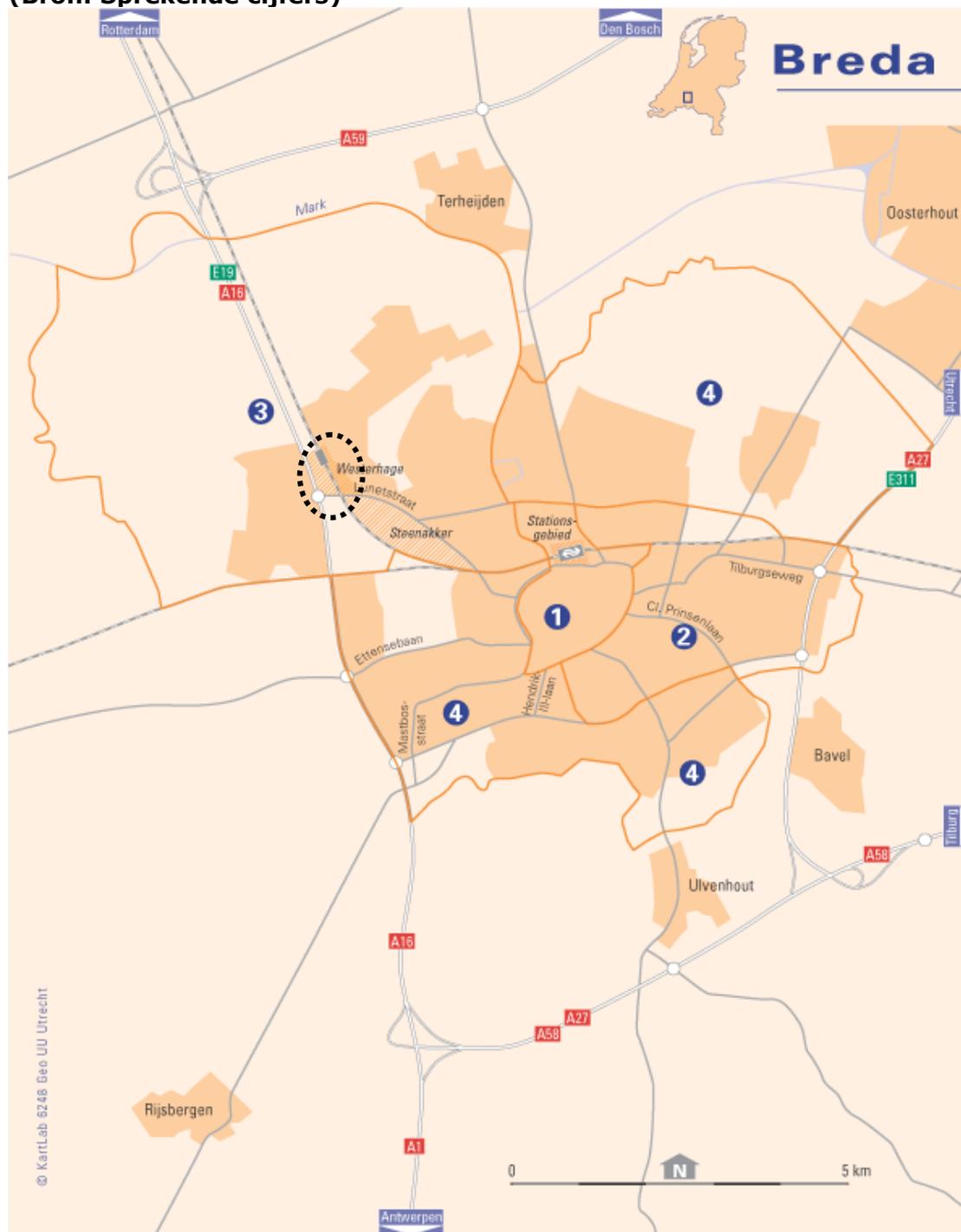
## Bijlage III

De Drechtsteden en de ligging van Businesspark Amstelwijck daarbinnen  
(Bron: Spreekende cijfers)



## Bijlage IV

**Breda en de ligging van Bedrijvenpark Westerhage daarin**  
**(Bron: Spreekende cijfers)**



© KartLab 6248 Geo UU Utrecht

## Bijlage V

### Kantorenmarktratio – de verhouding tussen vraag en aanbod (Bron: Spreekende cijfers)

Regio   Region	2001	2002	2003	2004	2005
1 Utrecht	155%	22%	27%	26%	36%
2 Amsterdam	68%	23%	19%	18%	22%
3 Den Haag	76%	71%	20%	27%	19%
4 Rotterdam	68%	39%	18%	27%	17%
Totaal Randstad	82%	35%	20%	23%	22%
5 Tilburg	51%	73%	39%	38%	65%
6 Heerlen	94%	47%	22%	26%	56%
7 Breda	45%	27%	38%	26%	47%
8 Arnhem	88%	43%	28%	30%	38%
9 Apeldoorn	45%	56%	31%	15%	38%
10 Den Bosch	48%	36%	34%	39%	37%
11 Enschede	31%	28%	35%	23%	37%
12 Eindhoven	72%	42%	37%	35%	32%
13 Zwolle	76%	50%	44%	172%	28%
14 Groningen	112%	33%	34%	53%	28%
15 Assen	18%	45%	73%	25%	26%
16 Nijmegen	78%	39%	17%	10%	26%
17 Deventer	39%	51%	21%	38%	25%
18 Maastricht	91%	40%	22%	23%	25%
19 Almere	-	31%	25%	28%	19%
20 Leeuwarden	51%	59%	74%	16%	17%
21 Amersfoort	-	80%	27%	49%	13%
22 Hengelo	56%	35%	76%	16%	13%
23 Drechtsteden	-	38%	5%	17%	9%
Totaal overig	61%	43%	32%	34%	29%
Totaal Nederland	74%	38%	24%	26%	25%



---

# Prins Willem-Alexander Kade

De Prins Willem-Alexander Kade, gelegen op de Krabbepolder in Dordrecht, is begin 2004 opgeleverd met de bedoeling om de zeehavenfunctie van Dordrecht te versterken. Deze kade zou de locatie worden voor overslag en logistieke activiteiten. Tot op heden is de kade niet in gebruik genomen voor havenactiviteiten, maar fungeert het slechts als aanmeerplaats. Voornaamste reden hiervoor is de beperkte geluidsruimte die beschikbaar is in het gebied. Hierdoor is het niet mogelijk om nieuwe activiteiten te lokaliseren op het haventerrein.

De gemeente Dordrecht ziet zich geconfronteerd met een gedane investering van ruim zeven miljoen euro die geen activiteiten en werkgelegenheid oplevert. Mogelijk zijn er nieuwe investeringen nodig voordat er activiteiten plaats kunnen vinden. Voor de aanleg van de kade is een studie uitgevoerd naar de mogelijke economische effecten van deze aanleg. Nu een nieuwe investeringsbeslissing zich aandient, is het wenselijk om de hedendaagse geldigheid van dit onderzoek te evalueren. Hierbij komen de volgende vragen aan de orde:

- Welke activiteiten zijn waarschijnlijk bij een ingebruikname van de kade?
- Welke opbrengsten kan men van deze activiteiten verwachten op het gebied van gemeentelijke inkomsten en werkgelegenheid?

Antwoord op deze vragen levert kennis op die bij een beslissing over de toekomst van het havengebied een rol kan spelen. Het levert geen advies op over de te volgen ontwikkelingsstrategie. Stappen die bij dit deel van het onderzoek worden genomen zijn:

- Inventarisatie van het ontwikkelingsproces van de kade en de belangrijkste knelpunten.
- Evaluatie van de gebruikte onderzoeken voor de beslissing over de aanleg.
- Beschrijving van de huidige mogelijkheden en de daarbij te verwachten opbrengsten.

Inzichten uit dit onderzoek leveren kennis op die bij een beslissing over de toekomst van het havengebied een rol kan spelen. Het levert geen advies op over de te volgen ontwikkelingsstrategie.

---

## Ontwikkelingsproces van de kade

In het onderstaande zullen we het plan, de studie en de beslissing tot aanleg evalueren. De subsidieaanvraag en de aanleg zelf blijven buiten beschouwing. Er is een duidelijke reden waarom het terrein niet gebruikt wordt, namelijk beperkte milieugebruiksruimte. De exploitatie of acquisitie van klanten voor het gebied wordt daarom niet verder onderzocht.

### Planontwikkeling

Het ontwikkelen van de Prins Willem-Alexander Kade is mede gestart op basis van een onderzoek uitgevoerd door Buck consultants in 1995. Dit onderzoek bouwt voort op een eerder onderzoek van dezelfde consultants uit 1991. In het laatstgenoemde onderzoek komt als conclusie naar voren dat er goede mogelijkheden bestaan om de Krabbepolder in te richten als 'multimodaal distributiecentrum'; een centrum voor distributie, ontsloten door meerdere vervoerswijzen. Tussen 1991 en 1995 is de Krabbepolder ook als distripark in de markt gezet. De uitgifte van de grond is echter tegengevallen. Het onderzoek uit 1995 had als doel om te bezien in hoeverre een verdere ontwikkeling van de Krabbepolder richting een districenter met multimodale faciliteiten een haalbaar plan was.

Uit de studie blijkt dat er redelijke kansen zijn voor het terrein. Wel zijn er enkele concurrerende locaties, zoals in Moerdijk en Venlo. De kansen voor een binnenvaartterminal worden beperkt geacht, ook zijn er waarschijnlijk geen gebruikers voor een multimodaal concept op de Krabbepolder. Er blijkt wel grote belangstelling voor de aanleg van een laad- en loswal. De aanbevelingen van het onderzoek richten zich op het ontwikkelen van een kade die nieuw te vestigen 'natte bedrijvigheid' faciliteert. Reeds gevestigde bedrijven zijn hierin al geïnteresseerd en bereid om mee te denken over medefinanciering.

### Beslissing over de aanleg

De eerste melding van een mogelijke aanleg van een kade wordt gedaan in een brief van de burgemeester en Wethouders van 28 augustus 2000, daarin vermelden zij:

*“Ter verdere verbetering van de Dordtse zeehavenfaciliteiten wordt al geruime tijd gedacht aan de aanleg van een zeekade aan de oostelijke zijde van het bedrijventerrein Krabbepolder. Signalen uit de markt wijzen op een duidelijke behoefte aan een dergelijke voorziening, vooral omdat in het Dordtse niet voldoende aanbod voorhanden is. Een marktinitiatief om de kade in totaliteit door en voor rekening van een derde te ontwikkelen bleek niet haalbaar.”*

Op dat moment werd door B&W gemeld dat het aanleggen van de kade een risico met zich mee zou brengen.

*“Het gedeelte van de investering dat bestemd is voor de semi-openbare laad- en losfaciliteit zal moeten worden terugverdiend uit door de gemeente te innen haven- en kadengelden. De risico's die daarmee gemoeid zijn maken het gewenst een risicoreservering te treffen binnen de Strategische Investeringsplan.”*

Tevens wordt gemeld dat er een subsidieaanvraag voor deze kade loopt bij het ministerie van verkeer en waterstaat in het kader van de HIP II regeling. Zij doen de gemeenteraad het verzoek zich uit te spreken over het volgende:

1. In principe in te stemmen met de aanleg van een zeekade van 430 meter lengte op bedrijventerrein Krabbepolder-Oost;
2. De voorbereidende werkzaamheden hiervoor te starten en daartoe een voorbereidingskrediet toe te kennen van f 400.000,-;
3. Na uitsluitel over de subsidie-aanvraag een definitief kredietvoorstel inzake de kadeaanleg voor te leggen;
4. Bij de voorbereiding van de stadsbegroting 2001 rekening te houden met een risicoreservering kade Krabbepolder ad f 7.500.000,--.

In de besluitvorming over deze vier vragen komt naar voren dat er onder tijdsdruk een besluit wordt genomen. Wethouder van Heijningen noemt tijdens de raadsvergadering van 5 september 2000 de subsidiemogelijkheden "een van de belangrijke redenen voor de haast die wij met dit voorstel hebben gemaakt".

Via een beslisformulier B en W van 4 mei 2001 wordt gevraagd om een krediet van 13,4 mln gulden met een verwijzing naar de raadsvergadering van 29 mei 2001. De definitieve aanvraag vanuit B en W aan de gemeenteraad vindt plaats middels een schrijven op 2 juli 2001. Op 10 juli 2001 wordt, zonder stemming, definitieve goedkeuring gegeven door de gemeenteraad. Op dat moment was de informatie als volgt:

1. De subsidie was toegezegd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ter hoogte van f 2.807.887,--
2. Er zijn mogelijk extra kosten ter hoogte van f 2.850.000,--
3. Er is een mondelinge overeenkomst met gebruikers van een deel van de kade, met een gegarandeerde overslag van 400.000 ton bulk op jaarbasis en een eerste contract voor 10 jaar
4. voor het overige deel is een onderhandeling gaande met twee andere partijen

Het exploitatieoverzicht, gebaseerd op bovenstaande gegevens en gebruik makend van reële prijzen voor kadeverhuur en overslag laat een positief (netto contant) resultaat zien van f378.169,--.

---

## Onderzoeken voorafgaand aan de aanleg

De tijdsdruk waaronder de beslissing heeft plaatsgevonden rechtvaardigt een analyse van de voorbereidende onderzoeken en informatieverstrekking. Ook omdat een nieuwe investeringsbeslissing zich aandient, is het wenselijk om de hedendaagse geldigheid van dit onderzoek te evalueren. In deze paragraaf bespreken we in hoeverre de gemeente Dordrecht gegeven de beschikbare informatie een terechte beslissing heeft genomen om tot de aanleg van de Prins Willem-Alexander kade over te gaan. Om hier een uitspraak over te kunnen doen bespreken we tevens de betrouwbaarheid van de beschikbare informatie en zal worden gelet op de aannames die zijn gedaan in de onderzoeken.

### Voornemen tot aanleg

Uit het onderzoek van Buck consultants (1995) komt naar voren dat er behoefte bestaat aan een kade aan de Krabbepolder van minimaal 200 meter. Zij komen tot deze aanbeveling door interviews met bestaande en potentiële gebruikers. Het onderzoek was gericht op meerdere ontwikkelingsmogelijkheden voor de polder, er is dus een afweging gemaakt, zowel door de onderzoekers als door de geïnterviewden. Dit maakt de uitkomst betrouwbaarder, dan wanneer vooraf het onderzoek op de kade in plaats van op de gehele polder was gericht. De

marktontwikkelingen zijn goed ingeschat door het interviewen van relevante marktpartijen. Uit de cijfers van de Dordtse haven blijkt dat de afgelopen 10 jaar (1995-2005) de overslag licht fluctueert, maar er geen dalende of stijgende trend is. Ook het uitblijven van marktinitiatieven voor de overslag van containers onderstreept de conclusies van het rapport.

De constatering dat de aanleg van een kade de meest wenselijke verbetering van de polder is blijkt ook een juiste constatering te zijn geweest. Ten tijde van de subsidieaanvraag in 2000 en later onderzoek door de gemeente Dordrecht in 2001 blijkt dat er voldoende belangstelling is voor de nieuwe kade, zowel vanuit zittend bedrijfsleven, als vanuit nieuw te vestigen bedrijven. Op basis van marktontwikkeling en de geuite voorkeuren van bedrijven heeft de gemeenteraad op 28 augustus 2000 met voldoende informatie terecht ingestemd met het voornemen om een kade aan te leggen bij de Krabbepolder.

## Definitief besluit

Bij het nemen van het definitieve besluit waren er meer gegevens bekend. Ten eerste over de gebruikers van de kade; één reeds gevestigd bedrijf was van plan om in samenwerking met twee andere bedrijven de helft van de kade te gebruiken. Daarnaast was er een getekende intentieverklaring van een nieuw te vestigen bedrijf. Hierdoor was er meer zekerheid over het toekomstige gebruik van de kade en de daarmee gepaard gaande inkomsten. Ten tweede kwam er een exploitatieoverzicht beschikbaar. Deze analyse werd uitgevoerd door de gemeente zelf, en bij de notitie 'Kade-aanleg Krabbepolder-oost' van april 2001 bekend gemaakt. Belangrijke uitgangspunten in deze analyse zijn:

- Kadehuur is f 400,00 per meter per jaar
- Vanaf jaar 3 is de gehele kade verhuurd
- Havengeld is f 1,20 per ton
- De overslag bedraagt 722.500 ton per jaar van jaar 3 tot jaar 11
- De overslag bedraagt 645.000 ton per jaar voor latere jaren
- 400.000 ton wordt voorspeld voor al gecontracteerde partijen
- Prijsstijgingen van verhuur wordt verwacht van 3% per jaar
- Overslag en havengeld stijgen 1% per jaar
- De verwachte kostenstijging van het onderhoud is 3% per jaar
- De disconteringsvoet is 7%
- Voorbereidings- en toezichtkosten bedragen voor de gemeente f 616.000
- De termijn van disconteren is 40 jaar

Het exploitatieoverzicht laat een positief resultaat zien van f 378.169,--. Het resultaat moet echter genuanceerd worden omdat berekeningen in het exploitatieoverzicht niet geheel correct zijn gemaakt en de uitgangspunten niet eenduidig zijn.

Ten eerste zijn de inkomsten en uitgaven in het eerste jaar (2001) al contant gemaakt, dit is niet terecht en ook niet gangbaar in exploitatieoverzichten. Aangezien verreweg de meeste kosten in dit jaar vallen, blijkt de berekening een te positief beeld te laten zien. In de regel worden kosten en opbrengsten alleen contant gemaakt als zij méér dan één jaar later gerealiseerd worden. Gecorrigeerd hiervoor wordt de netto contante waarde negatief, te weten: - f 139.037.

Ten tweede zijn voor de uitkomsten van de analyse vooral de discontovoet en de exploitatietermijn van belang.

In de analyse wordt een discontovoet van 7% gehanteerd. Toekomstige inkomsten worden met dit percentage gecorrigeerd. Zo kan rekening worden gehouden met inflatie en onzekerheid over de toekomst. Over de hoogte van de discontovoet is door het ministerie van financiën in 1995 vastgesteld, en in 2000

bevestigd, dat 4% gehanteerd kan worden in de berekeningen van netto contante waarde tegen huidige prijzen. Per project kan daarboven een risicopercentage worden opgeteld. In de berekening van de gemeente Dordrecht worden daarnaast inflatiepercentages meegerekend voor zowel kosten als opbrengsten maar tegen verschillende percentages. Het inflatiepercentage van 1% wordt gebruikt voor havengelden, 85% van de opbrengsten. Voor de verhuur wordt gerekend met 3% per jaar. De kosten voor onderhoud worden ook verwacht met 3% te stijgen. Het gewogen gemiddelde van deze percentages is 1,4%. In de disconteringsvoet van 7% is dus een risicopercentage van (7 - 4 - 1,4) 1,6% opgenomen. Gezien de aard en de omvang van het project, alsmede de aanwezigheid van klanten en de voorzichtigheid in de omvang van de opbrengsten kan gesteld worden dat een risicopremie niet noodzakelijk hoeft worden meegewogen.

De termijn van 40 jaar is lang, maar kan verantwoord worden voor een zeekade, mede omdat de onderhoudskosten zijn meegewogen in de analyse. Onderstaande tabel geeft het exploitatieresultaat van de kade voor verschillende terugverdienterijnen en bij verschillende discontovoeten.

<b>Discontovoet</b>	<b>8%</b>	<b>7%</b>	<b>6.5%</b>	<b>6%</b>
<b>CW 40 jaar</b>	-1.824.304	<b>-139.037</b>	840.963	1.929.580
<b>CW 30 jaar</b>	-2.856.179	<b>-1.554.996</b>	-820.002	-20.600
<b>CW 15 jaar</b>	-6.376.089	<b>-5.830.350</b>	-5.537.862	-5.231.269

Duidelijk is te zien dat bij een discontovoet die een half procentpunt lager ligt, de kade wel een positieve netto contante waarde heeft. Wanneer de termijn wordt bekort dan ontstaat juist een sterk negatief resultaat.

Achteraf bezien kan worden geconstateerd dat de kosten van de aanleg redelijk goed zijn geschat. Begroot werd € 7.078.686,40. Gerealiseerd werd € 6.915.874,08 volgens de verklaring van Deloitte Accountants dd. 5 oktober 2005. De opbrengsten van de kade zijn nooit tot stand gekomen omdat de kade wegens wettelijke belemmeringen niet gebruikt kon worden.

Ten aanzien van het definitieve besluit tot aanleg concluderen we het volgende:

De gemeenteraad heeft een definitieve goedkeuring gegeven voor de aanleg van de kade op basis van enigszins beperkte informatie, met name de kosten baten analyse heeft een paar betwistbare uitgangspunten.

Geconcludeerd kan worden dat de berekeningen over de waarde van de kade gepaard is gegaan met een kleine onzorgvuldigheid en dat de achtergronden van de berekeningen niet volledig zijn toegelicht aan de gemeenteraad. Tevens was een gevoeligheidsanalyse voor discontovoet en -termijn op zijn plaats geweest. Het gepresenteerde resultaat van de analyse wekt onterecht de schijn van grote nauwkeurigheid. Ondanks deze onvolkomenheden is er geen foutief beeld van de exploitatie gegeven.

Het definitieve besluit van 10 juli 2001 om het volledige bedrag benodigd voor de aanleg ter beschikking te stellen blijkt wel genomen te zijn onder reële informatie over de mogelijkheden en de risico's van de aanleg van de kade.

---

## Huidige mogelijkheden

Het terrein is reeds aanwezig maar wordt nog niet gebruikt. Om gebruik mogelijk te maken zijn wellicht extra investeringen nodig om de knellende geluidsruimte op te lossen. De vraag is; wat mag verwacht worden van dit terrein op basis van de huidige stand van zaken? In het navolgende zullen we een indicatie geven van de te verwachten voordelen van dit terrein. Hierbij maken we gebruik van het eerdere onderzoek door Buck Consultants. De evaluatie uit het vorige hoofdstuk wordt gebruikt voor het inschatten van de huidige relevantie van het onderzoek. De volgende uitgangspunten worden daarbij gebruikt:

- Het terrein zal gebruikt kunnen worden voor die doelen waarvoor de kade aanvankelijk is aangelegd. De markt voor overslagdiensten en transport is in vier jaar tijd niet wezenlijk veranderd, de vervoersstromen lopen nog via dezelfde routes. Wel is sprake van enige groei in het containertransport, maar containeroverslag was niet een van de doelen van de kade. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat hiervoor ook geen grote kansen liggen op de Krabbepolder.
- Het terrein zal volledig gebruikt kunnen worden. In het navolgende gaan we er vanuit dat de geluidsproblematiek voldoende opgelost kan worden om de gehele Krabbepolder in gebruik te nemen voor de bedoelde activiteiten.

## Economische effecten

Naast de directe inkomsten voor de gemeentekas levert een zeehaventerrein ook economische effecten in de stad op. Door bedrijvigheid kan de werkgelegenheid toenemen en is het waarschijnlijk dat toeleveranciers meer werk hebben. Voor het identificeren van het deze economische effecten wordt teruggegrepen op het onderzoek dat is gedaan in het kader van de subsidieaanvraag. De inschatting van de economische effecten gebeurt aan de hand van de OEEI-methodiek. Dit is het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur dat door de Ministeries van Economische zaken en Verkeer en Waterstaat is ingesteld. Het vormt de leidraad voor alle economische studies naar de effecten van infrastructuur in Nederland. Een belangrijk onderdeel van deze methodiek is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen directe en indirecte effecten.

## Directe effecten

Directe effecten zijn gevolgen van een investering die zich voordoen bij de investeerder of de gebruikers van een infrastructuurproject. In de OEEI-methodiek wordt onderscheid gemaakt tussen het creëren van economische effecten en het verschuiven van economische effecten. Creëren van deze effecten gebeurt bijvoorbeeld als een activiteit naar Nederland wordt gehaald die voorheen alleen in het buitenland voorkwam. Een ander direct effect is het efficiënter worden van het transport, waardoor de consument uiteindelijk een voordeel kan hebben. De vraag is nu of de aanleg van de kade deze economische effecten creëert.

Volgens de redenering in de subsidieaanvraag komt de waarde van de kade voor de gemeente Dordrecht op:

- 100 'natte' arbeidsplaatsen
- 400 'droge' arbeidsplaatsen
- f 53.090.000 toegevoegde waarde per jaar

Dit is berekend op basis van de toegevoegde waarde per werknemer in de sectoren waar de op de Krabbepolder gevestigde bedrijven in actief zijn. Het gaat hier om overslag, groothandel en metaalbewerking. Het aantal arbeidsplaatsen is een inschatting.

Bovenstaande inschatting van de effecten van de kade geeft een veel te gunstig beeld. Er zijn 30 arbeidsplaatsen verbonden aan het overslagbedrijf dat zich aan de kade wil vestigen, de overige arbeidsplaatsen zijn hooguit indirect gerelateerd aan de kade, omdat het hier gaat om groothandel die *mogelijk* gebruik maakt van de kadefaciliteiten. In bovenstaande redenering worden vrijwel alle activiteiten op de Krabbepolder toegerekend aan de kade. Dit is geen realistische inschatting omdat er zonder de aanwezigheid van de kade ook economische activiteiten

plaats zouden vinden. De directe economische effecten zijn in het verleden veel te ruim voorgesteld. De economische ontwikkeling op de Krabbepolder mag niet direct aan de ontwikkeling van de kade worden toegerekend.

Directe economische effecten met betrekking tot het efficiënter verwerken van goederenstromen zijn niet te verwachten door de aanleg van de kade. De Krabbepolder concurreert met andere 'natte' bedrijventerreinen in de regio, waar het transport minstens net zo snel afgehandeld kan worden.

## **Indirecte effecten**

Naast de opbrengsten die de kade meebrengt voor de gemeentekas en eventuele vervoersvoordelen voor de bedrijven die er gebruik van maken (directe effecten) kunnen er ook indirecte effecten optreden. Indirecte effecten zijn doorwerkingen van de infrastructuurinvestering in de gehele economie. Vrijwel elke investering heeft een doorwerking in de economie, de centrale vraag is echter of het leidt tot een vergroting van de welvaart. Een verschuiving van activiteiten tussen locaties of het verschuiven van werkgelegenheid tussen sectoren mag niet als baten van een project gerekend worden. In de praktijk bedragen volgens het CPB (2003) de indirecte effecten 10 tot 20% van de directe effecten, en vrijwel nooit meer dan 30%.

Toegesplitst op de Prins Willem-Alexander Kade kunnen we vaststellen dat de indirecte effecten erg beperkt zullen zijn. Het gaat om een relatief kleine kade die door een beperkt aantal bedrijven zal worden gebruikt. Waarbij de helft van het gebruik voor rekening komt van een reeds gevestigd bedrijf. Ook voor de aanleg van de kade was het terrein al een geschikte plaats voor economische activiteiten. De aanleg van de kade heeft er wel voor gezorgd dat de plek aantrekkelijker wordt voor bedrijven die gebruik maken van diep vaarwater. Er is dus wel een effect op de profilering van Dordrecht en op de verdeling van bedrijven over de stad. Maar de kade voegt, volgens de gangbare analyses, geen nieuwe waarde toe aan de regionale economie.

Geconcludeerd kan worden dat de kade leidt tot het handhaven van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor een bepaald soort bedrijven, namelijk die veel gebruik maken van zee en binnenvaart voor hun aan en afvoer. Voor deze bedrijven wordt geconcurrereerd met de regio Rotterdam en Moerdijk, zoals blijkt uit de studie van Buck Consultants (1995). Er vindt dus een verschuiving plaats van werkgelegenheid en toegevoegde waarde binnen de regio Groot-Rijnmond. Voor de stad Dordrecht is dit wel gunstig en mag een verschuiving van Vlaardingen naar Dordrecht, zoals de intentie was van een bedrijf als een positief effect aangemerkt worden. Wel moet men tegelijkertijd rekening houden met een alternatieve aanwending van het terrein, waardoor de overige bedrijfsvestigingen niet aan de kade kunnen worden toegerekend.

## **Verwachte opbrengsten**

Bij een ingebruikname van de kade worden opbrengsten gegenereerd. Uit bovenstaande analyse blijkt dat de volgende opbrengsten en effecten toegerekend mogen worden aan een ingebruikname van de kade:

### *Opbrengsten*

- Directe geldelijke opbrengsten voor de gemeentekas als gevolg van kade gebruik
- Directe geldelijke opbrengsten voor de gemeentekas als gevolg van kadeverhuur

### *Effecten*

- Werkgelegenheid bij een aan de kade gevestigd overslagbedrijf

- Toegevoegde waarde van een aan de kade gevestigd overslagbedrijf

### *Hoogte van de opbrengsten*

De opbrengsten die voor de gemeentekas gegenereerd worden komen grotendeels overeen met de door de gemeente gemaakte exploitatieoverzicht. De volgende aanpassingen worden gemaakt:

- Een discontovoet van 10% wordt gehanteerd; er is nu veel minder zekerheid over het gebruik dan vier jaar geleden. Dit risico komt tot uitdrukking door verwachte toekomstige inkomsten lager te waarderen.
- Prijsstijgingen worden niet meegerekend (deze worden geneutraliseerd door de discontovoet)
- De economische levensduur is 30 jaar

De opbrengsten uit verhuur, haven- en kadegelden kunnen ongeveer € 500.000 per jaar bedragen. De netto contante waarde van deze opbrengsten bedraagt € 5.105.850. Worden daar de onderhoudskosten van € 38.000 per jaar afgetrokken dan resteert een netto contante waarde van de kade ter hoogte van € 4.711.809,--.

### *Waarde van de effecten*

De toegevoegde waarde per werknemer in de op- en overslag is in het Rijn- en Maasmondgebied € 216.077 (Rebel Group, 2004). Met een verwacht aantal van 30 arbeidsplaatsen bij een te vestigen overslagbedrijf ontstaan er dus activiteiten die waarschijnlijk € 6.482.310 aan toegevoegde waarde per jaar opleveren.

---

## Geluidsproblematiek

Hoewel het niet de bedoeling is in dit onderzoek een uitspraak te doen over de geluidproblematiek, belichten we wel de mogelijke oplossingen die daarvoor door de gemeente worden voorgesteld. Dit is van belang omdat deze oplossingen extra kosten met zich meebrengen. Deze kosten moeten in verhouding staan tot de verwachte opbrengsten.

Op 28 juni 2005 vond een gemeenteraadsvergadering plaats met betrekking tot de revitalisering zeehavengebied, daarbij kwam ook de geluidsproblematiek aan de orde. De gemeenteraad heeft daarbij de volgende besluiten genomen:

1. in te stemmen met de Rapportage uitwerking Plan van Aanpak Geluidsproblematiek en het verder uitwerken van de maatregelen;
2. in te stemmen met de tussenrapportage van het programma revitalisering en de voorstellen voor het vervolg;
3. een krediet beschikbaar te stellen voor het programma revitalisering inclusief de geluidsproblematiek van € 2.058.000,-- voor de periode tot en met december 2006, met een extra beslismoment in juni 2006 en de begroting dienovereenkomstig te wijzigen.

## Kennis over de geluidsproblematiek

Een belangrijke vraag is of het college van burgemeesters en wethouders en de gemeenteraad op het moment van aanleggen van de Prins Willem-Alexander Kade op de hoogte hadden kunnen zijn van de geluidsproblematiek. Een eerste antwoord op deze vraag is dat zij niet eerder dan tijdens de uitspraak van de raad van state op woensdag 22 september 2004<sup>18</sup> op de hoogte was van het definitieve afwijzen van de vergunning voor een asfaltcentrale op de Krabbepolder en de interpretatie die de Raad van State geeft aan het in acht nemen van geluidscontouren.

Dit was echter niet de eerste keer dat het geluidsprobleem bekend werd. In de 'structuurvisie zeehaven Dordrecht deel a: verkenningen' op 7 januari 2002 wordt een beeld geschetst van de geluidsproblematiek in Dordrecht:

*“Er is in het verleden meer dan de beschikbare geluidsruimte vergund, hetgeen onder meer resulteerde in een inmiddels uitgevoerd geluidssaneringsprogramma. Het zonebewakingsmodel, dat door de Provincie of de Milieudienst zal worden beheerd, is inmiddels geactualiseerd en is ten behoeve van deze Structuurvisie beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van indicatieve berekeningen.” p. 26*

*“Daarnaast heeft enige toename van de geluidsproductie, waar dan ook binnen het plangebied, altijd wel een overschrijding van de geluidsnormen op één van de geluidgevoelige punten tot gevolg. Dit betekent dat bij nieuwe ontwikkelingen die een relatief grote bijdrage leveren aan het aanwezige geluidsniveau rond de Zeehaven, altijd elders in het plangebied van de Zeehaven geluidsruimte moet worden gecreëerd om te voorkomen dat de geldende geluidsnormen worden overschreden.” p. 26*

*“De Krabbepolder en de gebieden rond de Julianahaven zijn akoestisch gezien niet erg relevant, zelfs niet voor het zeer nabijgelegen Wioldrecht. Daaruit kan worden geconcludeerd dat hier relatief weinig geluidsrechten zijn vergund.” p. 26*

Uit deze verkenning blijkt dat er op het moment van schrijven weinig geluidsrechten vergund waren op de Krabbepolder. Tevens staat vermeld dat de geluidsruimte voor het gehele havengebied beperkt is en dat een grote uitbreiding van activiteiten gepaard moet gaan met een beperking van het geluidsniveau elders in de haven.

Geconcludeerd kan worden dat het gemeentebestuur ook bij het besluiten over de definitieve goedkeuring van de kadeaanleg en het beschikbaar stellen van fondsen hiervoor op 10 juli 2001 op de hoogte had kunnen zijn van een mogelijk probleem met geluidsbelasting in het Dordtse zeehavengebied. Het is waarschijnlijk dat de informatie uit het rapport van januari 2002 reeds een halfjaar voordien beschikbaar was. Op dat moment was het echter niet duidelijk dat een lichte overschrijding van de geluidscontouren zou leiden tot een definitieve blokkering van het gebruik van de kade. De Raad van State heeft zich strenger opgesteld dan B&W en de gemeenteraad op voorhand had verwacht.

---

<sup>18</sup> Raad van State Zaaknummer: 200400742/1

---

## Conclusies

De gemeente Dordrecht beschikte over een redelijke kennisbasis om de beslissing tot de aanleg te nemen. De kosten-batenanalyse was enigszins beperkt maar in verhouding met de omvang van de investering. Tevens waren er al klanten gevonden voor het gebruik van de kade. Op basis van de beschikbare economische gegevens is er een afgewogen beslissing genomen.

Punt van kritiek is dat de kosten-batenanalyse een te positief beeld geeft door gunstige aannames en een onnauwkeurigheid in de berekening. Een nauwkeurigere afweging en toetsing van deze analyse had de besluitvorming verbeterd. Voor toekomstige gevallen is het aan te bevelen om dit soort analyses eerder ter beschikking te hebben zodat er vanuit de gemeenteraad de mogelijkheid is om deze analyse te (laten) toetsen.

Waarin de gemeente tekort is geschoten is een beoordeling van de milieugebruiksruimte. Achteraf bleek deze te beperkt om de beoogde activiteiten te ontplooiën. Reeds voor de aanleg van de kade waren er aanwijzingen dat er problemen zouden kunnen ontstaan.

Vooralsnog is er geen reden aan te nemen dat de mogelijkheden vandaag de dag minder zijn dan bij de aanleg van de kade. De kade kan nog geëxploiteerd worden als de gemeente op enige wijze de problemen rond de geluidsruimte op weet te lossen. Eventuele kosten van de oplossing voor de geluidsproblematiek moeten afgewogen worden tegen de mogelijke opbrengsten van het gehele bedrijventerrein. De aanwezigheid van de kade is daar geen bepalende factor voor. De leidende vraag vanuit de gemeente moet zijn: Hoeveel meeropbrengsten kunnen we realiseren op de Krabbepolder als de geluidsproblemen worden opgelost?

Voor het inschatten van deze meeropbrengsten wordt geadviseerd zoveel mogelijk van de bestaande kennis over kosten-batenanalyses gebruik te maken zoals deze zijn vervat in de OEEI-methode. Hiermee wordt een overschatting van de economische baten voorkomen. De afweging van bepaalde sociale baten, zoals werkgelegenheid voor een bepaalde beroepsgroep, kan dan helder gescheiden worden van de zuiver economische discussie.

Een (beperkte) analyse in paragraaf 3.3 geeft als uitkomst dat de netto contante waarde van de kade ruim € 4,5 miljoen is. Dit laat zien dat er reden is om te werken aan een oplossing voor de geluidsproblematiek. Het rechtvaardigt geen investeringen van gelijke omvang, maar afzien van investeringen zou zeker een flinke kapitaalvernietiging betekenen.

Waarschijnlijk wordt bij het in gebruik nemen van de kade bijna €6,5 miljoen aan extra toegevoegde waarde per jaar gegenereerd. Deze toegevoegde waarde mag niet gezien worden als 'opbrengst' van de kade, het geeft wel aan dat de Dordtse economie versterkt zal worden doordat er meer arbeidsplaatsen en activiteiten komen.

---

## Bronnen

Buck Consultants International, 1991, Haalbaarheidsstudie districenter Krabbepolder, juli 1991  
Buck consultants International, 1995, Toekomstperspectief krabbepolder, iov Gemeente Dordrecht  
Burgemeester en wethouders Dordrecht, 2001, Notitie kadeaanleg Krabbepolder-Oost, april 2001  
CPB, 2003, Macro economische verkenningen 2003; projectbeoordeling in de praktijk  
Deloitte Accountants, 2005, Verklaring project kadeaanleg krabbepolder, 5 oktober 2005  
Gemeente Dordrecht – Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000 / 2001, subsidieaanvraag in het kader van HIP; aanvraag, besluit en briefwisseling  
Gemeente Dordrecht- stadsontwikkeling, 2005, Tussenrapportage zeehavengebied, 31 mei 2005  
Haven van Moerdijk en gemeente Dordrecht, 2002, structuurvisie zeehaven Dordrecht deel a: verkenningen, 7 januari 2002  
Havenbedrijf Dordrecht, 2003, Project aanleg PrinsWillem-Alexander kade; voortgangsrapportage, 18 december 2003  
Notulen raadsvergadering gemeente Dordrecht, 5 september 2000, agendapunt 14  
Rebel group / Buck Consultants, Economische betekenis Nederlandse Zeehavens 2004

## Bijlage I

**Overzicht prijzen 2001**

Jaar	1 2001	2 2002	3 2003	4 2004	5 2005	6 2006	7 2007	8 2008	9 2009	10 2010	11 2011	12 2012	13 2013	14 2014	15 2015	16 2016	17 2017	18 2018	19 2019	20 2020
<b>Opbrengsten</b>																				
bijdragen	2800000																			
verhuur	6564667	28667	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000
overslag	2850000		75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000
havengeld	30395667	146667	867000	867000	867000	867000	867000	867000	867000	867000	867000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000
	42610334	2800000	175334	1114000	1114000	1114000	1114000	1114000	1114000	1114000	1114000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000
<b>Kosten</b>																				
Voorbereiding	616000	616000																		
Investering	16597000	16597000																		
Onderhoud	3320000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000
	20533000																			
Rente	1,07																			
Kosten	1,03																			
opbrengsten	1,03																			
	1,01																			
Rentefactor	1	1,07	1,1449	1,225043	1,310796	1,402552	1,50073	1,605781	1,718186	1,838459	1,967151	2,104852	2,252192	2,409845	2,578534	2,759032	2,952164	3,158815	3,379932	3,616528
opbrengstenfactor verhuur	1	1,03	1,0609	1,092727	1,125509	1,159274	1,194052	1,229874	1,26677	1,304773	1,343916	1,384234	1,425761	1,468534	1,51259	1,557967	1,604706	1,652848	1,702433	1,753506
opbrengstenfactor havengeld	1	1,01	1,0201	1,030301	1,040604	1,05101	1,06152	1,072135	1,082857	1,093685	1,104622	1,115668	1,126825	1,138093	1,149474	1,160969	1,172579	1,184304	1,196147	1,208109
kostenfactor	1	1,03	1,0609	1,092727	1,125509	1,159274	1,194052	1,229874	1,26677	1,304773	1,343916	1,384234	1,425761	1,468534	1,51259	1,557967	1,604706	1,652848	1,702433	1,753506
<b>Overzicht Contante waarde</b>																				
Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Opbrengsten</b>																				
bijdragen	2800000	2800000	0																	
verhuur	3288743	27595,34	159380,6	153422,4	147687	142166	136851,4	131735,4	126810,7	122070,1	117506,8	113114	108885,4	104815	100896,6	97124,8	93493,97	89998,87	86634,42	83395,75
overslag	1058722	0	66824,61	63077,44	59540,39	56201,67	53050,18	50075,4	47267,43	44616,92	42115,04	39753,45	37524,28	35420,12	33433,94	31559,14	29789,47	28119,03	26542,27	25053,91
havengeld	11663089	138442,7	772492,5	729175,2	688286,9	649691,3	613260	578871,6	546411,5	515771,6	486849,9	410255,6	387250,6	365535,6	345038,3	325690,4	307427,3	290188,4	273916,2	258556,4
	18810554	2800000	166038	998697,7	945675	895514,2	848059	803161,6	760682,5	720489,7	682458,7	646471,7	613123,1	583660,3	550770,7	519368,9	489374,3	460710,8	433036,3	407006,1
<b>Kosten</b>																				
voorbereiding	616000	616000																		
Investering	16597000	16597000																		
Onderhoud	1736590,459	83000	79897,2	76910,39	74035,23	71267,56	68603,35	66038,74	63570	61193,55	58905,94	56703,85	54584,08	52543,56	50579,31	48688,5	46868,36	45116,28	43429,69	41806,15
	18949590,46	17296000	79897,2	76910,39	74035,23	71267,56	68603,35	66038,74	63570	61193,55	58905,94	56703,85	54584,08	52543,56	50579,31	48688,5	46868,36	45116,28	43429,69	41806,15
CW 40 jaar	-139037																			
CW 30 jaar	-1554996																			
CW 15 jaar	-5830350																			

21 2021	22 2022	23 2023	24 2024	25 2025	26 2026	27 2027	28 2028	29 2029	30 2030	31 2031	32 2032	33 2033	34 2034	35 2035	36 2036	37 2037	38 2038	39 2039	40 2040
172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000	172000
75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000
774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000	774000
1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000	1021000
83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000	83000
3.869684	4.140562	4.430402	4.74053	5.072367	5.427433	5.807353	6.213868	6.648838	7.114257	7.612255	8.145113	8.715271	9.32534	9.978114	10.67658	11.42394	12.22362	13.07927	13.99482
1.806111	1.860295	1.916103	1.973587	2.032794	2.093778	2.156591	2.221289	2.287928	2.356566	2.427262	2.50008	2.575083	2.652335	2.731905	2.813862	2.898278	2.985227	3.074783	3.167027
1.22019	1.232392	1.244716	1.257163	1.269735	1.282432	1.295256	1.308209	1.321291	1.334504	1.347849	1.361327	1.374941	1.38869	1.402577	1.416603	1.430769	1.445076	1.459527	1.474123
1.806111	1.860295	1.916103	1.973587	2.032794	2.093778	2.156591	2.221289	2.287928	2.356566	2.427262	2.50008	2.575083	2.652335	2.731905	2.813862	2.898278	2.985227	3.074783	3.167027
2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
80278.16	77277.1	74388.24	71607.37	68930.46	66353.62	63873.11	61485.33	59186.81	56974.22	54844.35	52794.09	50820.48	48920.65	47091.84	45331.4	43636.76	42005.48	40435.18	38923.59
23649.02	22322.91	21071.16	19889.6	18774.29	17721.53	16727.8	15789.79	14904.38	14068.62	13279.73	12535.07	11832.17	11168.68	10542.4	9951.238	9393.225	8866.502	8369.315	7900.008
244057.9	230372.4	217454.3	205260.6	193750.7	182886.2	172630.9	162950.6	153813.2	145188.2	137046.8	129361.9	122108	115260.8	108797.6	102696.8	96938.08	91502.3	86371.33	81528.08
347985.1	329972.4	312913.7	296757.6	281455.4	266961.3	253231.8	240225.8	227904.4	216231	205170.9	194691.1	184760.6	175350.1	166431.8	157979.4	149968.1	142374.3	135175.8	128351.7
38738.88	37290.7	35896.65	34554.72	33262.95	32019.48	30822.49	29670.25	28561.08	27493.38	26465.59	25476.22	24523.84	23607.06	22724.55	21875.03	21057.28	20270.09	19512.33	18782.89
38738.88	37290.7	35896.65	34554.72	33262.95	32019.48	30822.49	29670.25	28561.08	27493.38	26465.59	25476.22	24523.84	23607.06	22724.55	21875.03	21057.28	20270.09	19512.33	18782.89

