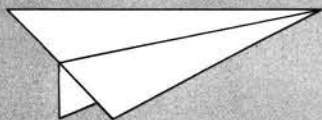


**EFFECTIVITEIT VAN DE STEDEBOUWKUNDIGE PLANVORMING  
IN DEN HAAG**

**HUIB SWETS  
DION KOOIJMAN  
FRED HOBMA  
RIEKO SCHUUR  
HUGO PRIEMUS**



**Technisch-Bestuurskundige Verkenningen**

**12**

**Delftse Universitaire Pers**

2264 7544

1048972 A  
onA

---

**EFFECTIVITEIT VAN DE STEDEBOUWKUNDIGE  
PLANVORMING IN DEN HAAG**

Bibliotheek TU Delft



C 1872001







---

# EFFECTIVITEIT VAN DE STEDEBOUWKUNDIGE PLANVORMING IN DEN HAAG

Huib Swets  
Dion Kooijman  
Fred Hobma  
Rieko Schuur  
Hugo Priemus



De serie Technisch-Bestuurkundige Verkenningen wordt uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers  
Stevinweg 1  
2628 CN Delft  
telefoon: (015) 783254

In opdracht van:  
OTB  
Thijsseweg 11  
2629 JA Delft

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Effectiviteit

Effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag /  
Huib Swets ... (et al.). - Delft : Delftse Universitaire Pers. - Ill. -  
(Technisch-bestuurkundige verkenningen; 12).

Met lit. opg.

ISBN 90-6275-690-5

NUGI 655

Trefw.: stedenbouw; 's-Gravenhage.

Copyright 1991 by H. Swets

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher, Delft University Press, Delft, The Netherlands.

---

# INHOUD

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INLEIDING, PROBLEEMSTELLING, DOELSTELLING</b> .....  | <b>1</b>  |
| 1.1      | Inleiding en probleemstelling .....   | 1         |
| 1.2      | Doelstelling van het onderzoek .....  | 3         |
| 1.3      | Indeling van dit rapport en leeswijzer .....  | 3         |
| <b>2</b> | <b>TENDENSEN EN ACHTERGRONDEN VAN STEDEBOUW-<br/>KUNDIGE PLANVORMING</b> .....                            | <b>7</b>  |
| 2.1      | Inleiding .....   | 7         |
| 2.2      | Gemeentelijke stedenbouwkundige planvorming op basis<br>van de Wet op de Ruimtelijke Ordening .....       | 7         |
| 2.2.1    | Het structuurplan .....   | 8         |
| 2.2.2    | Het bestemmingsplan .....   | 8         |
| 2.3      | Gemeentelijke stedenbouwkundige planvorming op basis<br>van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing ..... | 9         |
| <b>3</b> | <b>ONDERZOEKSAANPAK</b> .....   | <b>13</b> |
| 3.1      | Inleiding .....   | 13        |
| 3.2      | Wat is effectiviteit? .....   | 14        |
| 3.3      | Operationalisatie van effectiviteitscriteria .....  | 15        |
| 3.4      | Onderzoeksc componenten .....   | 15        |
| <b>4</b> | <b>ANALYSE VAN DE AFZONDERLIJKE PLANNEN</b> .....   | <b>17</b> |
| 4.1      | Inleiding .....   | 17        |
| 4.2      | Globale beschrijving van het planaanbod .....   | 18        |
| 4.3      | De cases .....  | 21        |
| 4.3.1    | Beleidsplan Transvaal-Zuid .....  | 25        |
| 4.3.2    | Stedenbouwkundige randvoorwaarden Houtzagerij e.o. ....   | 26        |
| 4.3.3    | Stedenbouwkundig architectonisch plan (S.A.P.)<br>Kern van de Kern .....                                  | 26        |
| 4.3.4    | Herindelingsplan Katerstraat e.o. ....  | 27        |
| 4.3.5    | Stedenbouwkundige randvoorwaarden GG &<br>GD-terrein .....  | 28        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 4.3.6    | Strategisch plan BANK-gebied .....   | 28        |
| 4.3.7    | Bestemmingsplan Rond 't Veentje .....  | 29        |
| 4.3.8    | Bestemmingsplan Statenkwartier .....   | 30        |
| 4.4      | Themagewijze uiteenzetting .....   | 30        |
| 4.5      | De adequaatheid van het gekozen plantype .....   | 31        |
| 4.6      | De bestuurlijke dekking van de planvorming .....   | 31        |
| 4.7      | De wijze waarop tijdens het planproces de financiële verantwoording heeft plaatsgevonden ..... | 32        |
| 4.8      | De wijze waarop de capaciteit van de dienst SO-GZ/REO is ingezet .....                         | 32        |
| <b>5</b> | <b>ANALYSE VAN HET HAAGSE PLANVORMINGSSTELSEL .....</b>  | <b>39</b> |
| 5.1      | Inleiding .....  | 39        |
| 5.2      | De ruimtelijke problematiek van Den Haag .....   | 39        |
| 5.3      | De eerste fasen van de stadsvernieuwing .....  | 40        |
| 5.4      | De Projectorganisatie Stadsvernieuwing (POS) sinds 1981 ....                                   | 41        |
| 5.5      | Stedebouwkundige planvorming in de stadsvernieuwing sinds 1986 .....                           | 44        |
| 5.6      | De aanpak van naoorlogse wijken .....  | 48        |
| 5.7      | Stedebouwkundige planvorming, bezien vanuit financieel-organisatorisch optiek .....            | 51        |
| 5.8      | Het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing (MPS) .....  | 52        |
| 5.9      | Het Meerjarenprogramma Grondbedrijf (MPG) .....  | 56        |
| 5.10     | Verwerving en onteigening .....  | 58        |
| 5.11     | Structuur van het stedebouwkundige planvormingsstelsel in Den Haag .....                       | 61        |
| 5.12     | Kanttekeningen bij de juridisch-bestuurlijke aspecten van de planvorming .....                 | 62        |
| 5.13     | Kanttekeningen bij de financieel-organisatorische aspecten van de planvorming .....            | 67        |
| <b>6</b> | <b>NAAR EEN NIEUWE STEDEBOUWKUNDIGE PLANVORMING .....</b>                                      | <b>73</b> |
| 6.1      | Inleiding .....  | 73        |
| 6.2      | Mogelijkheden tot vernieuwing van stedebouwkundige planvorming met de WRO 1985 .....           | 74        |
| 6.3      | Juridisch-bestuurlijke aanbevelingen voor de Haagse stedebouwkundige planvorming .....         | 76        |
| 6.4      | Aanbevelingen voor de financieel-organisatorische aanpak van de planvorming .....              | 83        |
| 6.5      | Coördinatie tussen het juridische, financiële, organisatorische en bestuurlijke spoor .....    | 84        |
| <b>7</b> | <b>HAAGSE STELLINGEN MET BETREKKING TOT DE STEDEBOUWKUNDIGE PLANVORMING GETOETST .....</b>     | <b>87</b> |
| 7.1      | Inleiding .....  | 87        |
| 7.2      | Planningsstelsel .....   | 90        |

|   |                      |            |
|---|----------------------|------------|
| 7.3   | Planfiguur .....     | 94         |
| 7.4   | Planprocedures ..... | 96         |
| 7.5   | Slotopmerking .....  | 99         |
| <b>LITERATUUR .....</b>                                     |                      | <b>101</b> |
| <b>BIJLAGE 1</b>  |                      |            |
| <b>SELECTIECRITERIA/VRAGENLIJST .....</b>                   |                      | <b>I</b>   |
| <b>BIJLAGE 2</b>  |                      |            |
| <b>CASES &amp; BETROKKEN MEDEWERKERS DIENST SO-GZ .....</b> |                      | <b>IV</b>  |
| <b>BIJLAGE 3</b>  |                      |            |
| <b>VRAGENLIJST (TWEEDE RONDE) .....</b>                     |                      | <b>V</b>   |
| <b>BIJLAGE 4</b>  |                      |            |
| <b>LIJST GEINTERVIEWDEN (TWEEDE RONDE) .....</b>            |                      | <b>X</b>   |
| <b>BIJLAGE 5</b>  |                      |            |
| <b>OVERZICHT VARIABELEN MIS .....</b>                       |                      | <b>XI</b>  |



---

# INLEIDING, PROBLEEMSTELLING, DOELSTELLING

## 1.1 Inleiding en probleemstelling

Stedebouwkundige plannen worden - ook in Den Haag - ontwikkeld om besluitvorming over stedebouwkundige ingrepen mogelijk te maken. Bij dit besluitvormingsproces zijn vele participanten betrokken. Aan het begin van het proces staan veelal medewerkers van de Dienst REO (voorheen dienst SO-GZ) die gewoonlijk in overleg met anderen de plannen maken en aan het eind (althans zo lijkt het in veel gevallen) staat de Gemeenteraad die formeel besluiten neemt, waarna de uitvoering van de plannen ter hand kan worden genomen. Dit is de gebruikelijke beschrijving van de nagestreefde gang van zaken bij de ruimtelijke ordening. De praktijk is vaak anders. De aangegeven chronologie is vaak ver te zoeken en de planningsinitiatieven worden lang niet alleen door de dienst genomen. Het bestaan van particuliere initiatieven is een voorbeeld van het gegeven dat de ruimtelijke ordening niet altijd het primaat is van overheidslichamen zoals de Gemeente. Besluiten van de Gemeenteraad vinden soms plaats als de uitvoering al is begonnen.

Binnen de gemeente Den Haag bestaat de indruk dat de formele besluitvorming in de Gemeenteraad te vaak als mosterd na de maaltijd komt: niet zelden worden uitvoeringsplannen aangeboden, waarvan de uitvoering al is gestart. Bovendien bevatten deze plannen vaak gedetailleerde gegevens, die voor de bestuurlijke besluitvorming niet altijd relevant lijken te zijn. Het is overigens zeer wel mogelijk dat deze details in andere fasen van de besluitvorming (overleg in de projectgroep stadsvernieuwing, onderhandeling met direct betrokkenen, coördinatie tussen diensten, welstandstoezicht etc.) wèl van groot belang zijn. Tevens bestaat de indruk dat soms aan het bestuur in een te vroeg stadium uitspraken worden gevraagd (bijvoorbeeld uitspraken over financiële verplichtingen op basis van globale beleidsplannen). Een laatste aspect van de aanleiding voor dit onderzoek is dat een deel van de plannen niet tot uitvoering wordt gebracht. De vraag is in hoeverre dit laatste als gunstig dan wel als ongunstig moet worden beoordeeld.

Het voorgaande leidt tot de probleemstelling, die aan de basis staat van dit onderzoek:

- In hoeverre kunnen de wijze waarop stedenbouwkundige plannen worden vormgegeven, en de procedures die deze plannen doorlopen, naar redelijke maatstaven gemeten, effectief genoemd worden?
- Werken de stedenbouwkundige plannen op een optimale wijze als een "beslissingsondersteunend systeem", of wordt de maatschappelijke en de bestuurlijke besluitvorming erdoor bemoeilijkt?
- In hoeverre kan de effectiviteit van de planvorming worden vergroot?

De gemeente Den Haag heeft in de afgelopen periode verschillende initiatieven genomen om een meer effectieve stedenbouwkundige planvorming te verkrijgen. We noemen:

- de nota Naar een herziening van het planvormingsstelsel in de stadsvernieuwingsgebieden uit 1986;
- het Management Informatie Systeem (vanaf 1987);
- de SO-GZ-notitie, Beheersing reserve grondbedrijf, 25-6-1990.

De nota 'Naar een herziening van het planvormingsstelsel in de stadsvernieuwingsgebieden' bevat een voorstel voor een aangepast planvormingsstelsel in de stadsvernieuwing. Een meer flexibel planvormingsstelsel is noodzakelijk, gegeven de taken van (gemeentelijke) overheden, het samenspel met verschillende belangengroepen en organisaties op het terrein van de ruimtelijke ordening, en past binnen de tendens waarin het juridische karakter van de planvorming minder voorop staat en er meer en meer sprake is van communicatie- en onderhandelingsplanologie.

Een ander voorbeeld van het streven naar een grotere effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming binnen de gemeente Den Haag is de ontwikkeling van het Management Informatie Systeem en het gebruik van zogenaamde werkplannen binnen de dienst SO-GZ. De verantwoording ten aanzien van de inzet van capaciteit is actueel en zal dat ook in de toekomst blijven. Deze aandacht voor de capaciteitsinzet van een gemeentelijke dienst voegt aan het scala van definities van effectiviteit (opnieuw) een element toe.

De notitie Beheersing reserve grondbedrijf is van recente datum en doet voorstellen ten aanzien van de besluitvorming ten aanzien van de grondexploitatie. Een versterkte aandacht voor de beheersing van de begroting is de directe aanleiding. De inbreng van zowel B&W als de Gemeenteraad wordt in deze notitie aangegeven, gekoppeld aan een indeling in zogenaamde "indicatieve" plannen (informeel door B&W vastgestelde startdocumenten met daarin planologische en financiële randvoorwaarden voor een bepaald(e) gebied/-ontwikkeling) en "operationele" plannen (waarin wordt besloten tot uitvoering van een plan).

Deze drie initiatieven vormen zowel kader als onderwerp van het onderzoek. Het is een kader omdat het beleidsmatig een referentiepunt voor het onderzoek



is. Tevens vormen deze en soortgelijke initiatieven in zekere zin het onderwerp van het onderzoek. Immers: het zijn allemaal initiatieven gericht op de efficiëntie- en effectiviteitsverbetering van de stedenbouwkundige planvorming.

De ontwikkelingen, die momenteel aan de orde zijn, betreffen niet alleen de inrichting en het functioneren van de stedenbouwkundige planvorming in strikte zin, maar raken ook de organisatie van de dienst SO-GZ/REO. Er is sprake van een reorganisatieproces waarbij gestreefd wordt naar een andere invulling van taken en functies. Het voorliggende onderzoek richt zich primair op de stedenbouwkundige planvorming. Dat betekent dat de bedrijfsorganisatorische aspecten minder aandacht krijgen. In de discussie over bezuinigingen waarmee de dienst SO-GZ/REO te maken krijgt, kiest dit onderzoek niet in directe zin positie. Wel confronteert deze studie de dienst en de politiek verantwoordelijken met keuzen die moeten worden gemaakt. Hoe strakker de budgettaire teugels worden aangehaald, des te scherper prioriteiten zullen moeten worden gesteld.

## **1.2 Doelstelling van het onderzoek**

De doelstelling van het onderzoek kan als volgt worden omschreven:

*Het bepalen van de effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag en het verschaffen van een basis voor de mogelijke vergroting van de effectiviteit van deze planvorming.*

Het onderzoek heeft hiermee een tweeledige doelstelling: ex post evaluatie enerzijds en ex ante aanbevelingen anderzijds. De aanbevelingen zijn gericht op de juridisch-bestuurlijke en de financieel-organisatorische aspecten van een toekomstig planvormingsstelsel. De koppeling tussen dergelijke voorstellen en de evaluatie van de bestaande planvormen en werkwijzen is daarbij van essentieel belang. Vooralnog lijkt het nuttiger om op basis van de vigerende praktijk tot verbeteringen te komen, dan om een geheel nieuw planvormingsstelsel te ontwerpen.

## **1.3 Indeling van dit rapport en leeswijzer**

In dit rapport zullen allereerst de landelijke ontwikkelingen verkend worden. De nadruk ligt daarbij op de juridisch-bestuurlijke invalshoek. Welke ontwikkelingen heeft het ruimtelijke-orderingskader doorgemaakt? Wat heeft dit voor consequenties gehad op het concrete instrumentarium (bestemmingsplannen, structuurplannen, etc)? Wat is de betekenis van een meer "onderhandelingsgerichte" planologie en de behoefte aan meer "flexibiliteit"? Dit zijn de vragen die in hoofdstuk 2 aan de orde komen.

In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksaanpak omschreven. We gaan in op de verschillende betekenissen van het begrip effectiviteit. Aan de hand van een

aantal criteria wordt het begrip effectiviteit verder geconcretiseerd. De methoden, die in het onderzoek zijn gebruikt, worden er beknopt verantwoord.

In de hoofdstukken 4 en 5 wordt verslag gedaan van achtereenvolgens de bevindingen van case-studies en de meer thematische behandeling van juridisch-bestuurlijke en financieel-organisatorische onderwerpen van de stedenbouwkundige planvorming van Den Haag. De cases bestaan uit een achttal plannen en bijbehorende plangebieden en hebben het empirisch materiaal opgeleverd op basis waarvan meer algemene conclusies getrokken zijn. De gedetailleerde case-beschrijvingen zijn in een afzonderlijk deel 'Planbeschrijvingen' gebundeld. Hoofdstuk 4 bevat een verantwoording van de keuze van de cases, en een korte uiteenzetting van zowel de verschillende concrete plannen als de gemeenschappelijke noemer die deze plansituaties ten aanzien van een aantal effectiviteitscriteria hebben. Deze gemeenschappelijke noemer is vervat in een uiteenzetting waarin achtereenvolgens ingegaan wordt op de effectiviteit van het ingezette plantype, de effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming in termen van bestuurlijke dekking (B&W, Gemeenteraad), de wijze waarop de financiële verantwoording heeft plaatsgevonden, de juridische inbedding van de plannen, en tenslotte de wijze waarop de capaciteit van de dienst SO-GZ/REO is ingezet.

Hoofdstuk 5 legt de nadruk op het stelsel van de planvorming. Het beleidsmatig kader wordt hier in de breedte geanalyseerd. Aandacht wordt besteed aan de Projectorganisatie Stadsvernieuwing en de aanpak van naoorlogse wijken. Het gemeentelijke Meerjaren Programma Stadsvernieuwing en het Meerjaren Programma Grondbedrijf komen aan de orde.

Kanttekeningen worden geplaatst bij de juridisch-bestuurlijke en de financieel-organisatorische aspecten van de planvorming. Het vigerende stedenbouwkundige planvormingsstelsel in Den Haag wordt in beeld gebracht.

Hoofdstuk 6 bevat de aanbevelingen ten aanzien van het planvormingsstelsel. Op basis van de bevindingen die we opgedaan hebben bij de bestudering van de verschillende cases en de analyse van het gemeentelijke kader in juridisch-bestuurlijk en in financieel-organisatorisch opzicht, doen we suggesties voor verbeteringen van het huidige planvormingsstelsel. Daarbij spelen we in op de mogelijkheden tot vernieuwing van stedenbouwkundige planvorming op basis van de WRO 1985. Aandacht wordt besteed aan de coördinatie tussen het juridische, financiële, organisatorische en bestuurlijke spoor.

In hoofdstuk 7 koppelen we terug naar de stellingen en hypothesen die tevoren door wethouder Noordanus, mw Hylckama Vlieg en de heren Reijnen en Meester zijn geformuleerd. In dit slothoofdstuk worden de Haagse stellingen met betrekking tot stedenbouwkundige planvorming getoetst.

Op deze plaats tenslotte, willen we onze dank uitspreken voor de medewerking die we hebben gehad bij de totstandkoming van het onderzoek. Deze dank geldt

de verschillende medewerkers van de Dienst REO die ons van informatie hebben voorzien over de verschillende plannen die we in de cases hebben betrokken. Daarnaast noemen we de vertegenwoordigers van andere gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties die we hebben gevraagd naar hun ervaringen met de stedenbouwkundige planvorming. Hans Meester heeft ons als coördinator van het onderzoek vanuit de dienst REO steeds het belang van het onderzoek voor ogen gehouden, de ontwikkelingen van de gemeentelijke stedenbouwkundige planning van een toelichting voorzien en onderzoeksmateriaal in de vorm van nota's, rapporten en uitdraaien uit het MIS geleverd. Tot slot noemen we de begeleidingscommissie van het onderzoek(1) waarvan de leden, onder meer door middel van het formuleren van stellingen (zie hoofdstuk 7), een grote bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd.

- (1) De Begeleidingscommissie bestond uit:
- mr P. Noordanus, wethouder
  - ir H. Reijnen, directeur REO
  - mw ir E. Hylckama Vlieg, hoofd sektor SO, dienst REO
  - ir H. Meester, REO
  - R. Voskuil, REO
  - N. van Kampen, REO
  - M. Lohuis, afd. Financiën
  - P. de Jong, POS.



---

## TENDENSEN EN ACHTERGRONDEN VAN STEDEBOUWKUNDIGE PLANVORMING

### 2.1 Inleiding

Als we ons richten op de ontwikkelingen in de stedenbouwkundige planvorming gedurende de afgelopen vijf jaren, dan zien we twee dominante tendensen. De eerste tendens bestaat uit het streven naar flexibiliteit, globaliteit en snelheid van planvorming. De tweede tendens bestaat uit toepassing van de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. Voortvloeiend uit deze tendensen, en erop gericht om deze tendensen verder te ontwikkelen, is veel stedenbouwkundige wetgeving de afgelopen jaren herzien. Daarnaast werd voor de stadsvernieuwing zelfs een geheel nieuwe wet ontworpen: de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (1985).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de genoemde tendensen en achtergronden van stedenbouwkundige planvorming. Dat gebeurt voornamelijk voor de landelijke ontwikkelingen met een accent op de juridisch-bestuurlijke aspecten. De uiteenzetting heeft een beschrijvend karakter, en vormt een introductie op de hoofdstukken 3 tot en met 5.

Voor de stedenbouwkundige planvorming in de gemeente Den Haag vormt de nota 'Naar een herziening van het planvormingsstelsel in de stadsvernieuwinggebieden' (1986) een belangrijke referentie. De afzonderlijke plannen worden, door middel van een achttal case-studies, in hoofdstuk 4 geanalyseerd. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het planvormingsstelsel in de stadsvernieuwinggebieden en de niet-stadsvernieuwinggebieden. De analyse van de genoemde nota vormt daarin de hoofdschotel. Naast de juridisch-bestuurlijke aspecten komen eveneens de financieel-organisatorische aspecten aan de orde.

### 2.2 Gemeentelijke stedenbouwkundige planvorming op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) geeft instrumenten ten behoeve van het ruimtelijke beleid van de verschillende bestuurslagen. De wet is in 1985

gewijzigd, evenals het bij de wet behorende Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro). In deze paragraaf zullen wij ons beperken tot die onderdelen van de WRO en het Bro die zich richten op de stedenbouwkundige planvorming op gemeentelijk niveau, zijnde het aandachtsgebied van het onderhavige onderzoek.

Op het lokale niveau komt aan de Gemeenteraad de bevoegdheid toe om structuur- en bestemmingsplannen vast te stellen. Uitwerking en wijziging van bestemmingsplannen, alsmede de uitvoering daarvan is een taak van burgemeester en wethouders. Niet is in de wet geregeld hoe de voorbereiding en uitvoering van het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau moet worden georganiseerd.

### **2.2.1 Het structuurplan**

Het structuurplan werd geïnstitutionaliseerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 en behield zijn plaats in de wet van 1985. De gemeenteraad is bevoegd voor (een deel van) het grondgebied van de gemeente een structuurplan vast te stellen.

Het structuurplan geeft een visie op de toekomstige ontwikkeling van een gebied zonder dat daaraan voor de burgers bindende consequenties zijn verbonden. Het structuurplan kan dienen als overkoepelend plan waarbinnen verschillende bestemmingsplannen worden ontwikkeld. Een structuurplan dat geldt voor het gebied binnen de bebouwde kom heeft als rechtsgevolg dat het voorbereidingsbesluit voor dat gebied maximaal twee jaar duurt. Zijn gebieden in het structuurplan aangewezen voor stads- en dorpsvernieuwing, dan kan in die gebieden het voorkeursrecht worden gevestigd.

Onder de werking van de WRO 1965 werden weinig structuurplannen gemaakt. De eisen die de WRO 1965 en het BRO 1965 aan het structuurplan stelden, werden door veel gemeenten te hoog geacht. In de praktijk verschenen daarom allerlei 'structuurschetsen' en 'structuurvisies' met wel dezelfde functie als het wettelijke structuurplan, maar zonder de als te zwaar ervaren procedure. De WRO 1985 en het Bro 1985 vormen een reactie op de als te zwaar ervaren procedure, en impliceren een verlichting van de formele eisen. De toekomst zal leren of dit tot een ruimere toepassing van structuurplannen leidt (Rothuizen, 1989; Van Lohuizen, 1989).

### **2.2.2 Het bestemmingsplan**

Het bestemmingsplan is de enige de burgers bindende planfiguur uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De binding verloopt via de verplichte toetsing van de bouwvergunning aan het bestemmingsplan. De verplichting tot vaststelling van een bestemmingsplan geldt alleen voor het gebied dat niet tot de bebouwde kom behoort. Voor het gebied binnen de bebouwde kom is het opstellen van een bestemmingsplan facultatief. Gedeputeerde Staten kunnen de Gemeenteraad echter wel verplichten om voor (delen van) de bebouwde kom bestemmingsplannen vast te stellen of te herzien.

In het bestemmingsplan wordt, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond

aangewezen en worden zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften gegeven omtrent het gebruik van de grond en de opstallen (art. 10 WRO).

In een artikel in Stedebouw en Volkshuisvesting schetste Rothuizen (1987) drie soorten van gebieden en drie soorten van gezichten van bestemmingsplannen. De 'gebieden' betreffen de **stadsuitbreiding**, de **landelijke gebieden** en de **bebouwde kom**. De 'gezichten' betreft het plan als **norm**, als **beeld** en als **programma**.

Gedurende vele jaren is de stadsuitbreiding de meest omvangrijke activiteit geweest op het gebied van de lokale ruimtelijke ordening. Reeds bij de in werking treding van de Woningwet 1901 werd voor die activiteit plaats ingeruimd. Bij de WRO 1965 werd het bestemmingsplan verplicht gesteld voor het landelijk gebied voor alle gemeenten. Voor de bebouwde kom zijn bestemmingsplannen niet verplicht, behoudens voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Het bestemmingsplan voor de bebouwde kom kan uiteraard op stadsvernieuwing zijn gericht.

De drie 'gezichten' kunnen worden gedefinieerd als het bestemmingsplan, als juridisch instrument (norm), als toekomstbeeld gericht op ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit (beeld) en als besluiten ter verwezenlijking van gestelde doelen (programma).

Met de verplichte toetsing van de bouwvergunning aan het bestemmingsplan is het bestemmingsplan in de eerste plaats een bestuurlijk-juridisch instrument. Het plan als norm (kaart en voorschriften) anticipeert op in de toekomst te nemen beslissingen van de overheid en is gericht op rechtszekerheid. Het bestemmingsplan schetst ook een mogelijk beeld van de toekomstige situatie. Het betreft de visualisering van vorm en functie in gewenste of mogelijke ruimtelijke vormgeving. Het plan als programma anticipeert op besluiten van de overheid, gericht op verwezenlijking van de gestelde doelen. Steeds meer wordt hierbij het proceskarakter van de ruimtelijke ontwikkeling onderkend, wat vraagt om zowel flexibiliteit ten aanzien van het karakter van de beeldvorming, als flexibiliteit ten aanzien van de juridische toetsing van handelingen aan kaart en voorschriften. Het onderscheid tussen globaal en gedetailleerd bestemmingsplan in de WRO 1965 kwam hieraan tegemoet.

### **2.3 Gemeentelijke stedenbouwkundige planvorming op basis van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing**

De in 1985 in werking getreden Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV) is ontworpen om te voldoen aan de wens om gemeenten om over een aantal instrumenten te kunnen beschikken die beter (dan het bestemmingsplan) voldoen aan het specifiek uitvoeringsgerichte karakter van de stadsvernieuwingsopgave. De wet introduceerde daartoe voor gemeenten twee nieuwe stedenbouwkundige planvormen: de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan.



Om de bevolking bij gemeentelijke stadsvernieuwingsmaatregelen te betrekken dient de Gemeenteraad een inspraakverordening vast te stellen.

De **inspraakverordening** regelt het recht tot inspraak voor ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij het gemeentelijk beleid inzake stadsvernieuwing. Burgemeester en wethouders kunnen in stadsvernieuwingsgebieden projectgroepen instellen, waarin bewonersorganisaties, werkgroepen, bedrijven, woningcorporaties en gemeentelijke diensten zitting kunnen hebben. In de gemeente Den Haag zijn de organisatie en de besluitvormingsprocedure met betrekking tot de stadsvernieuwing vastgelegd in de Verordening Organisatie Stadsvernieuwing (Gemeente Den Haag, 1984b).

De **leefmilieuverordening** is bedoeld ter wering van dreigende en tot stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van de woon- en werkomstandigheden in en het uiterlijk aanzien van bij die verordening aangewezen gebieden. Net als bij het bestemmingsplan kunnen in de leefmilieuverordening bebouwings- en gebruiksvoorschriften worden opgenomen. De totstandkomingsprocedure van een leefmilieuverordening is echter eenvoudiger en korter dan die van een bestemmingsplan (na goedkeuring GS geen beroep meer mogelijk bij de Kroon). Het is dan ook een relatief snel inzetbaar stedenbouwkundig instrument. De leefmilieuverordening is vooral bedoeld als tijdelijke maatregel. De gedachte is dat binnen vijf jaar een leefmilieuverordening wordt opgevolgd door een bestemmingsplan of stadsvernieuwingsplan. Net als het bestemmingsplan is de leefmilieuverordening toetsingsgrond voor het al dan niet verlenen van bouwvergunningen.

Het **stadsvernieuwingsplan** strekt tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het daarin begrepen gebied. De WSDV stelt een stadsvernieuwingsplan gelijk aan een bestemmingsplan. Dat betekent onder andere dat de procedure en de rechtsgevolgen van een stadsvernieuwingsplan dezelfde zijn als die van een bestemmingsplan. Niettemin kent het stadsvernieuwingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan een aantal 'extra' op uitvoering gerichte instrumenten.

Een van die instrumenten is het uitvoeringsschema. Hierin komen onder andere aan de orde: volgorde van uitvoering van het plan, kostenramingen, inspraak van bevolking, niveau van de ingrepen en herhuisvestingsmaatregelen. Het uitvoeringsschema is flexibel in die zin, dat ze het niet-bindende karakter van toelichting heeft en door burgemeester en wethouders gedurende de plantermijn bijgesteld kan worden.

Andere extra instrumenten zijn: vestiging van het voorkeursrecht voor de verwerving van gronden, sloopverbod zonder vergunning, groengedoogplicht voor braakliggende terreinen en leegstaande gebouwen, het stellen van een bankgarantie met het oog op nieuwbouw bij de sloopvergunning, het stellen van een termijn waarbinnen met het bouwen van het werk waarvoor bouwvergunning is verleend, moet zijn begonnen en meer onteigeningsmogelijkheden.



Net als bij het bestemmingsplan is ook bij het stadsvernieuwingsplan een **beschrijving in hoofdlijnen** mogelijk. In deze beschrijving kunnen onder andere de intenties van **publiek-private samenwerking** bij verwezenlijking van (onderdelen van) het plan worden verwoord. Overigens zijn er, ook buiten het stadsvernieuwingsplan, tal van manieren om juist bij de stadsvernieuwing de mogelijkheden van publiek-private samenwerking te benutten. Een beschrijving van een vijftiental praktijkvoorbeelden van publiek-private samenwerking in de stadsvernieuwing verscheen onlangs (VNG, 1990). Daarbij gaat het om verschillende projecten als: wonen boven winkels, particuliere woningverbetering, herinrichting van kleine bedrijfsterreinen, verbetering van winkelstraten, verbouw van panden tot bedrijven en de bouw van woningen en voorzieningen.

De meerwaarde van de publiek-private samenwerking is vaak gelegen in de bundeling van, voor de stadsvernieuwing van belang zijnde, initiatieven die afzonderlijk niet tot het gewenste resultaat leiden of niet genomen zouden zijn. Wat de financiële kant daarvan betreft, geeft het stadsvernieuwingsfonds (vooral rechtstreekse) gemeenten veel vrijheid om middelen aan publiek-private samenwerkingsprojecten te besteden. De beperking dat gemeenten het fonds niet mogen gebruiken voor rente en aflossing (art. 40 WSDV) blijkt in de praktijk geen belemmering voor deelname aan publiek-private samenwerking (MPS 1991-1995, p. 11).



---

## ONDERZOEKSAANPAK

### 3.1 Inleiding

De doelstelling van het onderzoek luidt, zoals in hoofdstuk 1 gemeld, als volgt: *"Het bepalen van de effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag en het verschaffen van een basis voor de mogelijke vergroting van de effectiviteit van deze planvorming"*.

Het onderzoek wordt aangepakt met behulp van de volgende onderzoekscomponenten:

- (a) Bepaling van de criteria waarmee het begrip 'effectiviteit' wordt geoperationaliseerd (hoofdstuk 3).
- (b) Analyse van de inhoud, procesgang en resultaten van een aantal afzonderlijke stedenbouwkundige plannen in Den Haag; toetsing aan de criteria ad (a) (hoofdstuk 4).
- (c) Analyse van het planvormingsstelsel in Den Haag; toetsing aan de criteria ad (a) (hoofdstuk 5).
- (d) Op basis van de toetsingen ad (b) en (c) worden voorstellen geformuleerd voor een effectiever planvormingsstelsel (hoofdstuk 6).

De onder (b) en (c) genoemde analyse is gebaseerd op een analyse van dossiers per plan, de gegevens van het Management Informatie Systeem, gesprekken met betrokkenen bij de geselecteerde stedenbouwkundige projecten en gesprekken met een aantal sleutelpersonen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie.

Het Management Informatie Systeem bevat een aantal kwantitatieve gegevens, maar is enerzijds nog niet volledig operationeel en anderzijds niet toegankelijk voor wat betreft het planaanbod van de jaren vòòr 1988. Voorts is enige informatie te ontleen aan werkplannen van de Dienst SO-GZ, voortgangsbesprekingen van deze dienst, en de SOGZ-publicatie "Een eerste aanzet voor een evaluatie van de planproductie in 1988 en 1989" (aug. 1990).

Deze al gesystematiseerde informatie in combinatie met de gebiedsgerichte dossiers vormen een aanvulling op de informatie die per casus is ingewonnen

door een analyse van de projectdossiers en door gesprekken met direct betrokkenen.

In par. 3.2 wordt het begrip 'effectiviteit' gedefinieerd, waarna in par 3.3 het begrip wordt uitgewerkt in operationele termen.

### 3.2 Wat is effectiviteit?

De effectiviteit van stedenbouwkundige planvorming kan op verschillende manieren worden geformuleerd:

- Effectiviteit van de planvorming moet worden afgemeten aan de mate waarin de doelstellingen van het plan worden gehaald. De doelstellingen kunnen verschillend zijn. Bijvoorbeeld:
  - \* Het enthousiasmeren van bepaalde partijen en groeperingen voor een bepaalde beleidslijn.
  - \* Het bereiken van overeenstemming tussen partijen met tegenstrijdige belangen over wat er eigenlijk moet gebeuren.
  - \* Het plan is een kontrakt tussen partijen, op basis waarvan verder gewerkt kan worden.
  - \* De doelstelling behoeft niet gericht te zijn op het maken van een "plan", doel kan zijn de verkenning van demografische, ruimtelijke, sektorale ontwikkelingen, resp. ontwikkelingsmogelijkheden van een omschreven gebied.
  - \* Het plan beoogt een raming te geven van het beslag op de financiële middelen.
  - \* Het plan moet ongewenste ontwikkelingen voorkomen.
  - \* Het plan moet operationeel zijn. Desnoods zal door onteigening de realisering van het plan moeten worden veiliggesteld.
- Binnen de gemeentelijke dienst SO-GZ/REO is sprake van efficiënte planvorming indien de geplande uren en kosten voor een bepaald project achteraf ook reëel blijken te zijn en niet worden overschreden. Er is sprake van efficiëntie als de tijd korter blijkt te zijn dan was gepland, resp. de kosten lager dan begroot.
- Besluitvorming in de Gemeenteraad dient niet te laat te gebeuren, de plannen dienen niet te gedetailleerd te zijn. Voorzover uitspraken gevraagd worden over financiële verplichtingen, dienen de plannen niet te globaal te zijn. Als alternatieven in discussie zijn, dienen per alternatief de kosten en kwaliteiten te worden afgewogen.

De eerste omschrijving betreft de effectiviteit in strikte zin: de mate waarin via planvorming doelen worden bereikt. De tweede omschrijving heeft betrekking op het begrip efficiency: de verhouding tussen kosten en baten. Hoe lager de kosten die moeten worden gemaakt om het doel te bereiken, des te efficiënter de planvorming. De derde omschrijving appelleert aan de legitimiteit van de planvorming: is er een toereikend democratisch draagvlak?

In deze studie wordt het begrip 'effectiviteit' als een containerbegrip gebruikt: niet alleen de effectiviteit in de hierboven genoemde strikte zin valt er onder, maar ook de efficiency van de planvorming en de legitimiteit.

### 3.3 Operationalisatie van effectiviteitscriteria

Een criterium is niet zomaar een kenmerk van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig plan; het kan bestaan uit een of meer kenmerken en kan maatgevend zijn voor een uitspraak over de mate waarin sprake is van effectiviteit. Met de formulering van criteria wordt een relatie gelegd tussen de definitie van effectiviteit en de concrete kenmerken. De criteria liggen ten grondslag aan de vragenlijst, die gebruikt is voor het veldwerk (vergelijk bijlage 1).

Als de belangrijkste criteria beschouwen wij:

- De effectiviteit van het **plantype** dat voor een bepaald doel in een bepaald gebied is ingezet.
- Hoe is het gesteld met de besluitvorming? Is de **Gemeenteraad** steeds conform het geformuleerde en vastgestelde planvormingsstelsel geïnformeerd?
- De wijze waarop tijdens het planproces de **financiële consequenties** zijn geïnventariseerd; is in elke fase van het planvormingsproces sprake van een financiële verantwoording?
- Op welke wijze is de **capaciteit van de gemeentelijke dienst SO-GZ/REO** ingezet? Is er sprake van de ontwikkeling van kengetallen op basis waarvan ramingen op een gefundeerde wijze tot stand kunnen komen? In welke mate worden ervaringen teruggekoppeld naar nieuwe plansituaties?

In de hoofdstukken 4 en 5 zullen de afzonderlijke stedenbouwkundige plannen en het gehele planvormingsstelsel worden geanalyseerd, en aan de hierboven genoemde criteria worden getoetst.

### 3.4 Onderzoekscomponenten

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze rapportage, bestond uit een analyse op projektniveau en een analyse op planningsstelselniveau. De projecten (in hoofdstuk 4 besproken) werden bestudeerd via een dossieranalyse en interviews met de direkt betrokkenen bij een aantal cases (zie bijlage 1 en 2). De analyse van het planningsstelsel stoelt op een studie van relevante documenten, en op een tweede interviewronde onder sleutelfiguren binnen en buiten de gemeente (bijlage 3 en 4). Over deze onderzoekscomponenten wordt in hoofdstuk 5 verslag uitgebracht. De aanbevelingen op basis van het geheel zijn in hoofdstuk 6 geformuleerd.

De verschillende vertegenwoordigers van de gemeente Den Haag hebben na de start van de empirische fase van het onderzoek "stellingen" en "hypothesen" aangereikt. Daarmee is aan de opdrachtverlening en de formulering van de doelstelling van het onderzoek een nieuw element toegevoegd. Deze "stellingen" en "hypothesen" zijn betrokken bij het gehele onderzoek. In hoofdstuk 7 worden de stellingen opgesomd en getoetst.

---

## ANALYSE VAN DE AFZONDERLIJKE PLANNEN

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van het concrete planaanbod en vormt de opmaat voor hoofdstuk 5 waarin de analyse het niveau van de afzonderlijke plannen zal overstijgen.

In paragraaf 4.2 wordt een beschrijving gegeven van het totale planaanbod in de afgelopen jaren. Deze beschrijving is vooral bedoeld om de beschreven cases te plaatsen in de context van de totale werkzaamheden van de dienst SO-GZ (thans: REO).

In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de 8 geanalyseerde plannen en de daarbij behorende plangebieden. In deze paragraaf gaat het niet om een uitvoerige beschrijving, maar eerder om een korte typering. De uitvoerige beschrijvingen zijn opgenomen in een aparte deel-rapportage (OTB, Effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag. Supplement: Planbeschrijvingen, 1991). In deze korte typering worden aspecten aangegeven als: het type plan, de aanleiding of doelstelling van het plan, en het meest opvallende kenmerk zoals dat uit het dossieronderzoek in combinatie met het interview naar voren is gekomen.

Tenslotte vindt in de paragrafen 4.4 tot en met 4.8 een eerste systematisering van de ervaringen plaats die opgedaan zijn tijdens de bestudering van de cases. De verschillende criteria zoals die eerder zijn geformuleerd en in de vragenlijst (vergelijk bijlage 1) aan een aantal direkt betrokkenen (bijlage 2) zijn voorgelegd, passeren de revue. De geschiktheid van het gekozen plantype, de bestuurlijke dekking van de planvorming, de wijze waarop tijdens het planproces de financiële verantwoording heeft plaatsgevonden, en de wijze waarop de capaciteit van de dienst SO-GZ/REO is ingezet, zijn daarbij de belangrijkste thema's. In de uiteenzetting van de wijze waarop de capaciteit van de dienst SO-GZ/REO is ingezet, komt tevens het zogenaamde Management Informatie Systeem (MIS) aan de orde.

## 4.2 Globale beschrijving van het planaanbod

In deze paragraaf hebben we ons de volgende vragen gesteld:

- Hoe groot is de totale planproductie van de Dienst SO-GZ (REO) de afgelopen jaren geweest?
- Welke tendensen/ontwikkelingen kan men daarbij constateren?
- Is er een duidelijke prioriteitsstelling qua plangebied en/of -type aanwezig en zo ja, hoe is deze in de loop der jaren ontwikkeld?
- In hoeverre wordt dit overzichtelijk bijgehouden door de Dienst?
- Is er een duidelijk verband tussen capaciteitsvraag en -aanbod bij de dienst?

Deze vragen worden gesteld om inzicht te krijgen in de totale geplande en reële productie van de dienst over de periode 1986-1990 en voorts om een indruk te krijgen van het aantal en de aard van de gebruikte plantypes.

In tabel 4.1 is een overzicht opgenomen van de planproductie in de periode 1986-1990. Hieruit blijkt dat er een gestage toename plaatsvindt van het aantal plannen.

Om een beeld te krijgen van het aantal in 1990 gestarte plannen is er gekeken naar het aantal dat in voorgaande jaren is gestart. In 1988 en 1989 ontlopen de aantallen gestarte plannen elkaar niet veel. Het gaat in deze jaren om 14 resp. 17 beleidsmatige plannen, 19 resp. 15 op uitvoering gerichte plannen en om 18 resp. 14 bouwplannen. Gemiddeld komt dit neer op ongeveer 50 gestarte plannen per jaar. Als we deze lijn doorzetten naar 1990, komt het totaal aantal plannen voor dit jaar op ongeveer 200 plannen, wat ongeveer gelijk is aan de productie in het jaar 1989. Significant is het feit, dat er een enorme stijging plaats heeft gevonden in 1988 van 144 naar 191 plannen. In de daarop volgende jaren is het aantal plannen ongeveer op dit peil gebleven.

**Tabel 4.1 Overzicht stedenbouwkundige planproductie in Den Haag, 1986-1990 (aantal plannen)**

| Plantype   | 1986 <sup>1</sup> | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 <sup>2</sup> |
|--|-------------------|------|------|------|-------------------|
| Grote plannen (GP)                                   | 7                 | 10   | 11   | 12   | 11                |
| Plannen met beleidsmatig karakter (BK)               | 26                | 28   | 40   | 45   | 31                |
| Stedenbouwkundige plannen op uitvoering gericht (SP) | 24                | 37   | 55   | 62   | 50                |
| Bouwplannen (BP)                                     | 62                | 69   | 85   | 79   | 58                |
| Totale jaarproductie                                 | 119               | 144  | 191  | 198  | 150               |

Bron: Dienst SO-GZ/REO Werkenlijsten 1987 t/m 1989 samengesteld door H. Meester

<sup>1</sup> geen gegevens beschikbaar over beëindigde plannen in 1986

<sup>2</sup> geen gegevens beschikbaar over gestarte plannen in 1990



In de gemeente Den Haag worden ten behoeve van de stedenbouwkundige planvorming verschillende planfiguren gehanteerd, zoals Grote plannen, Plannen met een beleidsmatig karakter, Stedenbouwkundige plannen op uitvoering gericht en Bouwplannen (zie tabel 4.2). Grote plannen zijn plannen die om verschillende redenen (schaal, complexiteit, politieke prioriteit, etc.) een relatief groot beslag leggen op de capaciteit van de gemeentelijke dienst.

In totaal is er door de Dienst SO-GZ/REO in de periode 1987-1989 gewerkt aan 262 planproducten. In tabel 4.3 is een onderverdeling gemaakt naar werkplanhoofdstukken.

Uit tabel 4.3 blijkt, dat er in de stadsvernieuwing aan 103 plannen is gewerkt, wat neerkomt op bijna 40%. Deze plannen vergen qua stedenbouwkundige capaciteit weinig tijd, wat te maken heeft met het feit, dat ruim de helft van de plannen bouwplannen zijn.

In de afgelopen jaren (sinds 1986) wordt er bij de dienst SO-GZ/REO een steeds grotere hoeveelheid plannen geproduceerd. In verband hiermee was een toename van de beschikbare capaciteit bij de dienst SO noodzakelijk. In de praktijk blijkt dat  $\pm 10\%$  van de totale capaciteit (= ca. 12 fte) wordt ingezet voor 75% van de voorraad aan stadsvernieuwingplannen.

**Tabel 4.2 Toegepaste planfiguren**

|  |  |
|--|--|
| Grote plannen (GP)                                   | (Sectorale) Structuurplannen<br>Beleidsplannen<br>Grote stedenbouwkundige studies en bouwplannen<br>e.d.                             |
| Plannen met beleidsmatig karakter (BK)               | Beleidsplannen<br>Bestemmingsplannen<br>Uitwerkingsplannen<br>Stadsvernieuwingplannen<br>e.d.  |
| Stedenbouwkundige plannen op uitvoering gericht (SP) | Uitvoeringsplannen<br>Stedenbouwkundige randvoorwaarden<br>Herinrichtingsplannen<br>Bebouwings- of stedenbouwkundige studies<br>e.d. |
| Bouwplannen (BP)                                     | Bouwplannen  |

**Tabel 4.3 Planproducten naar werkplanhoofdstuk(1)**

| planproduct        | GP        | BK        | SP        | BP         | totaal     |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| Binnenstad         | 3         | 1         | -         | 8          | 12         |
| Kuststrook         | 2         | 7         | 3         | 1          | 13         |
| Industrieterreinen | 3         | 2         | 3         | -          | 8          |
| Utrechtsebaan      |           |           |           |            |            |
| en Schenkstrook    | 1         | 8         | 7         | -          | 16         |
| Stadsvernieuwing   | -         | 10        | 40        | 53         | 103        |
| Aanpak Wijken      | -         | 1         | 11        | 5          | 17         |
| Woningbouw         | 3         | 2         | 7         | 22         | 34         |
| Bestemmingsplannen | -         | 12        | -         | -          | 12         |
| Heruitgifte        | -         | 4         | -         | -          | 4          |
| Bouwplanadvisering | -         | 1         | -         | 7          | 8          |
| Beheer             | -         | 11        | -         | 4          | 15         |
| <b>totaal</b>      | <b>12</b> | <b>59</b> | <b>71</b> | <b>100</b> | <b>242</b> |

Bron: Dienst SO-GZ/REO Werkenlijsten 1987 t/m 1989 samengesteld door H. Meester  
(1) Zie tabel 4.2.

**Tabel 4.4 Overzicht beschikbare capaciteit onderverdeeld naar district/afdeling van SO, in percentages, 1987-1990**

| Afdeling/district                      | Capaciteitsverdeling (percentueel) |               |               |                |                |                |
|--|------------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
|  | 1987/2                             | 1988/1        | 1988/2        | 1989/1         | 1989/2         | 1990/1         |
| Ontwerpen                              | 18,7                               | 17,9          | 17,9          | 19,4           | 17,0           | 16,2           |
| Verkeer                                | 14,0                               | 19,9          | 19,9          | 17,0           | 18,7           | 20,5           |
| Planologie                             | 17,3                               | 18,8          | 18,8          | 20,3           | 19,5           | 19,5           |
| J.P.Z. (Juridisch-Planologische Zaken) | 5,9                                | 5,3           | 5,3           | 5,0            | 3,8            | 4,8            |
| District I                             | 4,7                                | 5,5           | 5,5           | 7,0            | 6,7            | 7,0            |
| District II                            | 5,3                                | 4,6           | 4,6           | 4,6            | 4,6            |                |
| District III                           | 5,1                                | 4,8           | 4,8           | 5,1            | 5,5            | 7,5            |
| Stedelijke planning                    | 2,3                                |               |               |                |                |                |
| Tekenkamer/Maquette/<br>Foto/Lichtdruk | 26,7                               | 23,2          | 23,2          | 21,6           | 24,2           | 24,5           |
| <b>Totaal</b>                          | <b>100,0</b>                       | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>   |
| <b>Totaal formatieplaatsen</b>         | <b>(88,5)</b>                      | <b>(99,1)</b> | <b>(99,1)</b> | <b>(100,9)</b> | <b>(104,5)</b> | <b>(101,3)</b> |

Bron: Dienst SO-GZ/REO Werkplannen SO 1987/2, 1988, 1989/1, 1989/2 en 1990/1

Afb. 4.1 laat zien waar de drie districten van de dienst SO-GZ/REO zijn gesitueerd.

In tabel 4.4 zijn de overzichten uit de Werkplannen van 1987/2 tot en met 1990/1 overgenomen. Om interne verschuivingen in de capaciteit van de dienst SO-GZ te kunnen vergelijken, zijn de cijfers uit de Werkplannen omgerekend naar percentages per afdeling/district. Uit tabel 4.4 blijkt, dat er in absolute zin een toename van 12,8 formatieplaatsen heeft plaatsgehad (1 formatieplaats staat voor 624 uur per half jaar). Percentueel treden verschillende verschuivingen op. Met name is er een grote toename van de relatieve capaciteit voor de afdeling verkeer (van 14,0 naar 20,5 procent), terwijl de afdeling Planologie en de districten I en III een capaciteitstoename van rond de 2 procent hebben. Een afname vindt plaats bij de afdelingen Ontwerpen en J.P.Z. met 2,5 resp. 1,1 procent en bij District II met 0,7 procent. Dit komt absoluut neer op een afname van 0,2 resp. 0,3 formatieplaatsen voor de afdelingen en een toename van 0,1 formatieplaats voor District II. Opvallend is het feit, dat er voor de afdeling Grafische Vormgeving, welke bestaat uit de tekenkamer, maquettewerkplaats, fotografie en lichtdrukkerij, rond een kwart van de totale capaciteit beschikbaar wordt gesteld.

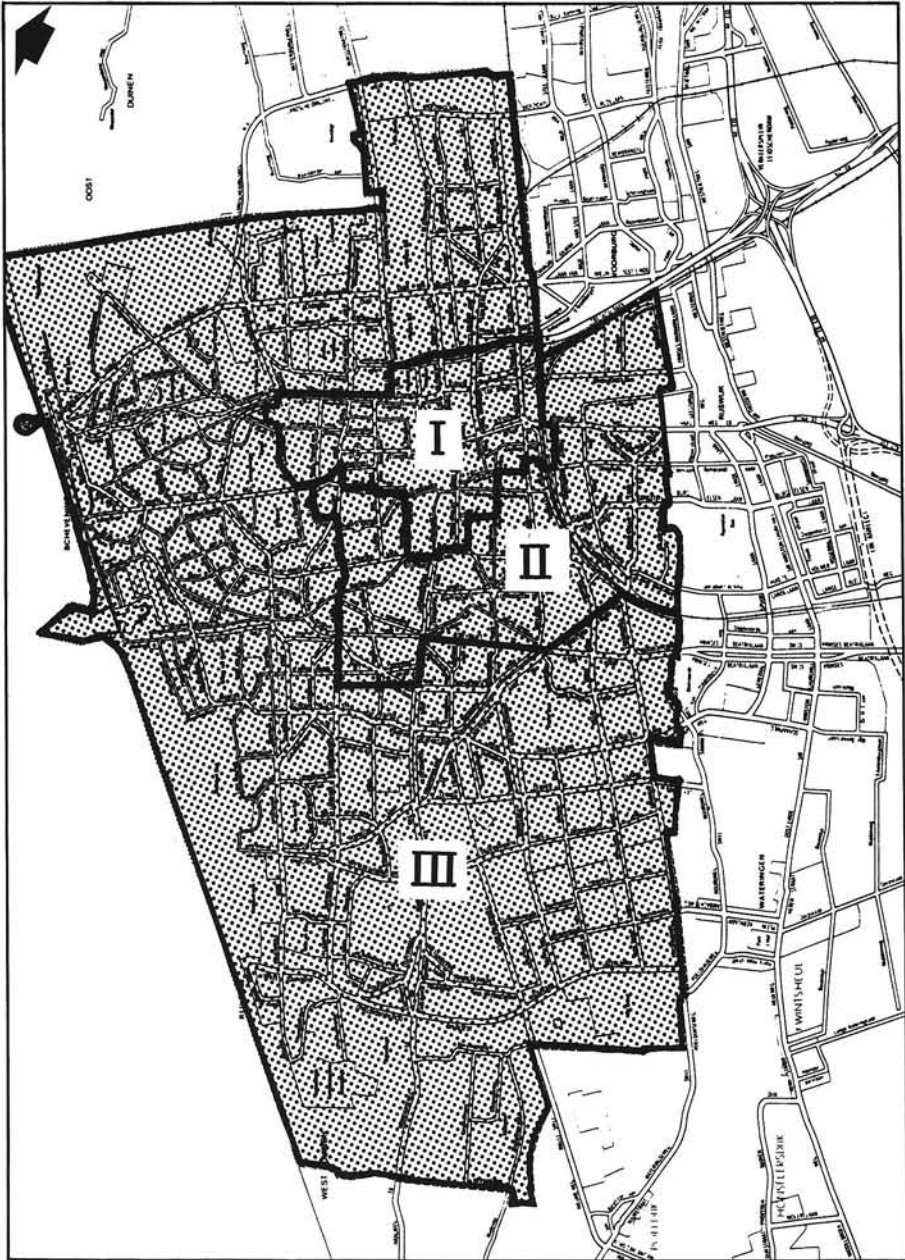
### 4.3 De cases

Het onderzoek kent een empirisch gedeelte in de vorm van de beschrijving van een achttal plannen waarbij steeds de planinhoud, de planprocedures en het betrokken gebied aan de orde zijn. Om een afbakening van het empirisch onderzoek te maken zijn op basis van de toegankelijkheid van bronnen en de beleidsmatige overwegingen die ten grondslag liggen aan de opzet van dit onderzoek, de volgende criteria geformuleerd t.a.v. de steekproef:

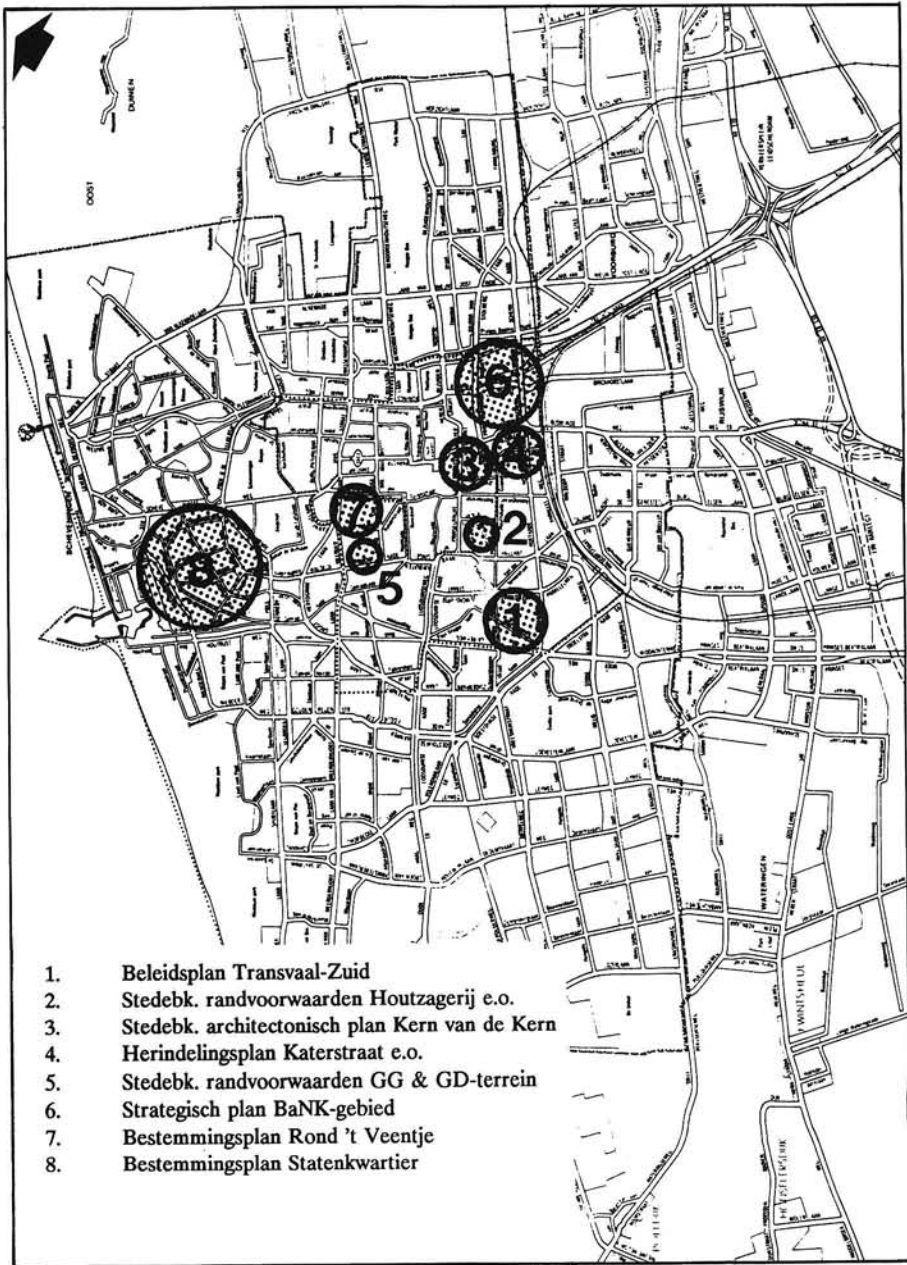
- omvang dient beperkt te zijn;
- beperking planvoorraad tot de jaren 1989 en 1990 in verband met de toegankelijkheid van het Management Informatie Systeem;
- zowel sv- als niet-sv-gebieden dienen in het onderzoek betrokken te worden;
- verschillende plantypen (beleidsplannen, uitvoeringsgerichte plannen etc.) dienen in de steekproef te worden opgenomen;
- de selectie dient zowel een "doorsnede" van het werk van de Dienst SO-GZ/REO, als een aantal "bijzondere" (politiek getinte) plannen te omvatten;
- ook plannen die het niet gehaald hebben, worden in de beschouwing opgenomen.

Doordat het bestudeerde plan meestal niet een afzonderlijk betekenis heeft, maar ingebed is in een planvormingsproces met meerdere, al dan niet opeenvolgende en hiërarchische plannen, worden ook andere plannen die in hetzelfde plangebied van toepassing zijn, geanalyseerd.

Afbeelding 4.1 Districtindeling Gemeente Den Haag



**Afbeelding 4.2 Locatie onderzochte plannen**



**Tabel 4.5 Geselecteerde cases naar planfiguur (werkplanhoofdstuk)**

|  |   |
|--|---|
| Grote plannen                          | SAP Kern van de Kern<br>Strategisch plan BANK-gebied  |
| Plannen met beleidsmatig karakter      | Beleidsplan Transvaal-Zuid<br>Bestemmingsplan 't Veentje<br>Bestemmingsplan Statenkwartier                        |
| Stedebk. plannen op uitvoering gericht | Stedebk. randvoorwaarden Houtzagerij<br>Uitvoeringsplan Katerstraat<br>Stedebk. randvoorwaarden GG&GD-<br>terrein |

Op basis van bovengenoemde criteria is een achttal plangebieden/plannen geselecteerd. Volgens een indeling van de Dienst SO-GZ/REO zijn hiervan twee plannen als zogenaamde **grote plannen** te typeren. Dit zijn plannen buiten de directe stadsvernieuwingsgebieden. Bovendien zijn het plannen waarvan de dienst zelf heeft aangegeven dat het politiek bijzondere plannen zijn en niet tot de 80%-doorsnee van haar werkzaamheden behoren. Van de categorie **beleidsplannen** zijn drie plannen in de selectie opgenomen. De stedenbouwkundige plannen die gericht zijn op de uitvoering, hebben betrekking op de zogenaamde stedenbouwkundige randvoorwaarden en het uitvoeringsplan. Een criterium dat door deze indeling heenloopt is het onderscheid tussen stadsvernieuwing en niet-stadsvernieuwing. Naast de twee al genoemde **grote plannen**, is het bestemmingsplan Statenkwartier een plan uit een niet-stadsvernieuwingsgebied. In afb. 4.2 zijn de locaties van de onderzochte plannen aangegeven.

Op basis van de steekproef is een analyse gemaakt van kenmerken van de inhoud van stedenbouwkundige plannen. Het betreft een analyse van de wijze waarop stedenbouwkundige plannen worden vormgegeven (inhoud versus vorm), welke informatie wordt vastgelegd, welke wordt opengelaten. Daarnaast betreft het een analyse van de gevolgde procedure, de betrokkenen, het besluitvormingstraject etc. Als analysemethodes zijn interviews (zie bijlage 1 en 2) dossieranalyse en plananalyse toegepast. Dit is gebeurd voor zowel de geselecteerde plannen/plangebieden als voor de meer thematische analyse van de stedenbouwkundige planvorming.

Van de onderzochte cases zijn er 4 plannen ingedeeld als "stadsvernieuwing", te weten:

- Beleidsplan Transvaal-Zuid;
- Uitvoeringsplan Katerstraat;
- Stedenbouwkundige randvoorwaarden Houtzagerij;
- Stedenbouwkundige randvoorwaarden GG&GD-terrein;

Het bestemmingsplan 't Veentje is wel een plan dat gemaakt is voor een stadsvernieuwingsgebied, maar is ondergebracht als "bestemmingsplan", waarbij ook het bestemmingsplan Statenkwartier ingedeeld is. De overige 2 plannen

(Kern van de Kern en BANK-gebied) behoren tot het werkplanhoofdstuk "Binnenstad".

In deze paragraaf wordt een korte typering van de verschillende plannen gegeven; voor een uitvoerige uiteenzetting verwijzen we naar het supplement: OTB, Effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag. Planbeschrijvingen, 1991.

Niet op alle aspecten van de effectiviteit kon in verband met het ontbreken van voldoende onderzoeksmateriaal worden ingegaan. We belichten slechts de hoofdpunten.

#### **4.3.1 Beleidsplan Transvaal-Zuid**

Het in dit gebied gebruikte plantype is conform de nota van 1986. Volgens deze nota wordt er eerst een beleidsplan gemaakt, waarin de gemeentelijke beleidsuitgangspunten worden opgesteld. Vervolgens kan een uitwerking gemaakt worden door middel van verschillende plantypen, zoals stedenbouwkundige randvoorwaarden en uitvoeringsplan. De aanleiding voor de planprocedure is een toenemende verpaupering in Transvaal-Zuid geweest. Het deelgebied is lange tijd, als gevolg van de prioriteit ten aanzien van het meer noordelijk deel van de wijk, buiten beeld geweest. Het beleidsplan vormt de aanzet van een meer actieve politiek; met het "conserverende" bestemmingsplan kon niet meer worden volstaan.

De combinatie van aanleiding en toegepast plantype lijkt redelijk adequaat. In de praktijk vormt het beleidsplan volgens de betrokken medewerkers, nog steeds een belangrijk referentiepunt voor elk ander planproces in de wijk. De precieze inhoud van het beleidsplan is daarbij secundair. Op deze wijze kan sprake zijn van een "verouderd", maar uiterst "effectief" plan. Het planningsgehalte van het plan is echter beperkt. Het plan bestaat voornamelijk uit een inventarisatie, waarin een groot aantal aspecten betrokken is, uiteindelijk uitmondend in een beperkt aantal voorstellen die alleen de volkshuisvesting betreffen.

Het beleidsplan Transvaal-Zuid heeft een zeer beperkte (bestuurlijke) dekking gekend. De bestuurlijke dekking van het plan heeft ruim één jaar op zich laten wachten als gevolg van de onderuitputting van het stadsvernieuwingsfonds. Op projectniveau, d.w.z. op het niveau van het beleidsplan in enge zin, is al bij de start sprake van een capaciteitsprobleem bij de toenmalige dienst SO-GZ. De totaal bestede uren zouden binnen de perken blijven, maar de verhouding tussen de POS en SO-GZ is in elk geval aan het begin van het project niet duidelijk. Het beleidsplan in de stadsvernieuwing is niet sterk op uitvoering gericht. Dat de relatief beperkte omvang van de concrete maatregelen evenwel tot ruim een jaar vertraging van de politieke besluitvorming leidde, wekt verbazing. De (administratieve) plankosten zullen door het relatief beperkte aantal bestede uren navenant beperkt zijn. Voor zover het om de financiële consequentie van het beleidsplan gaat, ontbreekt het echter aan een expliciete financiële verantwoording.



#### **4.3.2 Stedebouwkundige randvoorwaarden Houtzagerij e.o.**

De aanleiding voor de planprocedure is een concreet voornemen voor een bouwplan; in dit geval de bouw van een nieuw complex (zwembad, sporthal, e.d.) op dezelfde locatie. Stedebouwkundige randvoorwaarden zouden idealiter randvoorwaarden moeten stellen aan een bepaalde bouwplanontwikkeling waarbij eventuele strijdigheid van functies (bijvoorbeeld "wonen" versus "bedrijven", of "wonen" versus "publieke functie") wordt ingekaderd. Stedebouwkundige randvoorwaarden zouden daarmee een bepaalde "hardheid" moeten hebben om goed te functioneren. In de situatie van de Houtzagerij e.o. worden de **randvoorwaarden** echter gebruikt als ontwerp-**uitgangspunten**, waarmee de architect rekening moet houden indien hij daartoe de mogelijkheden ziet. Het planproces heeft een sterk politiek gedomineerd karakter gehad (wethouder Verduyn Lunel versus wethouder Duyvestein). Als gevolg van het politieke karakter is het planproces tot drie keer toe opnieuw begonnen. De gebruikte plantypen hebben geen afgebakende inhoud. In de verhouding tussen stedebouwkundige randvoorwaarden en uitvoeringsplan enerzijds en programma van eisen en bouwplan anderzijds is dit terug te vinden. Op het ene moment is er bijvoorbeeld sprake van stedebouwkundige randvoorwaarden inclusief een geheel programma van eisen voor het bouwplan, terwijl op het andere moment het bouwplan centraal staat waarbij het programma van eisen tevens de stedebouwkundige aspecten behartigt.

Aan bestuurlijke dekking heeft het bij het planproces niet ontbroken. In geval van de architectenselectie had er een keuze tussen verschillende architecten moeten plaatsvinden. Op dit punt is de bestuurlijke dekking zelfs te groot geweest.

De wijkwelzijnsvoorzieningen zijn binnen het MPS gebudgetteerd (dit geldt overigens alleen voor deze categorie projecten). Door het bestaan van deze budgettering heeft er in elk geval een afweging tussen geraamde kosten en het beschikbare budget kunnen plaatsvinden.

Bij het Houtzagerijproject is nauwelijks sprake geweest van een reële capaciteitsplanning. Door de jaren heen is het totaal aantal bestede uren het dubbele van het totaal aantal geplande uren. Het aantal bestede uren blijkt voor de verschillende momenten in het planningsproces af te wijken van het geplande aantal uren. Het specifieke karakter van het planproces - en met name het politieke karakter van het proces - is hiervan de belangrijkste oorzaak.

#### **4.3.3 Stedebouwkundig architectonisch plan (S.A.P.) Kern van de Kern**

Bij dit plan gaat het om een centrumgebied: het kernwinkelgebied. De planvorming heeft in dit gebied een grote prioriteit, zowel bij de politiek als bij de dienst. De directe aanleiding voor de planvorming waren de ontwikkelingsplannen van de Bijenkorf en V&D voor het plangebied. Bij de ontwikkelingen in het kernwinkelgebied zijn voornamelijk particuliere initiatieven betrokken, maar de gemeente heeft de mogelijkheid aangegrepen om een aantal beleidsuitgangspunten te formuleren en uit te voeren.



De planvorming vindt plaats in een publiek-private samenwerking. Zowel de gemeente als de betrokken bedrijven hebben baat bij een gezamenlijke planvorming, die heeft geresulteerd in een plan waarin de stedenbouwkundige uitgangspunten voor het plangebied zijn geformuleerd.

Het gebruik van het plantype Stedenbouwkundig Architectonisch Plan is vooral bedoeld ter ondersteuning van het inventariserende onderdeel van het planvormingsproces en lijkt daartoe adequaat. Het plantype is te beschouwen als een variant op de stedenbouwkundige randvoorwaarden. De planningprocedure mondde uit in een bestemmingsplanprocedure. Op het moment dat dit bestemmingsplan zijn beslag zal krijgen, zal het vermoedelijk weinig sturende kracht meer hebben, aangezien verschillende bouwplanactiviteiten reeds hebben plaatsgevonden.

Tijdens de planvorming heeft er een frequente terugkoppeling plaatsgevonden met het bestuur. Tevens was er een stuurgroep (bestaande uit wethouders en directeuren), die moest optreden bij beslissingen met betrekking tot de voortgang van of conflicten in de planvorming.

Het plan is koploper als het gaat om ingezette capaciteit van de dienst SO-GZ/REO:  $\pm 4500$  uren (t/m eerste helft van 1990). Dit is het meest arbeidsintensieve plan in verhouding tot de andere hier beschreven plannen. Dit geldt ook voor het naar thematiek verwante BANK-gebied (3500 uren). Dit verschil hangt wellicht samen met het feit dat in het geval van Kern voor de Kern gewerkt wordt in een bestaande situatie, terwijl dat in het BANK-gebied minder het geval is. De financiële vertaling van het plan als geheel komt pas op een vrij laat moment in het planvormingsproces: ruim een jaar nadat de globale uitgangspunten ten aanzien van het plangebied zijn geformuleerd.

#### **4.3.4 Herindelingsplan Katerstraat e.o.**

Het plan Katerstraat als plantype is gestart als een Herindelingsplan (HIP) conform de ISR-regeling en uiteindelijk vastgesteld als Uitvoeringsplan Katerstraat. Het plan vormt een uitwerking van het bestemmingsplan "Centrum Zuid" uit 1981. Doel van het plan: vastleggen binnen afgebakende gebiedsgrenzen van beleidsopties met betrekking tot handhaven (delen van de randbebouwing), sloop (centrale deel) en exploitatie van het gebied. Het HIP geeft de titel om bedrijfsverplaatsingskosten in de grondexploitatie te verwerken. Het HIP vormt het toetsingskader voor bouwplannen. Aangetekend kan worden dat het bestemmingsplan Centrum Zuid, dat in 1981 door de raad is vastgesteld, pas in 1988 de goedkeuring van de Kroon verwerft.

Procedureel vindt een aantal afwijkende zaken plaats: tijdens het opstellen van het HIP wordt tegelijkertijd gewerkt aan Stedenbouwkundige randvoorwaarden en een bouwplan voor het middengebied. De vigerende inspraak c.q. overlegstructuur werd door de wethouder R.O. in belangrijke mate doorbroken. Het opheffen van de gedoogzone voor prostitutie en het uitkopen van prostitutiebazen is meer impliciet dan expliciet een voornaam plandoel. Het bereiken van dit doel wordt meer privaatrechtelijk (overeenkomsten) dan publiekrechtelijk aangepakt.

Het financiële inzicht kan tijdens het planvormingsproces niet anders dan beperkt zijn geweest. Cijfers over de noodzakelijke capaciteit zijn niet voorhanden. De overige plankosten hebben geresulteerd in een nadelig saldo van ruim 9,4 miljoen gulden ten laste van het stadsvernieuwingsfonds. Van de grondexploitatie kan gezegd worden dat deze kostenpost zwaar is overschreden: posten die betrekking hebben op de verplaatsing van bordelen zullen niet terug te vinden zijn.

#### **4.3.5 Stedebouwkundige randvoorwaarden GG & GD-terrein**

Voor het GG&GD-terrein zijn stedebouwkundige randvoorwaarden opgesteld; de directe aanleiding daarvoor was het leegkomen van het GG & GG-gebouw. Een haalbaarheidsonderzoek moest uitwijzen dat het handhaven van het gebouw in combinatie met een verbouwing niet haalbaar was. Het concrete bouwplan van Wilma heeft de totstandkoming van de stedebouwkundige randvoorwaarden sterk beïnvloed. Een bruikbaar stedebouwkundig beleid of visie ten aanzien van het plangebied ontbrak en moest op dat moment nog worden geformuleerd. Bij dit plan is het ook mogelijk gebleken om de uitgangspunten aan te passen aan de wensen van de financier/bouwplanontwikkelaar. Het compromis tussen stedebouwkundige inzichten en bouwplaneisen wordt, gegeven bepaalde rendementsoverwegingen, echter aanvaardbaar geacht.

De bestuurlijke dekking van het project en de procesgang lijkt voldoende. Op twee belangrijke momenten heeft de raad/raadscommissie de voortgang gefiatteerd, te weten: bij de afweging slopen/handhaven (eind 1988) en bij de goedkeuringsprocedure van de stedebouwkundige randvoorwaarden (april en juli 1990). De benodigde capaciteit voor de totstandkoming van de stedebouwkundige randvoorwaarden ( $\pm$  400 uren) steken op het eerste gezicht gunstig af tegen de  $\pm$  1300 uren (alleen de "nieuwbouw") die nodig waren voor het planproces van de Houtzagerij e.o. De gegevens uit het MIS zijn echter voor meerdere uitleg vatbaar.

Het financiële en het programmatische spoor lopen niet gelijk op. Bij een van de eerste versies van de stedebouwkundige randvoorwaarden is de financiële doorrekening nog slechts als P.M. opgenomen. Vervolgens zijn de doorgerekende financiële varianten niet dezelfde varianten die in het plan zelf zijn beschreven.

#### **4.3.6 Strategisch plan BANK-gebied**

Bij de planvorming ten aanzien van het BANK-gebied is globaal dezelfde procedure gevolgd als bij Kern voor de Kern. Alleen hier is geen "intentie", maar een "convenant" getekend door de verschillende partijen. Er gaat een moeizame onderhandelingsprocedure aan de werkelijke planvorming vooraf. Nadat er gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd zijn, kan er begonnen worden aan een stedebouwkundige uitwerking. De aanpak die voor het BANK-gebied is gevolgd, lijkt adequaat als men de planvorming in een publiek-privaat-samenwerkingsverband wil onderbrengen.

De keuze van de term "strategisch plan" getuigt van een plooibaar taalgebruik; de inhoud van het plan komt overeen met die van de stedenbouwkundige randvoorwaarden. De naamgeving van de zogenaamde stedenbouwkundige randvoorwaarden is kortom niet altijd dezelfde. In de stadsvernieuwingsgebieden wordt meestal gesproken van stedenbouwkundige randvoorwaarden; in de niet-stadsvernieuwingsgebieden ligt de nadruk op omschrijvingen als "stedenbouwkundige studie" en "stedenbouwkundige uitgangspunten".

De bestuurlijke dekking van het project bestaat voornamelijk uit de betrokkenheid van B&W en de gemeentelijke diensten. In de formele besluitvorming wordt de Gemeenteraad pas op het einde van het planvormingsproces betrokken; in de jaren daarvoor is sprake van informeel overleg. Er gaat relatief veel tijd in de besluitvormingsronden zitten, door de veelheid aan organisaties en belangen.

Bij de BANK-studie lopen geraamde uren en werkelijk bestede uren sterk uiteen: een klein aantal geraamde uren gaat samen met een groot aantal werkelijk bestede uren, maar ook het omgekeerde is het geval. De totalen over de gehele planvormingsperiode lopen minder uiteen. De totale plankosten voor de periode 1991-2004 zijn geraamd op 1,6 miljard gulden. Het grootste deel van dit bedrag bestaat uit private investeringen. Voor het gemeentelijk aandeel wordt dekking gezocht door middel van een rijkssubsidie in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening.

#### **4.3.7 Bestemmingsplan Rond 't Veentje**

In het gebied "Rond 't Veentje" is een aantal planfiguren aan de orde:

- Het bestemmingsplan, gestart in 1977, vastgesteld in de Gemeenteraad in 1980, een besluit van GS tot gedeeltelijke onthouding van goedkeuring op het bestemmingsplan in 1981 als gevolg van beroep van bewoners en enkele bedrijven (waaronder Konmar), behandeling in de Geschillencommissie van de Raad van State in 1985 en het Kroonberoep in 1986.
- Daarnaast speelt er een uitwerking van het middengebiet van het bestemmingsplan, waarop een globale bestemming is aangegeven, in een uitwerkingsplan: Uitwerkingsplan Zeeheldenkwartier Midden/bestemmingsplan Rond 't Veentje, waarvan het ontwerp in 1989 is vervaardigd, het overleg met gemeentelijke diensten, bewonersorganisatie en bedrijven, dat in het voorjaar van 1990 heeft plaatsgevonden en dat in april 1990 door B&W is vastgesteld, gevolgd tot een besluit tot goedkeuring door GS in oktober 1990.
- De werkzaamheden met betrekking tot het genoemde uitwerkingsplan zijn voorafgegaan door het opstellen van stedenbouwkundige randvoorwaarden voor het Zeeheldenkwartier Midden in februari 1989 en een Exploitatiebegroting bij de stedenbouwkundige randvoorwaarden voor het Zeeheldenkwartier Midden.
- Binnen het plangebied is in de beschouwde periode een reeks van voorbereidingsbesluiten genomen, vooruitlopend op bouwplannen met een anticipatieprocedure (art. 19 WRO en/of art. 50 WW).

Saillante "kwesties" vormen onder meer de bezwaren van, en het uiteindelijke bouwplan van Konmar en een bouwplan van een glas-/schildersbedrijf. De nadruk bij deze casebeschrijving ligt op het bestemmingsplan.

Kenmerkend voor de inrichting van het bestemmingsplan is een keuze voor zowel een globaal deel (slechte technische kwaliteit: renovatie/sloop/nieuwbouw), een gedetailleerd deel (goede technische kwaliteit: te handhaven) en een mengvorm in bestemmingsdetaillering in een bestemming Gemengde Bebouwing. De vergaande detaillering in sommige delen geeft grote problemen ten aanzien van toetsing van bouwplannen door diensten, maar ook problemen met betrekking tot rechtszekerheid voor bewoners en bedrijven. Het zowel "wegbestemmen" als "handhaven onder voorwaarden" van Konmar blijkt hoogst problematisch. Het onthouden van goedkeuring van een groot deel van het bestemmingsplan door GS frustreert de voortgang.

Het ontbreken (in begin jaren 80) van voldoende geoormerkte middelen voor exploitatiekosten belemmert de inzet van het onteigeningsinstrumentarium. Inzicht in de geplande en bestede capaciteit ontbreekt, doordat de planvorming plaatsvond in de periode vóór 1986.

Werkelijke voortgang is slechts bereikt door middel van het uitwerkingsplan Zeeheldenkwartier Midden uit 1989/1990 en op basis van afzonderlijke bouwplannen (art. 19 WRO).

#### **4.3.8 Bestemmingsplan Statenkwartier**

De bestemmingsplanprocedure is tot tweemaal toe ingezet op initiatief van de Gemeenteraad. Aan de opstelling van het bestemmingsplan lagen conserverende doelstellingen ten grondslag. De verkantoring moest worden geweerd in combinatie met het behouden van monumentaliteit en uiterlijk/beeldbepalendheid van de wijk. Een concept-bestemmingsplan is recent naar de Gemeenteraad gestuurd. Inmiddels zijn zo'n 54 maanden verstreken. De rest van de verwachte looptijd gaat zitten in de besluitvormingsprocedure. Als een bestemmingsplan eindelijk door deze procedure is, is het 1993 en heeft de gehele plan- en besluitvorming 8 à 9 jaar geduurd. Geplande en bestede capaciteit lijken redelijk te sporen. Desalniettemin moest het inhuren van een extern bureau in de capaciteitsbehoefte voorzien.

#### **4.4 Themagewijze uiteenzetting**

Voor de bepaling van de effectiviteit van de Haagse planvorming zijn vier belangrijke thema's geformuleerd, te weten:

1. De adequaatheid van het gekozen plantype.
2. De bestuurlijke dekking van de planvorming.
3. De wijze waarop tijdens het planproces de financiële verantwoording heeft plaatsgevonden.

4. De wijze waarop de capaciteit van de dienst SO-GZ (resp. REO) is ingezet.

De initiatieven die door de gemeente 's Gravenhage zijn genomen (vergelijk hoofdstuk 5) zijn hiermee in verband te brengen. De herziening van het planvormingsstelsel voor de stadsvernieuwingsgebieden in 1986 sluit aan bij het eerstgenoemde thema: de adequaatheid van het gekozen plantype. Het Management Informatie Systeem is opgezet ten behoeve van de bepaling en bewaking van de capaciteitsinzet van de dienst SO-GZ/REO.

Per thema maken wij in het nuvolgende opmerkingen bij de huidige stedenbouwkundige planvorming in Den Haag, ons baserend op de analyse van de hierboven besproken afzonderlijke plannen.

#### **4.5 De adequaatheid van het gekozen plantype**

De planprocedure, die in de nota van 1986 vermeld wordt (beleidsplan - uitvoeringsplan - stedenbouwkundige randvoorwaarden), is een logische "stappen"-planprocedure, die geheel of gedeeltelijk is toegepast bij de planvorming in de onderzochte gebieden. Deze "stappen" kunnen achtereenvolgens gezet worden om een steeds meer gedetailleerd plan te verkrijgen. De praktijk blijkt echter niet te stroken met de leer.

In de praktijk blijken de stedenbouwkundige randvoorwaarden sterk gericht te zijn op het programma van eisen. Hierdoor bestaat er een overlap met het plan dat de architect moet maken. In het geval van een sterk bouwplan-gerichte ingreep lijkt het vigerende bestemmingsplan/de structuurschets een voldoende kader te bieden. Dit maakt het opstellen van een uitvoeringsplan overbodig. Het opstellen van stedenbouwkundige randvoorwaarden blijft in een aangepaste vorm wellicht noodzakelijk. In elk geval dienen de activiteiten beperkt te worden tot het goed onderscheiden van de verschillende programmatische claims. In het geval dat een massastudie door de gemeentelijke dienst noodzakelijk geacht wordt, kan de opdracht aan de architect beperkt blijven.

De verhouding tussen de bestemmingsplannen uit de periode rond 1980 met een sterk conserverend karakter en de meer op concrete ingrepen gerichte plannen van de periode daarna, kan nog niet volledig bepaald worden. Bestemmingsplannen worden niet of nauwelijks actief beleidsmatig gehanteerd. Het conserverend gehalte lijkt in een aantal gevallen een rem geweest te zijn op elke ontwikkeling.

#### **4.6 De bestuurlijke dekking van de planvorming**

Bij het thema bestuurlijke dekking dient onderscheid gemaakt te worden tussen het college van B&W en de Gemeenteraad, die in de praktijk een verschillende betrokkenheid hebben bij het planvormingsproces. De democratische controle

heeft op een zeer uiteenlopende wijze plaats gehad. Een aantal constateringën kan worden geformuleerd:

- De besluitvorming of formele goedkeuring door de Gemeenteraad gebeurt vaak achteraf (mosterd na de maaltijd).
- De invloed van de bevolking is in de stadsvernieuwing niet alleen formeel vastgelegd, en kan in de praktijk ook groot zijn. De besluitvorming in projectgroepen lijkt soms in de plaats gekomen te zijn van de besluitvorming in de Gemeenteraad.
- Het effect van privaat-publieke samenwerking op bijvoorbeeld het democratische gehalte is nog niet geheel traceerbaar, maar er zijn ook hier situaties waar de formele besluitvorming door de Gemeenteraad achteraf plaatsvindt, in combinatie met informeel overleg gedurende de planvorming.
- In een (wellicht bijzonder) geval is ronduit sprake van een "overmatige" bestuurlijke dekking (Houtzagerij). In het algemeen valt de nadrukkelijke bemoeienis van wethouders met stedenbouwkundige plannen en bouwprojecten op, waarbij de beginselen van collegiaal bestuur in het verleden niet altijd zijn geëerbiedigd.

#### **4.7 De wijze waarop tijdens het planproces de financiële verantwoording heeft plaatsgevonden**

Vaak ontbreekt een effectieve koppeling van stedenbouwkundige planvorming en financiële verantwoording. In het geval van bijvoorbeeld de stedenbouwkundige randvoorwaarden zijn de programmatische opzet en de financiële verantwoording gescheiden onderdelen. Het programmatische en het financiële spoor lopen niet altijd parallel. In een vroeg stadium zou een globale uitspraak over kosten en financiering gedaan moeten worden. Hierop komen wij in hoofdstuk 5 en 6 terug.

#### **4.8 De wijze waarop de capaciteit van de dienst SO-GZ/REO is ingezet**

Tabel 4.6. geeft een overzicht van de capaciteitsraming van de dienst SO-GZ/REO per werkplanhoofdstuk in de periode 1987-1990.

In verband met de veranderingen, die in de loop van de beschouwde periode in de hoofdstukindeling van de verschillende werkplannen aangebracht zijn, is het moeilijk om een vergelijking te maken tussen de verschillende Werkplannen. In de periode 1987-1990 zijn een groot aantal plannen onder verschillende werkplanhoofdstukken ingedeeld, waardoor er een vertekening van de ontwikkelingen in de verschillende sectoren ontstaat.



**Tabel 4.6 Capaciteitsraming SO-GZ/REO per werkplanhoofdstuk over de periode 1987/2 t/m 1990/1 (in formatieplaatsen)**

| Werkplanhoofdstuk   | 1987/2            | 1988/1 | 1988/2 | 1989/1            | 1989/2            | 1990/1           |
|---|-------------------|--------|--------|-------------------|-------------------|------------------|
| Grote projecten   | -                 | -      | -      | -                 | 20,3              | 19,9             |
| Stedebouwkundige kwaliteit  | -                 | -      | -      | 1,1               | 2,5               | 0,9              |
| Stadsplan   | 1,3               | 1,8    | -      | -                 | -                 | -                |
| Stedelijke planning   | -                 | 1,6    | 2,0    | 4,3 <sup>1</sup>  | 7,8               | 5,8              |
| Binnenstad  | 4,6               | 4,9    | 4,9    | 2,6               | 0,6               | 2,3              |
| Kuststroken   | 1,9               | 1,8    | 3,1    | 2,8               | -                 | -                |
| Binckhorst, Laakhavens<br>en Gem. Industrierreinen                  | -                 | -      | -      | -                 | 3,4 <sup>2</sup>  | 3,4 <sup>2</sup> |
| Utrechtsebaan<br>en Schenkstroom                                    | 4,9               | 5,1    | 5,4    | 4,0               | -                 | -                |
| Zuid-Westelijke Stadsrand   | -                 | -      | -      | -                 | 1,5 <sup>3</sup>  | 1,3 <sup>3</sup> |
| Overige ontwikkelingslocaties van<br>belang voor de werkgelegenheid | 1,6               | 2,2    | 2,4    | 1,9               | 2,1 <sup>3</sup>  | 1,0 <sup>3</sup> |
|   | 0,7               | 1,2    | 0,2    | 0,9               | 1,0 <sup>3</sup>  | 1,0 <sup>3</sup> |
| Stadsvernieuwing<br>"Aanpak"-wijken                                 | -                 | 0,2    | 0,2    | 1,1               | 0,8               | 1,3              |
|   | 12,7              | 9,7    | 9,7    | 11,7              | 11,0              | 13,2             |
|   | 1,2               | 1,3    | 1,3    | 3,4               | 3,6               | 4,6              |
| Woningbouw  | 6,8               | 7,4    | 7,4    | 6,1               | 3,5               | 6,3              |
| Verkeer en Openbare ruimte  | -                 | -      | -      | -                 | 11,9              | 10,3             |
| - Openbare ruimte   | 2,2               | 2,4    | 2,9    | 1,6               | -                 | -                |
| - Verkeer   | 5,6               | 10,4   | 9,9    | 5,0               | -                 | -                |
| - Verkeersonderzoek   | -                 | -      | -      | 6,0               | -                 | -                |
| Bestemmingsplannen en Onteigening                                   | -                 | -      | -      | -                 | 3,4               | 1,6              |
| - Bestemmingsplannen  | 1,1               | 1,2    | 1,2    | 1,6               | -                 | -                |
| - Planvorming t.b.v. Heruitgifte                                    | 1,0               | 1,7    | 1,4    | 0,5               | 1,0               | 1,5              |
| - Planvorming t.b.v. Onteigening                                    | -                 | 0,3    | 0,3    | 1,0               | -                 | -                |
| Marktverkenning en onderzoek  | -                 | -      | -      | 7,3               | 7,5               | 5,8              |
| - Marktverkenningen en ander<br>niet-plangebonden onderzoek         | 2,5               | 3,8    | 3,8    | -                 | -                 | -                |
| - Bevolkings-woningbehoefte prognose                                | 2,3               | 1,6    | 1,6    | -                 | -                 | -                |
| - Onderzoek voor diverse plannen                                    | -                 | 2,7    | 2,7    | -                 | -                 | -                |
| Tekenkamer/Maquettebouw/<br>Fotografie/Lichtdrukkerij               | 22,6 <sup>4</sup> | 23,0   | 23,0   | 19,6 <sup>2</sup> | 22,6 <sup>4</sup> | 24,8             |
| Overige activiteiten  | 14,1              | -      | -      | -                 | -                 | -                |
| - Bouwplanadvisering  | -                 | 3,2    | 3,2    | 3,1               | -                 | -                |
| - Beheer  | -                 | 4,7    | 4,6    | 5,6               | 3,6               | 4,8              |
| - Interne ondersteuning   | -                 | -      | -      | -                 | 1,7               | 1,8              |
| Totaal  | 87,1              | 92,2   | 91,2   | 91,2              | 101,8             | 104,9            |

Bron: Dienst SO-GZ/REO Werkplannen 1987/2, 1988, 1989/1, 1989/2 en 1990/1

<sup>1</sup> Totaal Stadsplan en Stedelijke planning

<sup>2</sup> Lichtdrukkerij is hierbij niet opgenomen

<sup>3</sup> Zijn ingedeeld bij Grote Projecten

<sup>4</sup> Deze waarden komen niet voor in desbetreffende werkplannen, maar zijn het gemiddelde van overige waarden

De grootste veranderingen hebben plaatsgevonden met de invoering van het werkplanhoofdstuk "Grote projecten", waarin verschillende projecten ingedeeld worden, die eerder over het gehele werkplan verspreid waren. Voor deze projecten wordt ongeveer 20 procent van de capaciteit gevraagd. Opvallend is het feit, dat de capaciteit die gevraagd wordt voor de stadsvernieuwing, tussen de 10 en 15 procent van de totale capaciteit ligt, terwijl de productie van plannen in de stadsvernieuwinggebieden ongeveer bij 40 procent ligt (tabel 4.3). In totaal heeft er een toename van de capaciteitsvraag plaatsgevonden van bijna 18 formatieplaatsen. De grootste sprong in de vraag heeft plaatsgevonden in de periode van 1989/2, waarin een toename van ruim tien formatieplaatsen gevraagd wordt, nadat in de voorgaande drie perioden de vraag gelijk gebleven was.

Een belangrijk aspect betreft de planbaarheid van de benodigde capaciteit. In de cijfers van de geplande capaciteit gaat het daaraan ten grondslag liggende model - gegeven de dynamiek van de stedenbouwkundige planpraktijk - te veel uit van een geleidelijke ontwikkeling: de spreiding in de bestede uren is veel groter dan in de geplande uren. Pieken in de werkbelasting zijn blijkbaar moeilijk te voorzien. Er lijkt niet op een gesystematiseerde wijze met bijvoorbeeld kengetallen ten aanzien van deelactiviteiten gewerkt te worden. In hoeverre concrete ervaringen worden teruggekoppeld naar de raming voor een volgend project is onduidelijk; deze terugkoppeling vindt in elk geval niet systematisch plaats.

De genoemde pieken in de feitelijk werkbelasting hebben een verschillende oorzaak (politieke invloed, privaat-publieke samenwerking, etc.). Naar verwachting zal de politieke invloed op de prioriteitstelling ten aanzien van de capaciteitsinzet in de nabije toekomst toenemen. De prioriteitstelling van het gemeentebestuur, en dus ook binnen de dienst SO-GZ/REO ligt met name bij wat Grote Plannen wordt genoemd. Dit zijn plannen buiten de stadsvernieuwinggebieden; in de stadsvernieuwinggebieden is de POS de eerstverantwoordelijke dienst, terwijl dat voor de niet-stadsvernieuwinggebieden de dienst SO-GZ/REO is.

De dienst SO-GZ/REO beschikt sinds 1988 over een Management Informatiesysteem (MIS). Inmiddels functioneert sinds de tweede helft van 1990 een afgeslankte versie van dit MIS. Overigens heeft binnen de dienst al gedurende zeer lange tijd een tijdverantwoordingsysteem gefunctioneerd. Dit maakt dat men binnen de dienst spreekt van de derde versie van het MIS. Alle drie de versies zijn gericht op de raming van de capaciteitsinzet van de dienst. De ontwikkeling van de verschillende versies is er een geweest van zeer beperkt (tijdverantwoordingsysteem), via zeer uitgebreid (MIS, eerste versie), naar (momenteel) zeer beperkt (MIS, aangepaste versie).

Bij de oorspronkelijke opzet van het MIS heeft men de volgende doelen geformuleerd:



1. het opstellen van het werkplan;
2. het beheersen van het werkaanbod;
3. het stellen van prioriteiten;
4. de beheersing van de schaarse middelen;
5. het raadplegen van historische informatie;
6. het beheersen van de eigen tijdsbesteding door medewerkers.

Het MIS bestaat uit vier onderdelen, te weten:

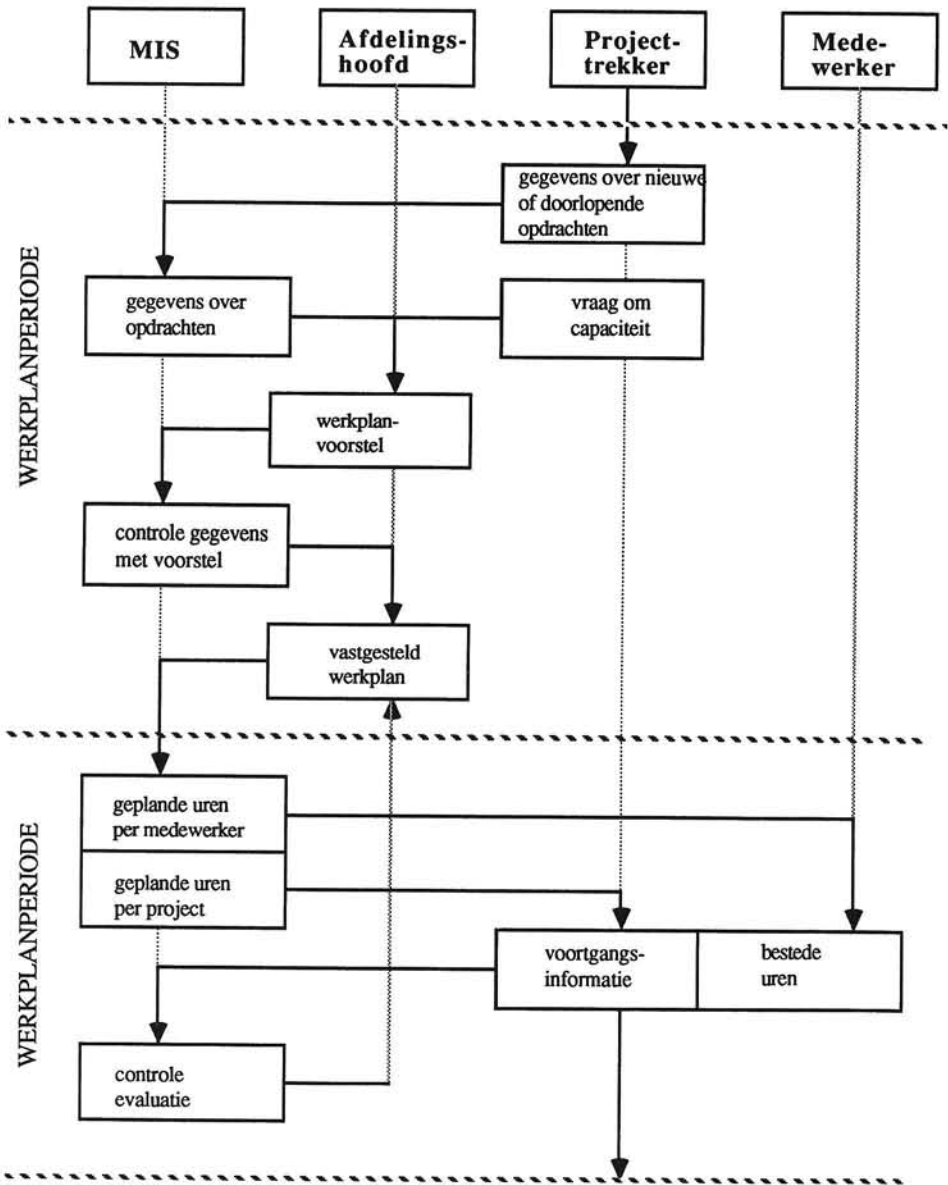
gegevensverzameling, regels, beeldschermtoepassingen en rapporten. De laatste drie aspecten zijn erop gericht het systeem bruikbaar te laten zijn; zij betreffen de administratieve lay-out van invoer en uitvoer.

De opzet van het MIS in 1987 was zeer uitgebreid, te uitgebreid zoals blijkt uit de inmiddels aangepaste en afgeslankte versie. De eerder genoemde doelstellingen (no's 3 t/m 5) worden niet ondersteund door het MIS. Om deze doelstellingen te realiseren zou er een koppeling tussen de capaciteitsraming (bruto vraag) en de projectenplanning moeten bestaan. Deze koppeling is nooit geïmplementeerd. Naast het MIS bestaat er een zogenaamde werkenlijst; de laatste geeft het projectenoverzicht.

Afb. 4.3 presenteert het stroomschema waarmee de aanvankelijk geformuleerde opzet van het MIS kan worden geïllustreerd. In bijlage 5 zijn de variabelen opgenomen van de eerste uitgebreide versie van het MIS en de huidige versie van het MIS. De huidige versie kent slechts een beperkt aantal variabelen.

Het huidige MIS is slechts in beperkte mate ondersteunend voor de werkplannen. Het MIS betreft de zogenaamde bruto vraag als resultaat. Vervolgens zal de dienst een afweging moeten maken. In het werkplan doet de dienst een voorstel om de totaal beschikbare capaciteit te verdelen over de werkplanhoofdstukken, waarin de verschillende typen projecten (bijv. Grote plannen) zijn geclusterd. Door deze clustering is (binnen het Werkplan) een afweging tussen projecten niet mogelijk. In de praktijk wordt de afweging nog niet volledig als een politiek besluit erkend. Het politiek bestuur houdt enige afstand, en beschouwt het Werkplan meer als een product van de dienst dan als onderdeel van politiek beleid.

**Afbeelding 4.3** Ideaalschema relatie capaciteit en werkenlijst door middel van MIS en werkplan



Uit de cases blijkt dat bij de ontwikkeling van de verschillende projecten de definitie van rubrieken waarmee de capaciteit wordt aangeduid, nogal wisselt. In de totstandkoming van het MIS zijn drie fasen aan te geven. Allereerst worden in globale termen de rubrieken "Algemeen", "Projecten" en "Contingenten" onderscheiden. De definitie van project is in tweede instantie aangescherpt. Momenteel wordt er alleen nog met zogenaamde "resultaatsgebieden" gewerkt. Deze vallen samen met een hele wijk. Daarbinnen worden alleen bij een relatief grote omvang, afzonderlijke projecten onderscheiden.

In tabel 4.7 valt te lezen, dat er bij de onderzochte plannen opvallend meer uren besteed dan gepland zijn. Alleen al bij de onderzochte plannen is er een overschrijding van ruim 3.000 uur, wat neerkomt op een overschrijding van gemiddeld 1.000 uur per jaar. Deze tijdoverschrijding vindt plaats bij 5 van de 7 plannen waarover gegevens beschikbaar zijn. Op jaarbasis is het overschrijdingspercentage gemiddeld 21%.

**Tabel 4.7 Bestede en geplande uren per case in de periode, waarover gegevens beschikbaar zijn**

| plan  | totaal<br>bested | totaal<br>gepland | over de<br>periode | gem. per<br>jaar<br>bested | gem. per.<br>jaar<br>gepland |
|---|------------------|-------------------|--------------------|----------------------------|------------------------------|
| Beleidsplan Transvaal-Zuid                        | 550              | 350               | '87-'89            | 183                        | 117                          |
| Stedebk. randvoorwaarden Houtzagerij <sup>1</sup> | 2.225            | 1.326             | '87-'90            | 556                        | 442                          |
| SAP Kern van de Kern                              | 6.516            | 4.847             | '89-'90            | 3.258                      | 2.424                        |
| Uitvoeringsplan Katerstraat <sup>2</sup>          | ?                | ?                 | '86-'87            | ?                          | ?                            |
| Stedebk. randvoorwaarden<br>GG&GD-terrein         | 374              | 306               | '89-'90            | 187                        | 153                          |
| Strategisch plan BANK-gebied                      | 3.536            | 4.020             | '88-'90            | 1.179                      | 1.340                        |
| Bestemmingsplan 't Veentje <sup>3</sup>           | 92               | 144               | '88-'90            | 31                         | 48                           |
| Bestemmingsplan Statenkwartier <sup>4</sup>       | 2.292            | 1.570             | '87-'90            | 573                        | 393                          |
| <b>totaal</b>                                     | <b>15.585</b>    | <b>12.563</b>     |                    | <b>5.967</b>               | <b>4.917</b>                 |

Bron: Management Informatie Systeem (MIS) (OTB-bewerking)

<sup>1</sup> cijfers niet afzonderlijk voor nieuwbouw en uitvoeringsplan

<sup>2</sup> geen cijfers beschikbaar uit het MIS

<sup>3</sup> cijfers in MIS gerubriceerd als uitwerkingsplan Hemsterstraat en/of Tivoli

<sup>4</sup> cijfers in MIS gerubriceerd als bestemmingsplannen Scheveningen



---

## **ANALYSE VAN HET HAAGSE PLANVORMINGSSTELSEL**

### **5.1 Inleiding**

Het stedenbouwkundige planvormingsstelsel in Den Haag houdt verband met enkele ruimtelijke en bestuurlijke karakteristieken van de stad.

Door middel van een korte historische schets geven wij aan, hoe het huidige planvormingsstelsel zich geworsteld heeft door verplichtingen uit de Wet RO, de wens tot integratie van juridische planologie en onderhandelingsplanologie, en door de dwang die uitging van financieringsregelingen zoals de Interim Saldo Regeling.

Onderzocht wordt, hoe de relatie tussen de stedenbouwkundige planvorming, de grondexploitatie, de volkshuisvestingsplanning, de onteigening en de herhuisvesting, zich heeft ontwikkeld. Aandacht wordt besteed aan de grote stadsvernieuwingsoperatie, zoals deze zich in de loop van de jaren zeventig ook in bestuurlijk/organisatorische zin heeft ontwikkeld en aan de aanpak van naoorlogse wijken. Bezien wordt hoe de instelling van het stadsvernieuwingsfonds de meerjarige aanpak van planning en financiële bewaking heeft bevorderd. Het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing en het Meerjarenprogramma Grondbedrijf passeren de revue.

In dit hoofdstuk zal het Haagse planvormingsstelsel worden benaderd uit een juridisch-bestuurlijke invalshoek en een financieel-organisatorische invalshoek. Basis voor dit hoofdstuk vormde een studie van relevante beleidsdocumenten, en een tweede interviewronde onder sleutelfiguren binnen en buiten de gemeente Den Haag, die betrokken zijn bij de Haagse stedenbouwkundige planvorming (zie bijlage 3 en 4).

### **5.2 De ruimtelijke problematiek van Den Haag**

De ruimtelijke situatie van Den Haag wordt gekenmerkt door ruimtegebrek. Den Haag ligt ingeklemd tussen de Noordzee, het Westland met zijn glastuinbouw en een aantal zelfstandige randgemeenten. Uitlegebieden zijn in Den Haag nauwelijks aanwezig. Overschrijding van de gemeentegrenzen roept al

jaren een bestuurlijke discussie op. Daarbij staat het regionale denken nog altijd in de kinderschoenen. Opties voor een kustlokatie, bebouwing van een stuk kassengebied in Wateringen, Leizo, een bouwlokatie Ypenburg zijn in discussie, evenals een verdere verdichting van de centrale stad of gedeconcentreerde bebouwing in de groeikern Zoetermeer.

De woningbehoefte is nog steeds groot. Voor het voorzien in de behoefte van ca. 45.000 woningzoekenden is Den Haag veel meer dan andere grote gemeenten aangewezen op binnenstedelijke lokaties. De woningbouwcontingenten die worden toegewezen, zo'n 1500 per jaar, moeten in bestaand stedelijk gebied gerealiseerd worden.

Naast woningbouw dienen ook andere functies zoals kantoren, scholen, bedrijven en sociaal-culturele voorzieningen te kunnen worden gerealiseerd. Het merendeel van deze functies moet binnen de stad, op voormalige bedrijventerreinen en stadsvernieuwingsgebieden worden gerealiseerd.

Net als de meeste binnensteden kent Den Haag een groot aantal problemen, zoals een lage technische kwaliteit van een deel van de panden, een verpaupering van de openbare ruimte en een slechte bereikbaarheid en ontsluiting. Geluidhinder en overlast van bedrijven zijn milieuhygiënische problemen die de stadsvernieuwing extra hebben gecompliceerd.

In juni 1987 vroeg de toenmalige wethouder ROSV om een structuurplan of stadsplan (Van der Burg, 1989). Het werd geen structuurplan maar een structuurschets. Deze meest recente beleidsvisie op Den Haag en omgeving, werd op 6 april 1989 gepubliceerd onder de titel: "Een structuurschets voor de Haagse agglomeratie". Deze nota geeft een ruimtelijk toekomstperspectief voor de Haagse regio tot 2015.

De verbeelde ruimtelijke inrichting moet aantonen hoe groot de ruimteproblemen zijn waarmee de agglomeratie te maken heeft. De discussie moet worden losgemaakt over de vraag, hoe die problemen het beste kunnen worden bestreden. Naar aanleiding van deze nota kan de voorbereiding van een intergemeentelijk structuurplan worden gestart.

Aan de wervende kracht van de nota heeft de gemeente Den Haag veel aandacht besteed. Het gaat dus niet om een plan ter ondersteuning van de directe besluitvorming, maar meer om de weg te openen naar samenwerking met de agglomeratiegemeenten.

### **5.3 De eerste fasen van de stadsvernieuwing**

De stadsvernieuwing in Den Haag kwam pas laat van de grond. In de jaren zestig werden weliswaar plannen gemaakt, maar er werd zo goed als niets gedaan aan de voortschrijdende verkrotting in delen van de stad (Rohde, et al., 1989).

Een zeer ingrijpende ontwikkeling vond plaats tegen het eind van de jaren zestig: de verkeersdiscussie m.b.t. Centrum Zuid. Men was al begonnen met grondaankopen in de Schilderswijk en Kortenbos. In de stadsvernieuwing

ontstonden plannen met nieuwe (open) verkavelingen en veel hoogbouw. Discussies over metro/semi-metro en sneltram markeerden de stedenbouwkundige afwegingsprocessen.

In de jaren zeventig vindt op kleine schaal sloop-nieuwbouw plaats in incidentele plannen.

Een eerste omslag in het denken wordt verwoord in de gemeentelijke "Nota Stadsvernieuwing Den Haag" van 1976: stadsvernieuwing beperkt zich niet alleen tot het verbeteren van woningen en ruimtelijke structuur, maar richt zich ook op de leefomstandigheden in sociaal en cultureel opzicht.

In 1977 wordt de Interim Saldo Regeling ingevoerd. In deze periode verschijnt ook de Doelstellingennota voor de Schilderswijk: naast regeling van bestemmingen ontstaat ook veel aandacht voor groen, scholen, buurtvoorzieningen etc. De structuurschets voor de Schilderswijk vormt in 1979 een eerste basis voor de aanpak van de stadsvernieuwing in Den Haag.

De periode tussen 1976 en 1980 wordt in toenemende mate beheerst door grote problemen bij de uitvoering van de stadsvernieuwing. De organisatie faalt en de vragen vanuit de gemeentelijke organisatie en de bewoners nemen toe. In 1981 verschijnt de nota "De Haagse stadsvernieuwing", waarin de aanzet wordt gegeven tot een projectgewijze aanpak van de stadsvernieuwing.

#### **5.4 De Projectorganisatie Stadsvernieuwing (POS) sinds 1981**

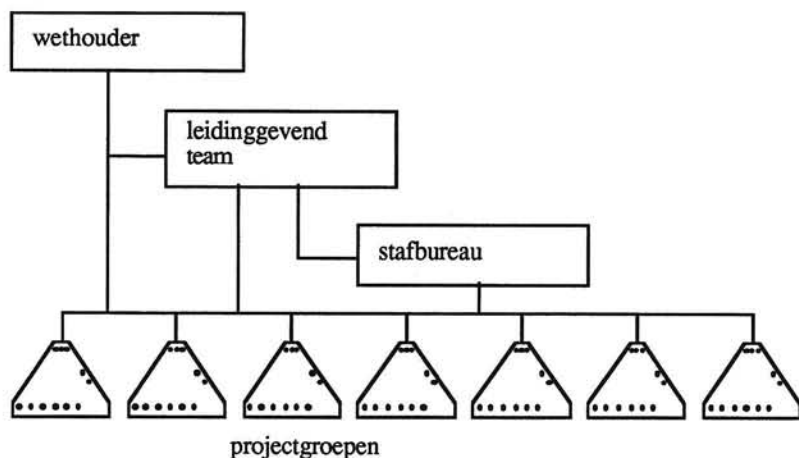
In de nota 'De Haagse stadsvernieuwing' (maart 1981) wordt stadsvernieuwing getypeerd als "een aspect van samenlevingsopbouw". De consequentie van deze visie wordt als volgt onder woorden gebracht: "Samen met de mensen in de wijk werken aan de verbetering van de eigen woon- en leefsituatie zal ertoe bijdragen dat wijken weer toekomstwaarde krijgen. Het is de moeite waard in de eigen wijk te blijven wonen". Stadsvernieuwing betekent niet alleen de verbetering van woningen en woonomgeving, maar er moet ook een "uitstraling" zijn op de bevolking van de wijk. Naast technische processen moet ook het onderwijs worden verbeterd; sociaal-culturele activiteiten moeten worden ondernomen en de bedrijvigheid beschermd.

In de nota "De Haagse stadsvernieuwing" (1981) wordt een nieuw organisatie-model voor de aanpak van de stadsvernieuwing aangegeven. Gekozen wordt voor een structuur waarin de Projectorganisatie Stadsvernieuwing (POS) verantwoordelijk is voor de coördinatie bij de voorbereiding en uitvoering van het stadsvernieuwingsbeleid.

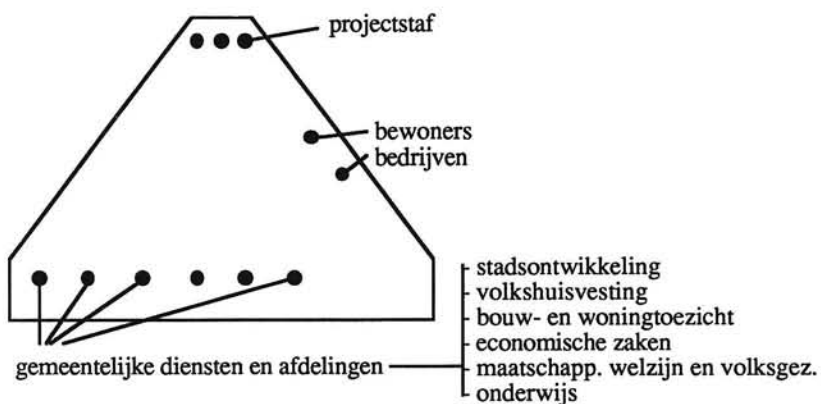
Dit betekent dat de Projectorganisatie Stadsvernieuwing de volgende taken verricht:

1. Het adviseren van het gemeentebestuur ten behoeve van de besluitvorming over stadsvernieuwing.

**Afbeelding 5.1 De projectorganisatie stadsvernieuwing in Den Haag**



**Afbeelding 5.2 Samenstelling van de projectgroep stadsvernieuwing**





2. Het totstandbrengen van een projectorganisatie in de stadsvernieuwingsgebieden waarbij ambtenaren samenwerken en waarin bewoners en andere belanghebbenden kunnen participeren.  
Het uitwerken, evalueren en zonodig bijstellen van de projectorganisatie is een onderdeel van deze taak.
3. De zorg voor de afstemming van gemeentelijke activiteiten in de diverse stadsvernieuwingsgebieden door middel van onder meer een jaarlijks vast te stellen (meerjaren-)programma stadsvernieuwing en het bewaken van de uitvoering van dit programma.
4. Het coördineren m.b.t. de financiële aspecten van de stadsvernieuwing.
5. Het signaleren van knelpunten in het stadsvernieuwingsproces, het bevorderen van een efficiënte en effectieve aanpak. Het helpen bij het zoeken naar oplossingen en opzetten van nieuwe initiatieven.

Voor een goede vervulling van deze taken zijn in de Projectorganisatie Stadsvernieuwing ook secretarietaken en bevoegdheden ondergebracht.

Uiteindelijk wordt erop gewezen, dat, voor zover hieronder niet anders is aangegeven, de Projectorganisatie Stadsvernieuwing geen taken van andere ambtelijke sectoren overneemt.

De afdelingen en diensten houden volledig hun verantwoordelijkheid en bevoegdheden voor alles wat tot hun specifieke vakgebied behoort. Dat laatste geldt dus ook voor de relatie met de Dienst SO-GZ/REO.

Het Leidinggevend Team is, onder verantwoordelijkheid van de wethouder, belast met de zorg voor de voorbereiding van de algemene beleidsontwikkeling met betrekking tot de stadsvernieuwing, de coördinatie van de financiële aspecten en de coördinatie tussen de verschillende projectgroepen. Het stafbureau heeft een ondersteunende functie bij de beleidsvoorbereiding en voert werkzaamheden uit die normaliter door een secretarie-afdeling worden verricht. Het in concept opstellen van het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing (MPS), de financiële coördinatie en planning en adviestaken aan de wethouder behoren hierbij. Bij de start vormde de toepassing van de ISR-regeling een van de taken van dit bureau.

In 1981 werden de volgende aandachtsgebieden voor de stadsvernieuwing aangewezen:

1. Centrum-West.
2. Centrum-Zuid.
3. Laakkwartier-Noord, Schipperskwartier.
4. Regentesse/Valkenboskwartier tussen Weimarstraat en Loosduinseweg.
5. Rivierenbuurt.
6. Scheveningen Badhuisstraat-Oost.
7. Schilderswijk-Centrum.
8. Schilderswijk-Stationsbuurt.
9. Schilderswijk-West.

10. Transvaalkwartier.
11. Zeeheldenbuurt.

Voor elk van deze stadsvernieuwingsgebieden werd een projectgroep geformeerd. De kern van een projectgroep bestond uit een projectleider, een assistent, een secretaris, een administratieve kracht en een sociaal begeleider. Deze leden zijn in dienst van de POS. Verder kan een projectgroep worden bemand door leden van gemeentelijke diensten en afdelingen die door hun afdeling of dienst "gemandateerd" zijn, en kunnen vertegenwoordigers van de bewonersorganisatie en de bedrijvencommissie zitting hebben in de projectgroep.

Uitgangspunt voor de besluitvorming is het streven naar consensus tussen de verschillende partijen. Er is een conflictenprocedure, waarbij het Leidinggevend Team bemiddelt en uiteindelijk B&W beslist, na advies van de betrokken raadscommissie.

### **5.5 Stedebouwkundige planvorming in de stadsvernieuwing sinds 1986**

Omstreeks 1985 zijn alle stadsvernieuwingsgebieden in Den Haag belegd met bestemmingsplannen. Er zijn twee uitzonderingen: Kortenbos en Bezuidenhout-West. Voor deze wijken geldt dat ongewenste ontwikkelingen kunnen worden ingedamd door oudere stedebouwkundige regelingen: bestemmingsplan Lijnbaan, verordening Kortenbos en wederopbouwplan Bezuidenhout-C.

In november 1984 bieden B&W een nota aan de Raad aan, getiteld "De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing: consequenties en maatregelen" (Gemeente Den Haag, 1984a). Daarin wordt voorgesteld GS te verzoeken om alle ontwerpbestemmingsplannen voor de vigerende stadsvernieuwingsgebieden de status te verlenen van stadsvernieuwingsplan. Belangrijker is dat in deze nota het gehele planvormingsstelsel wordt geschetst, inclusief de financiële beheersing.

De planvorming in de Haagse stadsvernieuwingsgebieden vindt thans plaats op basis van de nota "Naar een herziening van het planvormingsstelsel in de stadsvernieuwingsgebieden" (SOGZ, 22 maart 1986). De hoofdlijnen van deze notitie worden in het navolgende samengevat.

Voordat tot concrete uitvoering wordt overgegaan, worden stedebouwkundige plannen gemaakt, waarbij een drietal planfiguren wordt onderscheiden:

#### **1. Beleidsplan (bestemmingsplan/ structuurschets)**

Om een samenhangende aanpak van een wijk mogelijk te maken, is een beeld nodig van de op langere termijn gewenste situatie en de op kortere termijn te treffen maatregelen. Daartoe dient het beleidsplan, dat een programma van maatregelen bevat. Die maatregelen kunnen directe uitvoeringsactiviteiten betreffen, alsmede het maken van vervolplannen. Een beleidsplan is gericht op het bepalen van prioriteiten, voor de inzet van personeel en financiën.

## 2. Uitvoeringsplan

Een uitvoeringsplan kan gezien worden als een tussenstap tussen beleidsplan en de hierna te bespreken stedenbouwkundige randvoorwaarden. Een uitvoeringsplan is gewenst, als nog een aantal belangrijke keuzen nodig is, voordat verantwoord tot concrete uitvoering kan worden overgegaan. Keuzen die in het uitvoeringsplan worden behandeld, kunnen onder meer zijn:

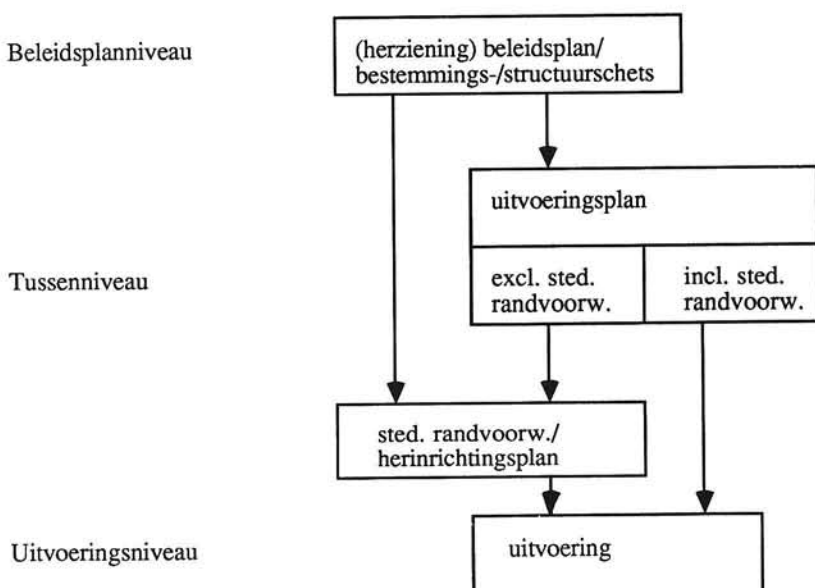
- de afweging handhaven/sloop;
- de gewenste stedenbouwkundige verkaveling;
- de nadere uitwerking en financiële onderbouwing van nog globaal geformuleerde ideeën over gewenste maatregelen.

## 3. Stedenbouwkundige randvoorwaarden (herinrichtingsplan)

De stedenbouwkundige randvoorwaarden bevatten de voorwaarden waaraan het te ontwikkelen bouwplan zal moeten voldoen. Gewaarborgd moet worden dat bouwplannen niet strijdig zijn met toepasselijke wettelijke regelingen, gemeentelijke beleidsnota's en stedenbouwkundige plannen. Plannen moeten worden getoetst op financiële haalbaarheid, zowel qua grondkosten als qua bouwkosten. Belangrijke stedenbouwkundige randvoorwaarden zijn vaak:

- de woningdifferentiatie;
- de parkeeroplossing;
- de eisen ten aanzien van de vorm van de bebouwing.

**Afbeelding 5.3 Stedenbouwkundig planvormingsstelsel in de Haagse stadsvernieuwingsgebieden sinds 1986**



In de notitie over het planvormingsstelsel in stadsvernieuwingsgebieden (SOGZ, 1986) wordt de volgende relatie tussen de drie planfiguren aangegeven (zie afbeelding 5.3).

Het **beleidsplan-nieuwe-stijl** vormt het kader voor verdere uitwerking, waarin uitspraken zijn vastgelegd over bijvoorbeeld de functie van de wijk of buurt, de verkeersstructuur en de onderzoeksvraag naar de noodzaak van sloop of renovatie. In de Nota 1986 worden "nadere eisen" gesteld aan het beleidsplan:

1. Uit het plan moet blijken voor welke elementen al direct kan worden doorgewerkt op het niveau van stedenbouwkundige randvoorwaarden of herinrichtingsplannen en waar eerst nog nadere beslissingen nodig zijn in de vorm van een nader plan.
2. Het beleidsplan-nieuwe-stijl moet de basis vormen voor een verwervingsplan voor een wijk of wijkdeel.

In de Nota wordt ernaar gestreefd om in zoveel mogelijk gevallen na het beleidsplanniveau direct door te werken op het niveau van stedenbouwkundige randvoorwaarden en/of herinrichtingsplannen. Alleen belangrijke tussenbeslissingen zullen in een uitvoeringsplan - al of niet in combinatie met de stedenbouwkundige randvoorwaarden - nader worden onderbouwd. In de gevallen waarin deze tussenstap niet nodig is, moeten stedenbouwkundige randvoorwaarden c.q. de herinrichtingsplannen aan een aantal extra eisen voldoen:

1. Aangegeven moet worden op welke elementen uit het beleidsplan het herinrichtingsplan/ c.q. de stedenbouwkundige randvoorwaarden is/zijn gebaseerd.
2. Eventuele noodzakelijke herinrichting van aangrenzende straten of openbare ruimte moet in de stedenbouwkundige randvoorwaarden worden meegenomen.
3. Op basis van de stedenbouwkundige randvoorwaarden moet besluitvorming plaatsvinden over het beschikbaar stellen van gelden ten behoeve van de herinrichting van de openbare ruimte, overdekt parkeren en sloop.

Over **stedenbouwkundige randvoorwaarden** wordt gesproken als de daarop volgende uitvoering betrekking heeft op een bouwplan. De term **herinrichtingsplannen** heeft betrekking op herinrichting van straten, de aanleg van parkeerplaatsen e.d., waarbij geen gebouwen worden gerealiseerd.

Het **uitvoeringsplan-nieuwe-stijl** is in sommige gevallen als tussenstap nodig in verband met beslissingen ten aanzien van de stedenbouwkundige verkaveling, een uitwerking van sterk samenhangende maatregelen (bijvoorbeeld het verbeteren van een winkelstraat of een sloop/handhaven afweging).

Het uitvoeringsplan moet volgens de Nota 1986 aan een aantal eisen voldoen:

1. Het plan moet een verantwoording bevatten van de keuze van de planvormen: d.w.z. waarom is het nodig om deze tussenstap te zetten c.q. welke

belangrijke beslissingen zijn er nodig, voordat verder kan worden gewerkt op het uitvoeringsniveau.

2. Het plan moet zoveel mogelijk duidelijkheid bieden over de keuze die gemaakt moet worden als tussenstap tussen beleidsplanniveau en uitvoeringsniveau.

De notitie over het planvormingsstelsel in 1986 geeft niet alleen richtlijnen over de inhoud van de verschillende planvormen, maar ook over de gewenste procedure.

Zoals ook vóór 1986 het geval was, zullen beleidsplannen en stedenbouwkundige randvoorwaarden na bespreking in overleg- en projectgroepen respectievelijk aan de Raad en de Commissie Stadsvernieuwing worden voorgelegd. Ook de uitvoeringsplannen zullen (blijvend) aan Commissie en Raad worden voorgelegd. Voor de gevallen waarin geen uitvoeringsplannen worden gemaakt, kan de Raad of de Commissie aan de hand van een jaarlijks te verstrekken overzicht bepalen in hoeverre zij bij bepaalde beslissingen betrokken wenst te worden.

Voorgesteld wordt om jaarlijks, medio januari/februari -op basis van voorstellen van de overleg- en projectgroepen- aan de Raadscommissie voor Stadsvernieuwing een overzicht te verstrekken waarin is opgenomen:

- een overzicht van plannen die in het desbetreffende jaar ter besluitvorming zullen worden voorgelegd. Per plan dient daarbij kort te worden aangegeven, op welke maatregelen het betrekking zal hebben;
- de wijze van besluitvorming, zoals die per plan wordt voorgesteld;
- de relatie van plannen met eerder genomen besluiten;
- een kaart waarop de stand van zaken ten aanzien van herindelings- en uitvoeringsplannen staat aangegeven;
- een raming van de voor de plannen benodigde plancapaciteit.

Omdat de uitvoeringsplannen-nieuwe-stijl per definitie betrekking hebben op belangrijke (tussen-) beslissingen, wordt in de Nota 1986 voorgesteld om de ter visie legging voor deze plannen te handhaven. Evenals dat vóór 1986 het geval was, worden ook na 1986 de stedenbouwkundige randvoorwaarden niet ter visie gelegd.

Elk van de drie onderscheiden planvormen - beleidsplan, uitvoeringsplan en stedenbouwkundige randvoorwaarden - gaat vergezeld van een financiële verantwoording. Daarbij wordt de relatie aangegeven met ramingen, gemaakt in het Meerjarenplan Stadsvernieuwing.

Het beleidsplan vormt de basis voor het verwervingsplan. De uitvoering van openbare werken wordt gebaseerd op de stedenbouwkundige randvoorwaarden of het herinrichtingsplan. Op grond van de informatie in het beleidsplan en - indien aanwezig- het uitvoeringsplan, kan de voorbereiding van de uitvoering van werken vooruitlopen op de stedenbouwkundige randvoorwaarden of het herinrichtingsplan.

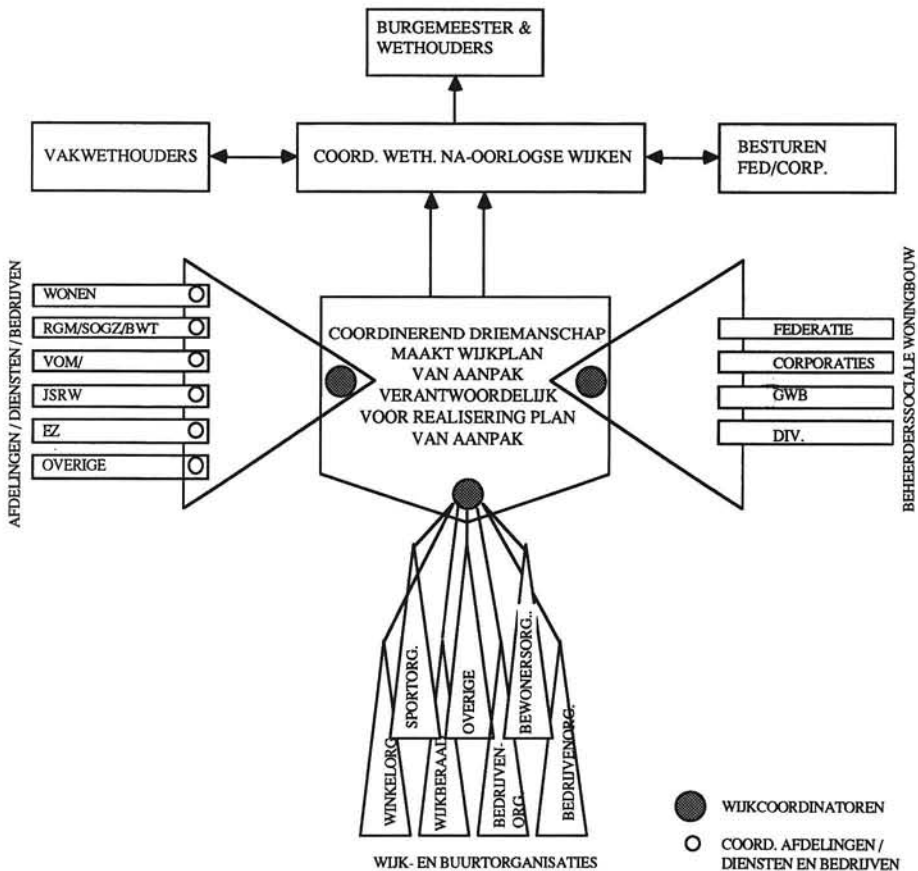
De kredietverstrekking is gekoppeld aan het stadsvernieuwingsfonds. Niettemin blijven de stedenbouwkundige plannen de basis vormen voor de uitvoering. Aan

de hand van de besluitvorming over deze plannen wordt de dienst gemachtigd tot uitvoering van de werkzaamheden.

## 5.6 De aanpak van naoorlogse wijken

Buiten de stadsvernieuwingsgebieden is sinds september 1987 ook een organisatorische formule ontwikkeld om te komen tot de aanpak van de naoorlogse woongebieden in Den Haag Zuid-West (Bouwlust, Morgenstond, Vrederust en Moerwijk). Volgens de verordening Aanpak is een tamelijk complexe organisatiestructuur gekozen, die in afb. 5.4 is weergegeven.

Afbeelding 5.4 Organisatiestructuur volgens de verordening Aanpak



Het kenmerk van dit model is een coördinerend driemanschap per wijk, dat als spil fungeert in het proces.

Het coördinatieteam bestaat uit:

- (a) Een gemeentelijk coördinator, aangesteld voor wonen en woonomgeving ('technisch' coördinator). Deze coördineert de activiteiten van de gemeentelijke diensten, instellingen en afdelingen op het gebied van wonen en woonomgeving.
- (b) Een gemeentelijke coördinator wijkwelzijn ('sociaal' coördinator). De taak van deze coördinator is het inbrengen in de werkgroep van de wensen en eisen van bewoners en andere belangenorganisaties die bij de ontwikkelingen van de wijk zijn betrokken.
- (c) Een coördinator van de sociale verhuurders. De specifieke taak is het coördineren van het verbeteren en het beheer en onderhoud van de woningvoorraad ('corporatie' coördinator).

Het coördinatieteam of coördinerend driemanschap wordt ondersteund door een secretaris die zich bezighoudt met het voorbereiden van bijeenkomsten en besluiten uitvoert.

In de praktijk wordt gewerkt volgens een afwijkend praktijkmodel Aanpak naoorlogse wijken.

De projectgroep 'Plan van Aanpak' fungeert als overkoepelende projectgroep waarin alle deelnemers van de overige projectgroepen zitting hebben. Hier vindt de afstemming plaats tussen alle projectgroepen en wordt het Plan van Aanpak vastgesteld.

Aan de projectgroep 'Plan van Aanpak' waren aanvankelijk de volgende projectgroepen aangehaakt:

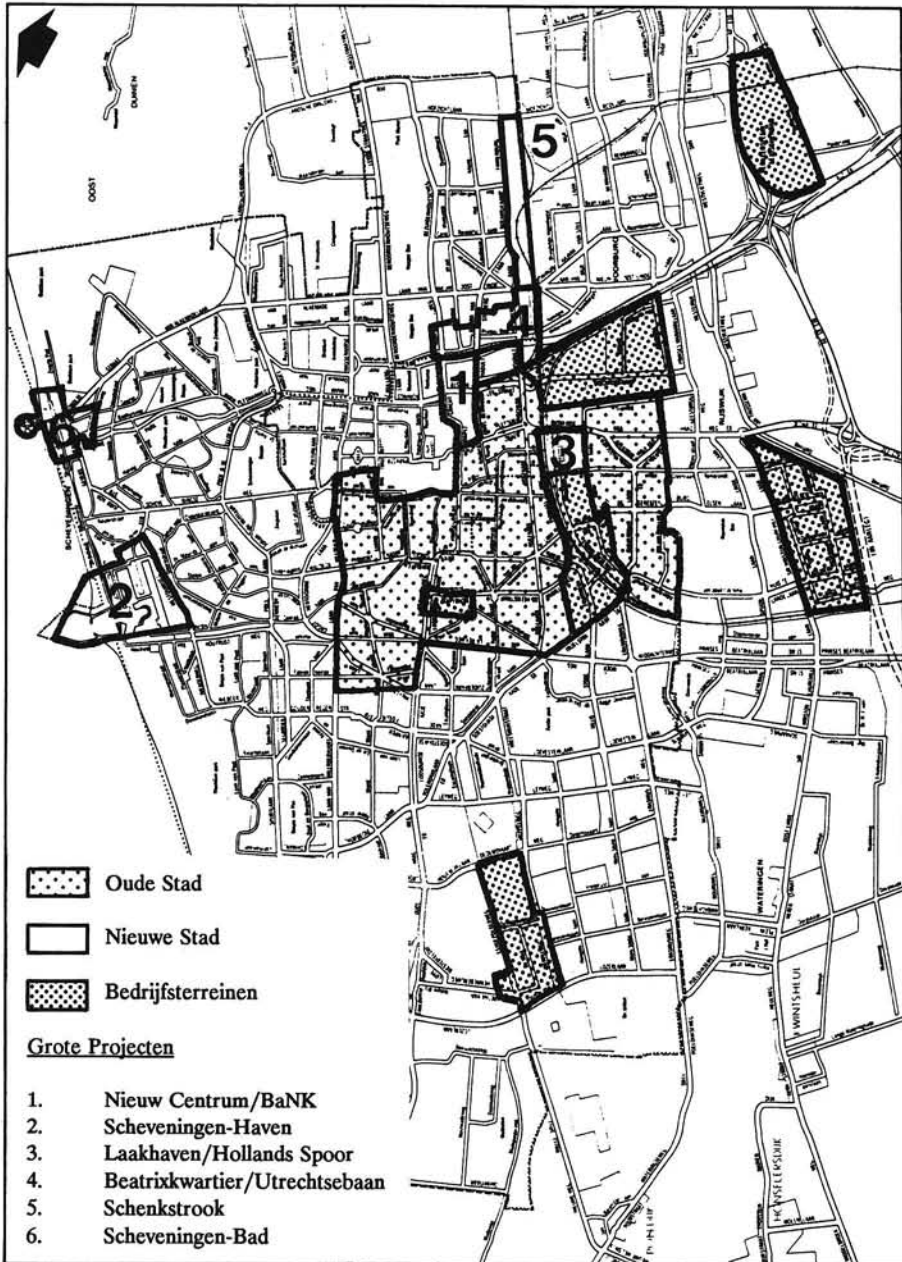
- projectgroep 'Wonen': eind 1988 opgeheven;
- projectgroep 'Stedebouw': eind 1988 opgeheven;
- projectgroep 'Sociale Wijkaanpak';
- projectgroep 'Woonomgeving'.

Daarnaast was er een bovenwijkse werkgroep 'Winkels en bedrijven', later aangevuld met de werkgroepen 'Etikettering' en 'Buurtbeheer'.

De aanpak van Den Haag Zuid-West gaat dus gepaard met snelle veranderingen in de organisatiestructuur en met een weinig geprofileerde plaats voor activiteiten in de sfeer van de stedebouwkundige planvorming.



**Afbeelding 5.5 Geografische indeling REO-projectmanagement**





## 5.7 Stedebouwkundige planvorming, gezien vanuit financieel-organisatorisch optiek

Wanneer wij de planvorming gezien vanuit een financieel-organisatorische invalshoek, betreden wij het terrein van het gemeentelijk grondbeleid en de grondexploitatie. Investerings en opbrengsten bij planvorming komen tot uitdrukking in een (grond-) exploitatie. Aan de investeringskant betreft dit in het algemeen de kosten voor verwerving van gronden en/of gebouwen, de kosten voor sloop, de kosten voor ontsluiting en bouwrijpmaken, voor bodemsanering, en de aanleg van infrastructuur, en groen. Aan de opbrengstenkant treffen we de baten aan in verband met verkoop van grond ten behoeve van woningen, bedrijven, voorzieningen en/of de inkomsten vanuit (rijks)bijdragen. In de WRO en het Bro worden eisen gesteld aan de financiële uitvoerbaarheid van plannen. Zo werd men gedurende een groot aantal jaren bij het ontwerpen van stedebouwkundige plannen geconfronteerd met rekenregels op basis van het zogenaamde "Bruine" en "Blauwe boekje" (VNG, 1968, 1970) en de daarop ontstane praktijk van de verslaglegging van de grondkosten en -opbrengsten. In deze door het VNG als leidraad aangegeven werkwijze, die als een toetssteen door het Ministerie van VROM werd gehanteerd ten behoeve van gesubsidieerde woningbouw en bestemmingen voor gewenste, niet-marktgerichte activiteiten, was "voorgescreven" met welke wegingsfactoren de investeringen moesten worden verdeeld over de verschillende bestemmingen. Een belangrijke rol speelden de zogenaamde correctiefactoren (ligging, hoogte, subsidiesector woningbouw, overige bestemmingen), waardoor de verdeling van de grondkosten per categorie, ten opzichte van elkaar werd vastgelegd. Door toepassing van de eindwaardeberekening wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van kosten, opbrengsten en rente gedurende de grond-exploitatieperiode.

Vanaf 1989 wordt in Den Haag gewerkt met de "STANG", een door het Ministerie van VROM opgestelde gestandaardiseerde exploitatieopzet (voorwaarde voor toekenning van lokatiesubsidie).

In Den Haag wordt niet meer uitgegaan van het principe van sluitende grondexploitaties. In de stadsvernieuwing is dit principe reeds lang niet meer haalbaar: hier springt het stadsvernieuwingfonds in. De grondopbrengsten worden niet meer afhankelijk gesteld van de investeringen, maar veeleer van de te realiseren marktprijzen.

Binnen de gemeente Den Haag bestaan twee financiële regimes voor de grondexploitatie van plannen. Wanneer een plan valt binnen de vastgestelde stadsvernieuwinggebieden, wordt het resultaat van de grondexploitatie opgenomen in het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing, taakveld grondexploitatie. Het gebied buiten de vastgestelde stadsvernieuwinggebieden wordt het "grondbedrijfsgebied" genoemd. Valt een plan binnen het grondbedrijfsgebied, dan wordt het resultaat van de grondexploitatie van het plan opgenomen in het Meerjarenprogramma Grondbedrijf.

## 5.8 Het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing (MPS)

Het stadsvernieuwingsfonds vormt een van de belangrijkste beleidsinstrumenten in het kader van de decentralisatie van de stads- en dorpsvernieuwing. De omvang van het fonds wordt bepaald door jaarlijkse bijdragen van het rijk en gemeentelijke middelen die aan het fonds worden toegevoegd.

De gelden dienen besteed te worden in het kader van stadsvernieuwingsmaatregelen.

Een prioriteitsstelling is alleen mogelijk indien een overzicht van alle te nemen maatregelen beschikbaar is. Jaarlijks dient dan ook een Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing (MPS) te worden opgesteld. Gezien de relatie met de eigen gemeentelijke inbreng in het fonds is er een nauwe relatie tussen het MPS en de gemeentebegroting.

In de eerste jaren na de invoering van de WSDV en het stadsvernieuwingsfonds was het financiële beeld rooskleurig; na 1987 werden echter zoveel verplichtingen aangegaan dat de begrotingen werden overschreden.

Het doel van het MPS is jaarlijks:

- een actueel inzicht te geven in de stand van de stadsvernieuwing van de diverse stadsvernieuwingsgebieden;
- inzicht te geven in de activiteiten die de komende vier jaar ondernomen moeten worden op de verschillende beleidsterreinen;
- te komen tot een verdelingsbesluit inzake de verdeling van de beschikbare middelen voor de eerste "harde" jaarschijf;
- een zo goed mogelijk beeld te geven van de geraamde uitgaven en daarvoor beschikbare middelen in de jaren na de harde jaarschijf.

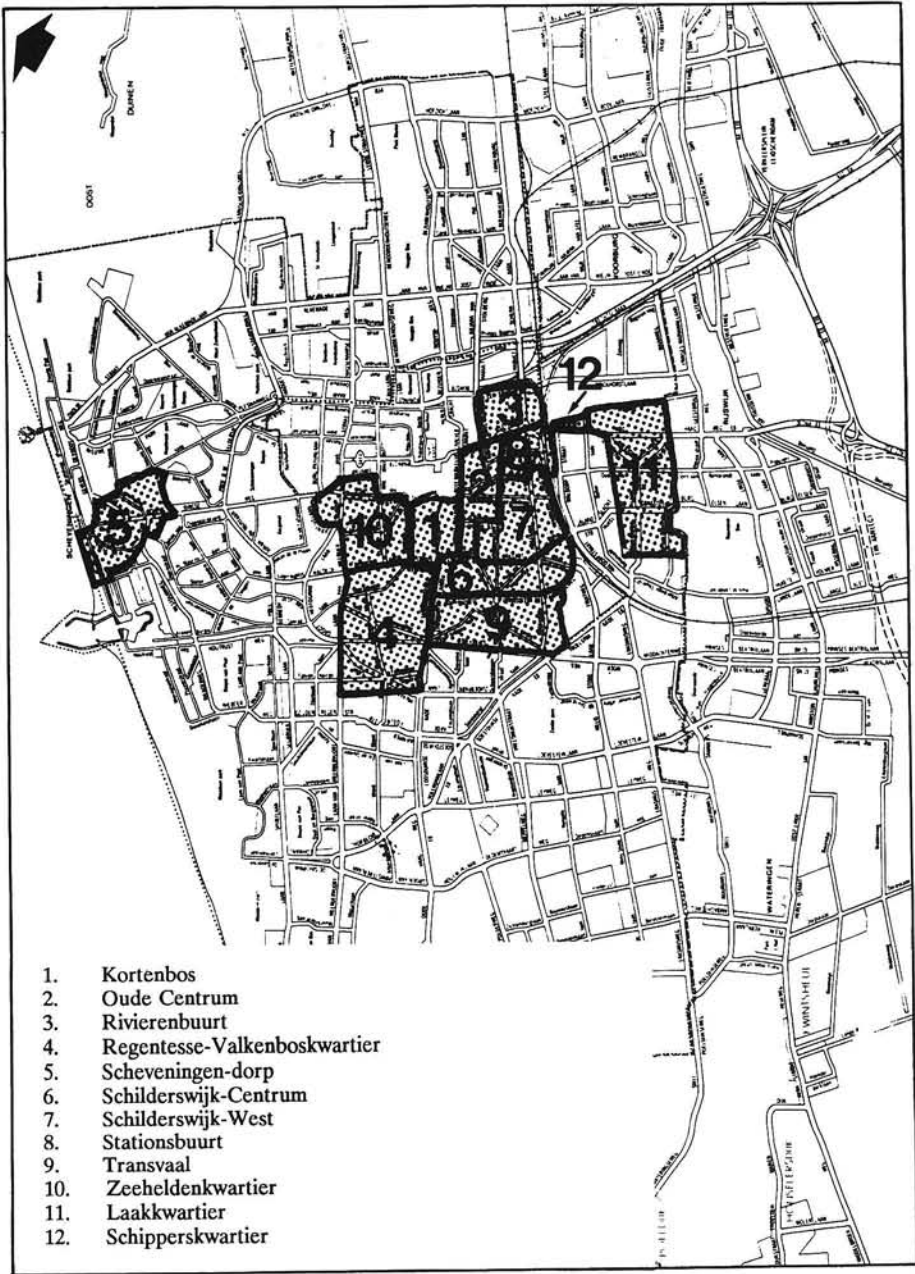
**Tabel 5.1 Verloop en opbouw van het stadsvernieuwingsfonds 1985-1989 in Den Haag (in milj. gld, lopende prijzen)**

| jaar | inkomsten | uitgaven | Rijksbijdrage | Gemeentelijke middelen | Saldo S.V.-fonds |
|------|-----------|----------|---------------|------------------------|------------------|
| 1985 | 159.17    | 115.74   | 109.33        | 49.84                  | 43.43            |
| 1986 | 102.36    | 102.66   | 76.06         | 26.30                  | 43.13            |
| 1987 | 129.09    | 164.96   | 79.81         | 49.28                  | 7.26             |
| 1988 | 124.48    | 159.11   | 86.98         | 37.50                  | -27.37           |
| 1989 | 148.05    | 140.61   | 89.00         | 59.05                  | -19.93           |

Er zijn thans twaalf stadsvernieuwingsgebieden aangewezen (zie afb. 5.6):

|                    |                              |
|--------------------|------------------------------|
| Kortenbos          | Centrum                      |
| Rivierenbuurt      | Regentesse-Valkenboskwartier |
| Scheveningen-Dorp  | Schilderswijk-Centrum        |
| Schilderswijk-West | Stationsbuurt                |
| Transvaal          | Zeeheldenkwartier            |
| Laakkwartier       | Schipperskwartier            |

**Afbeelding 5.6 Stadsvernieuwingsgebieden Gemeente Den Haag**



In het MPS wordt aandacht besteed aan de maatregelen die in de bestaande stadsvernieuwingsgebieden zullen worden ondernomen. In het eerste deel van het MPS wordt het geheel sectorsgewijs beschreven.

Achtereenvolgens worden maatregelen per sector aangegeven voor een vijftal jaren.

In de sector Wonen wordt aandacht besteed aan de planning met betrekking tot aantallen te verwerven woningen, de herhuisvesting, het nieuwbouwprogramma, de woningverbetering en de restauratie van woningmonumenten.

In de sector Werken wordt aandacht besteed aan de planning van nieuwbouw van bedrijfsruimten, het handhaven van bedrijfsruimten, winkelvoorzieningen en sanering van milieuhinderlijke bedrijven.

In de sector Woonomgeving, verkeer, groenvoorzieningen wordt een planning gegeven van aantallen m<sup>2</sup> herinrichting etc.

De sectoren Voorlichting, Scholen, Welzijn en Cultuur, met de planning van culturele en welzijnsvoorzieningen, vormen de afsluiting van de planning van de stadsvernieuwingsbehoefte. In tabel 5.2 wordt een overzicht gegeven van de prognose van de uitgaven voor 1989 en volgende jaren.

**Tabel 5.2 Uitgaven stadsvernieuwingsfonds in Den Haag 1988-1991**

|  | 1988           | 1989           | 1990           | 1991           | vlg. jaren     |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| grondexploitatie                         | 79.800         | 90.000         | 90.000         | 87.000         | 87.000         |
| integratiekosten                         | 3.500          | 3.500          | 3.500          | 3.500          | 3.500          |
| particuliere woningverbetering           | 7.500          | 8.500          | 8.500          | 8.500          | 8.500          |
| monumenten                               | 5.700          | 5.700          | 5.700          | 5.700          | 5.700          |
| maatregelen bedrijven                    | 6.550          | 7.000          | 5.600          | 3.800          | 3.800          |
| welzijnsvoorzieningen                    | 5.731          | 13.982         | 10.830         | 835            | p.m.           |
| verplaatsing milieuhinderlijke bedrijven | 500            | 500            | 500            | 500            | 500            |
| bodemsanering                            | 5.500          | 5.500          | 5.500          | 0              | 0              |
| processubsidies volkshuisvesting         | 4.550          | 4.550          | 4.550          | 4.550          | 4.550          |
| voorlichting/participatie                | 300            | 300            | 300            | 300            | 300            |
| leefbaarheid                             | 300            | 300            | 300            | 300            | 300            |
| knelpunten                               | 2.300          | 2.300          | 2.300          | 2.300          | 2.300          |
| <b>Totaal</b>                            | <b>122.231</b> | <b>142.132</b> | <b>137.580</b> | <b>117.285</b> | <b>116.450</b> |
| Af:                                      |                |                |                |                |                |
| Rijksbijdrage                            | 86.975         | 89.000         | 86.000         | 86.000         | 86.000         |
| Gemeentelijke middelen                   |                |                |                |                |                |
| - nieuw beleid                           | 14.100         | 16.750         | 16.650         | p.m.           | p.m.           |
| - aanv. beleid                           | 1.225          | 1.225          | 1.225          | 1.225          | 1.225          |
| - tekorten sv                            | p.m.           | p.m.           | p.m.           | p.m.           | p.m.           |
| Tekort                                   | 35.256         | 35.175         | 33.705         | 30.060         | 29.225         |

Bron: MPS Den Haag 1988-1991

Het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing kent ook een deel II, waarin aan iedere stadsvernieuwingswijk een apart hoofdstuk wordt gewijd. Voor elk van de wijken wordt weergegeven wat de stand van zaken is van het programma en worden de activiteiten voor de volgende periode omschreven. De actieprogramma's zijn te beschouwen als de planning van activiteiten uit de uitvoeringsplannen, voorzover ze binnen de periode van het MPS vallen. Ze bevatten informatie over fasering en onderlinge samenhang van activiteiten. De actieprogramma's bevatten geen financiële component. Deel II betreft een schriftelijke voortgangsrapportage en een bijbehorend kaartbeeld.

De financiële ontwikkeling van het stadsvernieuwingsfonds met snel oplopende tekorten kan verklaard worden uit de start van het fonds waarbij de beschikbare middelen ruim leken ten opzichte van de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Verder bestond bij de start geen inzicht per sector in de financiële verplichtingen, die overeenkomstig de regelgeving van het rijk ten laste van het fonds moesten worden afgewikkeld. Overschotten in de eerste jaren werden direct omgezet in nieuw beleid. Sparen voor latere jaren kwam niet voor. Financieel beheer als managementinstrument had noch ambtelijk, noch bij het bestuur zelf een hoge prioriteit (Gemeente Den Haag, Richting geven aan vernieuwing, 1990, p. 84).

Prioriteit hebben derhalve de volgende punten:

- openstaande verplichtingen in beeld brengen (het blijkt dat een onvoldoende beeld aanwezig is van de openstaande verplichtingen, en dat een deel van de verplichtingen op volgende jaren betrekking heeft);
- uitgevoerde plannen afrekenen met het Stadsvernieuwingsfonds (het blijkt dat de afrekening te laat plaatsvindt);
- lopende verplichtingen in de planning zetten (het blijkt dat planningen niet zijn bijgesteld en dat lopende verplichtingen op andere jaren drukken en daardoor nieuwe plannen soms op financieel drijfzand rusten);
- het inzichtelijk maken van de tekorten op het Stadsvernieuwingsfonds;
- het wegwerken van deze tekorten in de volgende jaren;
- bijstellen van de streefgetallen voor de volgende jaren;
- vertalen hiervan in effecten voor plannen.

De overschrijdingen van de kosten voor de stadsvernieuwing hebben voornamelijk betrekking op de grondexploitatie en daarbinnen op de post verwervingen. Geconstateerd kan worden dat het gevoerde beleid van het Haagse gemeentebestuur, in combinatie met het ontbreken van een adequaat beheersingsinstrumentarium, in belangrijke mate heeft bijgedragen tot de overschrijdingen van de budgetten voor de stadsvernieuwing die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen:

- de post verwerving is sterk afhankelijk van de afweging sloop/handhaven; een afweging die soms in een (te) laat stadium wordt genomen. Als de omzetting van een renovatieplan in een sloopplan, niet, dan wel te laat in een meerjarenprogramma wordt opgenomen, ontstaan tekorten, maar ontstaan ook fricties in de besluitvorming in de Gemeenteraad;
- door projectgroepen wordt onvoldoende geactualiseerd, welke effecten de verschillende wijzigingen in de plannen hebben op plannen van een hogere orde of een meerjarig karakter. Door projectgroepen wordt meer gedacht in activiteiten die in uitvoering worden genomen, respectievelijk worden afgevoerd, dan wel nieuw in de planning worden opgenomen.  
De aandacht op activiteiten (kasgeld) strookt niet goed met de aandacht voor exploitatie (kosten en opbrengsten in evenwicht).

### **5.9 Het Meerjarenprogramma Grondbedrijf (MPG)**

Het MPG, voor het eerst opgesteld voor de periode 1991-1995, geeft jaarlijks een overzicht van een drietal resultaatsgebieden:

- a. Het financiële resultaat van de inspanningen op het gebied van de ruimtelijke ordening in de grondbedrijfsgebieden. Het MPG gaat daarbij uit van verevening. De exploitaties met negatieve saldi moeten gecompenseerd worden door de positieve exploitaties.  
Het MPG geeft de financiële prognose van de verschillende projecten.
- b. Naast het financiële resultaat geeft het MPG inzicht in het bouwprogramma voor het grondbedrijfsgebied.
- c. Het MPG bevat een kredietaanvraag voor het eerste jaar waarop het MPG betrekking heeft.

Omdat nogal wat onvrede bestond omtrent de besluitvorming over de plannen in het grondbedrijfsgebied, hebben B&W de Raad geïnformeerd over een aantal maatregelen, gericht op verheldering van de besluitvorming over plannen in het grondbedrijfsgebied. Dit impliceert onder meer een uitsplitsing naar een aantal soorten plannen. In het Meerjarenprogramma zijn deze plancategorieën gehanteerd. Het betreft de volgende indeling:

**Operationele plannen.** Dit betreft plannen waarover besluitvorming in de Raad heeft plaatsgevonden en waarvoor machtiging tot uitvoering is verleend. Deze plannen zijn in uitvoering of komen binnenkort in uitvoering.

**Indicatieve plannen.** Voor deze plannen is het gewenste beleid voor het plangebied vastgelegd, maar er is nog niet besloten tot actieve uitvoering. Vooruitlopend op de vaststelling van het plan kunnen anticiperende werkzaamheden plaatsvinden.

**Informatieve plannen.** Dit betreft plannen waarvoor nog geen bestuurlijke uitspraak is gedaan, maar waarvoor wel een opdracht is gegeven voor voorbe-



reiding. Aan deze voorbereiding kunnen voorwaarden zijn gesteld die zijn vastgelegd in een startdocument.

**Vaststellingsprogramma 1991.** In dit Meerjarenprogramma is een aantal plannen apart opgenomen waarover spoedig bestuurlijke besluitvorming zal aanvangen. Met de uitkomst van deze plannen is bij de berekening van het financiële resultaat rekening gehouden. Tevens zijn voor deze plannen in het zogeheten Bulkkrediet voor het jaar 1991 de financiële middelen opgenomen om na afronding van de besluitvorming tot uitvoering te kunnen overgaan.

Per plan worden de verschillen aangegeven met vorige jaren, zowel verschillen die door financieel-technische oorzaken ontstaan (verschuiving valutadatum) als verschillen die door planinhoudelijke veranderingen ontstaan, zoals planwijzigingen en wijzigingen van kosten en opbrengsten.

De uitkomsten worden gepresenteerd op aanvangswaarde. Dit wil zeggen dat de financiële bedragen contant worden gemaakt naar een bepaalde datum, de valutadatum.

Voor het programma is het eindresultaat dat er voldoende dekkingsmiddelen zijn om de operationele plannen, het vaststellingsprogramma en de bijkomende kosten te dekken. Hiervoor dient ter dekking de Reserve Grondbedrijf te worden ingezet.

De berekening van het saldo van de plannen is sterk afhankelijk van rente- en kostenparameters. Daarom is in de Nota een risico-analyse toegepast met verschillende parameters. Verder zijn bij dit Meerjarenprogramma Grondbedrijf de financiële gegevens getransformeerd in een programma (woningbouw sociale huur, woningbouw marktsector, kantoorbebouwing, bedrijfsbebouwing, niet-commerciële bebouwing).

Het MPG is geen onderwerp van uitgebreide studie in het kader van het onderhavige OTB-onderzoek. Toch dient een aantal kanttekeningen te worden gemaakt. Het MPG moet worden gewaardeerd als een poging om inzicht te geven in het totale reilen en zeilen van de activiteiten binnen het grondbedrijfsgebied.

De opsplitsing in een aantal categorieën plannen lijkt in eerste instantie relevant (informatief, indicatief, operationeel). De werkelijke productie wordt natuurlijk gemaakt in operationele plannen. Hier wordt het geld uitgegeven en ontstaan de inkomsten.

Het aangeven van het bouwprogramma in operationele plannen over een periode van een zestal jaren geeft de lezer (besluitvormer) inzicht in de mogelijke productie. De hardheid is echter gering. De praktijk is vaak dat plannen later, in het geheel niet, of sterk gewijzigd worden gerealiseerd. Als element van inzicht in opbrengst en exploitatie is dit instrument volstrekt onvoldoende. Dit laatste is een element van kritiek op het gehele MPG: als middel tot het verkrijgen van een inzicht in het takenpakket van het Grondbedrijf wellicht toereikend, als middel om ontwikkelingen (zowel positief als negatief) in plannen te volgen, onvoldoende.

Het aangeven per jaar wat voor de verschillende plannen van het grondbedrijfsgebied de winst- en verliesrekening is, betekent nog geen sturingsmiddel voor uitgaven en inkomsten voor de desbetreffende plannen.

### 5.10 Verwerving en onteigening

In het stelsel van planvormingsinstrumenten speelt het aankoopbeleid met de instrumenten verwerving en onteigening een belangrijke rol. Het kunnen verwerven van grond, woningen of bedrijven vormt vaak een voorwaarde voor het ontwikkelen van ruimtelijke-ordeningsbeleid of stadsvernieuwing.

Verwerving kan plaatsvinden op basis van minnelijke schikkingen. Met de komst van het stadsvernieuwingsfonds heeft de gemeente Den Haag in ruime mate gebruik gemaakt van de beschikbare financiële ruimte om (passieve) verwervingen te doen in de stadsvernieuwingsgebieden. Evenals in vele andere gemeenten zijn daarbij (onder druk van de tijd) aankopen gedaan die geen directe relatie hebben met onder handen zijnde stadsvernieuwingsplannen.

Na 1987 is de actieve verwerving door onteigening als een dwingend instrument systematischer toegepast. Onteigening dient, gezien de Onteigeningswet, gestoeld te zijn op een vigerend bestemmingsplan dan wel een bouwplan. Om problemen met afstemming tussen verwervingen en projecten te voorkomen is in Den Haag een Bureau Onteigening in het leven geroepen.

In "Richting geven aan vernieuwing, beleidsnota stadsvernieuwing", 1990, laat men zich echter tamelijk kritisch uit over de synchroniteit tussen het verwervings- en uitplaatsingsprogramma, onder meer omdat planningen belangrijk wijzigden en onteigeningsgrondslagen niet tijdig gereed waren. Voorts wordt door wijziging van plannen in een aantal gevallen niet meer verworven waar de onteigening in procedure was genomen zonder dat het Bureau Onteigening hiervan op de hoogte was.

Met het oog hierop en mede gezien de grote overschrijdingen die binnen het taakveld verwervingen binnen het MPS hebben plaatsgevonden, wordt inmiddels in Den Haag het beleidsuitgangspunt gehanteerd van een grotere beheersing op het vlak van de verwervingsplanningen. Zekerheid omtrent de beschikbaarheid van gelden dient te worden verschaft. Verder dient de afweging te worden gemaakt tijdens de planvorming, of verwerving van de bebouwing wel nodig is om tot effectieve planvorming te geraken en of de uitvoering van de plannen verhinderd wordt, indien niet tot verwerving wordt overgegaan.

De bovenstaande problematiek heeft onder meer geleid tot het opstellen van een "Draaiboek Onteigening".

In dit draaiboek worden op een overzichtelijke wijze de verschillende stappen uitgezet voor de volgende procedures:



- de procedure tot aanwijzing van onteigeningslocaties,
- de procedure op basis van een bestemmingsplan, zowel vigerend, als in een vergevorderd ontwerpstadium,
- de procedure op basis van een bouwplan.

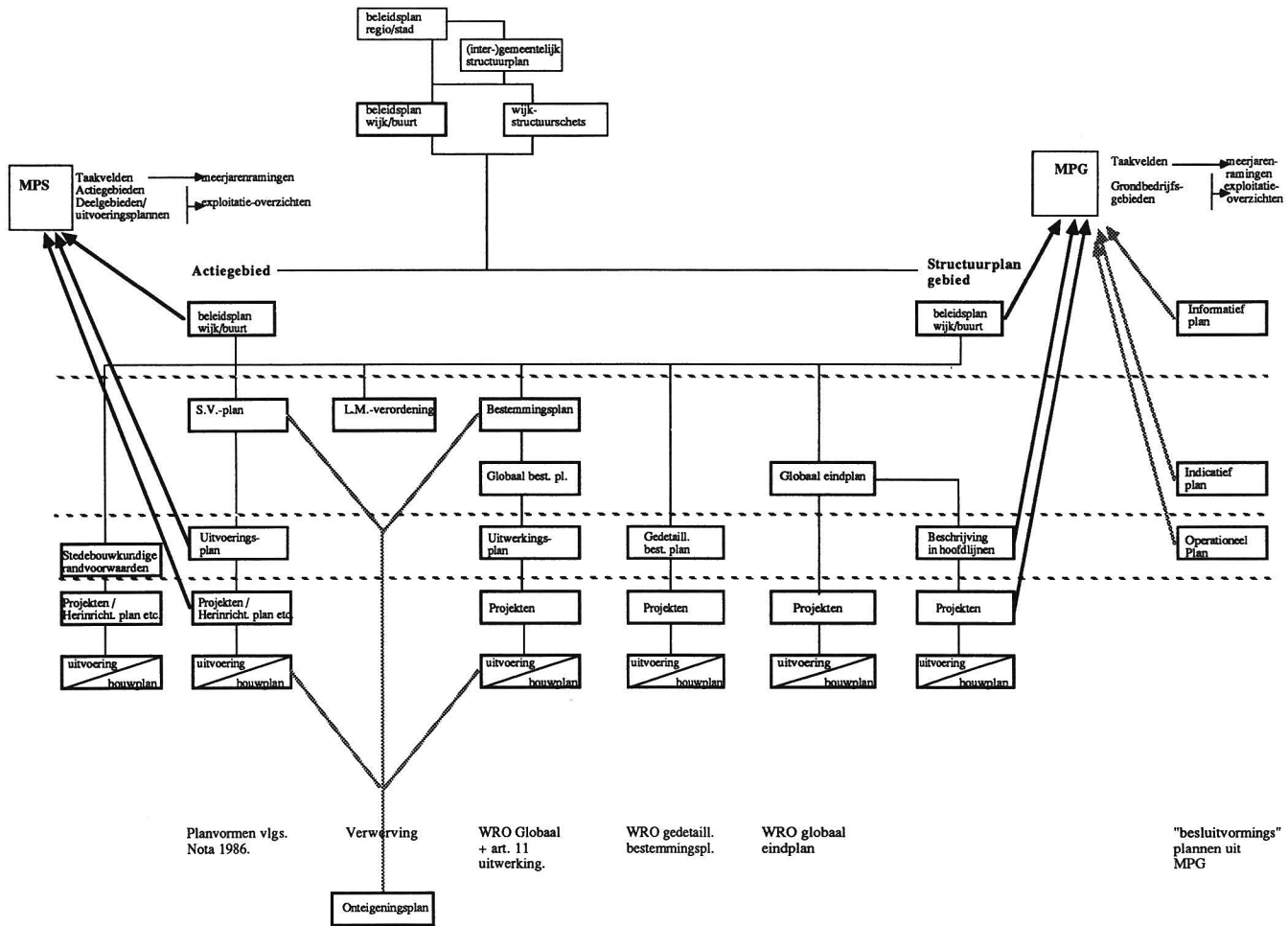
De conclusies van het draaiboek geven aan hoeveel tijd gemoeid is met onteigenen:

- voor een bouwplanonteigening is de benodigde tijd tot aan de verklaring van geen bezwaar van GS 14 mnd.
- bij een bestemmingsplanonteigening is de benodigde tijd tot het vaststellen van het onteigeningsplan goedkeuringsprocedure Raad en Kroon 4 mnd.  
 gerechtelijke procedure tot aan eigendomsoverdracht 14 mnd.  
 Totale bestemmingsplan-onteigeningsprocedure 12 mnd.  
 30 mnd.

Een onteigeningsprocedure op basis van een bestemmingsplan kan derhalve in een periode van ongeveer 2,5 jaar zijn afgerond. Bij een bouwplanprocedure moet met 7 maanden extra rekening gehouden worden in verband met de aanvraag van de verklaring van geen bezwaar. Bovendien kan sinds de wijziging van de WRO 1985 het bestemmingsplan ook in een vergevorderd ontwerpstadium grondslag voor de onteigeningsprocedure vormen.

Wil een beter gebruik van het onteigeningsinstrument in relatie tot het totale planvormingsinstrument slagen, dan zal een betere samenhang dienen te ontstaan tussen planvorming, etikettering (bij sloop is verwerving noodzaak), verwerving, onteigening, aanschrijving, planuitvoering (renovatie/sloop/nieuwbouw).

Het instrument van onteigening vormt in vele gevallen een sterke indicatie voor het initiëren van bestemmingsplannen, ook binnen de bebouwde kom. Wij zullen hierop in hoofdstuk 6 terugkomen.



Abbeiding 5.7 Schets van het stedenbouwkundig planvormingsstelsel in Den Haag anno 1991

## 5.11 Structuur van het stedenbouwkundige planvormingsstelsel in Den Haag

Wanneer wij de analyse van het Haagse planvormingsstelsel van een wat grotere afstand bezien, dan valt op dat sprake is van een veel ingewikkelder structuur dan uit de Nota 'Naar een herziening van het planvormingsstelsel in de stadsvernieuwingsgebieden' (1986) valt af te leiden (zie afb. 5.3). Uit de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat het arsenaal waaruit kan worden geput voor de ontwikkeling van een stedenbouwkundige visie, het vastleggen van juridische voorschriften, het weergeven van een exploitatieopzet, het opstellen van een uitvoeringsplanning, aanzienlijk omvangrijker is. Wij kunnen dit illustreren aan de hand van afbeelding 5.7.

De planfiguren in het linkerdeel van het schema refereren (met uitzondering van het stadsvernieuwingsplan) aan de Nota 1986. Dit deel van het schema geeft de werkwijze weer binnen de stadsvernieuwingsgebieden: de aangewezen actiegebieden.

Als planfiguren onderkennen wij het beleidsplan, het uitvoeringsplan, de stedenbouwkundige randvoorwaarden en de POS-projecten. De Projectorganisatie Stadsvernieuwing is hier van toepassing. In de aangewezen actiegebieden is het Meerjaren Programma Stadsvernieuwing MPS het macro-planningsinstrument voor stadsvernieuwingsbijdragen aan afzonderlijke uitvoeringsplannen en projecten. Het MPS programmeert echter sterk op taakvelden en niet op exploitaties; afrekening vindt plaats op kasgeldbasis.

Het Stadsvernieuwingsplan, als planfiguur uit de WSDV, is in het linker deel van het schema van afbeelding 5.7 opgenomen als mogelijk vertrekpunt voor planvorming.

In het middelste deel van het schema is aangegeven welke planfiguren uit de WRO 1985 vertrekpunt kunnen zijn voor planvorming bij stadsvernieuwing en niet-stadsvernieuwing. Dit kan de vorm aannemen van een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsverplichting, een gedetailleerd bestemmingsplan of een globaal eindplan volgens de WRO 1985. Ook kan een juridische planontwikkeling plaatsvinden op basis van het bouwplan (voorbereidingsbesluit en anticipatieprocedure). In het verleden is wellicht te snel en te vaak gegrepen naar het gedetailleerde bestemmingsplan, met toepassing van moeilijk toetsbare juridische voorschriften. Geconstateerd kan worden dat alle bestemmingsplanfiguren in Den Haag worden toegepast. Bestemmingsplannen behoren vergezeld te gaan van een opzet voor de grondexploitatie.

Voor de niet-aangewezen stadsvernieuwingsgebieden geldt het regiem van de grondbedrijfsgebieden. Projecten binnen de grondbedrijfsgebieden kennen een eigen exploitatie, doch tekorten dienen binnen de grondbedrijfsgebieden te worden vereffend. Niet duidelijk is op basis van welke planfiguren de grondexploitatie dient te worden bewaakt. In het MPG worden meerjarenramingen gemaakt voor investeringen en opbrengsten binnen de grondbedrijfsgebieden.

In het rechter deel van het schema uit afbeelding 5.7 wordt een aantal terminologieën voor planvormen weergegeven uit het MPG. De termen die worden gebruikt, vertonen eerder een relatie met het besluitvormingstraject (door de Raad vastgesteld) dan met de planinhoud: informatief, indicatief, normatief.

Het planvormingsstelsel kent een hiërarchische structuur: boven het niveau van het beleidsplan voor een actiegebied, buurt of wijk, speelt zich het niveau van structuurplan, structuurschets, intergemeentelijk structuurplan en eventueel beleidsplan voor regio/stad af.

Met als grondslag het bestemmingsplan (of stadsvernieuwingsplan) dan wel het bouwplan, dient tenslotte het onteigeningsplan te worden gememoreerd.

### **5.12 Kanttekeningen bij de juridisch-bestuurlijke aspecten van de planvorming**

Bij het stedenbouwkundige planvormingsstelsel zoals dat zich in de jaren tachtig in Den Haag heeft ontwikkeld, kunnen puntsgewijs enkele kanttekeningen worden geplaatst. Wij baseren ons daarbij op de casebeschrijvingen (dossieronderzoek en interviews met medewerkers van de dienst SO-GZ/REO), een analyse van verschillende beleidsnota's (zoals MPS en MPG) en een interviewronde met betrokkenen bij de Haagse stedenbouwkundige planvorming.

1. Het planvormingsstelsel, zoals door ons in 5.11 is omschreven, herbergt in eerste instantie zowel positieve als negatieve elementen. Als positief kan worden aangemerkt dat ten behoeve van de ontwikkeling en formulering van ruimtelijk beleid, juridische voorschriften, uitvoeringsplanning etc. een breed scala van instrumenten ter beschikking staat, dat op verschillende hiërarchische niveaus en voor verschillende doeleinden kan worden ingezet. Het planvormingsstelsel is te beschouwen als een goed gevulde gereedschapskist, waaruit naar bevind van zaken kan worden geput. Negatief is echter dat het scala aan mogelijkheden in planvormen en planinhoud, terminologieën, plangrenzen etc. zo groot is, dat niet duidelijk meer is welk plantype het meest effectief is, en het niet duidelijk is welke belangen in welke fase aan bod zijn, en het niet (meer) duidelijk is wie, wanneer, waarover beslist.
2. Een belangrijk kenmerk van het planvormingsstelsel is het onderscheid tussen stadsvernieuwingsgebieden en niet-stadsvernieuwingsgebieden. Dit onderscheid komt niet zozeer naar voren in de toepassing van het juridisch instrumentarium: zowel binnen als buiten de aangewezen stadsvernieuwingsgebieden wordt al of niet gebruik gemaakt van het bestemmingsplan-instrumentarium. Het onderscheid wordt veeleer veroorzaakt door historische

ontwikkelingen (ISR), door de introductie van het Stadsvernieuwingsfonds, door de besluitvorming over grote verwervingsuitgaven, door de projectgerichte organisatie en door het betrekken van (de belangen van) bewonersorganisaties en bedrijven bij de stedelijke vernieuwing en de stadsvernieuwing. Naast een formeel juridisch stelsel is hiermee een aantal informele niet-juridische planvormen ontstaan, deels gericht op het onderhandelingsproces, deels gericht op stedenbouwkundige kwaliteitsomschrijving of financieel-economische uitvoerbaarheid. Zowel op de niet-formele planvormen als op de besluitvorming met betrekking tot de financieel-economische afwegingen, richt zich enige kritiek.

3. In het planvormingsstelsel uit afbeelding 5.7 laat zich een hiërarchische opbouw en samenhang aflezen die in werkelijkheid niet altijd aanwezig is, zo blijkt uit de onderzochte cases en interviews. Dit betekent niet dat plannen van een hogere orde niet bestaan (structuurschets, bestemmingsplan etc.) maar wel dat de relatie van hogere plannen met lagere plannen vervaagd is, c.q. achterhaald is. Het cyclische proces van planvorming kan veroorzaken dat plannen van een lagere orde plannen van een hogere orde beïnvloeden, en soms zelfs ondermijnen. Wanneer dit eerder regel wordt dan uitzondering, dan ontstaat de (ongewenste) situatie dat elk plan zijn eigen randvoorwaarden stelt. Dan wordt planvorming en besluitvorming binnen vastgestelde randvoorwaarden onmogelijk.
4. Uit het onderzoek met betrekking tot de cases blijkt dat in veel gevallen met planvorming wordt gestart zonder dat duidelijke doelen zijn geformuleerd, laat staan dat deze doelen politiek zijn gelegitimeerd. Bestuurders willen wel dat er initiatieven worden genomen, maar stellen daarbij niet altijd heldere doelen.
5. Het beleidsplan (zie hoofdstuk 4) heeft in de visie van een aantal geïnterviewden van de dienst REO verschillende functies. Volgens sommigen dient het beleidsplan beschouwd en ingericht te worden als een soort structuurschets voor een tamelijk groot stadsgebied (5.000-10.000 woningen) met een behoorlijke afweging van ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Een financiële component hierin (bijvoorbeeld indicatieve reserveringen c.q. een globale exploitatie en een koppeling aan de termen "indicatieve" en "informatieve" plannen, c.q. de jaarschijf 5 uit het MPS of MPG) zou het planningsbeeld dienen te completeren. In de huidige planningspraktijk is dit niet altijd het geval. Beleidsplan en structuurschets zouden qua inhoud en besluitvorming ineen kunnen vloeien. Een beleidsplan met een indicatieve vastlegging van uitgaven en een vastlegging van "beeld" en "programma" zou goedkeuring van de Gemeenteraad behoeven en ter visie gelegd moeten worden.

6. De "stedebouwkundige randvoorwaarden" zijn sinds 1986 sterk in opmars. Inmiddels is deze "planvorm" een soort containerbegrip gaan vormen; letterlijk: ruimtelijke randvoorwaarden voor een bepaalde bouwplanontwikkeling, soms de kapstok voor volkshuisvestingsplanning, soms het plan waaraan grondexploitatie, kopkosten en contingenten werden opgehangen, soms de gedetailleerde blokopbouw als ontwerpcriteria voor de architect. Vaak heeft deze planvorm al deze functies tegelijk. Stedebouwkundige randvoorwaarden als planfiguur hebben een onduidelijke afbakening ten opzichte van andere plantypen. Er ontstaat een vermenging met het programma van eisen voor het bouwplan en dus met de competentie van andere participanten als opdrachtgevers, ontwikkelaars etc. Er bestaat veel kritiek op de overbelichting van de stedebouwkundige / architectonische component. Stedebouwkundige randvoorwaarden hebben als planfiguur een te gebrekkige inhoud en status om als kapstok te kunnen dienen voor grondexploitatie, verwervingen etc. Stedebouwkundige randvoorwaarden zouden als planfiguur vervangen kunnen worden door een "programma van eisen", een startbrief of een projectovereenkomst.
7. De planfiguren "uitvoeringsplan" en "stedebouwkundige randvoorwaarden" zijn geen planfiguren uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening of de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing. Het werken met deze planfiguren is in de Haagse situatie 'gegroeid'. Overigens worden deze planfiguren niet door de WRO of WSDV verboden. Opvallend is wel dat naast het uitvoeringsplan het uitwerkingsplan ex art. 11 WRO staat. Deze beide planfiguren betreffen inhoudelijk wel hetzelfde stedebouwkundige probleemgebied, maar hebben ieder toch een eigen, min of meer zelfstandige procedure. Gewoonlijk wordt eerst een uitvoeringsplan gemaakt, en later een uitwerkingsplan. Het uitwerkingsplan heeft een juridische grondslag; het uitvoeringsplan wortelt in planning, exploitatie en/of uitputting van fondsen. Vaak vallen de grenzen van beide planfiguren niet samen. De consequentie van de Haagse werkwijze is dat er in beginsel twee maal besluitvorming over het zelfde stedebouwkundige probleemgebied plaatsvindt: een keer besluitvorming door burgers en Raad bij het uitvoeringsplan, en een keer besluitvorming door burgers en B&W/Raad over het uitwerkingsplan ex art. 11 WRO. Op basis van door enkele respondenten verstrekte informatie wordt geconcludeerd dat deze werkwijze gepaard gaat met inefficiëntie; er zijn (bestuurs)lasten mee gemoeid in de zin van tijd, geld en energie. Deze lasten tellen voor het ambtelijk apparaat, voor politici en voor bij het plan betrokken burgers. De lasten voor het ambtelijk apparaat van deze werkwijze zijn relatief niet groot, maar groeien indien er bezwaren tegen het uitwerkingsplan worden ingediend.
8. In de Haagse situatie wordt het uitvoeringsplan 'getrokken' door de Projectorganisatie Stadsvernieuwing (POS), samen met de gemandateerde ambtenaren van SO-GZ/REO. Het betreft dan met name de coördinatie van



diensten en de contacten met burgers. Het uitwerkingsplan wordt vooral 'getrokken' door de SO-GZ/REO. Beide gemeentelijke organisaties werken aan hetzelfde stedenbouwkundige probleemgebied. De POS richt zich met name op de totstandkoming van het uitvoeringsplan in intensief overleg met bewoners, terwijl de Dienst REO - die overigens wel nauw bij de opstelling van het uitvoeringsplan is betrokken - zich met name richt op de juridische vertaling hiervan in het uitwerkingsplan. Beide sporen lijken echter niet altijd voldoende met elkaar verbonden te zijn. Eén respondent meldde dat er voor wat betreft financiën wel eens onduidelijkheden bestaan, in die zin dat tussen de POS en de dienst REO verschillend gedacht wordt over de 'financiële haalbaarheid' van het uitvoeringsplan/uitwerkingsplan. De Dienst REO toetst achteraf de financiën van de opgestelde plannen zeer serieus. Daarmee is een spanningsveld tussen POS en de Dienst REO getekend. Waar overigens buiten de projectorganisatie aan stedenbouwkundige plannen wordt gewerkt, zijn de problemen groter. Hier mist men veelal voldoende ambtelijke stootkracht.

9. Herindelingsplannen en uitvoeringsplannen zijn veelal relikwieën uit de periode van de Interim Saldo Regeling. Aanvankelijk werd dit plantype gebruikt om VRO-geld voor stadsvernieuwingsactiviteiten te verkrijgen. Het betrof ver uitgewerkte plannen die inzicht moesten verschaffen in (veelal kostbare) verwerving, stedelijke herinrichting, renovatie en (ver-)nieuwbouw. Het uitvoeringsplan wordt in de huidige situatie (zie o.a. Katerstraat) als een uitwerking van een bestemmingsplan beschouwd en als het onderzoek van de afweging handhaven/sloop etc. De grens tussen uitwerkingsplan, stedenbouwkundige randvoorwaarden en herinrichtingsplan (van het onbebouwde gebied) is onduidelijk. Het uitwerkingsplan zou idealiter een planfiguur moeten zijn waaraan grondexploitaties worden gekoppeld. Dit is lang niet altijd het geval.

Het verdient aanbeveling herindelingsplannen en uitvoeringsplannen als planfiguur te laten vervallen en meer gebruik te maken van de structuur en de schematuur van het bestemmingsplan en (zodanig het) uitwerkingsplan uit de WRO. Dat laat de gedachte onverlet dat in de doelzoekende fase van een bestemmingsplanprocedure informele procedures kunnen worden gevolgd om een creatief planaanbod uit te lokken.

Een frequenter gebruik van de structuur en schematuur van bestemmingsplannen beschermt de stad enigszins tegen 'incidentenplanologie', bevordert een zorgvuldige aanpak, en een zekere uniformiteit in de samenstellende onderdelen.

10. De indruk bestaat dat de Raad relatief zwaar belast wordt met de 'goedkeuring' van stedenbouwkundige plannen. De beleidsplannen, stedenbouwkundige randvoorwaarden en uitvoeringsplannen worden telkens aan de Raad en de Commissie Stadsvernieuwing voorgelegd. Vaak wordt deze besluitvorming ervaren als mosterd na de maaltijd. Concluderend kan de vraag worden

gesteld of het wel efficiënt is de Raad te belasten met het geven van een oordeel over stedenbouwkundige randvoorwaarden en uitvoeringsplannen, als die plannen passen binnen reeds eerder door de Raad gefiatteerde algemenere stedenbouwkundige plannen.

11. In gebieden waarin sprake is van een combinatie van juridische maatregelen (in bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluit of art. 19-procedure), tezamen met grondexploitatiegebieden, herinrichting van openbare ruimten, bouwprojecten, kopkostensubsidies etc., komt het meer dan eens voor dat de gebiedsgrenzen voor de verschillende "plangebieden" niet met elkaar stroken. Verschillende diensten hanteren verschillende indelingen van plannen, gebiedsgrenzen, administratieve systemen etc. (Grondbedrijf, SO, POS). Dit geeft een grote verwarring, vooral met betrekking tot de besluitvorming omtrent financieel-economische afwegingen.
12. Naast het huidige planvormingsstelsel worden de verschillende betrokkenen bij de Haagse planvorming nog regelmatig geconfronteerd met de produkten vanuit de historie van stedenbouwkundige planvorming.  
Veel van de in de case-studies onderzochte bestemmingsplannen zijn gedetailleerd van aard. Dit hangt ongetwijfeld samen met de 'tijdgeest' die tot dit soort plannen leidde. De relatief hoge mate van rechtsbescherming van gedetailleerde plannen is wel te waarderen, maar de schaduwzijde is gelegen in een gebrek aan flexibiliteit. In de Haagse situatie wordt dan ook - zo bleek duidelijk uit interviews - gemakkelijk en veelvuldig afgeweken van vastgestelde bestemmingsplannen door het gebruik van vrijstellingen en anticipaties. In dit verband kan op grond van de case-studies geconcludeerd worden dat Haagse beleidsverantwoordelijken zich onvoldoende afvragen, dan wel zich afvroegen: wat willen we sturen en hoe ver willen we dit sturen? Een selectievere sturing van stedenbouwkundige processen zou de effectiviteit sterk vergroten.
13. Uit de verrichte case-studies en de gehouden interviews blijkt dat in de Haagse stedenbouwkundige planvorming relatief veel waarde wordt gehecht aan informele (niet-wettelijke) planvormen, en relatief weinig wordt gehecht aan formele WRO- of WSDV-planvormen. De Haagse houding ten opzichte van formele WRO/WSDV-plannen verschilt hierin van die van bijvoorbeeld Rotterdam. Deze gemeente, zo bleek uit een interview, maakt veel actiever gebruik van de WRO/WSDV-planfiguren. Als er in Den Haag wordt gewerkt met WRO-planfiguren, komen die veelal achteraf: eerst wordt een stedenbouwkundig plan gemaakt, later vindt de juridische vertaling daarvan plaats. Er is zo wel ambtelijke capaciteit gemoeid met het maken van een bestemmingsplan, maar door het volgende karakter van het bestemmingsplan treden efficiëntie-problemen op. Doordat het bestemmingsplan vaak gebruikt wordt als 'dekking achteraf', krijgt het een ondergeschikte betekenis bij de gemeente en de burgers. De waarde van het bestemmingsplan blijft zo achter



bij de mogelijkheden. Vooral sinds de aanpassingen van de WRO en het Bro in 1985 is er sprake van een in algemene zin bruikbaar kader van officiële planfiguren.

Gezien de totale ambtelijke capaciteit die gemoeid is met stedenbouwkundige planvorming is de bestemmingsplaninzet niet groot (en dus de 'inefficiëntie niet groot), maar met de te verwachten herziening van oude gedetailleerde bestemmingsplannen zal deze inzet naar verwachting stijgen.

14. Uit de verrichte case-studies komt naar voren dat een aantal gebieden in het verleden gedetailleerd zijn bestemd, zoals bijvoorbeeld in het bestemmingsplan Rond 't Veentje. Te overwegen valt te komen tot reparatiewetgeving, met behulp van meer flexibele en globale planfiguren, zoals het globale eindplan.

Deze overweging wordt ingegeven zowel om redenen van rechtsbescherming voor bewoners en bedrijven, als om redenen van toetsbaarheid van planinitiatieven en inzet van capaciteit.

15. De gemeente besteedt te weinig aandacht aan stroomlijning van de interne procedures met betrekking tot de informatie en besluitvorming. Voor elk voorstel is uitgebreide advisering van een groot aantal diensten nodig. Hiermee is soms een groot aantal maanden overlegtijd gemoeid.

### **5.13 Kanttekeningen bij de financieel-organisatorische aspecten van de planvorming**

1. De financieel-organisatorische aanpak in de stadsvernieuwingsgebieden wordt sterk gekenmerkt door het regiem achter het kasgeldstelsel van het Stadsvernieuwingsfonds. Een van de oorzaken van de financiële onduidelijkheid in de stadsvernieuwing is het feit dat financiële exploitaties (kosten en opbrengsten in de tijd met eindafrekening) samenvloeiën met een bewakingssysteem van subsidies op taakvelden over alle stadsvernieuwingsgebieden heen. De aandacht voor activiteiten en de bewaking op taakvelden staat los van plannen. Dit maakt het regiem van het MPS wezenlijk anders dan het MPG.
2. Uitvoeringsplannen in de stadsvernieuwing dienen vergezeld te gaan van een kostenraming. De kostenraming voor de grondexploitatie dient een ordening en indeling te hebben volgens de STANG, maar anderzijds de kostensoorten van het Stadsvernieuwingsfonds te volgen. Een probleem wordt gevormd door het feit dat de kostengegevens niet samenvallen met de indeling van het MPS en omgekeerd.
3. In de aangewezen stadsvernieuwingsgebieden wordt de inzet van het stadsvernieuwingsfonds sterk beïnvloed door de post verwerving. Deze post

is in belangrijke mate afhankelijk van de afweging handhaven / sloop. Indien deze afweging (te) laat plaatsvindt, ontstaan problemen met betrekking tot het Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing: er ontstaan tekorten, er ontstaan fricties in de besluitvorming in de Gemeenteraad. Bovendien hangen uitgaven op andere taakvelden dan verwervingen vaak samen met verwervingsbeslissingen. Omdat als gevolg van de aangetroffen slechte bouwtechnische kwaliteit een sloopbeslissing soms laat wordt genomen, dienen budgettaire modellen te worden ontwikkeld, waarin binnen goedgekeurde kaders op projectniveau zelfstandig beslissingen genomen kunnen worden.

4. In de stadsvernieuwinggebieden vindt budgetbewaking plaats op taakvelden. Budgetten zijn "taakstellend" en worden op kasgeldbasis toegekend. Gezien de chronische budgetoverschrijdingen op enkele taakvelden kan niet zozeer geconstateerd worden "dat het centrale budgetbeheer van POS onvoldoende heeft gewerkt" (zoals in het rapport van Berenschot wordt aangegeven), maar wel dat bewaking op taakvelden (met plm. 40 deelbudgetten) geen relatie heeft met bewaking van projectinspanningen. Er bestaat een (wellicht door het kasgeldstelsel en de eisen van rapportage en verslaglegging opgelegde) discrepantie tussen de financiële benadering per taakveld en de inhoudelijke (aantallen, m<sup>2</sup>, bestemmingen, kosten, opbrengsten, tekorten) benadering per actiegebied (en per project). In het MPS ontbreekt een financiële aansluiting tussen de budgettering in deel 1 en de inhoudelijke programma's uit deel 2. Volgens het rapport Berenschot ligt het ontbreken van betrouwbare financiële informatie met betrekking tot de actieprogramma's en de projecten hieraan mede ten grondslag.
5. In de stadsvernieuwing doet zich het verschijnsel voor dat, door het ontbreken van een financiële onderbouwing op projectniveau, het MPS meer een optelling van "wensenlijstjes" is dan een op enige hardheid gebaseerd meerjarenprogramma. De hiervoor aangegeven situatie is het "spiegelbeeld" van een meer wenselijke vorm, namelijk die van "contractmanagement". In dat geval zou, bijvoorbeeld op het niveau van projectgroepen, uitvoeringsplannen, of zelfs actiegebieden, de allocatie en verdeling van stadsvernieuwingsgelden plaats kunnen vinden op basis van contractafspraken vooraf, gebaseerd op budgettaire gegevens die op hun beurt gebaseerd kunnen zijn op uitvoerige nacalculaties. Binnen de gemeente Den Haag wordt onvoldoende beschikt over systematische informatie van aan projecten gekoppelde financiële en kwalitatieve informatie, van waaruit kengetallen en normen zouden kunnen worden ontwikkeld.

6. Uit de verrichte case-studies en de gehouden interviews komt naar voren dat de Haagse Raad in zijn besluitvorming onvoldoende vroegtijdig duidelijk maakt hoeveel geld men wenst te besteden aan de aanpak van bepaalde stedenbouwkundige problemen. Met andere woorden, er wordt door de Raad een onvoldoende helder kader geschapen waarbinnen de ambtelijke diensten bij hun werkzaamheden moeten blijven. Gemist worden vroegtijdige financiële uitspraken van de Raad die richtinggevend zijn voor het ambtelijk apparaat.

In het verleden hebben wethouders van deze ontoereikende kaderstelling gebruik gemaakt door het voeren van een beleid waarvan de financiële gevolgen onduidelijk waren. Aan een dergelijk beleid ligt een onvoldoende expliciet, mede op budgettaire consequenties gebaseerde politieke afweging ten grondslag. Een dergelijke gang van zaken heeft niet alleen geleid tot conflicten binnen het College van B&W, maar ook tot onduidelijkheden in het ambtelijk apparaat en tot financiële gevolgen op termijn die bezuinigingen en beleidsheroverwegingen onvermijdelijk maakten en de ruimte voor nieuw beleid aanzienlijk hebben ingekrompen. Dit laatste wordt thans nog aanzienlijk versterkt door beleidsveranderingen bij de Rijksoverheid, die niet alleen zelf krachtig bezuinigt (onder meer op het terrein van de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing), maar ook heel wat bezuinigingen afwentelt op de lokale overheid in het algemeen en de vier grote steden in het bijzonder.

7. In een aantal adviezen (Nota Stadsvernieuwing, Nota Berenschot) en interviews wordt gesproken over het leggen van een grotere budgetverantwoordelijkheid binnen de projectorganisatie (POS). Een dergelijke actie is tot mislukken gedoemd als niet eerst duidelijk wordt welke budgetverantwoordelijkheid wordt bedoeld. Betreft het hier de taakvelden uit het Stadsvernieuwingsfonds? Betreft het de verantwoordelijkheid voor de volledige grondexploitatie, de besteding van het kopkostenfonds?
8. Indien een budgetverantwoordelijkheid wordt gelegd bij de projectorganisatie, dient eerst duidelijk te worden op welke wijze in het MPS budgetten worden bewaakt (taakvelden, wijkplannen, buurtplannen, uitvoeringsplannen, (bouw-)projecten). Daartoe dient eerst een duidelijke hiërarchie van de verschillende stadsvernieuwingsactiviteiten en consistentie in besluitvormingstrajecten te worden bereikt.  
Bovendien dienen methoden en technieken te worden ontwikkeld om op planniveau budgetten te kunnen bewaken.  
Als aan de hier genoemde voorwaarden wordt voldaan, verdient het streven naar een grotere budgetverantwoordelijkheid binnen de projectorganisatie ondersteuning.
9. Buiten de stadsvernieuwingsgebieden vindt een directe afstemming plaats tussen de financiële exploitatie en de inhoudelijke benadering per project, of

plangebied, Aantallen, bestemmingen, m2 uitgifte, opbrengsten etc. worden met elkaar in verband gebracht. De ordening van kostengegevens volgens de STANG maakt ook de "tekorten" beter zichtbaar.

In het MPG wordt binnen de grondbedrijfsgebieden het financiële resultaat van de R.O.-inspanningen zichtbaar gemaakt. Omdat binnen de grondbedrijfsgebieden sprake is van compensatie van negatieve saldi door verevening van plannen met een positief resultaat, kan gesproken worden van kruissubsidiëring.

Er bestaat derhalve een veel kleiner verschil met de stadsvernieuwingsgebieden dan wel wordt aangenomen. Er is daarom niet veel aanleiding om het grote verschil in financieel regiem tussen stadsvernieuwingsgebieden en grondbedrijfsgebieden in stand te houden.

In de stadsvernieuwingsgebieden zou lering getrokken kunnen worden uit de volgende verschillen met de grondbedrijfsgebieden:

- verevening leidt tot de noodzaak van een gedetailleerd inzicht in de exploitaties van de verschillende projecten;
- verevening kan in verschillende jaren plaatsvinden; hiermee ontstaat niet de dwang die achter een kasgeldstelsel aanwezig is;
- verevening leidt tot de formulering van dezelfde normstellende uitgangspunten voor verschillende plannen;
- de term grondbedrijfsgebied indiceert een ruimtelijk herkenbaar gebied, waarop ruimtelijke en financiële gegevens worden verzameld, **en waarop wordt afgerekend.**

10. De stedenbouwkundige planvorming en de uitvoering van stedenbouwkundige plannen worden in de jaren negentig meer en meer bepaald door de relatie tussen gemeente en marktpartijen: publiek-private samenwerkingsvormen met ontwikkelingsmaatschappijen, beleggers, bouwondernemers, maar ook woningcorporaties.

Ontwikkelingsmaatschappijen zijn niet altijd gelukkig met de wijze waarop de gemeente Den Haag met hen omspringt. Zo bereikte de onderzoekers een klacht van een ontwikkelaar dat de gemeente plannen soms te gedetailleerd uitwerkt, waardoor er geen ruimte is voor een inbreng vanuit de marktsector. Deze ontwikkelaar klaagt ook over de wijze waarop de gemeente het instrument van de prijsvraag hanteert. De wijze waarop uit alternatieven een keuze wordt gemaakt, wordt niet door elk van de betrokkenen geaccepteerd. Daartegenover staat dat de door de gemeente Den Haag gevolgde procedure, waarin aan een aantal ontwikkelaars wordt gevraagd om een inhoudelijk voorstel te doen met de grondprijs als belangrijke variabele, ook aantrekkelijke kanten heeft. Er kan zo vermoedelijk van competitie en creativiteit worden geprofiteerd. In elk geval moet worden geconstateerd dat er bij sommige marktpartijen onduidelijkheden bestaat

over de wijze waarop de gemeente Den Haag omgaat met marktpartijen. Het lijkt verstandig deze werkwijze nog eens met marktpartijen te bespreken en de algemene gang van zaken tevoren goed vast te leggen om misverstanden te voorkomen.

11. Het MIS is niet de belofte geweest, die het bij de oorspronkelijke opzet in 1987 inhield. De inmiddels afgeslankte versie van het MIS lijkt beter te voldoen aan de behoeften van de dienst. De behoeften aan informatisering van het bedrijfsproces en de noodzaak om het informatiesysteem vervolgens te onderhouden, bleken niet op elkaar te zijn afgestemd.
12. De planning van de benodigde capaciteit laat vaak te wensen over. De planbaarheid van capaciteit is, gegeven de onontkoombare dynamiek van de maatschappelijke processen, echter gering. Het ontbreekt aan een systematische ontwikkeling van kengetallen, bijvoorbeeld ten aanzien van deelactiviteiten. Een van de aspecten hiervan is het ontbreken van een eenduidige eenheid (in het MIS worden plantype, planfiguur, naam van het plan, naam van het plangebied, werksoort als 'drager' van het capaciteitscijfer door elkaar gebruikt; het resultaatgebied uit de meest recente versie van het MIS lijkt hiervoor een te globale noemer).



---

## NAAR EEN NIEUWE STEDEBOUWKUNDIGE PLANVORMING

### 6.1 Inleiding

De analyse van het Haagse planvormingsstelsel heeft geleid tot een groot aantal kanttekeningen, zowel bij de juridisch-bestuurlijke als bij de financieel-organisatorische aanpak van de planvorming. Planvorming heeft daarbij een ruime betekenis meegekregen. Niet alleen wordt de aandacht gericht op het strikt stedenbouwkundige of ruimtelijke deel van de planvorming. Ook is aandacht gegeven aan (grond-)exploitatie, volkshuisvesting en verwerving. Onderzocht is op welke wijze er planhiërarchie aanwezig is en in hoeverre verschillen te onderkennen zijn tussen stadsvernieuwing en niet-stadsvernieuwing. Verder is het cyclische karakter van plannen benadrukt: probleemanalyse, beleidsformulering, ontwikkeling van het plan, en tenslotte uitvoering en tussentijdse planwijziging, herformulering van uitgangspunten etc.

Een plan is in sommige gevallen beperkt tot een beeld, een schets, een studie, dan weer betreft het een planning, een visie, een stedenbouwkundige verleiding met details en kleur in concurrentie met andere "plannen".

Het plan houdt echter soms meer in: het biedt een basis voor rechtsbescherming, geeft een basis voor overig sectoraal beleid, biedt randvoorwaarden voor investeerders, geeft een basis voor onteigening, planschadevergoeding, het vormt een instrument voor openbare meningsvorming ten aanzien van voorgenomen beleid etc.

Het zal van de beleidsformulering afhangen voor welk plantype, welk kaartbeeld, welke voorschriften en hoeveel men kiest, en voorts hoe gedetailleerd men een plan wil uitwerken en of men een globaal eindbestemmingsplan en een beschrijving in hoofdlijnen wil toepassen of niet. Het hangt van het beleid af of een plan elementen van uitvoering in zich draagt. En er zal allereerst duidelijkheid moeten bestaan over de vraag wat bestuurders met een gebied voornemens zijn, voordat over het operationaliseren nagedacht kan worden.

In paragraaf 6.2 zal allereerst worden aangegeven welke mogelijkheden tot vernieuwing van stedenbouwkundige planvorming ontstaan zijn door de herziening van de WRO. Het is op zijn plaats om in dit hoofdstuk aan de herziene



WRO aandacht te besteden, omdat deze wet nu mogelijkheden biedt voor snellere, flexibeler en globalere planvorming - belangrijke thema's uit de cases van dit onderzoek.

Vervolgens zullen in paragraaf 6.3, specifiek voor de Haagse stedenbouwkundige planvorming, aanbevelingen worden geformuleerd van juridisch-bestuurlijke aard. In paragraaf 6.4 volgen aanbevelingen voor de financieel-organisatorische aanpak van de planvorming, waarna in par. 6.5 aandacht wordt besteed aan de coördinatie van het juridische, het financiële, het organisatorische en het bestuurlijke spoor.

## **6.2 Mogelijkheden tot vernieuwing van stedenbouwkundige planvorming op basis van de WRO 1985**

### **Structuurplan**

De WRO/Bro 1985 heeft, in vergelijking met de WRO/BRO 1965, de eisen voor het structuurplan verlicht. De eisen die de WRO 1965 en het BRO 1965 aan het structuurplan stelden, werden door veel gemeenten als te zwaar ervaren. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, leidde dit ertoe, dat veel gemeenten 'uitweken' naar 'structuurschetsen' en 'structuurvisies' met wel dezelfde functies als het wettelijke structuurplan, maar zonder het volgen van de wettelijke procedure. Nu met de WRO en het Bro 1985 de eisen zijn verlicht, ligt het meer dan voorheen in de rede om over te gaan tot het maken van een structuurplan. De voordelen van het werken met het 'officiële' structuurplan zijn gelegen in zijn rechtsgevolgen: bij een structuurplan voor het gebied binnen de bebouwde kom mag het voorbereidingsbesluit maximaal twee jaar duren. Bovendien kan het voorkeursrecht worden gevestigd in gebieden die in het structuurplan zijn aangewezen voor stads- en dorpsvernieuwing.

### **Bestemmingsplan**

Alhoewel de WRO 1965 de mogelijkheid bood tot het maken van globale bestemmingsplannen, bleven er knelpunten bestaan. Met name de lange duur van de procedure van totstandkoming van een bestemmingsplan en het gebrek aan flexibiliteit van het bestemmingsplan werden als knelpunt ervaren. De WRO 1985 kent veel 'soepelheidsbepalingen': uitwerking (art. 11), wijzigingsbevoegdheid (art. 11), voorlopige bestemmingen (art. 12), vrijstelling (art. 15) en delegatie tot nadere regelgeving (art. 15). Bovendien geldt nog steeds de mogelijkheid tot incidentele aanpassing door middel van vrijstelling en anticipatie (art. 19 WRO jo. 50 Woningwet).

Aan deze instrumenten is in het nieuwe Bro nog de mogelijkheid toegevoegd om in het plan de hoofdlijnen te beschrijven van de wijze waarop de in het plan aangegeven doeleinden zullen worden nagestreefd: de zogenaamde **beschrijving in hoofdlijnen**. Deze beschrijving in hoofdlijnen geeft de mogelijkheid om het normatieve bestemmingsplan te voorzien van een meer beleidsmatig element. De beschrijving kan zowel betrekking hebben op de inhoud van het plan als op



de organisatie. Zo is het mogelijk dat de gemeente in een beschrijving in hoofdlijnen aangeeft dat de gestelde doelen in overleg met private partijen zullen worden verwezenlijkt. Over de praktische effecten van de beschrijving in hoofdlijnen wordt overigens verschillend gedacht. De minister van VROM is naar aanleiding van de eerste fase van de evaluatie van de werking van de vernieuwde WRO positief gestemd (Alders, 1990). Van Zundert (1990) daarentegen meent dat de beschrijving in hoofdlijnen in de bestuurspraktijk tot dusverre tot niets heeft geleid.

De mogelijkheid om globale stedenbouwkundige plannen te maken is in de herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening verruimd, door de introductie van het **globale eindplan** naast het globale uit te werken bestemmingsplan. Een globaal bestemmingsplan moet in principe worden uitgewerkt voordat het kan worden uitgevoerd. De uitwerking moet een formele procedure doorlopen die in de WRO is vastgelegd. Het globale eindplan kan daarentegen direct -zonder uitwerkingsplan ex art. 11- worden uitgevoerd: de vereiste vergunningen kunnen op basis van het globale eindplan worden verleend. Het voordeel is dat het volgen van tijdrovende uitwerkings- of anticipatieprocedures achterwege kan blijven.

In de bestuurspraktijk komt het voor dat gemeenten de sturingsmogelijkheden van een globaal eindplan vergroten door het ontwikkelen van 'inrichtingsplannen' of 'toetsingsplannen' bij het globale eindplan. Deze inrichtingsplannen zijn geen uitwerkingsplannen ex art. 11 WRO (die horen immers bij een uit te werken bestemmingsplan), en doorlopen ook niet de procedure van art. 11, maar hebben wel dezelfde opzet en rechtsgevolgen. Het inrichtingsplan wordt daartoe gekoppeld aan een bouwverbod: het is verboden te bouwen anders dan in overeenstemming met een door burgemeester en wethouders vast te stellen inrichtingsplan. Het inrichtingsplan is een puur gemeentelijke aangelegenheid; het plan wordt niet door GS goedgekeurd.

De combinatie van een globaal eindplan en een inrichtingsplan is sterk omstreden. In juridische vakliteratuur wordt verdedigd dat de constructie als buitenwettelijk moet worden beschouwd (De Vries, 1990). Daarbij wordt onder meer gesteld dat het inrichtingsplan materieel een uitwerkingsplan ex art. 11 is, maar dat de goedkeuringseis van GS wordt ontdoken. Deze discussie zal nog moeten worden beslecht.

### **Stadsvernieuwingsplan**

Het opnemen van een beschrijving in hoofdlijnen in de planvoorschriften is uiteraard niet alleen mogelijk bij het bestemmingsplan, maar ook bij het stadsvernieuwingsplan. In de beschrijving kunnen onder andere de intenties van publiek-private samenwerking bij verwezenlijking van (onderdelen van) het plan worden verwoord. Zoals reeds in hoofdstuk 2 aangegeven, geeft het stadsvernieuwingsfonds gemeenten veel vrijheid middelen in het kader van publiek-private samenwerkingsprojecten te besteden.

### 6.3 Juridisch-bestuurlijke aanbevelingen voor de Haagse stedenbouwkundige planvorming

Volgend uit de analyse van het Haagse planvormingsstelsel in hoofdstuk 5 van dit rapport, en aansluitend bij de in deze paragraaf uiteengezette mogelijkheden voor vernieuwing van stedenbouwkundige planvorming, worden hieronder een aantal aanbevelingen van juridisch-bestuurlijk karakter voor de Haagse stedenbouwkundige planvorming geformuleerd.

1

Het verdient aanbeveling voor de gemeente Den Haag om te overwegen consequenter te gaan werken met structuurplannen.

Een structuurplan voor het gemeentelijk gebied van Den Haag bevordert de samenhang in het ruimtelijk beleid van het gemeentebestuur en vormt een ankerpunt voor bestemmingsplannen op een lager schaalniveau. Het verwerken van VINEX-beleidslijnen in de gemeentelijke en regionale planontwikkeling maakt dat juist nú de ontwikkeling van een structuurplan geïndiceerd is.

De WRO en het Bro 1985 hebben de eisen voor het structuurplan verlicht, zodat er minder noodzaak is uit te wijken naar substituten. De voordelen van het 'officiële' structuurplan zijn onder meer gelegen in zijn rechtsgevolgen: bij een structuurplan voor het gebied binnen de bebouwde kom mag het voorbereidingsbesluit maximaal twee jaar duren. Bovendien kan het voorkeursrecht worden gevestigd in gebieden die in het structuurplan zijn aangewezen voor stads- en dorpsvernieuwing.

Een heel andere overweging om te overwegen om te gaan werken met structuurplannen is gelegen in de "Gemeenschappelijke regeling inzake de versterking van de bestuurlijke positie van de gemeente 's-Gravenhage" (1989). In deze regeling tussen de provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag wordt bepaald dat een structuurplan (evenals een daarmee vergelijkbare nota) in aanmerking komt voor de status van uitwerkingsplan van het streekplan van de provincie Zuid-Holland voor dit gebied. Een laatste hier te noemen voordeel van structuurplannen is hierin gelegen, dat structuurplannen in combinatie met bestemmings- en stadsvernieuwingsplannen de mogelijkheid geven om individuele projecten onderling af te wegen.

2

Het verdient aanbeveling om bij de uitwerking van stadsvernieuwings- en bestemmingsplannen het uitvoeringsplan en het uitwerkingsplan ex art. 11 WRO aan elkaar te koppelen dan wel te integreren.

In de huidige situatie zijn beide planfiguren volgtijdelijk ten opzichte van elkaar gerangschikt, terwijl ze beide het zelfde stedenbouwkundige probleem betreffen. De consequentie van deze werkwijze is dat er twee maal besluitvorming over het zelfde stedenbouwkundige probleemgebied plaatsvindt: een keer besluitvorming door burgers en Raad bij het uitvoeringsplan, en een keer besluitvorming door burgers en B&W/Raad over het uitwerkingsplan ex art. 11 WRO. Zoals in

hoofdstuk 5 reeds werd geconcludeerd, gaat deze werkwijze gepaard met inefficiëntie: lasten in de zin van tijd, geld en energie voor het ambtelijk apparaat, politici en bij het plan betrokken burgers.

Het verminderen, dan wel opheffen, op dit punt van de scheiding tussen de programmatische lijn en de juridische lijn, komt de efficiëntie van de Haagse planvorming ten goede.

3

Het verdient aanbeveling dat de Haagse Raad meer stuurt op hoofdlijnen, dan dat hij zich bezighoudt met gedetailleerde plannen als uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige randvoorwaarden. Een dergelijke aanbeveling geldt ook het College van B&W.

In de huidige situatie wordt de Raad relatief zwaar belast met allerlei stedenbouwkundige plannen. Beleidsplannen, stedenbouwkundige randvoorwaarden en uitvoeringsplannen worden aan de Raad en de Commissie Stadsvernieuwing voorgelegd. De efficiëntie van het planvormingsproces is erbij gebaat als de Raad als regel niet wordt belast met plannen, als die plannen passen binnen reeds eerder door de Raad gefiatteerde algemenere stedenbouwkundige plannen. Slechts wanneer de Raad het als zijn wens te kennen geeft, worden de gedetailleerdere plannen aan hem voorgelegd. Op dit punt zou de Raad enige zelfbeheersing sieren.

Overigens hoeven Raad en B&W het 'opgeven' van de goedkeuring van 'lagere' stedenbouwkundige plannen niet als een definitief verlies te ervaren. Op grond van de Woningwet en de Wet Arob is de kans immers reëel dat het gemeentebestuur in een later stadium op bouwvergunningniveau weer met de planvorming geconfronteerd worden. B&W verlenen de bouwvergunning. Tegen weigering van de bouwvergunning kan de aanvrager beroep instellen bij de Gemeenteraad. En tegen verlening van de bouwvergunning kunnen derdenbelanghebbenden een bezwaarschrift indienen bij B&W.

4

Het verdient aanbeveling, ter voorkoming van gedetailleerde bestemmingsplannen die na kortere of langere tijd toch weer met behulp van vrijstellingen en anticipaties doorbroken worden, om duidelijk de preliminaire vraag te stellen: wat wil de gemeente sturen en hoe ver wil de gemeente dit sturen?

Zoals eerder in deze paragraaf aangegeven, zijn de flexibiliteitsmogelijkheden van het bestemmingsplan met de wijziging van de WRO toegenomen. Door middel van uitwerkingsplannen en/of beschrijvingen in hoofdlijnen kan in het algemeen toch nog voldoende sturende kracht van het plan uitgaan. Van de flexibiliteit kan gebruik worden gemaakt om veelvuldig gebruik van vrijstellingen en anticipaties terug te dringen. Het gebruik van flexibeler plannen vergroot de efficiëntie van het planvormingsproces als hierdoor tijdrovende vrijstellings- en anticipatieprocedures achterwege kunnen blijven.

Overigens sluit deze aanbeveling niet alleen aan bij de wens van de wetgever (herziening WRO/Bro) om het artikel 19-gebruik terug te dringen, en bij de

wens van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland, maar ook bij de trend in de jurisprudentie van de Raad van State ten aanzien van artikel 19 WRO. Uit recente jurisprudentie blijkt dat de Raad eerder dan voorheen overgaat tot schorsing van op grond van art. 19 WRO en 50 WW verleende bouw- en aanlegvergunningen. Met andere woorden: de mogelijkheden om van de anticipatie-procedure gebruik te maken zijn door de afdeling rechtspraak van de Raad van State beperkt (vgl. de noot van N.S.J. Koeman bij Wnd. Vz. afdeling rechtspraak Raad van State, 21 juni 1990, *Bouwrecht* 1990, blz. 916).

5

Het verdient aanbeveling dat de gemeente haar voorkeur voor informele (niet-wettelijke) planvormen heroverweegt. Hiermee is overigens niet gezegd dat voor elk stedenbouwkundig probleem een wettelijk plan (bestemmingsplan of stadsvernieuwingsplan) gemaakt zou moeten worden. Aan de planvorming gaat immers de vraag vooraf, of überhaupt tot planvorming in relatie tot dit stedenbouwkundige probleem moet worden overgegaan.

Het structuurplan-nieuwe stijl en het globale eindbestemmingsplan bieden adequate mogelijkheden voor het inzetten van een juridisch instrument zonder de in het verleden vrijwel onvermijdelijke bureaucratische overkill. Zowel interne als externe betrokkenen zullen zich bij het toepassen van deze instrumenten tot het uiterste moeten beheersen, en moeten proberen de natuurlijke toetsings-, detaillerings- en verdragingsneigingen koelbloedig te onderdrukken.

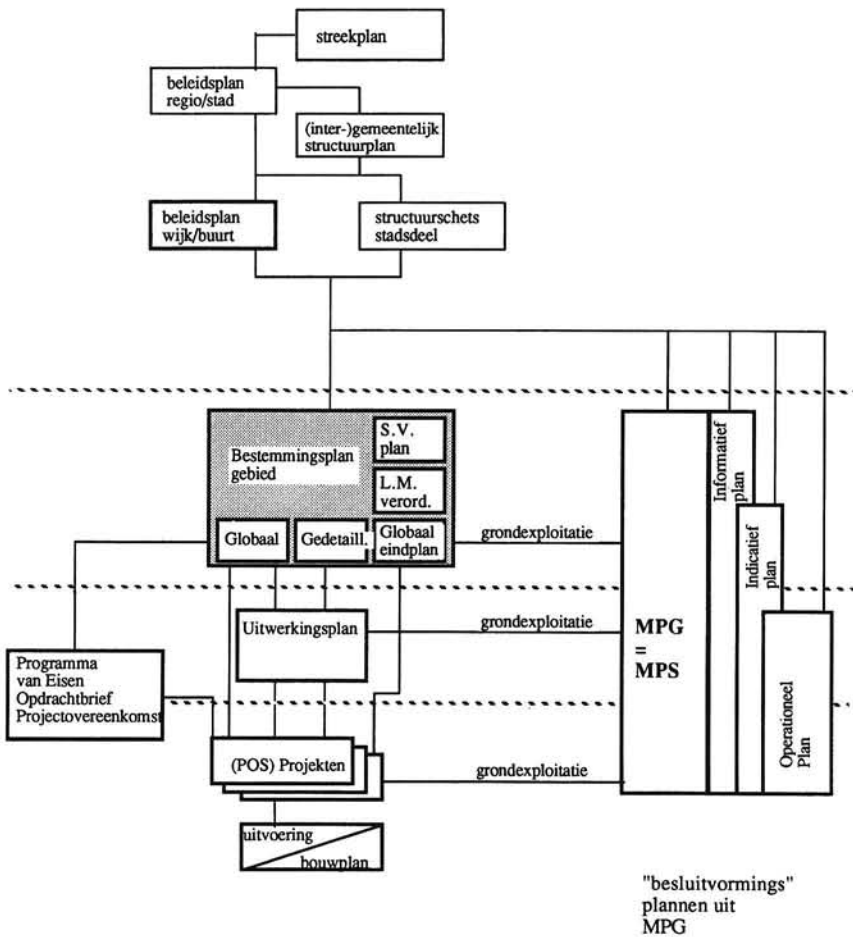
Als thans in de huidige Haagse situatie wordt gewerkt met WRO-planfiguren, komen die veelal achteraf: eerst wordt een stedenbouwkundig plan gemaakt, later vindt de juridische vertaling daarvan plaats. Er is op deze wijze niet excessief veel ambtelijke capaciteit gemoeid met het maken van een bestemmingsplan, maar door het volgende karakter van het bestemmingsplan treden efficiëntieproblemen op. Doordat het bestemmingsplan vaak wordt gebruikt als dekking achteraf, krijgt het een ondergeschikte betekenis bij de gemeente en bij burgers. De waarde van het bestemmingsplan blijft zo achter bij de mogelijkheden.

Een prominentere plaats voor bestemmings- en stadsvernieuwingsplannen doet meer recht aan de mogelijkheden van deze plannen, waaronder:

- de democratische procedure;
- de relatief grote rechtszekerheid;
- de juridische betekenis c.q. relatief grote sturende kracht. Het bestemmingsplan of stadsvernieuwingsplan geeft de gemeente de beschikking over een juridisch bindend plan, waarvan de inhoud met een hoge mate van autonomie door de gemeente wordt bepaald.

Dit laatste punt wordt nog versterkt door de beperkte invulling van de provinciale goedkeuringstoetsing. Weliswaar heeft de provincie de goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot vastgestelde bestemmings- en stadsvernieuwingsplannen, maar -op grond van de Gemeenschappelijke regeling inzake de versterking van de bestuurlijke positie van de gemeente 's-Gravenhage (1989)- blijft de inhoudelijke beoordeling beperkt tot een marginale toetsing. Deze marginale toetsing houdt in, dat Gedeputeerde

**Afbeelding 6.1 Naar een hiërarchisch stedenbouwkundig planvormingsstelsel in Den Haag**



Staten alleen nagaan, of er in het voorgestelde bestemmings- of stadsvernieuwingsplan sprake is van strijdigheid met de in het streekplan opgenomen structuurbepalende elementen c.q. de uitwerking daarvan in het structuurplan. Het is gewenst dat G.S. conform deze intentie bij de toetsing van bestemmings- en stadsvernieuwingsplannen een uiterste terughoudendheid betracht;

- de integratiemogelijkheden voor andere stedenbouwkundige plannen. Zoals in aanbeveling 2 aangegeven, bestaan er mogelijkheden om het uitvoeringsplan te integreren in het uitwerkingsplan van een bestemmings- of stadsvernieuwingsplan. Bij een relatief gedetailleerd bestemmings- of stadsvernieuwingsplan hoeft er helemaal geen uitvoeringsplan meer gemaakt te worden. Ook voor stedenbouwkundige randvoorwaarden geldt dat die in voorkomende gevallen in een bestemmings- of stadsvernieuwingsplan opgenomen kunnen worden.

6

Het verdient aanbeveling aan de plannersomgeving duidelijk te maken wanneer een plan wordt gestart. Dit kan door een startnotitie vanuit B&W met informatieplicht aan de Raadscommissie RO (zie afb. 6.1).

In een dergelijke startnotitie zou het doel van de planontwikkeling, het hiërarchisch kader, het geplande beslag op menskracht en middelen en de plaats van het plan in de planning van het MPS of MPG dienen te worden aangegeven.

7

Het verdient aanbeveling de "gereedschapskist" van planningsinstrumenten, in de zin van planinhoud, terminologieën en plangrenzen sterk te beperken. Het verdient onder meer aanbeveling om thans niet-formele plannen beter in te bedden in formeel-juridische procedures. Het assortiment van planfiguren dient breed te blijven: van geval tot geval moet de juiste planfiguur worden bepaald. Aanbevolen wordt de formeel-juridische structuur van het bestemmingsplan vaker te gebruiken om thans nog niet-formele procedures vorm te geven. Zowel het vooronderzoek als de "Toelichting" bij het bestemmingsplan zijn uitstekend geschikt om als structurend element van planvorming te dienen.

8

Het verdient aanbeveling het onderscheid tussen stadsvernieuwing en niet-stadsvernieuwing te relativeren en te beperken.

Deze aanbeveling heeft in de eerste plaats betrekking op het verschillende regiem van planning en bewaking van grondexploitatiegegevens in MPS en MPG. Het is niet denkbeeldig dat het stadsvernieuwingsfonds zoals wij dat in de huidige vorm kennen, in de (verre) toekomst zal verdwijnen. In dat geval is een ineenschuiven van MPS en MPG aan de orde (zie afb. 6.1). Op het heroverwegen van (niet-wettelijke) informele planvormen wordt elders in deze aanbevelingen ingegaan. Deze planvormen treffen wij met name in de niet-stadsvernieuwinggebieden aan.



9

Het verdient aanbeveling meer aandacht te besteden aan de hiërarchische samenhang van de verschillende plannen.

De strekking van deze aanbeveling is niet dat binnen de gemeente Den Haag een grote activiteit ontplooid zou moeten worden om een reeks van nieuwe plannen te ontwikkelen op allerlei planniveaus. De strekking is wel dat niet met een grote mate van frequentie, en niet afgedekt door bestuurlijke besluitvorming, de plannen op een lager niveau om de haverklap leiden tot een amendering en uiteindelijk ondermijning van plannen op een hoger niveau.

Problemen met betrekking tot hiërarchie treffen wij ook aan in de ordening van plangebieden, de grenzen van plannen, de grenzen met betrekking tot grondexploitatie, de tenaamstelling van plannen, de "optelling" van plannen tot nieuwe plannen en planoverzichten, kortom in de classificatie van plangebieden en de planadministratie. Het verdient dan ook aanbeveling een soort "stedebouwkundige modulaire coördinatie" te introduceren en de POS-administratie, het MIS, de grondexploitatie-administratie en de stedebouwkundige en juridische plangrenzen beter op elkaar te laten aansluiten.

10

Het verdient aanbeveling op planniveau meer aandacht te schenken aan het cyclische karakter van plannen. De meeste planfiguren geven geen eindbeeld weer, maar een programma, een ontwikkelingsruimte. Programma's kunnen slechts voor een deel worden uitgevoerd, subsidies kunnen worden gewijzigd, marktomstandigheden voor woningen of bedrijven kunnen veranderen, etc. Het is mogelijk dat het plangebied en de titulatuur na verloop van tijd een geheel andere inhoud moeten dekken.

11

De gemeente dient aandacht te besteden aan een verdere stroomlijning van de interne procedures met betrekking tot informatie en besluitvorming. Vermeden moet worden dat voor elk voorstel uitgebreide advisering van een groot aantal diensten nodig is. Wanneer een meer informele procedure ontwikkeld kan worden om informeel met de Raadscommissie van gedachten te wisselen, kan een groot aantal maanden overlegtijd geschrapt worden.

12

De gemeente Den Haag dient een oplossing te vinden voor twee tegenstrijdige opvattingen die blijkbaar leven: de Raad wordt te laat betrokken bij de discussie met betrekking tot stedebouwkundige planvorming en anderzijds: de Raad beslist teveel op detailniveau, de Raad bemoeit zich met stedebouw op het niveau van het bouwplan. De oplossing is een actieve betrokkenheid van de Raad bij het vaststellen van strategische hoofdlijnen, en een verdere delegatie van beslissingen ter uitwerking van deze hoofdlijnen.

13

De gemeentelijke betrokkenen dienen zich te realiseren dat het resultaat van stedenbouwkundige planvorming gewoonlijk niet op bouwplanniveau bewaakt kan worden. Erkenning van dit principe maakt het mogelijk een duidelijker besluitvormingsstructuur aan te brengen en mandatering en delegatie beter te definiëren.

14

Het verdient aanbeveling de planfiguur "stedenbouwkundige randvoorwaarden" te laten vervallen.

Indien voor of namens de gemeente inhoudelijke aspecten voor een bepaald plangebied moeten worden ingebracht, dient meer gedacht te worden aan een "programma van eisen", een opdrachtbrief, of een projectovereenkomst. De bevoegdheid kan gelegd worden bij B&W, met bijvoorbeeld een meldingsplicht aan de desbetreffende Raadscommissie, en de uitvoering bij de portefeuillehoudende wethouder.

Stedenbouwkundig-ruimtelijke aspecten kunnen hiervan mede deel uitmaken.

De plannen van woningbouw-contingenten, de toedeling van kopkosten, de grondexploitatie, de toedeling van middelen uit het Stadsvernieuwingsfonds, zouden de grenzen dienen te volgen van het plangebied waarop het programma van eisen betrekking heeft.

15

Het verdient aanbeveling in die gebieden waarin sprake is van tijdrovende en gecompliceerde toetsingsprocedures, dan wel een overmaat aan anticipatieprocedures als gevolg van de gedetailleerdheid van de bestemmingsplannen, zowel de plandoelen als de ontwikkelde instrumenten te heroverwegen. In een aantal gevallen kan het aanbeveling verdienen bestemmingsplannen door middel van "reparatiewetgeving" bij voorkeur met behulp van het globale eindplan een face-lift te geven en een selectievere sturing van stedelijke processen na te streven.

16

Al met al kan een 'andere' bredere benutting van de structuur van bestemmings- of stadsvernieuwingsplannen bijdragen tot effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimering van de planvorming.

Per buurt of wijk (en soms delen daarvan) heeft men in het algemeen de keuze uit vier planfiguren: leefmilieuverordening, gedetailleerd bestemmingsplan (of stadsvernieuwingsplan), globaal uit te werken bestemmingsplan en globaal eindplan (zie afb. 6.1). Niet is op voorhand één planvorm aan te wijzen als zijnde de meest effectieve planvorm voor Den Haag. Of planvorming überhaupt de aangewezen weg is, en zo ja, welke planvorm in concreto aangewezen is, hangt af van de mogelijkheden en wenselijkheden van de gemeentelijke overheid om te 'sturen'. Hiermee willen we duidelijk maken dat niet 'standaard' voor planvorming gekozen moet worden. Wordt wel bewust voor planvorming



gekozen, dan draagt de keuze van de juiste planvorm bij tot effectieve stede-  
bouwkundige planvorming:

- *leefmilieuverordening*: geïndiceerd als tijdelijke figuur, met name in gebieden waar een conserverend beleid wordt gevoerd. De gemeente Den Haag maakt van deze planfiguur opmerkelijk weinig gebruik;
  - *gedetailleerd bestemmingsplan*: deze planfiguur genoot in het verleden alom populariteit, maar is sinds de jaren tachtig sterk op zijn retour. Bij plannen die een korte looptijd hebben en waarbij de gemeente klemmende redenen meent te hebben om gedetailleerd te sturen, kan deze planfiguur ook in de komende jaren in aanmerking komen, maar als algemeen toe te passen aanpak is deze planfiguur weinig aantrekkelijk;
  - *globaal uit te werken bestemmingsplan*: qua flexibiliteit is deze planfiguur superieur boven het gedetailleerd bestemmingsplan. Als de gemeente bij de uitwerking van het globale plan wil kunnen sturen, is deze planfiguur geïndiceerd. Via een uitwerkingsplan ex art. 11 WRO zijn deze sturingsmogelijkheden ruimschoots aanwezig;
  - *globaal eindplan*: dit recente alternatief wordt met enige nadruk onder de aandacht gebracht van de Haagse betrokkenen. Ook deze planfiguur is flexibel, maar hierbij ziet de gemeente af van een nadere sturing via het plan, omdat geen uitwerkingsplan is vereist.
- Een globaal eindplan hoeft wat rechtszekerheid of verwervingsmogelijkheden betreft, niet onder te doen voor andere bestemmingsplanvormen. Evenmin is de reikwijdte van het globaal eindplan beperkt tot 'beheersituaties'. De gemeente Rotterdam koos voor de Kop van Zuid het globaal eindplan als planfiguur.

Wat onteigeningsmogelijkheden op grondslag van een globaal eindplan betreft, kan het volgende worden opgemerkt. Nadat de Rijks Planologische Dienst had aangegeven dat met behulp van een beschrijving in hoofdlijnen/plantoelichting/afzonderlijk raadsbesluit de nodige duidelijkheid ten behoeve van een onteigening op basis van een globaal eindplan verschaft kan worden (vgl. Ministerie van VROM, 1989, blz. 30), lijkt ook de jurisprudentie zich in dat spoor te voegen (vgl. de jurisprudentie genoemd in De Haan et al., 1990, blz. 137).

#### 6.4 Aanbevelingen voor de financieel-organisatorische aanpak van de planvorming

1. Het verdient aanbeveling de financieel-organisatorische aanpak in de stadsvernieuwingsgebieden geleidelijk los te maken van het kasgeldstelsel, bijvoorbeeld door het deel "eigen middelen" van de gemeente meer als een fonds te gaan beschouwen. Het verdient aanbeveling het systeem van bewaking op taakvelden in het Stadsvernieuwingsfonds te integreren met de gebruikelijke systematiek van grondexploitatie in de grondgebruiksgebieden.

2. Het verdient aanbeveling een goede gebiedsadministratie op te zetten die strookt met plangrenzen, planhiërarchie, POS-administratie, MIS-administratie etc.  
Een dergelijke gebiedsadministratie die als kleinste eenheid een Basiseenheid Grondexploitatie kent, kan op den duur leiden tot een groter inzicht in nacalculatiegegevens en daardoor informatie bieden voor de vaststelling van budgetten voor toekomstige plannen.
3. Het verdient aanbeveling de financiële onderbouwing op projectniveau, zowel voor de bouwkosten (kopkosten), als de kosten voor parkeren, respectievelijk de kosten voor investeringen in de woonomgeving, meer modelmatig en minder aan de hand van concrete uitwerkingen, aan opdrachtgevers te verstrekken. Dit houdt in dat het inzicht in de budgettaire ruimte eerder aan opdrachtgevers ter beschikking komt, de eisen minder gedetailleerd zullen kunnen zijn, de ruimte voor eigen beleid groter is, daarentegen de mogelijkheden tot veranderingen tijdens het proces niet of minder aanwezig zijn. Een dergelijke werkwijze vermindert sterk de bestuurlijke en ambtelijke controle.  
De opbouw van normen en kengetallen vergt echter nog veel aandacht.
4. Het verdient aanbeveling dat de Haagse Raad in zijn besluitvorming voldoende vroegtijdelijk duidelijk maakt hoeveel geld men wenst te besteden aan de aanpak van bepaalde stedenbouwkundige problemen. Er bestaat een behoefte binnen de ambtelijke diensten aan richtinggevende kaders, waarbinnen de diensten bij hun werkzaamheden moeten blijven.
5. Het verdient aanbeveling, indien een grotere budgetverantwoordelijkheid wordt gelegd bij de projectorganisatie stadsvernieuwing, eerst duidelijkheid te verkrijgen over de wijze waarop de budgetten in de stadsvernieuwingsgebieden worden bewaakt (taakvelden of projectgebieden). Bovendien dienen methoden en technieken te worden ontwikkeld om op planniveau budgetten te kunnen bewaken.

## 6.5 Coördinatie tussen het juridische, financiële, organisatorische en bestuurlijke spoor

In afb. 6.1 is een suggestie gedaan voor een structuur van juridische planfiguren in een hiërarchische relatie. Het gaat echter niet alleen om het juridische spoor, maar ook om het financiële, organisatorische en bestuurlijke spoor, geïntegreerd met het juridische spoor (zie afb. 6.2).

### 1. Juridisch spoor

Gepleit wordt voor een meer hiërarchische structuur met - daar waar voor stedenbouwkundige planvorming wordt gekozen - een consequentere toepas-

sing van reguliere planfiguren van WRO en WSDV. Vooral aan een strategische inzet van een structuurplan en bestemmingsplannen is behoefte, waarbij de relatie met het financiële spoor nadrukkelijker moet worden gelegd. Voor een stuwmeer van voorlopig niet-uitvoerbare plannen dient te worden gewaakt.

## 2. Financieel spoor

Het financiële spoor wordt mede bepaald door het Rijksbeleid (bezuinigingen) en door het investerend vermogen van de particuliere sector. Het is verstandig om in de toekomst minder te verwachten van Rijkssubsidies en meer in te spelen op de mogelijke inbreng van woningcorporaties en marktpartijen. Het Meerjaren Programma Stadsvernieuwing en het Meerjaren Programma Grondbedrijf zijn in dit verband belangrijke beleidsdocumenten. Overwogen kan worden om in overleg te treden met grotere combinaties van ontwikkelingsmaatschappijen en institutionele beleggers om de spelregels in het verkeer tussen gemeente en marktsector kritisch te bezien zo nodig aan te passen en deze spelregels ondubbelzinnig tevoren vast te leggen.

## 3. Organisatorisch/management spoor

Conform de teneur van de aanbevelingen van Berenschot dient te worden gestreefd naar het delegeren van budgettaire en andere verantwoordelijkheden aan ambtenaren. Dit vereist een sturing van het gemeentebestuur (B&W en Raad) op hoofdlijnen. Een onbeperkte dienstverlening van REO en POS op verzoek van bewoners en andere belanghebbenden, past niet in een bestuurlijk adequaat ingebed management. Op dit punt zullen de spelregels moeten worden aangescherpt.

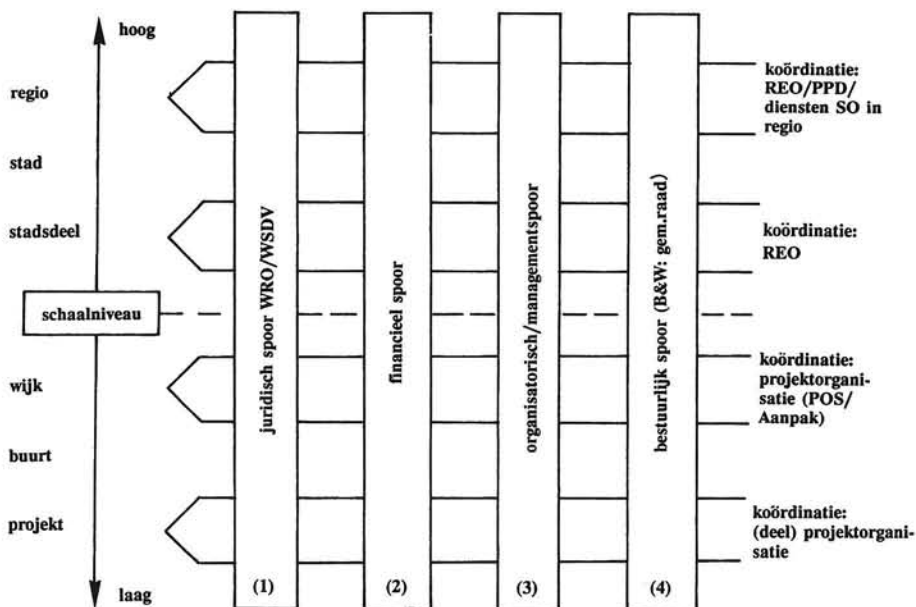
Aanbevolen wordt om ook buiten de stadsvernieuwingsgebieden een projectorganisatie à la POS toe te passen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen een beheer-projectorganisatie en een ontwikkelings-projectorganisatie.

In de gemeentelijke organisatie dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt in besluitvorming vanuit gemeentelijk (REO) en besluitvorming vanuit buurt/wijkoptiek (POS; AANPAK). Aan de besluitvorming op buurt/wijkniveau worden financiële randvoorwaarden gesteld, alsmede randvoorwaarden die zijn besloten in het hiërarchische juridisch-stedebouwkundige planvormingsstelsel.

## 4. Bestuurlijk spoor

Er zijn klachten over bestuurlijke bemoeienis op detailniveau, en inschakeling van de Gemeenteraad in een te laat stadium. Bovendien is er in het verleden herhaaldelijk sprake geweest van verschillen in bestuurlijke signalen en opmerkelijke beleidswijzigingen, waardoor de consistentie en de samenhang van de stedebouwkundige plannen op de proef worden gesteld. Een grote mate van consistentie van beleidsopvattingen binnen College en

**Afbeelding 6.2 Coördinatie tussen sporen**



Raad vergroot het sturend vermogen van het gemeentebestuur. Daaraan heeft het in het verleden te vaak ontbroken. Een meer strategische (selectieve) sturing van de stedenbouwkundige planvorming vergt een groter accent op planvorming op bovenwijks niveau, dan in het verleden het geval is geweest.

Het voorgaande vergt een gewijzigde bestuurscultuur, niet alleen bij de Gemeenteraad, maar ook bij de leden van het College van B&W. Het overleg op agglomeratieniveau (niet alleen met Wateringen, Rijswijk ZH, Voorburg en Leidschendam, maar ook met Delft en Zoetermeer) zal voor de stedenbouwkundige ontwikkeling van Den Haag meer en meer van strategisch belang zijn.

---

## HAAGSE STELLINGEN MET BETREKKING TOT DE STEDEBOUWKUNDIGE PLANVORMING GE-TOETST

### 7.1 Inleiding

Bij de start van het onderzoek zijn door mr P. Noordanus, ir H. Reijnen, resp. mw. ir E. Hylckama Vlieg en ir H. Meester hypothesen geformuleerd met betrekking tot de effectiviteit van de planvorming. Deze stellingen en hypothesen luiden als volgt.

#### a. Peter Noordanus (13 november 1990)

1. De plantypologie en planvormkeuze in Den Haag is meer een kwestie van ingesleten planningsrituelen en gewoontes dan een zaak van bewuste besluitvorming.
2. De koppeling tussen planning, financiering en uitvoeringsinstrumentarium is onvoldoende doordacht, zowel in algemene zin (planningssysteem) als bij concrete projecten (planvormkeuze).
3. De huidige onheldere planningsopzet leidt ertoe dat vraagstukken soms op de verkeerde momenten gepolitiseerd worden. Soms te vroeg, soms te laat.
4. Opschonen van planfiguren, een duidelijker planhiërarchie en bewuster omgaan met planvorming kan leiden tot een betekenisvolle efficiencyverbetering.
5. De metaplanning is onhelder doordat te leveren planproducten tevoren in onvoldoende mate zijn gedefinieerd en onvoldoende op te leveren personeelsinzet c.q. te maken planontwikkelingskosten zijn beoordeeld.

**b. Hans Reijnen (14 november 1990)**

1. Het planvormingsproces kan alleen dan op effectiviteit getoetst en gestuurd worden als tevoren helder geformuleerd wordt welke doelen (kwantiteit, kwaliteit) met welke middelen op welk moment bereikt moeten worden. De behoefte om (op die wijze) planmatig te werken is bij veel participanten in het proces (om zeer uiteenlopende redenen) gering. Dat zal blijken bij het opsporen van onderhavige documenten (c.q. de te houden interviews).
2. Er bestaat een soort wet van behoud van planning (& regulering), zij het met in de tijd verschillende "trends". De vergaande regulering uit de jaren '70 (gedetailleerde bestemmingsplannen, ontkantoring etc.) heeft afgedaan. Recent duikt naast het plan als onteigeningsinstrument de kwaliteitsrol van de overheid ("een welstandsparagraaf in bestemmingsplannen") op. Het wachten is op een (evt. etnische) werkgelegenheidsparagraaf, een emancipatieparagraaf en een sociale veiligheidsparagraaf. Omdat plannen langer (dan de trend) meegaan, leidt dat vaak tot omslachtige (en later onbegrepen) procedures.
3. Planvorming is een containerbegrip voor een zeer uiteenlopende reeks activiteiten, gericht op zeer diverse doelen.
4. De participatieve werkwijze die de gemeente vastgelegd heeft ("groene boek") dan wel snel geneigd is toe te zeggen brengt veel mechanismen in werking die leiden tot meer planvorming(swerk).
5. Een (t.o.v. de beschikbare capaciteit) overmaat aan plannen in de pijplijn leidt tot een versnippering van tijd en energie, tot een langlopend proces en daardoor tot ineffectiviteit. Of omgekeerd: geconcentreerd en snel werken leidt tot een hogere efficiency.
6. (Slothythese, tevens epiloog)  
Wie vaak z'n hersens pijnigt om tot verbetering van effectiviteit van de planvorming te komen zal niet zelden een associatie met stroop ervaren. De kunst is om (onder het motto "change the context") er niet door te waden, maar er vliegen mee te vangen.

**c. Elsbeth Van Hylckama Vlieg en Hans Meester (12 november 1990)**

Hypothese 1

De capaciteit die gemoeid is met de opstelling van de eerste versie van een plan valt in het niet bij de capaciteit die gemoeid is met de procedures daarna en de bijstellingen die daaruit voortvloeien. Verhogen van de efficiency moet dus niet

zozeer gezocht worden in de inhoud, maar in de procedure van plannen en het bijbehorende overleg.

#### Hypothese 2

"Stedebouwkundige randvoorwaarden" vormen een soort "contract" tussen partijen met tegenstrijdige belangen op basis waarvan een woningbouwvereniging of andere initiatiefnemer een project tot stand brengt. Zonder een dergelijk document zouden bij gerealiseerde bouwplannen in de stadsvernieuwing een groot aantal door de gemeente gewenste kwaliteiten niet zijn gehaald.

#### Hypothese 3

De discussie over het uitvoeringsplan dient binnen de projectgroep SV als een belangrijk middel om tot consensus te komen over wat er moet worden gedaan in een gebied. Is dit eenmaal bereikt, dan ontbreekt de prikkel om de Raad over het plan te laten beslissen op een tijdstip waarop dat nog zinvol is. Deze handelswijze is gebaseerd op een jarenlange ervaring van "marginale toetsing achteraf". Deze "toetsing achteraf" past in een volstrekt achterhaald model van "blueprint-planning". De politiek zou de consequenties van procesplanning moeten nemen.

#### Hypothese 4

Gemeten naar resultaten (aantallen woningen, bedrijven enz.) is de planvorming in de SV-gebieden aanzienlijk effectiever dan buiten de SV-gebieden in termen van ingezette mankracht. Deze effectiviteit wordt veroorzaakt door het leggen van een groter mandaat lager in de organisatie, een gebiedgerichte prioriteitstelling, consensus in grote lijnen over wat er moet gebeuren.

#### Hypothese 5

De grotere effectiviteit uit hypothese 4 wordt eveneens veroorzaakt door een aantal "standaard-rituelen" in de planvorming. Wijziging daarvan zal in het begin eerder meer werk vragen dan minder.

#### Hypothese 6

Meer dan in b.v. Amsterdam of Rotterdam hebben Haagse wethouders de neiging rechtstreeks in te grijpen op (onderdelen van) planprocessen als waren zij zelf projectleiders. Dit leidt op werkvloerniveau tot een slecht bestuurbaar proces met als gevolg efficiencyverlies.

#### Hypothese 7

Het huidige planvormingsstelsel is sterk opgehangen aan het idee dat de Raad toestemming moet geven om geld uit te geven. De financiële kant van stadsvernieuwingsplannen is echter nooit onderwerp van discussie in Raad of Commissie. Dit is dus een zinloos ritueel.



### Hypothese 8

Een beter proces levert een beter product, is een stelling die over het algemeen blijkt te kloppen, maar is ten opzichte van de planvorming nooit te toetsen, omdat het een vergelijking met meer onbekenden betreft: n.l. wat is een beter proces, en wat een beter product? Sterker nog, je weet pas dat het proces beter is geweest als het een goed product blijkt te hebben opgeleverd.

### Hypothese 9

Vaak wordt aan het begin van het proces onvoldoende teruggekoppeld naar het bestuur en hoe een product eruit moet zien. Veel interventies door de wethouder ROSV hadden hierdoor kunnen worden voorkomen.

### Hypothese 10

Het risico dat door de dienst onder handen genomen woningbouwplannen te maken krijgen met voortdurende aanpassing wordt nodeloos (en in ernstige mate) vergroot doordat hun planvormingsproces is onderworpen aan meervoudige coördinatie vanuit het C.P.O. ten behoeve van de contingentsbewaking zowel als vanuit gebiedsgebonden projectorganisaties, die hun eigen sturingscriteria hanteren.

In dit slothoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre het onderzoek deze hypothesen confirmeert, falsificeert, danwel in hoeverre het onderzoek niet leidt tot enige konklusie terzake.

De stellingen worden gerangschikt in de volgende rubrieken:

- a. planningsstelsel
- b. planfiguur
- c. planprocedures

## 7.2 Planningsstelsel

*"De plantypologie en planvormkeuze in Den Haag is meer een kwestie van ingesleten planningsrituelen en gewoontes dan een zaak van bewuste besluitvorming"* (Noordanus, 1).

In de notitie 'Naar een herziening van het planvormingsstelsel in stadsvernieuwingengebieden' (1986) is een weloverwogen keuze gedaan om het planvormingsstelsel aan te passen. Daarbij sloot men aan op een aanpak van de stadsvernieuwing van vóór 1985 (ISR-procedure) die sterk centralistische en formalistische trekken had. Dit planvormingsstelsel is vrij konsekvent toegepast, ook elders in de bebouwde kom buiten de stadsvernieuwingengebieden. Uit de interviews en case-studies blijkt echter dat in de praktijk vaak wethouders soleerden en een eigen stempel op plannen drukten, elkaar soms flink tegenspraken en de Gemeenteraad erg laat om een besluit vroegen. Bovendien was het planvormingsstelsel weinig hiërarchisch, en was het stelsel slecht toegesneden op publiek-private samenwerking. Stelling 1 van Noordanus is dus grotendeels juist.



*"Opschonen van planfiguren, een duidelijker planhiërarchie en bewuster omgaan met planvorming kan leiden tot een betekenisvolle efficiency verbetering"* (Noordanus, 4).

In de stedenbouwkundige planvorming zijn dublures geconstateerd tussen uitwerkingsplannen en uitvoeringsplannen, waarbij dezelfde problematiek twee keer achtereenvolgend vanuit verschillende optiek (stedenbouwkundig, resp. bouwproject) werd belicht. Hier zijn besparingen te boeken. Ook een deregulering van gedetailleerde stedenbouwkundige randvoorwaarden tot een startbrief die zich tot hoofdlijnen beperkt, kan de efficiency verhogen. Een duidelijke planhiërarchie wordt alom gemist. Het realiseren van zo'n hiërarchie vergt onder meer een herwaardering van het structuurplan als planfiguur, en een nadruk op strategische besluitvorming op basis van globale eindbestemmingsplannen, waarbinnen op wijk-, buurt- en projectniveau flexibele projecten en uitwerkingen worden gerealiseerd. Stelling 4 van Noordanus wordt geconfirmeerd.

*"De metaplanning is onhelder doordat te leveren planprodukten tevoren in onvoldoende mate zijn gedefinieerd en onvoldoende op te leveren personeelsinzet c.q. te maken planontwikkelingskosten zijn beoordeeld"* (Noordanus, 5).

Tussen de geraamde personeelsinzet en de feitelijke personeelsinzet blijken systematische verschillen te bestaan. De Dienst SOGZ (REO) onderschat te voren de personele gevolgen. Door ervaringen systematisch terug te koppelen en kengetallen te ontwikkelen kan de raming van de personeelsinzet worden verbeterd. Aan het coördineren van juridische, financiële en organisatorische sporen dient meer aandacht te worden besteed. Overigens blijft het tevoren exakt ramen van de personeelsinzet een hachelijke zaak, omdat de opstelling en de inzet van de direkt betrokkenen en b.v. de Gemeenteraad moeilijk kunnen worden voorspeld. Planprodukten worden tevoren veelal niet duidelijk gedefinieerd. Zelfs de doelen worden tevoren lang niet altijd geëxpliciteerd. Stelling 5 van Noordanus is grotendeels juist bevonden.

*"Planvorming is een containerbegrip voor een zeer uiteenlopende reeks activiteiten, gericht op zeer diverse doelen"* (Reijnen, 3).

Het onderzoek heeft betrekking op stedenbouwkundige planvorming, maar ook voor dit begrip gaat de konstatering van Reijnen op. In afb. 5.7 is het feitelijk funktionerende planvormingsstelsel in Den Haag weergegeven. Hieruit blijkt dat we met een veelkoppig monster te doen hebben. Stelling 3 van Reijnen is zonder meer juist. Ook in de toekomst zal deze stelling onverkort gelden. Dit laat de konklusie onverlet dat een betere structurering en fasering van het stedenbouwkundig planvormingsproces een nastrevenswaardig en realiseerbaar doel blijft.

*"Het planvormingsproces kan alleen dan op effectiviteit getoetst en gestuurd worden als tevoren helder geformuleerd wordt welke doelen (kwantiteit, kwaliteit) met welke middelen op welk moment bereikt moeten worden"*.

*De behoefte om (op die wijze) planmatig te werken is bij veel participanten in het proces (om zeer uiteenlopende redenen) gering. Dat zal blijken bij het opsporen van de onderhavige documenten (c.q. de te houden interviews)" (Reijnen, 1).*

Per planfiguur zijn aard en betekenis van de doelen verschillend. Sommige planfiguren zijn doelzoekend (b.v. deelstruatuurschets), andere zijn doelgericht (b.v. stedenbouwkundige randvoorwaarden). In de praktijk zijn doelen vaak niet geëxpliciteerd en zeker niet gekoncretiseerd. Op dit punt kan de stedenbouwkundige planvorming wel worden verbeterd.

De behoefte aan planmatigheid en beheersbaarheid is bij het College van B&W en bij de REO-dienstleiding duidelijk ontwikkeld. Men gaat financiële en inhoudelijke commitments aan, waarop men later wordt aangesproken. Bij marktpartijen (ontwikkelaar, belegger, uitvoerend bouwbedrijf, woningcorporatie) is deze behoefte ook groot. Men wil de gemeente als betrouwbare, berekenbare partner zien en wenst geen stoorzender bij eigen werkzaamheden. Men wil geen rigide planning die onvoldoende ruimte laat voor eigen keuzen en eigen beleid. In de planvormingsfase is de behoefte aan planmatigheid bij de overige betrokkenen zwak ontwikkeld. Er wordt onderhandeld en geschipperd, en zo'n proces leent zich slecht voor planning. Vooral in de doelzoekende fase van de planvorming moet men geen hoge verwachting hebben van de planmatige discipline van betrokkenen. Stelling 1 van Reijnen is grotendeels juist.

*"Het huidige planvormingsstelsel is sterk opgehangen aan het idee dat de Raad toestemming moet geven om geld uit te geven. De financiële kant van stadsvernieuwingsplannen is echter nooit onderwerp van discussie in Raad of Commissie. Dit is dus een zinloos ritueel (Van Hylckama Vlieg en Meester, 7).*

Deze stelling roept vragen op. Het grote probleem is dat de Raad wordt ingeschakeld om het fiat te geven aan de aanwending van budgetten, als de uitvoering is begonnen, c.q. een alternatief eigenlijk ondenkbaar is. Zo'n ritueel is inderdaad nogal zinloos. Anderzijds moet aan het budgetrecht van de Gemeenteraad zwaar worden getild. Dit budgetrecht moet echter niet zozeer tot uitdrukking komen aan het eind van de procesgang, maar in een eerder stadium, met name in relatie tot het MPS en het MPG. In het algemeen dienen tevoren financiële randvoorwaarden te worden geformuleerd, in het stadium waarin strategische keuzen worden gemaakt. Het kader van de gemeentebegroting, het stadsvernieuwingsfonds en de middelen van het Grondbedrijf leveren budgettaire randvoorwaarden op die tot discipline in de besluitvorming aanzetten. In het verleden is de budgettaire verantwoordelijkheid van de Gemeenteraad in het voortraject van stedenbouwkundige plannen verwaarloosd (het College van B&W overschreed willens en wetens de budgettaire grenzen onder het motto: Na ons de zondvloed), waardoor de budgettaire goedkeuring achteraf door de Raad een wassen neus werd. In dit licht bezien is stelling 7 van Hylckama Vlieg en Meester juist.

*"Een beter proces levert een beter produkt, is een stelling die over het algemeen blijkt te kloppen, maar is ten opzichte van de planvorming nooit te toetsen, omdat het een vergelijking met meer onbekenden betreft: n.l. wat is een beter proces, en wat een beter produkt? Sterker nog, je weet pas dat het proces beter is geweest als het een goed produkt blijkt te hebben opgeleverd" (Van Hylckama Vlieg en Meester, 8).*

De kwaliteit van een proces kan worden afgemeten aan de kwaliteit van het 'spel' en de kwaliteit van de 'knikers'. Het gaat ook in de stedenbouwkunde uiteindelijk om de knikers. Het kan best zijn dat een stroef, chaotisch spel leidt tot veel knikers, en een gestroomlijnde procedure tot een teleurstellende knikersscore. In de eerste fase van de groeikern-ontwikkeling van Zoetermeer verliep de procedure-sek gestroomlijnd, het resultaat is pover. De eerste jaren van de stadsvernieuwing verliepen overal chaotisch, de resultaten zijn vaak hoopgevend. Het lijkt zeer verstandig om de kwaliteit van de stedenbouwkundige planvorming niet primair af te meten aan de soeplesse van de procedures, maar aan de kwaliteit (meetprobleem!) van het resultaat. Bij wetenschappelijk onderzoek onderscheidt men de fasen van hypothesevorming (weinig spelregels, ongestructureerd) en de hypothesetoetsing (streng gereguleerd). In de stedenbouwkundige planvorming zou men sterker dan nu onderscheid kunnen maken in doelzoekende, oplossingszoekende fase en doelgerichte, op uitvoering gerichte fase. De doelzoekende fase mag enigszins chaotisch verlopen, zeker als er weinig consensus bij de start blijkt te bestaan. Belangrijk is hier vooral het democratisch gehalte van de besluitvorming. Als we eenmaal weten wat we willen, worden de teugels strakker aangehaald, en wordt de effectiviteit van de procedure-sek belangrijker.

Het eerste deel van stelling 8 van Van Hylckama Vlieg en Meester lijkt al met al aanvechtbaar (relatie tussen kwaliteit proces en kwaliteit produkt). Voor het overige is de stelling juist. Op basis van gezond verstand, interviews en plausibiliteit van redeneringen kan niettemin het nodige worden gezegd over de sterke en zwakke kanten van besluitvormingsprocessen.

*"Er bestaat een soort wet van behoud van planning (& regulering), zij het met in de tijd verschillende 'trends'. De vergaande regulering uit de jaren '70 (gedetailleerde bestemmingsplannen, ontkantoring etc.) heeft afgedaan.*

*Recent duikt naast het plan als onteigeningsinstrument de kwaliteitsrol van de overheid ('een welstandsparagraaf in bestemmingsplannen') op. Het wachten is op een (evt. etnische) werkgelegenheidsparagraaf, een emancipatieparagraaf en een sociale veiligheidsparagraaf. Omdat plannen langer (dan de trend) meegaan, leidt dat vaak tot omslachtige (en later onbegrepen) procedures" (Reijnen, 2).*

Deregulering as such is een weinigzeggend streven. In de praktijk zien we vooral processen van herregulering. Als een gemeente iets wil, zijn instrumenten nodig om de doelen te realiseren: dat vergt regulering. Regulering heeft zin als het doel goed is, als het werkt en als de kosten niet onevenredig hoog zijn.

Het is ongetwijfeld waar dat er zich ook hier 'modeverschijnselen' voordoen. Hierop zou men niet voortdurend moeten inspelen. Door de lange looptijd van

vele planfiguren dreigt een "anticyclisch reguleringsbeleid": regelingen manifesteren zich op het verkeerde moment. Het verdient aanbeveling om robuuste planprocedures en planfiguren toe te passen, die in verschillende omstandigheden effectief kunnen zijn.

Van groot belang is de aanbeveling dat het gemeentebestuur (B&W en Gemeenteraad) tevoren bepaalt wat men wèl wil sturen en wat niet. Een selectieve sturing verhoogt de effectiviteit van de planvorming. Als men alles wil sturen, sterft elk systeem in schoonheid. Aan de steeds weer opduikende neiging van politici, ambtenaren en andere betrokkenen om aan anderen gedetailleerde eisen te stellen en oneindig te toetsen en te controleren, moet paal en perk worden gesteld. Stelling 2 van Reijnen is grotendeels juist. Alle zeilen zullen moeten worden bijgesteld om deze stelling voor de komende jaren om te buigen.

*"Wie vaak z'n hersens pijnigt om tot verbetering van effectiviteit van de planvorming te komen zal niet zelden een associatie met stroop ervaren. De kunst is om (onder het motto 'change the context') er niet door te waden, maar er vliegen mee te vangen"* (Reijnen, 6).

Planvorming is deel van het probleem en deel van de oplossing. Een betere overall planvorming kan worden bereikt door bepaalde trajecten in de procedures niet van gemeenteweg te plannen, en over te laten aan betrokkenen, die binnen bepaalde kaders hun eigen verantwoordelijkheid nemen (budgetverantwoordelijkheid van ambtenaren; zie aanbevelingen Berenschot; ruimte voor initiatiefnemers van bouwprojecten: minder stringente stedenbouwkundige randvoorwaarden; ruimte voor pps). Stelling 6 van Reijnen is ongetwijfeld juist.

### 7.3 Planfiguur

*"De huidige onheldere planningsopzet leidt ertoe dat vraagstukken soms op de verkeerde momenten gepolitiseerd worden. Soms te vroeg, soms te laat"* (Noordanus, 3).

De vraag wie wanneer iets politiseert is niet van gemeenteweg te beheersen. Planfiguur en planinhoud kunnen wel ertoe bijdragen dat de politisering op het juiste moment plaatsvindt. De planzoekende fase is vaak per definitie gepolitiseerd. Als op democratisch gelegitimeerde wijze knopen zijn doorgehakt, kan de uitvoering ter hand worden genomen: dan zal politisering gewoonlijk niet aan de orde zijn. Het voortschrijdend inzicht bij (sommige) betrokkenen leidt er evenwel toe, dat soms kwesties rijkelijk laat worden gepolitiseerd, en dat men in de herkansing de plannen alsnog wil omgooien, onder het motto: Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald. Dat is in de praktijk vaak heel vervelend, maar soms moeilijk te vermijden.

De Gemeenteraad dient om uitspraken gevraagd te worden als er politieke uitspraken in het geding zijn (b.v. vaststelling deelstruatuurschets, globaal eindbestemmingsplan, MPS). Voor het overige dient de Gemeenteraad steeds

tijdig te worden geïnformeerd. De Raad heeft altijd het recht om te intervenieren als hij meent dat dat politiek opportuun is. Daarbij mag van de Raad een zekere zelfbeheersing en zelfbeperking worden gevraagd. Van betrokkenen mag hetzelfde worden gevergd, als op het juiste moment iedereen zijn inbreng kan leveren.

Een belangrijk thema ter verhoging van de effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming is in elk geval dat wordt bevorderd dat stedenbouwkundige vraagstukken op het juiste moment (gewoonlijk: in een vroeg stadium) aan politieke besluitvorming worden onderworpen. Stelling 3 van Noordanus wordt door de case-studie en de interviews volledig ondersteund.

*"De participatieve werkwijze die de gemeente vastgelegd heeft ("groene boek") dan wel snel geneigd is toe te zeggen brengt veel mechanismen in werking die leiden tot meer planvorming(swerk)"* (Reijnen, 4).

Als geen participatieve werkwijze wordt gevolgd, kan dat leiden tot nóg meer werk. Er ontstaan dan misschien minder, maar wel zwaardere, moeilijker beheersbare conflicten. Vooral in stadsvernieuwingsgebieden heeft zich, blijkens de analyses, een vruchtbare participatieve werkwijze ontwikkeld. Het idee dat REO onbeperkt diensten zou kunnen leveren aan bewonersgroepen, kan niet stand houden: er zal steeds een afweging moeten worden gemaakt. Er zal moeten worden gestreefd naar een optimalisatie van de participatie, onder meer door de hiërarchie in het planvormingsstelsel meer te aksentueren. De participatie op lagere schaalniveaus zal daarbij meer moeten worden ingekaderd in besluiten die met betrekking tot een hoger schaalniveau zijn genomen. Stelling 4 van Reijnen wordt door het onderzoek niet zonder meer bevestigd. Als er sprake is van mechanismen die leiden tot "meer planvorming", is de vraag waarmee dan "meer planvorming" wordt vergeleken.

*"Stedenbouwkundige randvoorwaarden' vormen een soort 'contract' tussen partijen met tegenstrijdige belangen op basis waarvan een woningbouwvereniging of andere initiatiefnemer een projekt tot stand brengt. Zonder een dergelijk document zouden bij gerealiseerde bouwplannen in de stadsvernieuwing een groot aantal door de gemeente gewenste kwaliteiten niet zijn gehaald"* (Van Hylckama Vlieg, en Meester, 2).

De stelling is maar zeer ten dele juist. In feite kan niet worden nagegaan wat er zou zijn gebeurd zonder de formulering van stedenbouwkundige randvoorwaarden. Feit is dat er over deze randvoorwaarden stevig wordt geklaagd en dat men de randvoorwaarden vaak te weinig stedenbouwkundig en te veel randvoorwaarde vindt, waarbij diep wordt ingegrepen in de feitelijke bouwplanontwikkeling. Door het stellen van gedetailleerde stedenbouwkundige randvoorwaarden kunnen soms ook kwaliteiten in de kiem worden gesmoord, die initiatiefnemers hadden kunnen en willen realiseren.

Er is hier sprake van een kind en badwaterprobleem. Algehele afschaffing van randvoorwaarden vooraf zou leiden tot het verwijderen van kind en badwater.



Voorgesteld wordt om de randvoorwaarden te beperken en op te nemen in een startdokument (brief of projektcontract).

#### 7.4 Planprocedures

*"De koppeling tussen planning, financiering en uitvoeringsinstrumentarium is onvoldoende doordacht, zowel in algemene zin (planningssysteem) als bij concrete projecten (planvormkeuze)"* (Noordanus, 2).

Sinds kort is de relatie van de stedenbouwkundige planvorming met de financiering en uitvoering verbeterd door het MPS en het MPG. Toch is stelling 2 van Noordanus helaas nog steeds juist: de koppeling tussen planning, financiering en uitvoeringsinstrumentarium is voor aanzienlijke verbetering vatbaar. Die koppeling dient vooral beter te worden gelegd in de voorfasen van de planprocedures. In hoofdstuk 6 worden aanzetten geleverd voor een betere koppeling.

*"Een (t.o.v. de beschikbare capaciteit) overmaat aan plannen in de pijplijn leidt tot een versnippering van tijd en energie, tot een langlopend proces en daardoor tot ineffectiviteit. Of omgekeerd: geconcentreerd en snel werken leidt tot een hogere efficiency"* (Reijnen, 5).

Stelling 5 van Reijnen is in het algemeen juist. Een zekere overdruk aan plannen is nodig om bij tegenvallers een onderuitputting van middelen te voorkomen. Vele respondenten signaleren het probleem dat nu erg veel tegelijkertijd wordt aangepakt, waarvan een deel vrijwel zeker de eerstkomende jaren niet aan bod komt door een gebrek aan geld en personele capaciteit. Het is dringend gewenst dat in een vroeg stadium prioriteiten worden gesteld en dat slechts plannen worden aangepakt, die een goede kans hebben op succes binnen een afzienbare termijn. De capaciteit van de Dienst REO is bij dit alles een randvoorwaarde, die via uitbesteding van werken enigermate kan worden opgerekt (b.v. in het kader van pps-projecten).

*"De capaciteit die gemoeid is met de opstelling van de eerste versie van een plan valt in het niet bij de capaciteit die gemoeid is met de procedures daarna en de bijstellingen die daaruit voortvloeien. Verhogen van de efficiency moet dus niet zozeer gezocht worden in de inhoud, maar in de procedure van plannen en het bijbehorende overleg"* (Van Hylckama Vlieg en Meester, 1).

In het algemeen lijkt stelling 1 van Van Hylckama Vlieg en Meester juist. Het tweede deel van de stelling gaat echter niet zonder meer op. De efficiencyverhoging is een kwestie van zowel inhoud als planprocedure. Een globaal eindbestemmingsplan kent een andere inhoud dan een gedetailleerd bestemmingsplan, maar ook een andere procedure. Gedetailleerde stedenbouwkundige randvoorwaarden hebben een andere inhoud dan een beknopt startdokument, en genereren ook andere procedures. Men zou het tweede deel van de stelling als volgt kunnen amenderen: Een andere inhoud van een plan leidt pas tot efficiency als deze andere inhoud leidt tot een vereenvoudiging in planprocedures.

*"Meer dan in b.v. Amsterdam of Rotterdam hebben Haagse wethouders de neiging rechtstreeks in te grijpen op (onderdelen van) planprocessen als waren zij zelf projectleiders. Dit leidt op werkvloerniveau tot een slecht bestuurbaar proces met als gevolg efficiëncyverlies"* (Van Hylckama Vlieg en Meester, 6).

Blijkens de planbeschrijvingen en de gehouden interviews is deze stelling helaas maar al te waar. De hier gesignaleerde bestuurscultuur heeft wellicht tot opmerkelijke plannen geleid, maar heeft aan de effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming ernstig afbreuk gedaan. De beoogde planhiërarchie is meer dan eens volledig genegeerd. De eenheid van bestuur is zwaar op de proef gesteld. Dit heeft ook binnen het ambtelijk apparaat geleid tot verwarring en tot navolging van dit slechte voorbeeld. Het Haags College van B&W kan zelf in de komende jaren een krachtige bijdrage leveren aan de effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming door de eenheid van het bestuur te herstellen, in een vroegtijdig stadium de koers aan te geven en door een vèrgaande delegatie aan ambtenaren en derden met betrekking tot de planontwikkeling binnen aangegeven kaders.

*"Vaak wordt aan het begin van het proces onvoldoende teruggekoppeld naar het bestuur en hoe een produkt eruit moet zien. Veel interventies door de wethouder ROSV hadden hierdoor kunnen worden voorkomen"* (Van Hylckama Vlieg en Meester, 9).

De stellingen 6 en 9 hangen samen. Als aan het begin duidelijk wordt aangegeven wat politiek de bedoeling is, betekent dat een vroege interventie van de wethouder; interventies worden meestal niet voorkòmen (stelling 9) maar vervroegd. Stelling 6 en 9 lijken te kunnen worden herleid tot het thema 'verhouding wethouder-dienst'. Als de wethouder duidelijk is en op hoofdlijnen stuurt, plaatst hij de dienst (idealiter) niet op ongelegen momenten voor verrassingen, en plaatst de dienst de wethouder niet evenzo voor verrassingen. Op projektniveau behoort de wethouder zich in het algemeen terughoudend op te stellen. Hij hoort meer algemene criteria en eisen te stellen en dient met name de besluitvorming te organiseren. Als hij te vaak de uitkomsten van de besluitvormingsprocessen tevoren vastlegt, kan hij zich voorbereiden op strijd en tegenwerking.

Stelling 9 van Van Hylckama Vlieg en Meester is juist.

*"De discussie over het uitvoeringsplan dient binnen de projectgroep SV als een belangrijk middel om tot consensus te komen over wat er moet worden gedaan in een gebied. Is dit eenmaal bereikt, dan ontbreekt de prikkel om de Raad over het plan te laten beslissen op een tijdstip waarop dat nog zinvol is. Deze handelswijze is gebaseerd op een jarenlange ervaring van 'marginale toetsing achteraf'. Deze 'toetsing achteraf' past in een volstrekt achterhaald model van 'blueprint planning'. De politiek zou de konsekwenties van procesplanning moeten nemen"* (Van Hylckama Vlieg en Meester, 3).

Deze stelling is nogal eenzijdig: "We regelen het wel in de projectgroep, we hebben de Raad niet nodig". Het zal toch ondubbelzinnig moeten vaststaan dat

de Raad akkoord gaat met de budgettaire konsekventies en akkoord gaat met de richting van de planontwikkeling? Dit akkoord moet inderdaad niet pas achteraf blijken (als eventueel het kalf is verdronken), maar vooraf (als een globaal eindplan of een structuurschets wordt vastgesteld). De budgettaire ruimte kan al worden gegeven bij het vaststellen van de gemeentebegroting, het MPG resp. het MPS. De oplossing kan zijn: een principe-besluitvorming van de Raad in een eerder stadium (deelstructuurschets, MPS, MPG, gemeentebegroting) en vervolgens: de Raad op de hoogte houden van de voortgang van het planproces. De Raad wordt dan niet expliciet iets gevraagd, maar wordt geacht akkoord te gaan als niet aan de bel wordt getrokken. Een bijzondere verantwoordelijkheid heeft de Raad voorts als men in de projectgroep SV niet tot consensus komt.

Met inachtneming van het voorafgaande is stelling 3 van Van Hylckama Vlieg en Meester juist.

*"Gemeten naar resultaten (aantallen woningen, bedrijven enz.) is de planvorming in de SV-gebieden aanzienlijk effectiever dan buiten de SV-gebieden in termen van ingezette mankracht. Deze effectiviteit wordt veroorzaakt door het leggen van een groter mandaat lager in de organisatie, een gebiedsgerichte prioriteitstelling, consensus in grote lijnen over wat er moet gebeuren". (Van Hylckama Vlieg en Meester, 4).*

*"De grotere effectiviteit uit hypothese 4 wordt eveneens veroorzaakt door een aantal 'standaard-rituelen' in de planvorming. Wijziging daarvan zal in het begin eerder meer werk vragen dan minder" (Van Hylckama Vlieg en Meester, 5).*

Elke (substantiële) wijziging in beleid veroorzaakt aanpassingsschade. Daarop zal men zeker bedacht moeten zijn. Als er over de grote lijnen consensus bestaat, is het niet moeilijk om verantwoordelijkheden lager in de organisatie te leggen. Men zou stelling 4 als volgt kunnen parafraseren: als er consensus over de planvorming bestaat, is het planvormingsproces effectiever. Dat is bijna een tautologie. Planvorming moet echter ook de opgave aankunnen, als er geen consensus is. De fasen van consensusvorming (desnoods door het nemen van een bindend raadsbesluit) enerzijds en anderzijds de uitwerking van de vastgestelde uitgangspunten dienen wel goed te worden onderscheiden, en in de procesgang enigermate te worden gescheiden. Uit de analyse is duidelijk geworden dat de produktiviteit van de planvorming in stadsvernieuwingsgebieden in het algemeen hoger is dan daarbuiten. Naast de in stelling 4 genoemde verklaring draagt ook de hoge politieke prioriteit van de stadsvernieuwing bij aan de effectiviteit van de stadsvernieuwing. Het stadsvernieuwingsfonds fungeert hier als onmisbare smeerolie. Het is overigens denkbaar dat in de komende jaren onder invloed van het gevoerde Rijksbeleid (meer nadruk op de marktsector, minder contingenten sociale huursektor) het moeilijker wordt om op projectgroepniveau consensus te bereiken. Grotendeels lijken stellingen 4 en 5 van Van Hylckama Vlieg en Meester juist te zijn.



*"Het risico dat door de dienst onder handen genomen woningbouwplannen te maken krijgen met voortdurende aanpassing wordt nodeloos (en in ernstige mate) vergroot, doordat hun planvormingsproces is onderworpen aan meervoudige coördinatie vanuit het CPO ten behoeve van de contingentsbewaking zowel als vanuit gebiedsgebonden projectorganisaties, die hun eigen sturingscriteria hanteren"* (Van Hylckama Vlieg en Meester, 10).

Het treurig lot van stedenbouwkundige planvorming is dat er per definitie sprake is van meervoudige coördinatie. Daaraan valt niet te ontkomen. Er dient gestreefd te worden naar een situatie waarbij de eisen en 'sturingscriteria' vanuit CPO, gebiedsgebonden projektorganisatie, Dienst en eventueel derden zoveel mogelijk **tevorens** worden geformuleerd, zodat plannen niet steeds behoeven te worden aangepast, maar direkt kunnen worden afgestemd op de gestelde eisen. Voorzover de eisen tegenstrijdig zijn, zal men tot een vergelijk moeten komen, resp. zal men hoger in de organisatie de knoop moeten doorhakken.

Stelling 10 van Van Hylckama Vlieg en Meester lijkt overigens grotendeels juist te zijn, doordat de sturingscriteria tussentijds nogal eens veranderen en pas in een laat stadium worden gespecificeerd.

## **7.5 Slotopmerking**

Een woord van troost aan alle betrokkenen bij de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag. Als er alom een nijpende schaarste aan ruimte is en een veelheid van belangen, visies en strevingen, staat de stedenbouwkundige planvorming onder druk. Juist dan is stedenbouwkundige planvorming nodig. Een perfect gestroomlijnde stedenbouwkundige planvorming, naadloos verbonden met het financiële, organisatorische en bestuurlijke spoor, bestaat niet, tenzij er niets te kiezen valt. Hoe groter de noodzaak van stedenbouwkundige planvorming als middel om (potentiële) conflicten over ruimtelijke claims te beslechten, des te groter de kans dat deze planvorming stroef verloopt. Een volledig effectieve stedenbouwkundige planvorming zal zeker in Den Haag altijd een onbereikbaar ideaal blijven.



---

## LITERATUUR

Alders, J.G.M., 1990, Brief van de minister van VROM, 1990, Kamerstuk '90-'91 - 21.800 VI, nr. 11, 5 nov.

B&W Gemeente 's Gravenhage/Projectorganisatie Stadsvernieuwing, 1981, Nota **De Haagse Stadsvernieuwing**, maart.

B&W Gemeente 's Gravenhage, 1984, Nota **Wet op de stads- en dorpsvernieuwing: consequenties en maatregelen** november.

Bakker, Henk, 1985, Door 'culturele' stadsvernieuwing conservatieve keuzes vermijden, **Plan**, maart, nr. 3, p. 2-4.

Basset, P., 1988, **Het streekplan als interpretatie- en referentiekader voor besluitvorming (deelgebied-beschrijving in streekplannen)**, Nijmegen (KUN).

Boogaarts, I., R.A.J. Goes en E.M. van Ittersum, 1987, Public-private partnerships in Nederlandse binnensteden, **Plan**, mei, nr. 5, p. 8.

Boogaarts, Inez, en Els van Ittersum, 1987, Is het Weena een voorbeeld van public-private partnership ?, **Plan**, mei, nr. 5, p. 11-15.

Bos, J.P./RPD, 1985, **Vernieuwing van het bestemmingsplan**, Den Haag (DOP).

Bos, J.P., 1987, **Bestemmingsplan in praktijk**, Den Haag (VUGA).

Bureau Berenschot, 6 juli 1990, **Rapport inzake de administratieve organisatie overgangsmodel** (uitgebracht aan de Werkgroep Financiële Aspecten Stadsvernieuwing Den Haag), Utrecht, 33 pp. (CONCEPT).

Burg, A. van der, 1989, Een structuurschets voor de Haagse agglomeratie 1989, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, november, p. 32-35.

Bussink, F.L., 1980, **Plannen voor de stadsvernieuwing (een studie over de relatie tussen planning en recht)**, Alphen a/d Rijn (Samsom Uitgeverij).

Driel, A. van, en J. van Vliet, 1974, **Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting**, Alphen a/d Rijn (Samsom Uitgeverij).

Dronkert, drs. T., ir. H.Ch.M. Heyning en mr. J. Struiksma, 1987, *De globale eindbestemming, Stedebouw & Volkshuisvesting*, mei, p. 163-168.

Duchateau, N.C., en K.J. Lok, 1989, *De gemeente verkend (een bestuurlijk juridische oriëntatie)*, Leiden (Stenfert Kroese).

Fokkema, Jan, 1987, *Staat en stadsvernieuwing, Plan*, juni, nr. 6, p. 32-39.

Gameren, R. van, 1984, *Plannen voor stadsvernieuwing*, Delft (TUD).

Gastkemper, H.J., M. Horde en E. van Rosmalen, 1988, *Beheren met het bestemmingsplan? (onderzoek naar de werking van het bestemmingsplan in de bebouwde kom)*, Amsterdam (U.v.A.).

Gastkemper, H.J., 1991, *Reactie op: Bestemmingsplan Nieuwe Stijl en Stadsvernieuwing, Stedebouw & Volkshuisvesting*, nr. 1, p. 51-53.

Gemeente Den Haag, september 1976, *Nota Stadsvernieuwing Den Haag*, Den Haag.

Gemeente Den Haag, 1981, *De Haagse stadsvernieuwing*, Den Haag.

Gemeente Den Haag, 1984a, *De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing: consequenties en maatregelen*, Den Haag.

Gemeente Den Haag, 1984b, *Verordening Organisatie Stadsvernieuwing*, Den Haag.

Gemeente Den Haag, 1988a, *Meerjarenprogramma Grondbedrijf Den Haag*, Den Haag.

Gemeente Den Haag, 1988b, *Meerjarenprogramma Stadsvernieuwing Den Haag (1988-1991)*, Den Haag.

Gemeente Den Haag, 1989, *Een structuurschets voor de Haagse agglomeratie*, 6 april, Den Haag.

Gemeente Den Haag, 20 februari 1990, *Richting geven aan vernieuwing (Beleidsnota Stadsvernieuwing)*, Den Haag.

Gemeente Den Haag, 2 augustus 1990, *Projectovereenkomsten Nieuwbouw SHS (concept)*, Den Haag.

*Gemeentelijke regeling inzake de versterking van de bestuurlijke positie van de gemeente 's-Gravenhage*, 1989.

Haan, P. de, 1983, *Onroerend-goedrecht (deel A - bestemmingsplan)*, Deventer (Kluwer).

Haan, P. de, 1984, *Onroerend-goedrecht (deel B - stadsinrichting)*, Deventer (Kluwer).

Haan, P. de, M.A. van Voorst van Beest en A.G. Bregman (red.), 1990, **Bouwrecht in kort bestek**, Kluwer-Deventer.

Hereijgers, A., P. Roelofs en D. Schuiling, 1989, **5 PPS-projecten voor stedelijke vernieuwing (van voorzet tot voorbeeld)**, 's Gravenhage (Ministerie van VROM), april.

Koeman, N.S.J., 1979, **Bestemmingsplan en privaatrecht**, Deventer (Kluwer).

Koeman, N.S.J., 1990, Noot bij Wnd-Vz. afdeling rechtspraak Raad van State, 21 juni 1990, **Bouwrecht**, blz. 916.

Lohuizen, C.W.W. van, 1989, De inzetbaarheid van het structuurplan, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, november, p. 10-13.

Meerdink, W., 1989, Bestemmen met beleid (instrumentele aspecten), **Stedebouw & Volkshuisvesting**, juni, p. 31-34.

**Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1991-1995**, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21810, nrs. 1-2, p. 11.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1989, **Bestemmen met beleid**, SDU 's-Gravenhage.

Rohde, W., en S. Slootweg, 1989, Stadsvernieuwing na 1984, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, juni, p. 4-11.

Rohde, W., R. Donninger en P. Bertholet, oktober 1989, **Stadsvernieuwing in Den Haag**, Amsterdam (RIGO).

Rothuizen, J., 1987, Bestemmingsplannen, wat komt er van terecht?, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, februari, p. 43-49.

Rothuizen, J., 1989, De functie van het structuurplan, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, november, p. 5-9.

SO-GZ, 5 oktober 1983, **Basisplanning bestemmingsplan** (model standaardplanning), Den Haag.

SO-GZ, 1983, **Nota Planprocedures en renteverliezen**, Den Haag.

SO-GZ (Werkgroep herindelingsplannen nieuwe stijl), juni 1985, **Tussenrapportage**, Den Haag.

SO-GZ, 21 november 1985, **Concept Woningbouwplanning (t.b.v. stadsvernieuwings- en niet-stadsvernieuwingsgebieden)**, Den Haag.

SO-GZ, januari 1986, **Nota Checklist Stedebouwkundige Randvoorwaarden**, Den Haag.

SO-GZ, 22 maart 1986, **Nota Naar een herziening van het planvormingsstelsel in de stadsvernieuwingsgebieden**, Den Haag.

SO-GZ, 1987, **Werkplan SO (2e halfjaar 1987)**, Den Haag.

SO-GZ, **Management Informatiesysteem (MIS)**, versie < 1988, Den Haag.

SO-GZ, **Management Informatiesysteem (MIS)**, versie > 1988, Den Haag.

SO-GZ, januari 1988, **Werkplan SO 1988**, Den Haag.

SO-GZ, **Werkenlijst 1988/1989**, Den Haag.

SO-GZ, januari 1989, **Werkplan SO (1e halfjaar 1989)**, Den Haag.

SO-GZ, juli 1989, **Werkplan SO (2e halfjaar 1989)**, Den Haag.

SO-GZ, februari 1990, **Werkplan 1990 SO & GZ (1e halfjaar 1990)**, Den Haag.

SO-GZ, 25 juni 1990, **Beheersing reserve grondbedrijf** (notitie), Den Haag.

SO-GZ, 10 juli 1990, **Concept Woningbouwplanning (t.b.v. district I)**, Den Haag.

SO-GZ, augustus 1990, **Een eerste aanzet voor een evaluatie van de planproductie in 1988 en 1989**, Den Haag.

SO-GZ, Hoofdstuk 4 - onteigeningsprocedures, **Draaiboek "Onteigening"**, p. 24-38, Den Haag.

Steinweg, drs. P.P.J.Q., 1988, De rol van bestemmingsplannen in uitvoeringsprocessen, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, oktober, p. 399-404.

Strijland, R.A., 1985, Staalkaart-stedebouw in een stadsvernieuwingswijk, **Plan**, maart, nr. 3, p. 12-16.

Velde, J. van der, 1987, Globaal plan of globaal eindplan ?, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, april, p. 125-128.

Velde, J. van der, en E. Wiarda, 1989, Bestemmingsplanvorm en schadeclaim, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, juni, p. 52-54.

Velthuizen, H., 1991, Bestemmingsplan Nieuwe Stijl en Stadsvernieuwing, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, nr. 1, p. 48-51.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 1968, **Grondkosten woningbouw** (bruine boekje), Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 1970, **Grondkosten bestemmingsplannen** (blauwe boekje), Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1984, **De gemeente en de wet op de stads- en dorpsvernieuwing**, Den Haag (VNG).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1990, **Publiek-private samenwerking in de stadsvernieuwing (Een brochure voor de praktijk)**, Den Haag (VNG).

Vink, H.T., en H. van der Weyde (red.), 1976, **Ruimtelijke Ordening in Nederland**, Alphen a/d Rijn (Samsom Uitgeverij).

Vink, Henk, 1987, Den Haag: relatie stad tot staat, **Plan**, januari/februari, nr. 1/2, p. 14-26.

Voogd, H. (red.), 1989, **Stedelijke planning in perspectief**, Groningen (Geopers).

Vries, H.J. de, 1990, Het globale eindplan en het inrichtingsplan (Een buitenwettelijke constructie), **Bouwrecht**, juli, nr. 7, p. 503 e.v.

**Wet op de Ruimtelijke Ordening en Woningwet**, 1980, Alphen a/d Rijn (Samsom Uitgeverij).

**Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)**, 1985.

**Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV)**, 1985.

Zundert, J.W. van, 1990, **Het bestemmingsplan (een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening)**, Alphen a/d Rijn (Samsom HD Tjeenk Willink), 6e herziene druk.

Zundert, J.W. van, 1990, 25 jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening en Woningwet, **TvO**, jaargang 16, november, nr. 19, p. 460 e.v.





# BIJLAGE 1

## SELECTIECRITERIA / VRAGENLIJST

---

### A Algemene vragen

- |   |  |          |          |  |
|---|--|----------|----------|--|
| 1 | naam plan (nen)*                               | .....    |          |  |
| 2 | plantype                                       | .....    |          |  |
| 3 | betrokken plangebied                           | .....    |          |  |
| 4 | looptijd                                       | .....    |          |  |
| 5 | start planprocedure                            | .....    |          |  |
| 6 | einddatum planprocedure                        | .....    |          |  |
| 7 | verwachte einddatum (indien nog niet afgerond) | .....    |          |  |
| 8 | betrokken medewerker SO-GZ:                    |          |          |  |
|   | a).....  | van..... | tot..... |  |
|   | b).....  | van..... | tot..... |  |
|   | c).....  | van..... | tot..... |  |
|   | d).....  | van..... | tot..... |  |
| 9 | datum gesprek                                  | .....    |          |  |

\*) Indien sprake is van meerdere plannen, deze apart vermelden c.q. meerdere vragenlijsten gebruiken.

### B Planproces

- 10 Hoe verliep het planproces in de tijd?  
- Hoe lang was de looptijd?  
- Was de werkelijk looptijd van tevoren ingeschat?
- 11 Wie was de initiatiefnemer van het plan/ wat vormde de aanleiding voor het planvormingsproces?
- 12 Welke personen/organisaties werden achtereenvolgens bij de planvorming betrokken, en hoe stelden zij zich op?

### C Plandoelen

- 13 Wat was het doel van het plan?
- 14 Is dit doel / zijn deze doelen impliciet of expliciet geformuleerd?
- 15 Wordt in het plandocument de doelstelling van het plan vermeldt?

16 Voor welke participant(en) gold(en) deze doelen?

#### **D Plantype en planningskader**

17 Welk plantype is gekozen en waarom?

18 Is de keuze van het plantype adequaat te noemen in het licht van de impliciet of expliciet geformuleerde doelen?

19 Wat is de planinhoud; in hoeverre is deze in de tijd veranderd? Wanneer werd welke informatie vastgelegd?

20 Is deze planinhoud te beschrijven in termen van informatief, indicatief, operationeel, en/of normatief?

21 Wat is het planningskader (o.a. nota 1986) van het betrokken plan?

22 Wat is de hiërarchische relatie met ander plannen (van respectievelijk hoger en lager niveau)?

23 Welke budgettaire consequenties heeft het plan gehad; welke subsidies trachtte men te verwerven?

24 Welke gevolgen heeft de budgettaire problematiek gehad voor de procesgang?

25 In hoeverre heeft men voor bepaalde juridische beleidsinstrumenten (bestemmingsplan, onteigeningsprocedures, aanschrijving, etc.) gekozen en waarom?

#### **E Capaciteitsinzet dienst SO-GZ**

26 Wat heeft het plan gekost (personele inzet, uitbestede activiteiten, overig)?

27 Hoe verhouden de kosten zich tot de ramingen bij de start van het project?

28 Op basis van welke inschattingen komt men tot de bepaalde raming ten aanzien van inzet personeel (uren)?

29 Welke criteria worden gehanteerd om in termen van capaciteit een project "geslaagd" of "mislukt" te noemen?

#### **F Resultaat en effecten van de planvorming**

30 Welke knelpunten hebben betrokkenen ervaren met de planinhoud en het planproces?

31 In hoeverre was er tijdens het proces sprake van een tekort of overkill aan informatie?

32 Sinds wanneer was er een bestuurlijke dekking voor het plan (uitspraak wethouder, B&W, gemeenteraad)? Was die dekking er te vroeg, op tijd, te laat?

- 33 Heeft de planvorming bijgedragen aan visie-ontwikkeling, meningsvorming, besluitvorming en/of consensusvorming?
- 34 In hoeverre is de financiering van het plan een knelpunt geweest?
- 35 Wat is er van het plan terecht gekomen (ijskast, uitvoering, vervolg, amendering, nog onbekend)?

## **BIJLAGE 2**

---

### **CASES & BETROKKEN MEDEWERKERS DIENST SO-GZ**

- |   |  |   |
|---|--|---|
| 1 | Beleidsplan Transvaal-Zuid                   | M. Hilstra, L. Oosterling, M. Jeleniewski |
| 2 | Stedebouwkundige randvoorwaarden Houtzagerij | D. van der Harst                          |
| 3 | S.A.P. Kern van de Kern                      | A. Visscher                               |
| 4 | Uitvoeringsplan Katerstraat e.o.             | K. Zant (projektleider Oude Centrum)      |
| 5 | S.R.V.W. GG & GD-terrein Waldeck Pymontkade  | L. Oosterling                             |
| 6 | Strategisch Plan Bankgebied                  | M. van der Berg                           |
| 7 | Bestemmingsplan Rond 't Veentje              | R. van Gameren, L. Oosterling             |
| 8 | Bestemmingsplan Statenkwartier               | Th. Rutten, P.J. Bouterse                 |

## BIJLAGE 3

### VRAGENLIJST (TWEEDE RONDE)

---

#### A Algemene vragen/introductie

- 1 Naam .....
- 2 Organisatie .....
- 3 Adres .....
- 4 Functie .....
- 5 Datum gesprek .....
- 6 Betrokkenheid bij Haagse stedenbouwkundige planvorming
- 7 Een algemene vraag:
  - Wat zijn de 3 sterkste/meest positieve punten van de Haagse stedenbouwkundige planvorming?
  - Wat zijn de 3 zwakste/meest negatieve punten van de Haagse stedenbouwkundige planvorming?

#### B Beoordeling van het huidige stedenbouwkundige plannings- en planvormingsstelsel

- 8 Wat is in algemene zin uw oordeel t.a.v. de *effectiviteit* van het huidige planvormingsstelsel in Den Haag?
  - onderscheid stadsvernieuwing en niet-stadsvernieuwing
  - hiërarchie in de planvorming (structuurplan, bestemmingsplan, uitvoeringsplan, bouwplan)
  - besluitvormingsproces (projectgroepen s.v., gemeentelijke diensten, gemeenteraad en B&W)
  - capaciteitsinzet betrokken gemeentelijke dienst
- 9 Is de keuze van *plantypen* adequaat te noemen in het licht van de impliciet of expliciet geformuleerde doelen?
- 10 Heeft u een oordeel over het *vigerende planningskader voor de stadsvernieuwing* (o.a. nota **Naar een herziening van het planvormingsstelsel in de stadsvernieuwingsgebieden** uit 1986)? Heeft u ervaringen met en een oordeel over de planvorming in de niet-stadsvernieuwingsgebieden? Vergelijk **Bijlage A**: figuur stelsel huidige stedenbouwkundige planvorming.
- 11 Wat is uw oordeel ten aanzien van de keuze voor bepaalde *juridische beleidsinstrumenten* (bestemmingsplan, oteigeningsprocedures, aanschrijving, etc.) en waarom?

- 12 Welke knelpunten heeft u ervaren met de *planinhoud* en het *planproces*?
- 13 In hoeverre is er tijdens het proces sprake van een *tekort of overkill aan informatie*?
- 14 Kunt u iets zeggen over de *bestuurlijke dekking* voor de stedenbouwkundige plannen (uitspraak wethouder, B&W, gemeenteraad)? Heeft u een mening over het *democratische gehalte* (betrokkenheid/inbreng gemeenteraad, bewoners, belanghebbenden bij het planproces) van de stedenbouwkundige planvorming? Was de bestuurlijke dekking te vroeg, op tijd, te laat? In hoeverre is de betrokkenheid gelijktijdig of hiërarchisch, is er sprake van overlappingsen, is het karakter besluitvormend of informerend?
- 15 Heeft de planvorming in voldoende mate bijgedragen aan *visie-ontwikkeling, meningsvorming, besluitvorming en/of consensusvorming*?
- 16 In hoeverre is de *budgettering* respectievelijk de *financiering* van de planvorming een knelpunt? Was van begin af duidelijk hoeveel een plan zou gaan kosten en hoe dat zou moeten worden gefinancierd? Traden er in een laat stadium verrassingen op (bijvoorbeeld grote budgetoverschrijdingen)? Heeft men in Den Haag op het juiste moment adequate kosteninformatie?
- 17 Wat is er van plannen terecht gekomen (ijskast, uitvoering, vervolg, amendering, nog onbekend); kunt u gegeven eigen ervaring voorbeelden noemen van "mislukte" en "geslaagde" plannen"?

**C Beoordeling ten aanzien van recente veranderingen in het lokale (Haagse) en landelijke beleid ten aanzien stedenbouwkundige planvorming**

- 18 De gemeente Den Haag heeft in de afgelopen periode meerdere initiatieven genomen om een meer effectieve stedenbouwkundige planvorming te verkrijgen. We noemen:
  - het **Management Informatie Systeem** (vanaf 1987);
  - **SO-GZ, Beheersing reserve grondbedrijf** (notitie, 25-6-1990);
  - Gemeente Den Haag, **Projektovereenkomsten nieuwbouw SHS**, concept, 2 augustus 1990.
- a Kernpunt van het *MIS* is een meer bedrijfsmatige aanpak van taken en werkzaamheden door de gemeentelijke dienst Stadsontwikkeling. Heeft u hiermee ervaringen en/of kunt u hiervan de effecten bemerken?
- b Een belangrijk kernpunt van de nota Beheersing reserve grondbedrijf is het opstellen van een *startnotitie*, opdat in een vroegtijdig stadium van het planvormingsproces raadpleging, consensusvorming en besluitvorming mogelijk wordt; wat is uw mening ten aanzien van dergelijke startnotities? Zou een dergelijk instrument bij elk plantype (structuurplan, bestemmingsplan, e.d.) gebruikt moeten gaan worden?
- c Ten aanzien van de besluitvorming rondom o.a. zogenaamde *stedenbouwkundige randvoorwaarden* heeft de gemeente Den Haag recent een nieuw voorstel geformuleerd. Twee elementen vallen op: 1e) een besluitvorming in twee stappen en 2e) afsluiting van de twee besluitvormingsfasen door middel van een contract tussen betrokken partijen. Wat is uw mening ten aanzien van dit voorstel?



**D De toekomst van het stedenbouwkundige planvormingsstelsel en beoordeling ten aanzien van mogelijke maatregelen ten aanzien van verbetering van het stedenbouwkundige planvormingsstelsel**

19 *Hoofdpijnen van de stedenbouwkundig planning*

Dienen de hoofdpijnen van de stedenbouwkundig planning in de toekomst naar uw mening gehandhaafd te blijven? Te denken valt o.a. de drie aspecten die aan plannen worden toegekend, te weten: "beeld", "programma" en "norm"; dienen deze aspecten voor alle plantypen te bestaan?

Deze en onderstaande vragen hebben betrekking op de uitgangspunten en de kenmerken van een mogelijk toekomstig stelsel van de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag. Vergelijk figuur **Bijlage B**.

20 *Planvormingsstelsel: horizontaal en verticaal*

De stedenbouwkundige planvorming is vanuit twee invalshoeken te bekijken; de verticale samenhang in het stelsel waarbij de verschillende plannen een specifieke plaats hebben in de hiërarchie en de horizontale samenhang waarbij het traject dat het plan aflegt van "initiatief" tot en met "vaststelling" en "uitvoering" centraal staat.

Zou bij de uitwerking van een toekomstig stelsel van de stedenbouwkundige planning een van deze aspecten de nadruk moeten krijgen? Wat is uw mening?

21 *Dienst Stadsontwikkeling*

Welke waarde of betekenis heeft de dienst Stadsontwikkeling voor u? Welke rol is er voor het Grondbedrijf weggelegd? Welke plaats dienen deze diensten/afdeling te hebben in de stedenbouwkundige planvorming?

Volgens planologen is de ruimtelijke ordening een taak van de overheid, dient deze taak o.m. als gevolg van PPS, ten minste als een gedeelde taak te worden gezien?

22 *Wijkbudgetten*

De stedenbouwkundige plannen ontwikkelen zich veelal via twee lijnen. In de planvorming is het van belang dat de programmatische lijn gelijk opgaan met de financiële lijn. Het gebruik van wijkbudgetten zou planning en financiering bijeen kunnen houden. Met het instellen van projectgroepen in de stadsvernieuwinggebieden is het programmerend aspect van de planning immers al in vergaande mate gedecentraliseerd. Zou dit niet ook voor het financiële aspect moeten gelden?

Wat is uw oordeel?

23 *Bestemmingsplannen*

Wat is uw visie op de toepassing van bestemmingsplannen in de bebouwde kom? Altijd? Nooit? Wanneer wel en wanneer niet?

24 *Globale eindplannen*

De herziening van de Wet op de RO in 1985 biedt de mogelijkheid tot het gebruik van zogenaamde "globale eindplannen". Deze bestemmingsplanvorm biedt twee belangrijke voordelen ten opzichte van de planningspraktijk van voor 1985, te weten: a) geen verplichting tot uitwerking zodat elk bouwplan op basis van dit globale eindplan direct getoetst kan worden en b) minder tijdrovende besluitvorming (geen goedkeuring GS noodzakelijk).

Wat zijn uw ervaringen en wat is uw mening?

25 *Afweging slopen/handhaven*

In welke gevallen zou de sloop-/handhavingsbeslissing ten principale in het kader van een stedenbouwkundig plan moeten worden genomen, en wanneer pas op bouwplanniveau?

26 *Elimineren van plantypen in de huidige planvormingstructuur*

In het planvormingsstelsel zoals dat in 1986 voor de stadsvernieuwingsgebieden is geformuleerd, is het uitvoeringsplan als plantype overbodig geworden. Op beleidsmatig niveau (zowel stedelijk als wijkgericht) zijn voldoende uitspraken voorhanden om direct op bouwblokniveau tot uitwerkingen over te gaan met behulp van stedenbouwkundige randvoorwaarden.

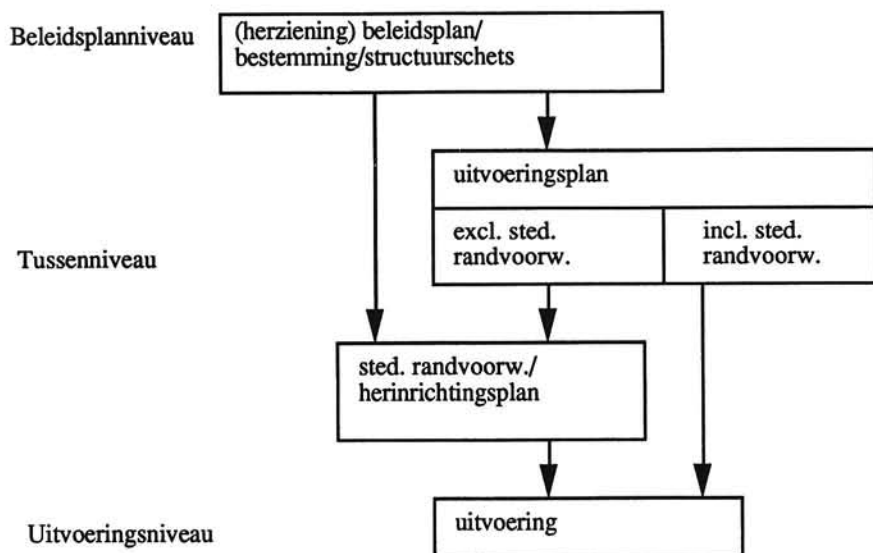
Wat zijn uw ervaringen en wat is uw mening?

E **Tenslotte...**

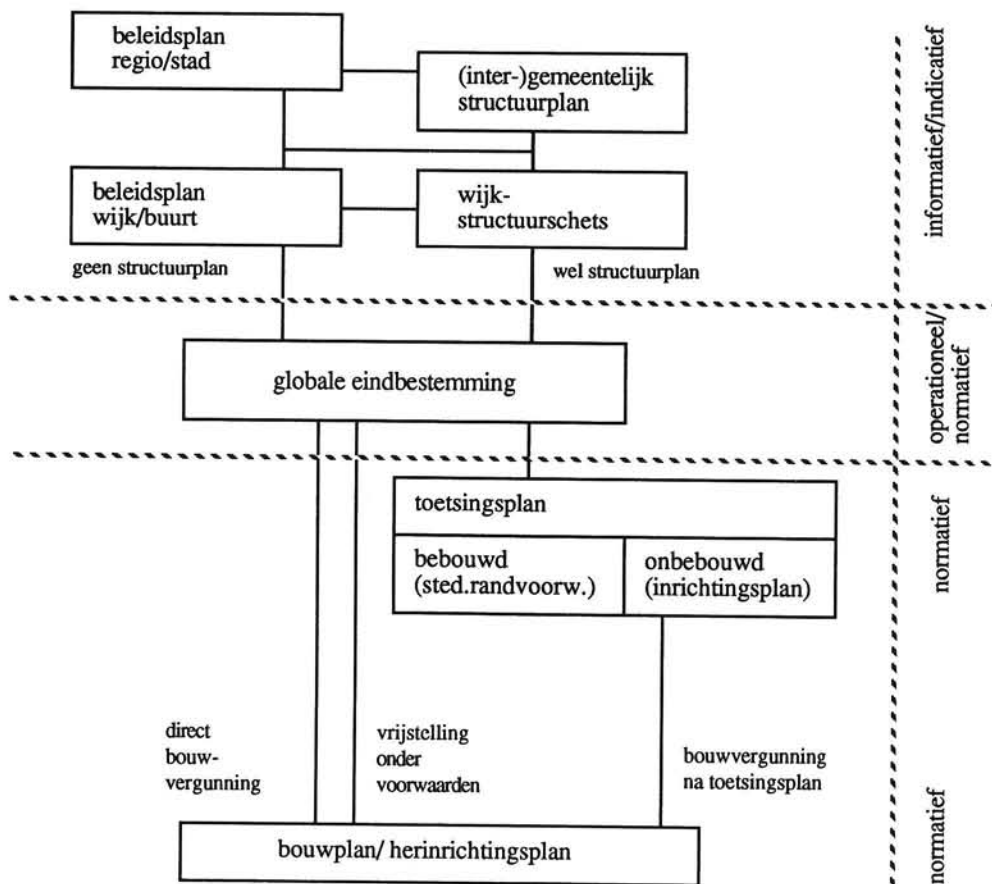
27 Algemene ideeën, tips en suggesties aan het adres van het gemeentebestuur van Den Haag.

**Bijlage A (vragenlijst)**

**Huidig stelsel stedenbouwkundige planvorming (nota 1986)**



**Bijlage B (vragenlijst)**  
**Mogelijk toekomstig stelsel stedenbouwkundige planvorming**



## BIJLAGE 4

### LIJST GEINTERVIEWDEN (TWEEDE RONDE)

---

| <b>Naam</b>             | <b>Organisatie</b>                         |
|-------------------------|--|
| F.T. Atsma              | HBOS                                       |
| S. de Graaf             | Mabon                                      |
| P. de Jong              | POS  |
| W.F. Voerman            | Dienst Ruimte en Groen (Zuid-Holland)      |
| P. Noordanus            | Wethouder ROSV                             |
| G.C. van Evert          | Dienst Bouwen en Wonen                     |
| D. de Jong              | Fractievertegenwoordiger SGP-GPV-RPF       |
| P. Heijne               | Gemeenteraadslid/fractievoorzitter PVDA    |
| A. Moerman, R. Geelhoed | Algemene Woningbouwvereniging              |
| N. van Kampen           | Dienst REO, Jur. Planologische zaken       |
| H. de Haan              | Bestuursdienst Directie Financiën Den Haag |
| A. Maas                 | Dienst REO, Financiële zaken               |
| A. Bos                  | Bestuursdienst Rotterdam                   |

## BIJLAGE 5

### OVERZICHT VARIABELEN MIS

---

#### A Overzicht variabelen MIS (versie 1988)\*

- 1 opdracht
- 2 naam van de opdracht (V) *is vrij in te vullen*
- 3 status (V) *wordt niet gedaan, omdat het niet relevant is*
  - "zachte (niet goedgekeurde) of harde (goedgekeurde) werkvoorraad, onderhanden, stilgelegd, afgesloten"
- 4 productsoort (V) *keuze uit van tevoren opgestelde lijst*
  - voorbeelden: "bestemmingsplan, uitwerkingsplan, wijzigingsplan, herziening bestemmingsplan, beleidsplan, stedeb.randvw., stedeb. studie, herinrichting openb. ruimte, bouwplan, renovatieplan, bijzonder project, marktverkenning, structuurschets, heruitgifte, PGA, verkeersplan, uitvoeringsplan, beleidsadviezen, verkeerstellingen, parkeertellingen, haalbaarheids-analyses, grondexploitatie, sv-rapportage, RGB-rapportage, interne produkten, enz. enz."
- 5 afdeling (V) *hierbij is er verplicht een keuze te maken uit 6 so-afdelingen en 10 gz-afdelingen of uit een aantal ondersteunende afdelingen*
- 6 categorie (V) *subjectieve indeling omdat deze door de directie benoemd wordt*
  - "routine-werkzaamheden"  
(voorspelbaar over langere tijd, weinig uren, weinig complex)
  - "wisselende werkstroom"  
(lange duur, redelijk routinematig, redelijk complex)
  - "projecten"  
(onvoorspelbaar, langdurig, complex, weinig routinematig)
- 7 projecttrekker (V) *keuze uit een beperkt aantal mensen (ca. 90), die bij het MIS bekend zijn*
- 8 werkplanhoofdstuk (V) *vast*
- 9 opdrachtgever (V) *niet betrouwbaar*
- 10 omschrijving *korte produktinformatie*
- 11 uren budget *wordt niet gebruikt of is niet bruikbaar*
- 12 startdatum (V) *wordt niet correct ingevoerd of is technisch niet mogelijk*
- 13 prognose startdatum *idem*
- 14 einddatum (V) *idem*
- 15 prognose einddatum *idem*
- 16 extern nummer *idem*
- 17 opdrachtnummer *beïnvloed wordt niet gebruikt*
  - opdracht binnen MIS met nauwe samenhang

---

\* (V = verplicht), cursief is aangegeven of de rubrieken ook daadwerkelijk gevuld en/of bruikbaar zijn.

- 18 volgens werkplan (V) (indien dit werkplan al vastgesteld is)
- 19 geografische indeling (V)
- 19a geografische indeling naar gemeente
- 19b geografische indeling naar district, stadsdeel, wethoudersgebied
- 19c geografische indeling naar projectgroepgebied, stadsdeel, wethoudersgebied
  - district I (19e eeuwse gordel), II (binnenstad) of III (20e eeuwse gordel)
  - stadsdelen Loosduinen, Segbroek, Scheveningen, Centrum, Haagse Hout, Escamp en Laak
  - voorbeelden wethoudersgebieden: Burgemeester, wethouders ROS, Fin. en VH, SEWG, Onderwijs/M en W. EPO, JSR, VOMM
- 20a claims op een medewerker
- 20b subafdelingsclaims (als nog niet bekend is welke medewerker ingeschakeld zal worden)
- 21 fasen (als één opdracht meerdere onderdelen kent, die apart bewaakt moeten worden)
- 22 beslisdocumenten
- 23 externe voortgangsverslagen
- 24 procedurestap
  - te selecteren uit een tabel met procedures en procedurestappen, bijvoorbeeld:
  - bestemmingsplanprocedure
  - uitwerkingsplan-procedure
  - stedeb. randvw.-procedure
  - e.d.
- 25 interne voortgangsverslagen
- 26 handelingen m.b.t. medewerkers (invoeren/onderhouden van tijdbrieven, uitvaldagen, formaties)
- 27 budget (nog niet operationeel) *en zal dit ook nooit worden*
- 28 kosten (nog niet operationeel) *idem*
- 29 kostensoort (nog niet operationeel) *idem*

**B Overzicht variabelen MIS (versie 1989; na aanpassing); de daadwerkelijk bruikbare variabelen**

- 1 opdracht
- 2 naam van de opdracht (V)
- 4 productsoort (V)
 

voorbeelden: "bestemmingsplan, uitwerkingsplan, wijzigingsplan, herziening bestemmingsplan, beleidsplan, stedeb.randvw., stedeb.studie, herinrichting openb. ruimte, bouwplan, renovatieplan, bijzonder project, marktverkenning, structuurschets, heruitgifte, PGA, verkeersplan, uitvoeringsplan, beleidsadviezen, verkeerstellingen, parkeertellingen, haalbaarheids-analyses, grondexploitatie, sv-rapportage, RGB-rapportage, interne produkten".
- 5 afdeling (V)
- 7 projecttrekker (V)
- 8 werkplanhoofdstuk (V)
- 10 omschrijving
- 19 geografische indeling (V)
- 19a geografische indeling naar gemeente
- 19b geografische indeling naar district, stadsdeel, wethoudersgebied
- 19c geografische indeling naar projectgroepgebied, stadsdeel, wethoudersgebied
- 20a claims op een medewerker
- 20b subafdelingsclaims (als nog niet bekend is welke medewerker ingeschakeld zal worden)
- 26 handelingen m.b.t. medewerkers (invoeren/onderhouden van tijdbrieven)







1072001

In een grote stad wordt heel wat energie geïnvesteerd, door politici, ambtenaren, burgers en andere betrokkenen, in stedenbouwkundige planvorming. In opdracht van de gemeente Den Haag ging het OTB na, hoe het is gesteld met de effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag. Zowel de planvorming op projectniveau, als het totale stedenbouwkundige planvormingsstelsel werden geanalyseerd. Voorstellen worden geformuleerd om de stedenbouwkundige planvorming te verbeteren en de coördinatie tussen het juridische, financiële, organisatorische en bestuurlijke spoor te versterken.



ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR TECHNISCHE BESTUURSKUNDE  
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT