

OMGAAN MET

# INVESTERINGEN

*in de ruimtelijke ordening*

*naar een  
marktordening  
voor VINEX  
en daarna*

Netwerk RO



4300



0674934

**OMGAAN MET INVESTERINGEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENING**  
**naar een marktordening voor vinex en daarna**

Publicatie Netwerk RO  
1996

**Bibliotheek TU Delft**



**C 3127736**

In het Netwerk  
ontmoeten bedrijven  
onderzoek op  
praktijkgerichte  
begrippen.

lijk Beleid (Netwerk RO)  
voor kennisuitwisseling en  
reg. Toekomstoriëntatie,  
en zijn hierbij sleutel-

Het secretariaat van het Netwerk RO is ondergebracht bij het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV).

**1048**  
**505**  
**0**

*Uitgegeven door*  
Delftse Universitaire Pers  
telefoon: 015-2783254  
fax: 015-2781661

*In opdracht van*  
Netwerk voor Onderzoek & Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid (Netwerk RO)  
Mauritskade 23  
2514 HD Den Haag  
telefoon: 070-3602775  
fax 070-3617422

*Eindredactie*  
Frank Evers, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting  
(NIROV), Den Haag

*Ontwerp omslag*  
Corrie Bocxe, Ontwerpbureau Vormidabel, Zoeterwoude

*Foto omslag*  
Lex Broere, Nieuwerkerk aan de IJssel

*Foto pagina 2*  
Jos van Leeuwen, Den Haag

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Netwerk RO

Omgaan met investeringen in de ruimtelijke ordening; naar een marktordering voor  
VINEX en daarna - Netwerk RO - F.W.J. Evers (eindredactie) - Delftse Universitaire  
Pers - III. - Netwerk voor Onderzoek & Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid (Netwerk  
RO), Den Haag - Met lit.opg.

ISBN 90-407-1388-X

NUGI 665

Trefw.: ruimtelijk onderzoek, ruimtelijke investeringen, VINEX

Copyright © 1996 by Netwerk RO

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan mits de bron duidelijk wordt  
vermeld.

## Inhoud

|                 |  |    |
|-----------------|--|----|
| 1               | Ten geleide<br><i>drs. J. Laan</i>   | 1  |
| 2               | Manifest 'Naar een marktordening voor VINEX'<br>discussie-document van het Project Ruimtelijke Investeringsen  | 3  |
| 3               | Voorstellen Project Ruimtelijke Investeringsen   | 9  |
| 4               | Van groeikernen naar VINEX-locaties<br>een essay over beleidsprogramma's en hun effecten<br><i>prof.dr. H. van der Cammen</i><br><i>drs. M.S.G. Horrevoets</i><br>TNO Inro | 13 |
| 5               | Weg van de stad; een beschouwing over de VINEX-operatie<br><i>J. Brouwer</i><br>AB Onderzoek   | 29 |
| 6               | Versterking van de procesarchitectuur bij de besluitvorming<br>over ruimtelijke investeringen<br><i>dr.ing. G.R. Teisman</i><br><i>prof.dr. R.J. in 't Veld</i><br>Bestad  | 39 |
| <b>Bijlagen</b> |  |    |
| •               | Reacties uit de pers   | 75 |
| •               | Netwerk RO; een nieuw initiatief   | 79 |



## Ten geleide

### drs. J. Laan, voorzitter Netwerk RO

---

De ruimtelijke investeringen in Nederland lopen achter. Tegelijk verschuiven met VINEX de marktverhoudingen en vormt de grondexploitatie een risicofactor. Het Netwerk RO, een nieuwe ontmoetingsplaats van bedrijfsleven, overheid en wetenschap heeft daarom onder het motto 'Naar een marktordering voor VINEX' in 1995 en 1996 het project Ruimtelijke Investerings uitgevoerd. Hierbij is in eerste instantie het accent gelegd op de VINEX. Op basis van een aantal beraadslagingen met deskundigen, een drietal essays en een debat met vakgenoten heeft het Netwerk RO drie concrete voorstellen gedaan die kunnen bijdragen aan een effectievere manier van ruimtelijk investeren. Deze voorstellen beogen te komen tot:

- een Kennis- en Informatiecentrum voor ruimtelijke investeringen;
- monitoring van de voortgang en de effecten van de VINEX;
- een betere procesarchitectuur.

De drie voorstellen zijn, met een slot-manifest, op 23 april 1996 aan minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangeboden.

De beraadslagingen hebben in een tweetal kringen plaatsgevonden. Leidinggevend uit de marktsector, de wetenschap en de overheid kwamen een aantal maal bijeen in het zogenaamde Polman's Beraad. Daarnaast hebben verschillende projectleiders van VINEX-locaties elkaar ontmoet in het Projectleidersberaad. De essays zijn geschreven op basis van een aantal verkenningen. Prof. dr. R. In 't Veld heeft in samenwerking met dr. ing. G. Teisman een versterking van de procesarchitectuur bij de besluitvorming verkend. Prof. dr. H. van der Cammen en drs. M. Horrevoets schreven 'Van Groeikernen naar VINEX-locaties: een essay over beleidsprogramma's en hun effecten'. En ir. J. Brouwer heeft de VINEX-operatie beschouwd uit oogpunt van maatschappelijk rendement. Tenslotte is het concept-slotdocument van het project, voordat het aan de minister is aangeboden, op het BouwRAI-debat van 3 april 1996 becommentarieerd.

Bij het in ontvangst nemen van de voorstellen zei minister de Boer verheugd te zijn over het initiatief van Netwerk RO. Het ministerie van VROM is namelijk niet in staat en heeft niet de positie om activiteiten van overheid, markt en wetenschap te stroomlijnen. Het opzetten van een Kennis- en Informatiecentrum vond zij een goed idee, al moet dat initiatief vooral opgepakt worden door de direct belanghebbenden: gemeenten en eventueel bedrijfsleven. Het rijk zelf is al druk bezig met het tweede voorstel: monitoring van het VINEX-beleid. Op lokaal niveau kunnen monitoring-activiteiten van bedrijfsleven, wetenschap en overheid zeker nog beter op elkaar afgestemd worden. Voor wat betreft het derde voorstel, zag minister De Boer mogelijkheden om te komen tot een proefproject met een proces-architect. De voorstellen waren in ieder geval grondige bestudering en betrokkenheid van de Rijksplanologische Dienst waard.

In dit boekje vindt u het manifest 'Naar een marktordening voor VINEX' en de onderbouwing van de genoemde drie voorstellen. Daarnaast zijn de drie essays integraal in deze publicatie opgenomen. Daarmee geven wij een overzicht van verschillende gezichtspunten in de discussie rond ruimtelijke investeringen, zowel vanuit recent-historische, maatschappelijke en bestuurskundige context. Wij verwachten dat verspreiding van de resultaten van ons project bijdraagt aan verdere publiek-private samenwerking bij de kennisuitwisseling bij ruimtelijke investeringen in het algemeen en de VINEX-uitvoering in het bijzonder.

De eerste VINEX-palen gaan de grond in, en ook in het post-VINEX-tijdperk zal Nederland nog een omvangrijke bouwopgave kennen. Dat geeft alle reden om een vinger aan de pols te houden bij een investeringsgolf die de inrichting van ons land aanzienlijk zal veranderen. De discussie over ruimtelijke investeringen is nog lang niet afgelopen. Dat maakte het voor het Netwerk RO ook moeilijk om een voorlopige punt achter dit project te zetten. In de doorlopende 'ruimtelijke' discussie zal Netwerk RO graag de beoogde onafhankelijke platformfunctie vervullen om te komen tot een dialoog tussen de beïnvloeders van de ruimtelijke inrichting: rijk, regio, gemeente, bedrijfsleven en wetenschap. Dat de zogenaamde A4-corridor aangewezen kan worden als proefproject 'procesarchitectuur' en het bedrijfsleven de handschoen heeft opgepakt om met een Centre of Excellence te komen tot een kennisinstituut, geeft ons goede hoop die functie ook met succes te kunnen vervullen.



Uitreiking manifest door Jan Laan aan minister Margaretha de Boer in Sociëteit Pulchri in Den Haag op 23 april 1996.



**HET MANIFEST EN DE VOORSTELLEN  
VAN HET NETWERK RO  
INZAKE  
RUIMTELIJKE INVESTERINGEN**



## **Manifest 'Naar een marktordening voor VINEX' discussie-document van het Project Ruimtelijke Investeringen**

---

### **2.1 Inleiding**

Hoe moeten ruimtelijke investeerders omgaan met de nieuwe risico's? Marktpartijen en overheden staan voor nieuwe, grote onzekerheden. Voor het eerst moet de markt 70% van de woningen gaan bouwen en zijn de rijksbijdragen in grondkosten en sociale woningbouw fors verminderd. Decentralisatie en discussies over de bestuurlijke reorganisatie schudden de verhoudingen op. De bouwlocaties worden door het rijk aangewezen. Ook betekent Vinex een aanzienlijke schaalvergroting in de manier waarop de bouw wordt georganiseerd. Het project Ruimtelijke Investeringen van het Netwerk RO wil de belangrijkste partijen die een rol spelen bij ruimtelijke beslissingen uitdagen tot het gezamenlijk nemen van een aantal initiatieven. Dat is nodig. Marktpartijen, overheden en wetenschap hebben te weinig profijt van elkaar. De talloze overlegfora van de laatste jaren leveren nog veel te weinig op. Er moet een brug komen om de grote afstand tussen de verschillende werelden uit de investeringspraktijk te dichtten.

Het project heeft zich in eerste instantie gericht op het investeringsprogramma van Vinex. Een aantal actuele thema's is hierbij naar voren gekomen. Enkele tientallen professionals hebben hun expertise geleverd. In beraden hebben vertegenwoordigers van marktpartijen, overheden en wetenschap hun mening gegeven. Verschillende bureaus hebben verkenningen uitgevoerd. De bevindingen worden nu in de vorm van dit discussiestuk gepresenteerd.

### **2.2 Lessen van het groeikernenbeleid**

Het totale bedrag aan investeringen in Nederland bedraagt ruim 120 miljard gulden per jaar. Daarvan wordt jaarlijks 65 miljard geïnvesteerd in de ruimtelijke omgeving (gebouwen, woningen, infrastructuur en ander onroerend goed).

Alleen op projectniveau vindt doorgaans een beoordeling van het rendement van investeringen plaats, omdat de toekomstige eigenaar een goed beeld wil hebben van financiële baten en lasten. Maar op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld regio of rijk, ontbreekt meestal een systematische beoordeling van investeringen, zowel maatschappelijk als financieel gezien.

Het groeikernenbeleid is het laatste nationale investeringsprogramma geweest vóór Vinex. Het rijk wees voor de periode 1970 tot 1985 een aantal kernen aan die tot taak hadden de verstedelijking te sturen. Een verkenning, uitgevoerd door prof. H. van der Cammen in opdracht van dit project, geeft aan op welke manier bij Vinex kan worden geleerd uit het recente verleden. Hij constateert dat het groeikernen-

programma een redelijk functionerend organisatorisch kader bezat en Vinex niet. Bij de VINEX-uitvoeringsconvenanten heeft het rijk bewust afgezien van die rol. Niemand heeft echter die taak op zich genomen, terwijl de VINEX-strategie toch is doortrokken van onzekerheden.

Bij beide programma's is te weinig prioriteit gegeven aan een professioneel management, zo stelt de verkenning. De situatie bij Vinex wordt als iets rooskleuriger ingeschat, al blijven de risico's groot. Zowel het financieel management (risicobeheersing, kosten-baten verhoudingen voor investeerders, consumenten, gemeenten) als het procesmanagement krijgen onvoldoende aandacht. Dat geldt ook voor de monitoring van ontwikkelingen in de omgeving en voor kwaliteitsbeheersing. Doorstromingseffecten, tijdelijk overaanbod of tijdelijke tekorten lijken zo moeilijk beheersbaar.

**In het VINEX-tijdperk is het goed kunnen omgaan met risico's veel meer nodig dan in de groekernenperiode. Anders zal het erg moeilijk zijn om het kwaliteitsbeeld overeind te houden.**

### 2.3 Het investeringsvak

De Nederlandse orderings- en bouwpraktijk staat middenin een omslag. De marktpartijen zijn de laatste twintig jaar zo professioneel geworden dat ze, naast gebouwen, ook grotere projecten en zelfs gebieden kunnen realiseren. Tegelijkertijd wordt de omgeving waarbinnen zij functioneren meer complex. In deze ontwikkeling past het dat marktpartijen zich verder blijven professionaliseren. Het aanbod van opleidings- en cursusmogelijkheden is de laatste jaren verruimd, bijvoorbeeld bij de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde. Maar opvallend is dat overheidsfunctionarissen en bestuurders, die toch sleutelposities innemen bij ruimtelijke beslissingen, relatief weinig gebruik maken van dit kennisaanbod. Ook de expertise die de gemeentelijke diensten van de grote steden lange tijd hebben opgebouwd wordt elders niet optimaal benut.

Door de verwachte professionalisering van het investeringsvak raakt het onderscheid tussen privaat en publiek wat meer naar de achtergrond. De kennis van marktpartijen op het gebied van flexibiliteit en marketing wordt meer gecombineerd met de beschikbare expertise van overheden en woningcorporaties. Vooral op terreinen als huisvesting, integrale ontwikkeling en beheer hebben de niet-commerciële partijen veel te bieden.

Bij de universiteiten wordt nog onvoldoende ingezien hoe belangrijk de bijdragen van de wetenschappen zijn voor ontwikkelingen op het gebied van vastgoed en ruimtelijke investeringen.

**Conclusie: op het gebied van investeren en beleggen bestaan leemtes in kennis, vooral bij de overheid.**

**Voorstel: een werkgroep, bestaande uit personen uit de wereld van overheid, wetenschap, marktpartijen en consultants, gaat verkennen hoe vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd.**

## 2.4 Onderzoeksvelden

### 2.4.1 Grondbeleid

Het opkomende belang van de regio vraagt om meer planning en coördinatie. Het accent verschuift van een bouwopgave naar een vraag naar adequaat grondbeleid. Overheden en marktpartijen hebben tot nu toe bij grondexploitatie meestal gescheiden taken. De overheid verwerft, maakt bouw- en gebruikrijp en exploiteert. De marktpartij investeert, ontwikkelt en bouwt.

Beide partijen kunnen nu echter de kansen en bedreigingen veel moeilijker overzien. De schaal van veel VINEX-locaties is te groot. De mogelijkheid van nacalculatie bij locatie-ontwikkeling is verdwenen.

**Nieuwe deskundigheden zijn nodig die adequaat kunnen zorgen voor de productie van bouwrijpe grond. Een mogelijkheid die nader moet worden verkend, is het introduceren van een nieuwe marktpartij, die zich uitsluitend bezighoudt met de grondproductie.**

### 2.4.2 Noodscenario's

Bij verandering in de rentestand treden snel wijzigingen op in de woningmarkt. Bij stijging stagneert de afzet, verandert de fasering en wijzigt de stedenbouwkundige opzet. Binnen de nieuwe marktverhoudingen is samenwerking en afstemming tussen overheid en markt in ongunstige tijden meer dan ooit wenselijk. Dat geldt met name in regio's waar een duidelijk tekort aan woningen is.

**Het is belangrijk, bij gunstig tij, regionale noodscenario's te ontwikkelen voor het geval de marktsituatie verslechtert.**

### 2.4.3 Toekomstwaarde

Individuele voorkeuren van toekomstige bewoners worden doorgaans geprojecteerd op basis van vroegere preferenties. Nu meerdere partijen marktonderzoek gaan doen en verkennen waar de meeste toekomstwaarde is te vinden, liggen er nieuwe uitdagingen. Zoals het stimuleren van een marktsituatie met vraag en aanbod op een lager kwantitatief niveau dan nu, maar wel kwalitatief hoogwaardiger. Een andere kennisbehoefte is er, ook door de uit de planning voortkomende schaarste aan grond, op het vlak van nieuwe stedelijke woon- en werkmilieus en bijbehorende woonvormen. Dit blijkt uit een verkenning, uitgevoerd door ir. J. Brouwer voor dit project. Relatief veel woonconsumenten zoeken royale woonruimte maar tegelijk ook veel voorzieningen in de nabijheid. Zij vinden veel van de huidige beschikbare woonmilieus te monotoon.

**Binnen de research is meer aandacht nodig voor kwaliteit van de woningvoorraad en functie-gemengde milieus.**

## 2.5 Regie

### 2.5.1 Monitoring

Overheid en markt investeren maar stemmen dat weinig op elkaar af. Ze weten ook niet van elkaar wie wat doet. Gemeenten hebben een grote behoefte om relevante gegevens op het gebied van woningmarkt, arbeidsmarkt en vastgoed te verzamelen en te interpreteren. Een meer uitgekiend investeringsprogramma wordt gerealiseerd wanneer investeringsstromen en planologische trends meer zichtbaar worden. De mogelijkheden van automatisering bieden deze kans nu. Een monitoringssysteem op regionaal niveau, zoals nu in ontwikkeling bij het Bestuur Regio Utrecht (BRU), is een goed voorbeeld. Op nationaal niveau kunnen op basis van regionale monitors algemene conclusies worden getrokken.

Voor het volgen van de ontwikkelingen op de VINEX-locaties is het belangrijk om voor alle lokaties de gegevens op dezelfde manier te verzamelen. Alleen zo kunnen doorstromingseffecten, kenmerken van de bewoners en hun verplaatsingspatroon een voldoende basis vormen voor het nemen van de beslissing: hoe gaan we verder na Vinex?

Een eenduidige aanpak bij onderzoek, inclusief het gebruik van hetzelfde enquête-formulier, is vereist.

**Goede monitoring van investeringsstromen en andere relevante gegevens voor locatie-ontwikkeling vraagt om een nationale inspanning. Aanbevolen wordt dat een initiatiefgroep, bestaande uit overheid, wetenschap en marktpartijen, dit proces voor Vinex start en bewaakt. Zij stelt zich daarbij een aantal concrete doelen.**

### 2.5.2 Bestuurlijk management

Private investeerders en overheden hebben elkaar nodig. De gemeenschap zet veel geld in voor de gewenste ruimtelijke investeringsrichting. De markt volgt vaak de overheid in investeringsstromen, mits ze voldoende vertrouwen heeft. Binnen en tussen de overheden ontbreekt te vaak een goede afstemming. Een illustratie is de bereikbaarheid van de VINEX-locaties. Die is niet veiliggesteld. Dit speelt vooral bij investeringen en exploitatielasten voor de voorzieningen voor het openbaar vervoer. Een aanzienlijk deel van de VINEX-locaties wordt te laat of niet voorzien van voldoende openbaar vervoer, terwijl een voldoende aanbod een essentiële randvoorwaarde is voor een succesvolle VINEX-locatie. Het rijk, de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM voorop, beschikken onvoldoende over een totaalconcept voor de bereikbaarheid. Wanneer hier eenheid in visie zou zijn, kunnen de regio's operationele plannen maken, inclusief een heldere programmering.

**Het kabinet moet meer prioriteit geven aan een gemeenschappelijke visie voor bereikbaarheid.**

## 2.6 Samenwerking

### 2.6.1 Betere procesarchitectuur

Voldoende vertrouwen tussen de partijen is een basisvoorwaarde voor succesvolle projecten. Een gezamenlijke probleemdefiniëring vormt vaak een goede basis voor een visie die publiek en privaat wordt onderschreven. De belangrijkste partijen, zowel

publiek als privaat, hebben echter veel moeite om de processen te beheersen. Een betere procesarchitectuur kan bij de oplossing een rol spelen, zo blijkt uit een verkenning van prof. dr. R. in 't Veld en dr. ing. G. Teisman in opdracht van het project. Onderdelen daarvan zijn:

- het invullen van de regie op het ontbrekende middenniveau, de regio;
- herschikking van de rollen van de partijen, bijvoorbeeld door het versterken van de rol van één van de partijen, afhankelijk van de soort activiteit;
- meer gespecificeerde, mandaten in overleg tussen partijen voor de vertegenwoordigers.

**Er zijn nieuwe initiatieven nodig om de besluitvorming op en tussen de verschillende beslisniveaus te verbeteren.**

### **2.6.2 Samenwerkingsconstructies**

VINEX-onderhandelaars vinden elkaar meestal op beproefde constructies. Soms, zoals bij IJburg, leveren nieuwe vormen resultaat op. Nieuwe samenwerkingsvormen zijn er vooral in de private-sector (consortia) en bij de corporaties (regionale afspraken). Het is van belang de corporaties nauwer te betrekken bij ruimtelijke investeringen. Hun kennis op het gebied van de woningmarkt en ervaring op het gebied van beheer is nuttig voor anderen. Anderzijds kunnen corporaties leren wanneer ze vaker samenwerken met marktpartijen.

**De kennis over voor en nadelen van samenwerkingsconstructies moet meer worden verspreid en verfijnd. Daartoe is het instellen van een kennis- en informatiecentrum nodig.**

### **2.6.3 Intergemeentelijke samenwerking**

Samenwerking per regio is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van ruimtelijke investeringen. De kansen en bedreigingen zijn grensoverschrijdend. Vaak betekent dit een aanzienlijke cultuuromslag bij betrokkenen. Samenwerking moet daarom een continu aandachtspunt zijn. In de loop van de tijd ontstaat dan een goede bodem voor gezamenlijke afspraken, bijvoorbeeld via een Intergemeentelijk Structuurplan en/of regionale grondafspraken.

**Het ontwikkelen en agenderen van casus-beschrijvingen, het organiseren van workshops en andere vormen van kennisoverdracht stimuleren de cultuuromslag.**

## **2.7 Conclusie**

**De huidige marktomstandigheden vragen om enkele gezamenlijke acties die het project Ruimtelijke Investeringen wil stimuleren:**

- In het VINEX-tijdperk is het goed kunnen omgaan met risico's veel meer nodig dan in de groeikernenperiode. Meer kennisontwikkeling en -overdracht hierbij is belangrijk.
- Een nationaal monitoringsproject is urgent. Doel is om voor Vinex in beeld te krijgen en te houden wat de relevante, feitelijke ontwikkelingen en verwachte trends zijn. De bestaande, teveel verbrokkelde initiatieven worden zoveel mogelijk

gebundeld. Er ontstaat consensus over de aanpak en de uitvoering. Een breed samengestelde initiatiefgroep gaat dit starten en bewaken.

- Een professionalisering van het investeringsvak is nodig. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een Kennis- en Informatie Centrum voor vragen op het gebied van grondbeleid en samenwerkingsconstructies. Dit vervult een verwijs- en stimuleringsfunctie. Ook moet worden gewerkt aan het uitbouwen van het bestaande aanbod op opleidings- en cursusgebied. Een werkgroep brengt vragers en aanbieders bij elkaar, verkent de mogelijkheden en maakt een plan van aanpak.
- Nieuwe deskundigheden zijn nodig die adequaat kunnen zorgen voor de produktie van bouwrijpe grond. Het introduceren van een nieuwe marktpartij, die zich uitsluitend bezighoudt met grondproduktie, moet worden verkend.
- Een mogelijkheid ontbreekt om het rendement van ruimtelijke investeringen te bepalen. Nodig is een onderzoek naar de vraag hoe maatschappelijk en economisch gezien een rendementsbepaling van investeringen kan worden ontwikkeld. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor de onderzoekswereld.
- Er is een nieuw initiatief nodig om de besluitvorming op en tussen de beslisniveaus te verbeteren. Een gemeenschappelijke visie voor bereikbaarheid is hierbij een belangrijk aandachtspunt.



## Voorstellen Project Ruimtelijke Investerings

---

### 3.1 Het Kennis- en Informatie Centrum voor grondbeleid

In het VINEX-tijdperk zijn nieuwe, grote onzekerheden voor marktpartijen en overheden ontstaan. De grondexploitaties vormen een belangrijke risicofactor. De posities die marktpartijen, veelal noodgedwongen, hebben ingenomen op de grondmarkt belemmeren het verkeer tussen markt en overheden. Tegelijk nemen de kwaliteitseisen voor woning en woonomgeving toe. Vooral marktpartijen ervaren deze laatste ontwikkeling ook als een groeiend risico.

De lokale overheden moeten veel meer bedrijfseconomisch gaan werken terwijl de regierol van regio's niet is ingevuld. Tegelijk constateren de beraden dat het per regio adequaat kunnen coördineren van de sectorale uitvoeringsplanning cruciaal is voor het welslagen van VINEX. De samenhang bij de ruimtelijke planvorming ligt nu immers minder op het niveau van de locatie maar voornamelijk op regionale schaal.

Het accent van het risico verschuift van bouwopgave naar grondbeleid. De partijen moeten zich aanpassen. Gebiedsontwikkeling vraagt om hoog gekwalificeerde professionals. Publieke en private sector hebben nu kennis nodig van andere manieren van grondexploitatie en van projectontwikkeling. Deze kennis is niet bij alle gemeenten gelijkmatig aanwezig. Hier valt nog veel winst te boeken.

Het aanbod van opleidingen voor het investeringsvak is de laatste jaren verbeterd, onder andere door de activiteiten van de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde, maar kennisvragers en -aanbieders vinden elkaar onvoldoende. Dat geldt ook voor een regionale- en bedrijfseconomische aanpak van grondbeleid. Regio's en marktpartijen zijn volop bezig met experimenten, maar volgens de beraden van het project ontbreekt de coördinatie van kennisoverdracht.

Het oprichten van een Kennis- en Informatie Centrum voor grondbeleid, onder leiding van een stuurgroep van personen uit private- en publieke werelden, kan hier uitkomst bieden. De leemtes worden op regionaal niveau geïnventariseerd. Het centrum beheert een informatiebank over grondexploitatie, projectontwikkeling en grondbeleid. Er worden initiatieven genomen voor adequate kennisoverdracht, zoals het ontwikkelen van nieuwe beslis- en werkmethoden. Vragers worden efficiënt doorverwezen naar aanbieders van kennis en kunde. Een andere mogelijke taak is het bemiddelen in tijdelijke detachering voor kennisoverdracht.

Wij stellen ons voor te overleggen met partijen (o.a. ROZ/Neprom, SBV, IVBN, regio's, VNG) en vervolgens een initiatiefgroep in te stellen die het centrum realiseert. Wij vragen aan de minister van VROM het initiatief te steunen.

### 3.2 Monitoring voortgang en effecten Vinex

De samenhang van Vinex met andere beleidsterreinen zoals de stadsvernieuwing, de stedelijke vernieuwing en de aanpak van de na-oorlogse wijken is belangrijk. Vergeleken met het groeikernenbeleid komen de partijen bij Vinex wel iets beter beslagen ten ijs, zo blijkt uit de verkenning van prof. dr. H. van der Cammen, maar zij hebben te weinig gegevens in handen. Volgens hem is monitoring van groot belang, vooral als het gaat om risico's die individuele partijen moeilijk kunnen beheersen.

Discontinuïteit in grond- en woningbouwproductie vormt een gevaar voor Vinex. Overaanbod levert grote risico's op voor overheid en private partijen. Grondexploitaties zijn niet doorzichtig genoeg, wat het ontwikkelen van slecht-weer scenario's bij andere marktomstandigheden belemmert. De partijen hebben weinig zicht op de regionale marktverhoudingen en -ontwikkelingen.

Een oplossing ligt in het meten van de prestaties en de effecten van Vinex, met name op regionaal niveau. Op nationaal niveau kan vervolgens een bundeling plaatsvinden van de regionale monitors. Op basis van feiten kan daar een advisering plaatsvinden richting regio's en andere partijen. Er wordt zo tevens een fundament gelegd voor de te nemen beslissingen over de periode na 2015.

De benodigde monitoring heeft betrekking op:

- kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwproductie, waardoor een te eenzijdig aanbod wordt voorkomen
- faseringen per locatie, waardoor versnelling of vertraging van gebiedsontwikkeling in overleg mogelijk wordt
- uniform opgezette bewoners- en gebruikersonderzoeken, waardoor de effecten van investeringen in beeld komen, bijvoorbeeld doorstroming
- economische en andere maatschappelijke trends waardoor gemeenten en private partijen een hulpmiddel in handen hebben om hun locaties verantwoord te kunnen positioneren in de markt.
- de stand van zaken bij samenwerking waardoor de bestuurlijke processen in beeld komen.

Wij stellen ons voor om partijen hier bij elkaar te brengen. Een stuurgroep wordt ingesteld (markt, overheid, wetenschap en consultants), die leemtes inventariseert, het monitoring-programma opstelt en de uitvoering bewaakt.

Wij vragen aan de minister van VROM om bestuurlijke ondersteuning van het initiatief.

### 3.3 Naar een betere procesarchitectuur

De verkenning van prof. dr. R. In 't Veld/dr. ing. G. Teisman geeft een mogelijke richting aan voor betere besluitvorming bij ruimtelijke investeringen. Tegelijk voldoet de aanpak wellicht aan de kwaliteitseisen van ruimtelijke investeringen, die steeds hoger en diverser worden. In hun concept van procesarchitectuur voor ruimtelijke investeringen zien zij het ontwikkelen van projecten en locaties als een vorm van Research & Development (R&D). Per potentieel project investeren overheden en private partijen, financieel en organisatorisch, in het R&D-traject. Partijen aanvaarden dat een deel van de projecten wellicht niet wordt gerealiseerd. Een

toename van investeringskansen ontstaat, een grotere variëteit aan levensvatbare projecten komt beschikbaar.

Het introduceren van een partij die de taak op zich kan nemen van regisseur of procesarchitect speelt hierbij een grote rol. Het draait om het op het juiste moment bevorderen van de besluitvorming op onderdelen.

Het voorstel is om een proefproject uit te voeren waarin de mogelijkheden voor procesarchitectuur worden verkend en toegepast in een regio. Naast bestaande pogingen om verkokering te doorbreken (gebiedsgericht- en knooppuntenbeleid) voorziet de proef in het verkennen van een besluitvormingsstructuur die behalve ROM-aspecten ook de sociaal-economische en logistieke belangen vertegenwoordigt.

Wij stellen ons voor het draagvlak te creëren voor het proefproject. In overleg met partijen wordt het project uitgevoerd in een nader te bepalen proefgebied.

Wij vragen aan de minister van VROM om bestuurlijke ondersteuning van het initiatief.



## DE ESSAYS



instrumentarium marktactoren gemakkelijk in een ongunstige positie manoeuvreren. Dit alles maakte dat de marktpartijen in dit model met zeer grote risico's werden geconfronteerd. Dat in het VINEX-beleid de risico's voor de markt een stuk ingeperkt zijn, is wellicht een reactie daarop. Overleg en onderhandelingen hebben nu een meer pluricentrisch karakter. Overheid en marktpartijen zijn onderhandelende partijen geworden, opererend op basis van de beschikbare productiefactoren grond, kennis, kapitaal en management. Bouwondernemers kopen grond op VINEX-locaties om hun bouwclaims veilig te stellen. Adviesbureaus en ontwikkelaars stellen kennis en management beschikbaar, corporaties ontwikkelen zich tot kapitaalverschaffers en de rijksoverheid financiert de onrendabele top in de bouwinvesteringen. Subsidiestromen worden in toenemende mate afgebouwd. Meer in het algemeen komen partijen nu veel beter beslagen ten ijs dan bij de start van het groeikernenbeleid.

## **4.2 De toetsingsopgave**

### **4.2.1 de strategische toetsingsopgave**

Bij een vergelijking tussen twee beleidsprogramma's komen strategische en operationele aspecten aan de orde. In deze paragraaf volgt het strategisch niveau. Het zou te gemakkelijk zijn om met de maatstaven van nu een kritisch oordeel te vellen over het strategische gehalte van het groeikernenbeleid. Dat is ook niet de bedoeling van dit essay. Het gaat erom vanuit de vragen en behoeften van het VINEX-tijdperk na te gaan op welke punten van het groeikernenbeleid geleerd kan worden.

Wat wordt onder 'strategisch gehalte' verstaan? Ten eerste is er de basale invalshoek van de prestatiemeting: zijn de bij de aanvang van het programma beoogde prestaties tot stand gekomen en wat waren daarvan de gevolgen? De gevolgen kunnen verder uitgesplitst worden, bijvoorbeeld naar het ruimtelijk functioneren van het product groeikern als geheel en de bijdragen van de groeikern aan het stadsgewestelijk functioneren. De effecten voor de diverse betrokken doelgroepen van het beleid aan de aanbod- en aan de vraagzijde is een andere ingang om naar de strategische kant van het groeikernenbeleid te kijken. Dit is de inhoudelijke kant van het begrip 'strategische toets'. Daarnaast leveren de in het programma gevolgde werkwijzen en processen veel informatie over het strategische gehalte. Dit is de procesmatige kant, ofwel de toets op strategisch management.

In de ruimtelijke ordening bestond traditioneel een voorliefde voor toetsing aan de hand van vooraf gestelde beleidscriteria. Men ging voor die criteria op zoek in de grote rijksnota's. En inderdaad, met enige inspanning werd het gezochte, meer of minder expliciet of eenduidig, naar boven gehaald. Veelal was de conclusie dat de beleidsdoelen niet waren gehaald. Daarop volgde een opsomming van oorzaken in termen van ambtelijke en bestuurlijke coördinatieproblemen binnen de publieke sector, ontoereikend instrumentarium en onvoorzien maatschappelijke veranderingen.

In het VINEX-tijdperk dient de term strategie een geheel andere lading te krijgen. Met flexibele planontwikkeling, marktdenken en samenwerkingsconstructies komt het begrip strategie dichter bij strategisch management te liggen. In navolging van de Stichting Maatschappij en Onderneming komen wij tot de volgende invulling van strategisch management: een geïntegreerd geheel van handelingen, gericht op het

## **Van groeikernen naar VINEX-locaties een essay over beleidsprogramma's en hun effecten**

**prof.dr. H. van der Cammen**  
**drs. M.S.G. Horrevoets**  
**TNO Inro**

---

### **4.1 Inleiding**

Nederland is een klein land met een hoge bevolkingsdichtheid. De centrale overheid heeft er aanzienlijke ambities op het gebied van ruimtelijke planning. Misschien dat het laatste samenhangt met het eerste. In elk geval biedt het een verklaring voor het feit dat de rijksoverheid in ons land periodiek expliciete beleidsprogramma's maakt voor het accommoderen van de nationale verstedelijkingsgroei. Het groeikernenbeleid, globaal de periode 1970-1985, is een voorbeeld van een dergelijk beleidsprogramma. De totstandkoming in 1995 van de VINEX-uitvoeringsconvenanten voor de periode 1995-2005 lijkt het begin te markeren van een volgend beleidsprogramma. In dit essay worden beide programma's op een aantal punten met elkaar in verband gebracht. Nadat ter inleiding de haken en ogen van een dergelijke vergelijking aan de orde zijn gesteld, komen achtereenvolgens de volgende aspecten aan de orde:

- de toetsingsopgave,
- een strategische vergelijking,
- de investeringen,
- het proces en
- het resultaat.

De bouwprogramma's in het kader van het groeikernenbeleid en het VINEX-beleid zijn niet altijd goed met elkaar te vergelijken. Naast structurele en contextuele verschillen is de totale omvang van het jaarlijkse landelijke bouwprogramma aanzienlijk verminderd. Omstreeks 1975 benaderde het jaarlijkse landelijke woningbouwprogramma 130.000 woningen, thans ligt het dichtbij de 75.000. Ook de samenstelling van de woningbouwprogramma's naar financieringscategorieën is ingrijpend gewijzigd. In het groeikernenbeleid had de overheid een sterke direct sturende invloed via de woningbouwcontingentering. Er waren jaren waarin praktisch het gehele programma in de sociale sfeer werd gerealiseerd. Kenmerkend voor de VINEX is het bouwen door de markt; de rijksoverheid stuurt op afstand. Het streven is om via de convenanten de sociale woningbouw overeind te houden (door normstellingen van circa 30% sociale woningbouw), maar de feitelijke realisering daarvan zal moeilijk worden.

In het groeikernenbeleid voerde de gemeentelijke overheid een actieve grondpolitiek. Daarmee had zij een sleutelrol in het bouwproces. Het spel van overleg en onderhandeling tussen de diverse rijksinstanties duurde vaak lang en de uitkomsten waren ongewis. De gemeenten konden, als ze dat wilden, via het bestemmingsplan-



#### 4.2.2 de operationele toetsingsopgave

Met een operationeel toetsingskader of leidraad kunnen stedelijke investeringsplannen en -programma's op hun weg in de dagelijkse praktijk worden gevolgd. Zo'n toetsingskader dient voor zowel publieke als private partijen, gezien de steeds verdergaande samenwerking tussen beiden, goed bruikbaar te zijn. Dat vereist primair toetsing op samenhang, synergie en de onderlinge beïnvloeding van concrete projecten. Het gaat dan om vragen als:

- Aan welk kwaliteitsniveau kan een nieuwe locatie optimaal<sup>3</sup> voldoen?
- Welke regionale locatiekosten worden toegerekend aan de positionering van nieuwe locaties?
- Wat gebeurt er in de regio wanneer gelijktijdig twee of meer omvangrijke woningbouwprojecten op de markt gebracht worden?
- Wat zijn de doorstromingseffecten na gereed komen van grote bouwprojecten?

Het zijn vragen die momenteel nog te weinig aandacht krijgen omdat ook de ruimtelijke ordening nog bezig is met de denksprong van strategische planning naar strategisch doen.

Hoe zou zo'n toetsingskader moeten zijn opgebouwd? We beperken ons hier tot enkele opmerkingen over de basisstructuur. De invulling zal variëren van geval tot geval en is primair een zaak van betrokkenen, uit te splitsen in vraag- en aanbodcategorieën. Verstedelijkingslocaties bieden ruimtelijke faciliteiten voor vragerscategorieën zoals bedrijven, woonconsumenten, reizigers, vervoerders, ieder met eigen kwaliteitseisen. Daarop wordt ingespeeld in de vorm van ruimtelijke investeringen door publieke en private partijen. Zij laten zich in belangrijke mate leiden door de financiële perspectieven van investeringsalternatieven. Strategisch ruimtelijk management vormt in dit geheel de verbindende schakel. De bovengenoemde vier aspecten moeten op operationeel niveau verder worden uitgewerkt, bijvoorbeeld als volgt:

- financieel management: budgetmaking, financiële risicobeheersing, kosten batenverhoudingen van investeerders, consumenten, gemeenten e.d.;
- procesmanagement: procesvoortgang, timing, conflictbeheersing, draagvlak e.d.;
- omgevingsmanagement: flexibiliteit, aanpasbaarheid, inzet van ruimtelijke potenties, SWOT-management;
- integraal managementkader: kwaliteitsbeheersing vanuit verschillende 'views': economisch, volkshuisvesting, bereikbaarheid.

Dergelijke toetsingskaders zullen in toenemende mate een facilitaire functie vervullen voor diverse publieke en private partijen. Het verdient dan ook aanbeveling om de research-inspanningen op dit punt te vergroten. Aangezien er in de praktijk steeds verschillende belangen spelen ligt het voor de hand dat de research zich primair richt op het ontwikkelen van een basisraamwerk met enkele hoofdcategorieën van informatiesoorten, variabelen en kenmerken. Van geval tot geval zal dit vervolgens uitgewerkt en geadapteerd moeten worden. Ter voorbereiding van dit essay is door TNO Inro een aanzet voor een toetsingskader samengesteld. Uit publicaties op het gebied van ruimtelijke ordening en vastgoed zijn indicatoren verkregen, die door belanghebbenden als belangrijk worden bevonden om zich een oordeel te vormen en

---

3 Optimaal wil hier zeggen: rekening houdend met (te werven) budgetten, de wenselijke mix van locaties, de procesmatige kenmerken en inzichten in maatschappelijke veranderingen en perspectieven.

bevorderen van met anderen overeengekomen wensprofielen voor de lange termijn: kwaliteitsbeelden, streefbeelden e.d.<sup>1</sup> Men kan daarbij vier aspecten onderscheiden:

- a financieel management: management van investeringen;
- b procesmanagement: 'keep it rolling';
- c omgevingsgericht management: omgaan met omgevingsveranderingen;
- d integraal management: samenhang, kwaliteitssprong, synergie.

Vooraf de relaties tussen bovenstaande aspecten verdienen in modern ruimtelijk management meer aandacht. Naast de traditionele pre-occupatie van de ruimtelijke ordening met integratie (c.q. coördinatie, eenheid van beleid, integrale ruimtelijke kwaliteit etc.) en procesmanagement is meer aandacht gewenst voor het omgaan met omgevingsveranderingen en voor ruimtelijk-financieel management. Wat dat laatste betreft: de Rijksplanologische Dienst probeert in het RUBIN-project (RUimtelijk Beter INvesteren) een vollediger beeld te krijgen van locatiekosten in VINEX-verband<sup>2</sup>. Maar dit is slechts een begin. Op het gebied van ruimtelijk-financieel management is nog veel werk te verzetten. Dat leerden ook de in het kader van dit essay ondernomen pogingen om de kosten en opbrengsten van het groeikernenbeleid beter in kaart te brengen. Vaak zijn elementaire informatiebestanden niet beschikbaar of niet ontsloten.

Bij omgevingsmanagement kan men denken aan het bekende project van Shell om via scenario's de organisatie in al zijn geledingen vertrouwd te maken met het anticiperen op veranderende omstandigheden. Verandering is namelijk de belangrijkste zekerheid. Uit de geschiedenis van de groeikernen kunnen we leren dat dit ook in de ruimtelijke ordening het geval is. Zo hebben tussentijdse veranderingen in bevolkingsprognoses herhaaldelijk een stempel gedrukt op de omvang, fasering en realisering van groeikernen. Purmerend is hiervan een goed voorbeeld.

In het VINEX-programma ontbreekt het vooralsnog aan een organisatorisch kader. In het groeikernen-programma bood de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden (ICOG), hoe eenvoudig van opzet ook, een dergelijk kader. Daar kwamen de touwtjes bij elkaar. Bij de VINEX-uitvoeringsconvenanten heeft het rijk doelbewust afgezien van die rol. De redenen daarvoor zijn begrijpelijk - de uitvoering is niet de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid - maar wie moet nu die rol vervullen? De BON-regio's? Hun toekomst is ongewis. De provincies? Zij waren meestal niet bij de totstandkoming van de convenanten betrokken. De grote steden dan? Daar wordt slechts een beperkt deel van de regionale opgave daadwerkelijk gebouwd. Voor dit belangrijke onderdeel is niet in een structurele oplossing voorzien. Misschien wordt een wissel getrokken op maatschappelijke, intermediaire organen die zich deze verantwoordelijkheid aantrekken: het volgen en handhaven van de inspannings- en resultaatverplichtingen die in VINEX-kader zijn aangegaan, bijvoorbeeld wat betreft de elementen kwaliteit, tijd, werkwijzen en prijs. Vooralsnog moet men zich maar vastklampen aan een les uit de OGEM-geschiedenis. Werkmaatschappijen bleken daar uitstekende prestaties neer te zetten, terwijl de concerndirectie er met het hoofd niet bij was.

---

1 Vrij naar de definitie van SMO (Stichting Maatschappij en Onderneming) in: Strategie in Nederland blz 24-25 (1988).

2 RUBIN: RUimtelijk Beter INvesteren. Het RUBIN-project probeert de kostenelementen van locaties beter in beeld te krijgen en op basis daarvan de investeringen van de publieke sector te optimaliseren.

daarop het handelen te baseren. De navolgende bevindingen zijn ontleend aan die publicaties.

### 4.3 Een strategische vergelijking

Een aantal brede indrukken op strategisch niveau is in deze paragraaf bijeen gebracht, die in de volgende paragrafen worden gevolgd door observaties op een meer operationeel niveau.

- a. De VINEX-strategie is doortrokken van onzekerheden. Er zijn globale kwaliteitsbeelden en faseringen overeengekomen, maar de feitelijke vertaling wordt aan de uitvoerende partijen overgelaten via een proces van overleg en onderhandeling. De voorziene prijs-kwaliteitsverhouding van woningen is wellicht niet marktconform genoeg<sup>4</sup>. Hogere dichtheden zouden gewenst zijn om 'uit de kosten' te komen. Met kunst- en vliegwerk wordt de realisering van de sociale huurwoningen veiliggesteld. Doorstromingseffecten, tijdelijk overaanbod of tijdelijke tekorten, mogelijke gevolgen van laagconjunctuur voor investeringsbereidheid e.d. lijken moeilijk beheersbaar. Deze onderwerpen zijn niet nieuw. Ook in de groeikernperiode is men daarmee geconfronteerd. Essentieel is dat in de groeikernoperatie de vier aspecten van strategisch management niet voldoende aandacht kregen. De VINEX-operatie lijkt wat dat betreft beter toegerust. Maar reductie van onzekerheid blijft een uiterst lastige opgave in het geheel.

De beste prestaties van het groeikernenbeleid dateren opmerkelijk genoeg uit een periode van slapte op de woningmarkt, de jaren 1980-1984. Hoge programma's voor sociale huurwoningen en premies voor goedkopere vrije sectorbouw vormden in die periode injecties van de rijksoverheid om de continuïteit van de woningbouwproductie te garanderen. Dankzij de sterke centrale positie van het rijk werd goed ingespeeld op veranderende marktomstandigheden. Op lokaal niveau gebeurde hetzelfde via reductie van stedenbouwkundige kwaliteit en uitrusting<sup>5</sup>. De grondprijzen -overigens een klein onderdeel van de totale bouwkosten- bleken lager te kunnen. De grondprijzenvorming was in de groeikernperiode een besloten gebeuren, waarbij gewerkt werd met marktprijzen en vaststelling daarvan vond ondermeer plaats met het oog op het verkrijgen van subsidies. Naarmate subsidies toenemen kan de marktprijs stijgen, en omgekeerd kon dat dus ook<sup>6</sup>. Met de VINEX wordt open-grondprijzenvorming gebaseerd op werkelijke kosten gestimuleerd, nu private partijen zeer veel grondposities hebben verworven<sup>7</sup>.

- b. In het groeikernenbeleid heeft het ontbroken aan uitgewerkte (wens)profielen op concreet niveau. Nozeman heeft dit in 1986<sup>8</sup> gedetailleerd aangetoond voor het

---

4 VINEX-locaties; van convenant naar uitvoering. Euroforum studiedag 16 maart 1995.

5 Zie bijvoorbeeld: Diepenmaat en Stalknecht: Alkmaar, de stedenbouwkundige ontwikkeling van een groeikern. In: Stedenbouw en Volkshuisvesting november 1984 blz 467-477.

6 P.J. van den Broek: Waarom lukt het de overheid niet om de grondprijzen in de hand te houden? In: VGM, 30 september 1988, blz 39, 40. Artikel gebaseerd op het onderzoek 'Overheid en bouwgrondprijzen' (EIB 1988).

7 Lezing van Ir W.G Bleijenberg. VINEX-locaties; van convenant naar uitvoering. Euroforum-studiedag 16 maart 1995.

8 Ed F. Nozeman: Nieuwe bouwlocaties in het licht van enkele doelstellingen van ruimtelijke ordening. PDI 1986, Proefschrift.

aspect mobiliteit. Als 'bereikbaarheidsproduct' heeft de groeikern bij lange na niet de aandacht gehad die de VINEX-locaties thans krijgen<sup>9</sup>.

- c. Het verhaal van de groeikernen is er een van permanente financiële problemen. Van geval tot geval en van departement tot departement werden financiële instrumenten ontwikkeld om die problemen zo goed mogelijk het hoofd te kunnen bieden. Maar een expliciete relatie tussen instrumenten en strategie kon niet worden gelegd omdat er geen strategie was. Er werd getoetst aan de instrument-criteria. Het gemeentelijk grondbedrijf speelde de rol van projectontwikkelaar; grondprijsvorming was een lokale aangelegenheid. De gemeente nam een monopoliepositie in met een marktaandeel rond de 75%<sup>10</sup>. De relatie met de beleidsstrategie was onduidelijk. Plankostentoerekening en fasering of invulling van plannen richtten zich op het bereiken van resultaten, die voldeden aan door het Rijk gestelde criteria<sup>11</sup>. Stedebouwkundige ontwerpidealen stonden in een voortdurende spanningsverhouding met een calculerend grondbedrijf. In het VINEX-beleid is het financieel management wel gekoppeld aan strategie, zoals blijkt uit het vooraf inschatten en ineens afdekken van kopkosten door het rijk. Marktpartijen en lokale overheden verrichten veel vaker gezamenlijk haalbaarheidsonderzoeken om een beeld te krijgen van de investeringskosten in relatie tot de gewenste kwaliteit.
- d. Van procesmanagement was bij de groeikernen geen sprake. Een duidelijk gefaseerde uitvoering ontbrak. Het gebrek aan vertrouwen in een vlotte uitvoering van de groeikerntaken verklaart waarom provincies andere grote bouwlocaties vastlegden in streekplannen. Continuïteit in de bouw stond voorop. Bouwondernemers werden in een laat stadium ingeschakeld en gingen aan de slag binnen de stedebouwkundige blauwdruk van de gemeente. De VINEX legt de koppeling tussen strategie en proces in een duidelijkere gefasering van de uitvoering. Voorts kunnen bouwclaimovereenkomsten gesloten worden, waarin omvang en aard van de te bouwen woningen en de termijn worden vastgelegd.
- e. Ook integraal management was in de groeikernperiode onbekend. Het ICOG, en zijn voorganger het IWKW, fungeerden als 'trouble shooter' maar niet als regisseur. Als er al sprake was van integraal management, was dat op gemeentelijk niveau. Daar kreeg het gestalte via organisatiemodellen zoals een projectorganisatie (een innovatie in die tijd) en het secretariemodel. Enige vorm van kwaliteitsbewaking op bovenlokaal niveau was er niet. Het lokaal management had onvoldoende invloed om de geplande kwaliteiten van het woonmilieu te handhaven zodra de economie verslechterde. Voor de VINEX is de uitgangssituatie beter, in de uitvoeringsconvenanten zijn kwaliteitsafspraken gemaakt. Wel wordt er een zware wissel getrokken op een krachtig regionaal management in de vorm van integrale planning van budgettering, kwaliteitshandhaving, procesvoortgang en slagvaardig reageren op veranderende marktomstandigheden. Het is nog maar de vraag of de stadsgewesten bij alle politieke en bestuurlijke beslommeringen nog toekomen aan inhoudelijke zaken. Wanneer dat niet het geval is, valt te vrezen voor tekortschietende systematische beoordelingen van investeringen in maatschappelijke en financiële zin.

---

9 Zie bijvoorbeeld de TNO Inro-studie 'Verstedelijking en mobiliteit' uitgevoerd voor Rijkswaterstaat (1995).

10 CBS: Statistiek van de koopprijzen van bouwgronden.

11 Onderzoek EIB Overheid en bouwgrondprijzen (1988). Zie Van den Broek in VGM 30 september 1988.

#### 4.4 Investerings

Het is uitermate lastig om een reëel beeld te krijgen van de gemoeide investeringen met de groeikernoperatie. Er zijn schattingen te maken van de omvang van de financieringsstromen vanuit de verschillende rijksdepartementen, maar dat is slechts een deel van het investeringsverhaal<sup>12</sup>. Het ministerie van VROM meldt dat relevante gegevens niet centraal en vaak ook niet op het gewenste aggregatieniveau beschikbaar zijn. Ook op het niveau van de individuele groeikernen en de verschillende bouwlocaties leveren de plangegevens, zoals toelichtingen van exploitatie-opzetten of gegevens van investeerders geen goed financieel beeld op, zoals Van Geenhuizen *cs*<sup>13</sup> hebben vastgesteld.

De Rijksplanologische Dient heeft in het kader van het RUBIN-project een schatting gemaakt van de locatiekosten per woning in groeikernen op basis van gegevens uit 1975-1985. De totale investeringskosten incl. bouwkosten per woning in het groeikernenbeleid zijn daarbij geschat op ca f 250.000,- (prijspeil 1993). De locatiekosten van een woning als zodanig in een groeikern kwamen op f 41.000,-. Dit bedrag komt in de buurt van de kosten van locaties op afstand van de stad (f 46.000,-). Inclusief aanleg van infrastructuur naar de centrale stad, beheerskosten en van diverse voorzieningen stijgt dat bedrag naar f 64.000,-. Inperking van die extra f 23.000,- per woning is mogelijk door beter van bestaande infrastructuur en voorzieningen gebruik te maken. De locatiekosten van een nieuwbouwwoning 'in de stad' bedragen eveneens f 64.000,- (inclusief bodemsaneringskosten en kosten infrastructuur voor de locatie zelf). Bouwen in uitbreidingslocaties (bouwen aan de stad) blijkt duurder: f 77.000,- per woning. Dit komt ondermeer door de hoge kosten van de ter plaatse benodigde infrastructuur<sup>14</sup>. Uiteraard betreft het steeds schattingen, die gebaseerd zijn op keuzes voor het al dan niet opnemen van kostenelementen. Beheerskosten en de (energie)kosten van diverse noodzakelijke verplaatsingen en vervoerwijzen zijn niet meegerekend.

De locatiekosten van de gemiddelde groeikernwoning (ad f 64.000,-) kwamen voor 1/3 voor rekening van de bewoner. Met het opschuiven naar bouwen in de marktsector, zoals gebeurd is in het VINEX-beleid, is deze verhouding overigens gewijzigd in 2/3 voor de bewoner en 1/3 voor de overheden. De overheid is daarom zelfs bij de duurste VINEX-locaties goedkoper uit dan ten tijde van het groeikernenbeleid. De bewoner betaalt meer vanwege de hogere grondprijzen die bedongen worden (gesteld op f 43.000,- voor VINEX en f 29.000,- in de groeikernperiode prijsspeil 1993).

In het volgende overzicht is het plaatje van de locatiekosten van de groeikernen samengevat:

---

12 Zie bijvoorbeeld: Ed F. Nozeman op cit blz 58 en recent: VROM/RPD/RUBIN: De prijs van een plek; bijlage 5 (1994).

13 M.S. van Geenhuizen e.a. Volkshuisvesting in groeikernen; een beleidsevaluatie. Geografisch Instituut RUU 1981; blz 20 e.v.

14 Zie: VROM/RPD/RUBIN: De prijs van een plek (1994) blz II en bijlage 5.

|                      |                             |
|----------------------|-----------------------------|
| rijkskosten:         | f 14.000,-                  |
| gemeentekosten:      | f 4.000,-                   |
| bewonerskosten:      | f 23.000,-                  |
| infra/voorzieningen: | <u>f 23.000,-</u>           |
| Totaal:              | f 64.000,- (prijspeil 1993) |

Een gedifferentieerd beeld per groeikern is moeilijk te geven, zoals al eerder is aangegeven. Het financiële instrumentarium van de overheid ten behoeve van de groeikernen is vanaf 1975 geleidelijk uitgebouwd. Volgens berekeningen door de Rijksplanologische Dienst heeft het Rijk in de periode 1975-1985 via diverse instrumenten 4.929 miljoen gulden uitgegeven. Dit betekent dat de latere groeikernen daarvan vermoedelijk meer hebben geprofiteerd. Ook de kosten ten laste van de betrokken gemeenten zijn moeilijk te bepalen, ondanks de uitvoering van verschillende studies over dit onderwerp<sup>15</sup>. In de studie 'De prijs van een plek' worden de gemeentelijke kosten geschat op f 3.100,- per woning (prijspeil 1993) voor groeikernen en f 2.825,- voor vergelijkbare niet-groeikerngemeenten. Tenslotte is een schatting te geven van de locatiekosten per inwoner, voornamelijk gebaseerd op de gemiddelde grondkosten van een sociale huurwoning in groeikernen in Noord- en Zuid-Holland tussen 1980 en 1985. Dit komt uit op f 21.000,- inclusief BTW, bouwrijp maken, overdrachtskosten en renteverlies. Na aftrek van locatiesubsidie (gemiddeld f 4.000,- per woning) resteert f 17.000,- ofwel f 23.000,- (prijspeil 1993).

Het tienjaren-bouwprogramma van de VINEX voor de vier stadsgewesten in de Randstad omvat 227.000 woningen. Voor de plek en voor de bouw (inclusief extra infrastructuur) is een investering van 55 miljard gemoeid. Daarvan zal naar verwachting 9% (ca 5 miljard) uit algemene middelen (rijk, gemeente) komen. Wat de feitelijke kosten zullen zijn is nog niet duidelijk. In de VINEX-operatie zitten mechanismen ingebouwd, die kunnen leiden tot meer woningen dan geraamd, bouwen in andere prijskwaliteitsklassen dan verondersteld en bijgevolg tot meer investeringen buiten de locatie-investeringen. Van belang is hier hoe de bouwondernemer met zijn 'deficit' (het verschil tussen het bedrag dat hij heeft betaald voor de aankoop van grond en de prijs die hij van de gemeente terug krijgt in ruil voor bouwcontingenten) om gaat. Is het deficit groot dan loopt hij een groot risico de woningen onder de kostprijs te moeten verkopen. Zeker wanneer de koopwoningenmarkt onder een minder gunstig gesternte komt, valt nog maar te bezien wat de cumulatieve effecten hiervan zijn in termen als prijskwaliteitsklassen, dichtheden maar ook in termen van realiseringstermijnen. De rijksbijdragen voor een periode van tien jaar zijn in de convenanten vastgelegd. De omvang en inhoud van de productiestroom zijn echter nog sterk in beweging en bovendien - een zwaarwegend punt - over de marktomstandigheden waaronder de komende tien jaar zal worden gebouwd is weinig met zekerheid te zeggen. Diverse gemeenten rekenen bij het aankopen van grond van ontwikkelaars met een opslag ten behoeve van de fondsvorming voor realisering van sociale huurwoningen en voorzieningen<sup>16</sup>.

Tegen deze achtergrond is een actieve monitoringfunctie van groot belang voor het slagen van de investeringsopgaven van de VINEX. Uit de groeikernperiode kunnen we wat dit betreft het volgende leren. De woningbouwproductie is destijds gevolgd

15 DGVH: Stadsvernieuwing en groeikernen; financiële gevolgen voor de overheid (maart 1984) RPD: Studierapport 36: De toekomst van de groeikernen (1986); PSC/TNO: Problematieken van Noord-Hollandse groeikernen (1986). BiZa/IFLO: Rapportage Financiële positie groeikernen (1989).

16 Zie bijvoorbeeld: TNO Inro Ruimtelijke investeringen op VINEX-locaties: inventarisatie van samenwerkingsinitiatieven (april 1995).

door het directoraat-generaal Volkshuisvesting van het ministerie van VROM en de Regionale Directies van dit ministerie, op basis van de stichtingskosten van woningen, normkostensysteem e.d. In de samenstelling van de financieringscategorieën beschikte men over een instrument om te reageren op kostenontwikkelingen en veranderende economische omstandigheden. Daarnaast werden de kosten van woningwetbouw en premiebouw beheerst via de eisen die de daarmee verbonden subsidieregelingen stelden. In hoeverre die beheersing ook uitgaat van de volkshuisvestingsinstrumenten in de nieuwe orde (bijvoorbeeld Belstato) is af wachten. Minder nauwkeurig, of helemaal niet, zijn de budgettaire effecten van de object- en subjectsubsidies en de gang van zaken rond bouwsubsidies gevolgd. Monitoring was sterk gericht op prestatie metingen op basis van doelcriteria en daardoor slechts partieel. Ook monitoring van complementaire voorzieningen ontbrak en er was geen eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de woonomgeving.

Bij de VINEX-operatie zal de monitoring op al deze punten beter moeten verlopen, wil er sprake zijn van verantwoord beleid. De rijksoverheid heeft zich duidelijk voorgenomen om slechts op afstand te sturen. In de grote behoefte aan actieve monitoring van de VINEX moet dus nog worden voorzien. In de opzet van de monitoringfunctie zullen risico's en risico-afhandeling centraal moeten staan. Daarbij gaat het vooral om de 'collectieve risico's'. Dat zijn risico's die voor individuele partijen moeilijk beheersbaar zijn. Voorbeelden van collectieve risico's zijn:

- een overaanbod van te goedkope woningen, waardoor doorstromingseffecten beperkt blijven;
- een te eenzijdig aanbod van woonmilieu's, waardoor druk op wonen buiten de stadsgewesten groter wordt;
- toenemende congestie binnen het stadsgewest omdat in de ruimtelijke inrichting onvoldoende rekening is gehouden met eisen die gebruik van het openbaar vervoer stimuleren.

#### 4.5 Het proces

Over de proces-problemen bij de verwezenlijking van het groeikernenbeleid is vrij veel gepubliceerd<sup>17</sup>. Het groeikernenbeleid was geen operatie die 'op rolletjes' is verlopen. De start was moeizaam met als gevolg dat de bouwproductie lang achterbleef bij de verwachting. In de eindfase was woningbouwproductie zeer hoog, maar dit betekent zeker niet dat de afronding voor alle groeikernen soepel is verlopen. De geschiedenis van het groeikernenbeleid onderstreept bij herhaling het belang van een behoorlijke overeenstemming vooraf tussen de belangrijkste betrokken partners. Men kan dit het intentionele bestuurlijke draagvlak noemen. In de eerste plaats was er vaak onvoldoende draagvlak tussen de verschillende bestuurslagen, rijk, provincie en groeikern-gemeente. Via overleg en onderhandeling vooraf een aantal belangrijke zaken regelen, behoorde in die tijd echter niet tot de bestuurlijke cultuur. De gebruikelijke beleidskaders impliceerden nageschakelde beleidsnota's en bij gewijzigde inzichten, zoals andere bevolkingsprognoses, zette men zich eerst aan het bijstellen van alle plannen. Er was vaak lang overleg nodig voordat rijk en provincie het eens werden over de groeikern-aanwijzing: de 'rijks-groeikern' Houten versus de 'provincie-groeikern' Schalkwijk. Intussen werd beschikbare plancapaciteit aangesproken in een

---

17 Bijvoorbeeld: Commissie Roelse 1971, Contact SOS-gemeenten en Coördinatiebureau Noordelijk Deel Randstad 1979, RPD Studierapport Toekomst van de groeikernen (1986).

'clandestiene groeikern': Maarsenbroek)<sup>18</sup>. Vergeleken met het VINEX-tijdperk was de politieke positie van de ruimtelijke ordening zwakker.

De politieke prioriteit heeft lang gelegen bij het voeren van een nationaal spreidingsbeleid en de aanpak van de krachtige woningnood. Het (stedelijk) inrichtingsbeleid heeft lagere prioriteit en komt pas meer aan bod in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966). De Nota 'De ontwikkeling van het westen des lands' (1958) signaleerde een tekort aan bouwlocaties voor 500.000 tot 1.000.000 Randstedelingen voor de periode tot 1980. Ook gaf de nota ruimtelijke oplossingsalternatieven die pas veel later werden uitgewerkt. Het instrumentarium werd in de jaren zeventig ontwikkeld. De Nota uit 1958 is geen beleidsnota geworden: de Minister heeft er geen standpunt over ingenomen. De RNP -de voorganger van de Rijksplanologische Dienst- had weinig invloed, een aanwijzingsbevoegdheid ontbrak evenals een breed samengestelde adviesraad met gezag (de latere Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening). In de naamgeving van het huidige ministerie van VROM kwam de term 'ruimtelijke ordening' lange tijd niet voor.

Ook lokaal niveau ontbrak het soms aan voldoende draagvlak, met name tussen de gemeenten op wier grondgebied een aangewezen bouwlocatie was gelegen<sup>19</sup>. Het gemeentebestuur dat de groeikerntaak energiek ter hand nam, liep aan tegen een enorme opgave die vaak samenhang met het bovenlokale karakter van de opgave. Ontbrekende expertise moest in dienst genomen of ingehuurd. Dat betekende extra huisvestingskosten, extra plankosten etc., die pas laat werden opgevangen door een 'Verfijningsregeling' van het rijk. Direct uitgeefbare bedrijfsterreinen ontbrak in een periode van suburbanisatie van bedrijven of er ontstond juist overcapaciteit doordat verschillende gemeenten gelijktijdig terreinen op de markt brachten<sup>20</sup>. In een sfeer van grote concurrentie werden deze 'gevuld' op basis van overwegingen van grondexploitatie. Een min of meer vergelijkbare situatie ontstond toen eind jaren zeventig en begin jaren tachtig het aanbod van woningbouwlocaties de vraag overtrof terwijl de interne plancapaciteit toenam door planversobering.

## 4.6 Het resultaat

### 4.6.1 de groeikern als economisch product

De groeikern scoort als 'economisch product' in het algemeen goed. Vooral in de periode 1975-1980 nam de werkgelegenheid in de groeikernen sterk toe, vooral in de dienstensector. Daarna stagneerde deze ontwikkeling in de groeikernen buiten de stadsgewesten: Alkmaar, Hoorn, Lelystad en Hellevoetsluis, terwijl die in de stadsgewestelijke groeikernen nog doorzette. De ontwikkeling was per stadsgewest van een andere aard, wat samenhangt met verschillen in de productiestructuur tussen de stadsgewesten. Zo vindt men de betrekkelijk gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid in de Utrechtse en Haagse stadsgewesten als geheel terug in de voorspoedige economische ontplooiing van Nieuwegein, Houten en Zoetermeer<sup>21</sup>. Dit

18 Zie: Meijer, Rademaker en van Scherpenzeel: Het groeikernenbeleid in (het centrale deel van) de provincie Utrecht. In: Stedebouw en Volkshuisvesting april 1986 blz 131-141.

19 Zie: Rapport van de Commissie Roelse (1971). Daarin wordt onder meer gewezen op knelpunten en oplossingen betreffende 'Groot-Hoorn', 'Groot Alkmaar' en 'Groot-Purmerend'.

20 Zie bijvoorbeeld: PSC/TNO: De ontwikkeling van de werkgelegenheid in groeikernen; deel 1 en 2 (1983).

21 Zie bijvoorbeeld: Prof dr M. de Smidt: Bedrijf en arbeid in de groeikernen. In: Stedebouw en Volkshuisvesting oktober 1986 blz 360-366.



beeld is van belang omdat de meeste groeikernen tegen de economische recessie in zijn gegroeid. Alleen de oudste groeikernen hebben kunnen profiteren van de migratie van industriële bedrijvigheid gedurende de jaren zestig en begin zeventig. De jongere generaties groeikernen waren vooral aangewezen op het aantrekken van diensten van elders. Dat heeft er wel toe bijgedragen dat ze een zeer eigentijdse bedrijfsstructuur hebben ontwikkeld. Bij de inrichting van bedrijfsterreinen en andere bedrijfsaccommodaties kon meer rekening worden gehouden worden met de vestigingseisen van de moderne diensteneconomie. Door hun gunstige vestigingsklimaat en bereikbaarheid fungeerden zij vaak als magneet voor expanderende en krachtige bedrijven uit de directe omgeving en uit de donorstad<sup>22</sup>. Goedkope bedrijfsruimten zijn er echter nog altijd schaars, wat een belemmering oplevert voor starters<sup>23</sup>. De meeste groeikernen beschikken over een moderne woon- en werk-omgeving en een zakelijke opstelling van het gemeentelijk apparaat. Voor een enkele vormt de excentrische ligging een blijvende handicap.

#### 4.6.2 de groeikern als huisvestingsproduct

Het huisvestingsproduct groeikern is sterk beïnvloed door externe trends en omstandigheden. Een belangrijk punt van aandacht daarbij is de diversiteit van woonmilieus. Deze is vooral beïnvloed door het tempo waarin de groeikern uit de kluiten is gewassen. Naarmate dit lager lag en de groeikerntaak over de jaren kon worden gespreid, is het resultaat diverser. Veranderingen in stedenbouwkundige opvattingen zorgden voor de nodige afwisseling in aanblik en ruimtelijke opzet, terwijl ook veranderende marktomstandigheden op verschillende wijzen doorwerkten in kwaliteiten van woning en woonomgeving. De oppervlakte voor woningen in groeikernen nam in de periode 1976-1985 toe met ongeveer 2500 hectare, exclusief Lelystad en Almere (in de indexcijfers van 1985: ca 140 voor de groeikernen en ca 110 voor Nederland als geheel). De groeikernen springen er met name uit in grondgebruik voor parken en plantsoenen: van 1976 tot 1985 meer dan een verdubbeling van het oppervlak tot ca 1030 ha, wederom exclusief Almere en Lelystad (in indexcijfers voor 1985: ca 215, t.o.v. Nederland ca 130).

Tabel 1

*Verdichting van Hoornse groeikernwijken ten opzichte van de plancapaciteit bestemmingsplan*

| Bestemmingsplan                        | Risdam-Zuid<br>(1971,1973) | Grote Waal<br>(1971) | Risdam-Noord<br>(1974) |
|--|----------------------------|----------------------|------------------------|
| Plancapaciteit                         | 3110                       | 3171                 | 3030                   |
| Realisatie 1985                        | 3580                       | 3374                 | 3157                   |
| Vershil                                | +470 (15%)                 | +203 (6,5%)          | +127 (4%)              |
| Prognose woning-<br>voorraad 1990/2000 | 3980/4820                  | 3396/3396            | 3397/3397              |
| Vershil                                | 30%/55%                    | 7%/7%                | 12%/12%                |

*Bron: TNO Inro 1986; Problematieken van Noord-Hollandse groeikernen.*

22 PSC/INRO: De ontwikkeling van de werkgelegenheid in groeikernen (1983).

23 Zie bijvoorbeeld: Burie Onderzoek en Advies: Sterkten en zwakten van groeikernen (1986).

Minder drastische verschillen zijn er voor wat betreft sportterreinen (index 1985: 135 tegenover 119)<sup>24</sup>. De groeikernen zijn dus ook 'groenkernen' geworden, met als keerzijde de financiële problemen bij het onderhoud. Als reactie op de slechter wordende financiële perspectieven zijn groeikernen overgegaan tot 'verstening'. Dit kwam tot uiting in het gebruik van meer verhardingsmateriaal en in verdichting. Voor wat betreft het verdichten van wijken geeft tabel 1 een illustratie.

Het handhaven van een aanvankelijk kwaliteitsbeeld tegenover financiële druk is kennelijk een groot probleem. Ook in de VINEX-locaties doet zich al voor. De onderliggende oorzaak is in beide gevallen een groot planningoptimisme en verwaarlozing van het operationeel ruimtelijk strategisch management.

Groeikernen waar in de periode 1980-1985 in hoog tempo veel is gebouwd, dragen daarvan het stempel: een beperkt portfolio van woonmilieus, waarmee slechts een beperkt aantal doelgroepen bediend kan worden en die een groot beroep op de individuele huursubsidie doet. Al eerder is gesteld, dat het huisvestingsproduct groeikern sterk is bepaald door economische conjunctuurveranderingen. Daarnaast hebben diverse overheidsmaatregelen - de introductie van de dynamische kostprijsuur in 1975 en de premiereregelingen van 1979 - hun weerslag gehad op het huisvestingsproduct groeikern. De invoering van de dynamische kostprijsuur is een van de redenen geweest dat institutionele beleggers zich uit de woningbouw hebben teruggetrokken (onaantrekkelijk wordende aanvangsrendementen in vergelijking met betere alternatieven qua aandelen en het sterk opkomende commerciële vastgoed)<sup>25</sup>. Ook heeft de economische recessie sterk doorgewerkt in de omvang van de vrije sectorbouw.

De prijswaardeverhouding van sociale huur- en premiewoningen was gunstig en woningen uit de bestaande voorraad konden na 1979 beter met nieuwbouw concurreren. Met de woningbouwcontingentering had de overheid een instrument in handen om de bouw van sociale huurwoningen en premiewoningen flink te stimuleren. Juist in die periode steeg de woningbouwproductie in de groeikernen tot grote hoogte. De bouwproductie van de groeikernen bedroeg in de periode 1973-1983 ruim 150.000 woningen<sup>26</sup>. Gemiddeld lag de jaarlijkse bouwproductie in zeven van de vijftien groeikernen boven de 1000 woningen per jaar en in twee groeikernen lag dat aantal zelfs boven de 1500. De risico's zijn hierboven al aangestipt. Ook in de Verstedelijkingsnota werd gewaarschuwd voor ongewenste neveneffecten van dergelijke hoge jaarproducties. Het merendeel van de woningen is gerealiseerd in de periode 1979-1983 (zie tabel 2). Alles overziende hebben de groeikernen vooral huurwoningen gerealiseerd: 63%, waarvan zo'n 35% in de woningwetsector. Het percentage vrije sectorbouw bedraagt ca 10%. Er zijn relatief veel woningwet- en premiehuurwoningen gebouwd in de periode 1979-1983. De verhouding tussen huur en koopwoningen is 64%:36%. In de periode 1973-1978 was die verhouding nog 46%:54%. Het bouwprogramma van de groeikernen was derhalve in hoge mate een door de overheid financieel aangestuurd programma.

---

24 Berekeningen TNO Inro; gebaseerd op gegevens CBS Bodemstatistieken 1976-1985.

25 Zie: Drs J.B.S. Conijn: Institutionele beleggers en de Nederlandse woningmarkt. In VGM 11 maart 1988 blz 31-34. Drs O.A. Papa: Institutionele beleggers en de Nederlandse woningmarkt (II). In VGM 6 mei 1988 blz 76-77.

26 Uitgegaan is van 15 groeikernen die de RPD in Studierapport 36 De Toekomst van de groeikernen (1986) heeft betrokken. De productie van de laat aangewezen groeikernen is voor de hele periode meegeteld.

Tabel 2

Overzicht woningproductie in de groeikernen naar financieringscategorie en bouwperiodes

| Woningen     | Totaal<br>'73-'83 | Totaal<br>'73-'78 | Totaal<br>'79-'83 | Aandeel<br>'73-'78 | Aandeel<br>'79-'83 |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Totaal       | 152573            | 63662             | 88911             | 42%                | 68%                |
| Woningwet    | 53699             | 19492             | 34260             | 36%                | 64%                |
| Premiehuur   | 42617             | 9774              | 22843             | 23%                | 77%                |
| Premiekoop   | 42220             | 16562             | 25658             | 39%                | 61%                |
| Vrije sector | 14037             | 7887              | 6150              | 56%                | 44%                |

Bron: CBS Maandstatistieken Bouwnijverheid

Per groeikern zijn bestaan grote verschillen. Groeikernen met een aandeel van 50% of meer woningwetbouw zijn Helmond, Purmerend en Spijkenisse, terwijl Alkmaar, Hellevoetsluis, Huizen/Blaricum en Nieuwegein boven de 40% woningwetbouw scoren. De nieuwe steden Almere en Lelystad zijn exponenten van premiehuurbouw. Zoetermeer en Alkmaar hebben relatief veel in de premiehuursector gebouwd. Groeikernen die relatief veel in de koopsectoren hebben gebouwd zijn Huizen/Blaricum, Duiven/Westervoort en Houten, waarvan beide laatste pas in de jaren tachtig met de verwezenlijking van de groeikerntaakstellingen zijn begonnen.

#### 4.6.3 de groeikern als bereikbaarheidsproduct

Het groeikernenbeleid startte in een periode van economische hoogconjunctuur. Er was krapte op de arbeidsmarkt en in de jaren zestig was het bedrijfsleven bereid om via secundaire arbeidsvoorwaarden personeel te werven. De grote bedrijven zoals Hoogovens in de Noordvleugel en de scheepsbouw in de Zuidvleugel claimden woningen in een aantal gemeenten en verzorgden het woon-werkvervoer van hun personeel: een vroege vorm van vervoermanagement vanuit de markt. In de jaren zeventig veranderden deze omstandigheden drastisch. Inrijpende ontwikkelingen zoals neergang in de scheepsbouw, inkrimping van grote bedrijven, veranderende bedrijfsorganisatie, verspreiding van het autobezit onder brede lagen van de bevolking, meer keuzevrijheid van wonen als gevolg van toenemende inkomens, toename van het aantal tweeverdieners volgden elkaar op. De mogelijkheden van kanalisering van woon-werkverplaatsingen werden daardoor aan alle kanten ondergraven. Het aandeel van de woon-werkverplaatsingen werd later overvleugeld door woon-winkerverplaatsingen. Deze ontwikkelingen hebben in de loop der tijd gevolgen gehad voor de relatie ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. De verbetering van de externe ontsluiting liep achter op de woningbouw. Vergeleken hiermee scoren de VINEX-locaties, althans op papier, een stuk beter als 'bereikbaarheidsproduct'.

#### 4.6.4 de groeikern: een 'onvoltooid kunstwerk'

De groeikernen zijn onder wisselend gesternte tot stand is gekomen. Daarom verschillen ze onderling nogal van elkaar. De betrekkelijkheid van ver doorgevoerde planmatigheid is hiermee opnieuw aangetoond. Reeds tijdens de groeikernperiode zijn uit deze ervaring enkele lessen getrokken, bijvoorbeeld door meer flexibiliteit in de opgave te brengen. Een goed voorbeeld hiervan is Houten. Bij de uitvoering van het

VINEX-beleid is echter nog veel meer aandacht nodig voor ontwikkelingsmanagement. Het zal anders erg moeilijk zijn om het kwaliteitsbeeld overeind te houden. Financiële strategieën spelen een uiterst kritische rol, zoals de invoering van de dynamische kostprijsuur in 1975 laat zien, waardoor de institutionele beleggers zich terug trokken uit de woningbouw en alternatieve beleggingen vonden in de commerciële vastgoedsector. De aanvangsrendementen waren daar een stuk rooskleuriger. Andere effecten blijken eveneens lang door te werken, zoals:

- de onevenwichtige bevolkingsverdeling, naar huishoudenskenmerken, koopkracht e.d.;
- een hoge bouwproductie in korte tijd;
- verstoringen in de differentiatie, o.a. naar ligging, uitgangspositie, groeisnelheid, afbouw/afbreukeffecten en verandering in beleidsmatige taak;
- de afschrijving van belangrijke lastenveroorzakende investeringen;
- lasten voor de burger.

Enkele van deze punten worden ter afsluiting nog toegelicht. Uit verschillende bronnen<sup>27</sup> blijkt dat het financiële eindresultaat voor de groeikerngemeenten divers is, deels ten gevolge van een (on)gelukkige start, deels door een onvoldoende afwerking van de groeikerntaak. Soms is achteraf langdurig getwist over de al dan niet groeikernspecifieke kosten en de financiële aansprakelijkheid van financiële stroppen, onder andere in het geval van Alkmaar en Lelystad. Een arbitrage-voorziening, zoals dat in de VINEX-convenanten is opgenomen, lijkt daarom niet overbodig. In de huidige begrotingssituatie van groeikernen speelt vrijwel altijd de exploitatie van centrale voorzieningen een rol; de overige oorzaken zijn divers. Ook de vermogensposities van groeikerngemeenten, belangrijk met het oog op groot onderhoud en vervangingsinvesteringen, lopen sterk uiteen. Verslechterde financiële vooruitzichten leiden in de meeste gevallen tot uitstel of afstel van nieuwe investeringen in stedenbouwkundige structuur en voorzieningen en tot aanzienlijke lastenverzwaring voor de bewoners van de groeikernen<sup>28</sup>. De specifieke kosten van het wonen in een groeikern zijn overigens moeilijk in beeld te brengen, zoals kosten die verband houden met de ligging van de groeikern in termen van kostenverhouding van vervoer per auto, trein, bus, metro, tram. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau<sup>29</sup> blijkt dat de stichtingsjaren grote invloed hebben op de woonlasten uitgedrukt in prijs-kwaliteitverhoudingen. Via het stichtingsjaar speelt ook de concurrentie met vergelijkbare woningen op andere locaties een belangrijke rol<sup>30</sup>.

De groeikernen hebben tenslotte een belangrijke bijdrage geleverd aan de versterking van het stadsgewest. De woningcontingentering heeft daarin een krachtige rol vervuld, doordat tegelijk de centrifugale kracht van de ongesubsidieerde bouw afnam. Hieruit is af te leiden, dat marktgericht bouwen zoals dat in het kader van de VINEX plaatsvindt, een krachtige sturing vooraf door de overheid impliceert.

---

27 Zie o.a.: Burie Ontwerp en Advies: Sterkten en zwakten van groeikernen (1986), BiZa//FLO Rapportage financiële positie groeikernen (1989), RPD: De toekomst van de groeikernen (1986), SEO: Financiële perspectieven van groeikernen (1985).

28 Zie de voorstellen van gemeenten als Alkmaar en Hoorn om de financiële positie te verbeteren. In: PSC/TNO: Problematieken van Noord-Hollandse groeikernen (1986).

29 Centraal Planbureau: Investeren in Nederland. Onderzoekmemorandum nummer 17 (april 1986).

30 Zie bijvoorbeeld: Pieter Terhorst en Jacques van de Ven: Woonlasten en het compacte stad beleid. In: Stedebouw en Volkshuisvesting (oktober 1985). De auteurs hebben een woonlasten vergelijkend onderzoek verricht. Casestudiegebieden betroffen groeikernen en woonbuurten in Amsterdam.

Daarna zou kunnen worden volstaan met sturen op afstand, mits diezelfde overheid zonedig bereid is tot krachtige (bij)sturing in de vorm van goed getimede strategische interventies.



## Weg van de stad; een beschouwing over de VINEX-operatie

**J. Brouwer**  
**AB Onderzoek**

---

### 5.1 Inleiding

Het Tweede Kabinet Lubbers kwam in 1986 met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. De toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kondigde daarin een groot aantal investeringsprojecten aan. De nadruk lag vooral op ondersteuning van de economische ontwikkeling. De Betuwe-lijn, de Hoge Snelheidslijn, de uitbreiding van Schiphol en de Rotterdamse haven waren de meest in het oog springende projecten. Deze projecten trokken veel belangstelling bij het grote publiek. De ingrepen in het landschap zijn groot, de gevolgen voor de omwonenden zijn soms zeer ingrijpend en het gaat om aanzienlijke investeringsbedragen. De te verwachten opbrengsten van deze investeringen zijn onduidelijk, maar de investeringsbeslissing zelf is zeer helder. De keuze is wel of niet investeren. Als de investeringsbeslissing eenmaal genomen is, zijn de mogelijke aanpassingen binnen die feitelijke beslissing marginaal.

Naast de genoemde projecten stond in de Vierde Nota ook een grote woningbouw-taakstelling rond de grote steden. Dit is de zogenaamde VINEX-operatie gaan heten. De afkorting VINEX is afkomstig van de Vierde Nota Extra, een nota die door minister Alders, de opvolger van Nijpels, is uitgebracht. Daarin kreeg het milieu meer aandacht dan in de VINO. De grote investeringsprojecten zijn daarin gehandhaafd. Het kenmerk van de VINEX-operatie is dat het niet om één grote beslissing gaat, maar om een groot aantal deelbeslissingen. Over die afzonderlijke deelbeslissingen bestaat over het algemeen helderheid. De VINEX-operatie heeft weinig aandacht van het grote publiek gekregen. Over de gehele VINEX-operatie is in tegenstelling tot veel andere grote projecten dan ook minder heftig gedebatteerd.

De afkorting VINEX is vooral iets voor insiders, zoals overheden, bouwers, beleggers, woningcorporaties en dergelijke. Bij hen is de belangstelling groot. Die belangstelling is goed te verklaren. De overheid heeft vrijwel alle subsidies op woningen gestopt. Zowel in de exploitatie van de grond als in de exploitatie van huurwoningen bestaat geen zekerheid meer over toekomstige dekkingen. Vroeger was het marktonderzoek van woningaanbieders niet gericht op vraag naar woningen maar op de subsidiepot van de overheid. Marktonderzoek bij toekomstige bewoners werd uitsluitend door de overheid verricht. De uitkomsten werden niet alleen gebruikt om de juiste woningen op de juiste plaats te bouwen, maar vooral om een rechtvaardige verdeelsleutel voor de subsidiegelden te vinden. De jaarlijkse huurverhoging was toen geen strijd tussen huurder en verhuurder. Vanwege de subsidiëring ging deze strijd vooral tussen het rijk en de verhuurders. Deze merkwaardige situatie leidde tot de conclusie dat de ordening op de woningmarkt moest

veranderen. De Nota Volkshuisvesting die in 1989 enige tijd na de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uitkwam, kondigde dan ook een herordening van de woningmarkt aan. De objectsubsidies op woningen verdwenen. Door de zogenaamde bruteringsoperatie werd de financiële band tussen rijk en corporaties vrijwel verbroken. De zekerheid over een sluitende exploitatie voor het beheer van grond en woningen bestaat daardoor niet meer. Bovendien is de vaststelling van de markthuren versoepeld.

Vorig jaar bracht de Rijksplanologische Dienst de zogenaamde Balans Vierde Nota uit. Daarin staan de bouwprogramma's voor de zeven VINEX-gebieden, zoals die het meest recent zijn vastgesteld. De VINEX-gebieden zijn regio's rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem/Nijmegen en Enschede/Hengelo. In de komende tien jaar moeten daar 300.000 woningen worden gebouwd. De woningvoorraad in de VINEX-gebieden blijft door deze inspanning verhoudingsgewijs op peil en kan zelfs relatief enigszins groeien.

De achtergrond van de VINEX-operatie is de volgende:

- Door de woningbouw rond de grote steden te concentreren wordt een beperking van de woon-werkafstanden nagestreefd en daarmee een bijdrage geleverd aan de beperking van de mobiliteit.
- De concentratie van woningbouw rond de grote steden moet meer kansen bieden aan het openbaar vervoer zodat de druk op het wegvervoer afneemt.
- De woningbouw rond de grote steden moet leiden tot een besparing van het ruimtegebruik. Samen met de voorgaande argumenten geeft dit reden te denken dat de VINEX-operatie een bijdrage levert aan een beter milieu.
- De operatie moet bijdragen aan de versterking van de grote steden in sociaal-economisch opzicht.

Het voornemen de woningbouw te stimuleren rond de grote steden lijkt daarmee sterk beargumenteerd. Toch is de onzekerheid groot. Voor alle betrokken private en publieke partijen zijn er in deze nieuwe situatie veel vragen gerezen.

Tegen deze achtergrond is de volgende vraagstelling geformuleerd:

In hoeverre past de VINEX-operatie in de huidige en de te verwachten omstandigheden op de woningmarkt en zal de operatie daarmee voldoen aan de bredere maatschappelijke doelstelling die mede wordt beoogd?

Dit essay begint daarom met het begrip maatschappelijk rendement te introduceren. Aan de hand van dit begrip worden enkele maatschappelijke ontwikkelingen nader bekeken en uitgewerkt voor de VINEX-gebieden. Tenslotte worden hieruit conclusies getrokken en enkele aanbevelingen gedaan.

## **5.2 Maatschappelijk rendement**

Het totale bedrag aan investeringen bedraagt in ons land ruim 120 miljard gulden per jaar. Daarvan wordt jaarlijks 65 miljard geïnvesteerd in de omgeving. Deze zogenaamde ruimtelijke investeringen bestaan uit gebouwen, woningen, infrastructuur en allerlei ander onroerend goed. Ruimtelijke investeringen leveren een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling en vormgeving van ons land. Op projectniveau vindt bij grote investeringen doorgaans een beoordeling plaats, omdat een



toekomstige eigenaar een goed beeld wil hebben van de mogelijke baten en lasten. Op een hoger schaalniveau ontbreekt een systematische beoordeling meestal, hoewel het beoordelen van het rendement van deze investeringen in feite een belangrijk politiek onderwerp moet zijn. Traditie ontbreekt op dit punt en het is moeilijk om zo'n beoordeling op te stellen. Voor dergelijke grote projecten bestaat geen eenduidigheid over de criteria waarop en hoe de betreffende operatie moet worden beoordeeld. Ook voor de totale VINEX-operatie zal vermoedelijk geen samenhangende effectrapportage worden opgesteld. De eerdergenoemde argumenten voor de operatie lijken steekhoudend. Maar in hoeverre deze argumenten geldig zijn en getoetst kunnen worden is niet duidelijk. De maatschappelijke wens daarvoor is blijkbaar nog niet sterk genoeg. De ervaringen met de milieu-effectrapportages laten echter zien dat er wel degelijk behoefte is aan een meer systematische afweging met andere criteria. De ontwikkeling van deze rapportages leert dat het goed mogelijk is om enigszins vergelijkbaar dergelijke effecten in kaart te brengen. In een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (in 1994 verschenen) is eveneens de aanbeveling gedaan meer systematisch te werk te gaan bij de voorbereiding van grote projecten.

Indien het inderdaad wenselijk is om effectrapportages op te stellen voor het maatschappelijke rendement van grote investeringen, is het de vraag welke criteria daarvoor gehanteerd moeten worden. In een bijdrage aan het boek 'Investeren in ruimte' doen Brouwer en Voogd een poging om dergelijke criteria te formuleren<sup>1</sup>. Daarin worden een tweetal toetsen onderscheiden: ruimtelijke en economische kwaliteit. De invulling van dergelijke criteria is altijd een proces tussen wat politiek belangrijk wordt gevonden en wat wetenschappelijk mogelijk is. In dit voorstel heeft een dergelijke afweging nog niet plaats gevonden. De ruimtelijke kwaliteit betreft de meer directe gevolgen van ruimtelijke investeringen op de voorraad vastgoed. Ruimtelijke kwaliteit is evenwel een breed begrip dat om nadere aanduiding vraagt. In navolging van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening wordt hier een onderscheid gemaakt tussen gebruikskwaliteit, belevingskwaliteit en toekomstkwaliteit. Met deze aspecten kan men aangeven in hoeverre vorm en functie van de gebouwde omgeving in de tijd gezien voldoen aan de eisen van de gebruikers. In de Vierde Nota worden deze begrippen niet verder geoperationaliseerd. In de bijdrage aan het genoemde boek wordt voor ieder aspect een criterium genoemd.

| aspect             | criterium                          |
|--------------------|------------------------------------|
| gebruikskwaliteit  | kwantitatief en kwalitatief tekort |
| belevingskwaliteit | onderhoudstoestand                 |
| toekomstkwaliteit  | rendement vastgoed                 |

*ruimtelijke kwaliteit*

Deze criteria zijn goed meetbaar en geven vanuit de drie verschillende invalshoeken een indicatie van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied.

<sup>1</sup> Jan Brouwer en Henk Voogd : Investeren in ruimte, Samsom Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1995

Ruimtelijke investeringen kunnen verregaande economische gevolgen hebben. In 'Investeren in ruimte' worden drie invalshoeken aangedragen waarop economische effecten van ruimtelijke investeringen kunnen worden beoordeeld: ruimtelijk-fysiek, sociaal-organisatorisch en financieel-institutioneel. Deze invalshoeken laten zien hoe ruimtelijke investeringen inwerken op het functioneren van de volkshuishouding in ruime zin. Voor deze drie invalshoeken zijn eveneens een aantal criteria opgesteld om de effecten te meten.

| invalshoek                | criterium          |
|---------------------------|--------------------|
| sociaal-organisatorisch   | werkloosheid       |
| financieel-institutioneel | toegevoegde waarde |
| ruimtelijk-fysiek         | energiegebruik     |

*economische kwaliteit*

De ruimtelijke investeringen in de VINEX-gebieden bedragen zo'n 25 miljard gulden per jaar. Dat is ongeveer 40% van alle ruimtelijke investeringen in ons land. Er valt dus veel voor te zeggen om de effecten van deze operatie beter in kaart te brengen.

### 5.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

#### 5.3.1 sociaal-organisatorische aspecten

Al enige decennia zijn er twee zeer dominante trends gaande die grote ruimtelijke en economische gevolgen hebben. Dat zijn de individualisering en de globalisering.

De individualisering heeft evidente maatschappelijke gevolgen voor de woningmarkt. Minder personen per huishouden zorgen voor een veel grotere behoefte aan woningen. De individualisering is gepaard gegaan met een verschuiving van taken van het huishouden naar het bedrijfsleven en de overheid. Huisarbeid, opvoeding, zorg en recreatie zijn steeds meer onderdeel geworden van het economische verkeer. Het huishouden heeft zich gespecialiseerd in consumeren. Producenten hebben verschillende huishoudelijke taken overgenomen en voeren deze steeds sneller en soms beter uit. De opbrengsten uit arbeid zijn door efficiëntieverbetering verder toegenomen. De tijd waarin productie tot stand komt werd relatief steeds korter. De analyses uit het 'Trendrapport Volkshuisvesting 1992 en 1995, AB Onderzoek, Delft' laten zien dat de totale arbeidstijd de laatste honderd jaar vrijwel niet is toegenomen. De bevolking daarentegen is de laatste eeuw verdrievoudigd. De toename van onze productiviteit is voor een zeer groot deel gebruikt om productieve tijd om te zetten in vrije tijd.

De functies die de markt van het huishouden heeft overgenomen zijn in de loop van de decennia niet stil blijven staan. Er is een overweldigende sectorale differentiatie ontstaan. De eerste stap van huisarbeid naar bedrijfsmatige productie had de ruimtelijke schaal van de woongemeenschap en de productiewijze was ambachtelijk. De producent had overzicht over de hele productieketen en stond in direct contact met de klant. In latere stadia werd het ruimtelijke schaalniveau hoger en trad verdergaande specialisatie op. Deze is nu zover dat we spreken van globalisering. Steeds meer industriële bedrijven denken en handelen op wereldschaal, maar

vormen door de grote differentiatie van taken slechts een klein onderdeel van de totale productieketen.

### **5.3.2 ruimtelijk-fysieke aspecten**

De individualisering en de verschuiving in de taakverdeling hebben duidelijk gevolgen voor de ruimtelijke inrichting, niet alleen op de al genoemde toegenomen behoefte aan woningen. Meer huishoudens zijn aangewezen op de stad vanwege de daar aanwezige voorzieningen. Het stedelijk gebied is steeds meer een plaats voor consumptie geworden. Wonen, winkelen en horeca zijn de voornaamste overgebleven functies. Er is een groeiende groep huishoudens die in figuurlijke zin weg is van de stad om daar te consumeren.

Veel industriële bedrijven, producenten, hebben de stad verlaten en zich gevestigd langs het netwerk van (internationale) verbindingen. Logistiek bepaalt steeds meer de plaats van de productie van goederen. Het vertrek van de industrie uit de steden is ten dele goed gemaakt door de toename van de dienstverlening aldaar. Maar veel dienstverlening is nu zodanig geautomatiseerd dat het via communicatienetwerken kan plaatsvinden. Het is dan ook te verwachten dat de dienstverlening het spoor van de industrie zal volgen en zich buiten de stadscentra zal vestigen. Dat zal een verlies aan banen opleveren en de overblijvende werkgelegenheid zal zich in aansluiting op communicatienetwerken verspreiden.

De uitkomsten uit verschillende WoningBehoeft Onderzoeken (1977-1993) over inkomen, huishoudsamenstelling, woningvraag en aanbod geven een beeld van de woningmarkt in en rond de VINEX-gebieden. Bovendien kunnen woon-werkrelaties in kaart gebracht worden. Uit alle WoningBehoeft Onderzoeken blijkt dat het aantal woon-werkrelaties dat de grenzen van de VINEX-gebieden overschrijdt steeds is toegenomen. Het beeld dat de centrumsteden de plaatsen zijn met veel werkgelegenheid die dagelijks grote stromen pendelaars trekken om daar te werken, vraagt dan ook om aanpassing. De stroom pendelaars die dagelijks de stad verlaat om langs de snelweg te gaan werken neemt de laatste jaren bijzonder snel toe. De ontwikkelingen gaan in de richting van een consumerende stad en een producerend netwerk daaromheen. Een groeiende groep is in letterlijke zin weg van de stad. De effecten die deze ontwikkeling heeft op mobiliteit en energiegebruik zijn bekend.

### **5.3.3 financieel-institutionele aspecten**

Individualisering heeft als tegenhanger de collectivering van allerlei diensten en voorzieningen. Na de Tweede Wereldoorlog is een complex aan sociale voorzieningen gecreëerd dat onder het verzamelbegrip verzorgingsstaat bekend is. Onderwijs, sociale verzekeringen en gezondheidszorg zijn in meer of mindere mate collectieve goederen geworden. De centra van de collectieve voorzieningen als ook het merendeel van de gebruikers is te vinden in de stad. In zekere zin is er sprake geweest van een omkering van de financiële relatie tussen stad en ommeland.

## 5.4 Situatie van de woningmarkt in de VINEX-gebieden

### 5.4.1 huishoudensontwikkeling

Rond 1980 waren de inkomens in de VINEX-gebieden gemiddeld iets hoger dan in de rest van het land. De verschillen waren echter gering. Dat geldt ook voor de verhouding tussen de grote steden en het ommeland. De inkomens in de grote steden waren in 1980 gemiddeld wat lager dan elders en in de gebieden rondom de grote steden was dat juist omgekeerd. De verschillen tussen stad en ommeland zijn de laatste 15 jaar duidelijk groter geworden. Het verschil in inkomen is namelijk verdubbeld. Tussen 1980 en nu zijn de reële inkomens per huishouden in de negen centrumsteden van de VINEX-gebieden gedaald. Buiten de centrumsteden is dat gestegen en deze ligt nu op het Nederlandse gemiddelde. Per saldo betekent dit dat de inkomens in de gezamenlijke VINEX-gebieden nu onder het landelijke gemiddelde liggen.

De gemiddelde huishoudgrootte was rond 1980 in heel Nederland gelijk aan 2,8. De laatste meting liet een gemiddelde zien van 2,4. Rond 1980 was de gemiddelde huishoudgrootte in de VINEX-gebieden 2,7 en in de negen grote VINEX-steden was dat gelijk aan 2,4. Beide cijfers zijn gedaald naar respectievelijk 2,3 en 2,0. De daling die is opgetreden is dus in gelijke mate te zien in de VINEX-gebieden als daarbuiten, namelijk 0,4 persoon per huishouden. Toch zijn er verschillen te constateren tussen stad en ommeland. In de grote steden zijn het aantal alleenstaanden en de grotere gezinnen sterk gestegen. Dat laatste is grotendeels het gevolg van de immigratie van veel buitenlandse gezinnen naar de binnensteden. Het aandeel middelgrote huishoudens is sterker afgenomen dan elders. Het percentage alleenstaanden is in de grote steden al opgelopen tot 45% van alle huishoudens, dit was in 1980 nog 30%. In de andere gebieden is er sprake van een meer gelijkmatige daling van de huishoudgrootte. De daling van de huishoudgrootte lijkt bij ieder WoningBehoeft Onderzoek geringer te worden.

### 5.4.2 woningtekorten

Een veel gehoord misverstand is dat het kwantitatieve tekort aan woningen veel groter is in de agglomeraties van de grote steden. Dat is echter niet het geval. Het kwantitatieve tekort is in de VINEX-gebieden relatief gezien net zo groot als in de rest van Nederland. Dat wil zeggen dat 42% van het tekort te vinden is in de VINEX-gebieden.

Een ander misverstand is dat er uitwaartse druk zou zijn in de VINEX-gebieden. Daarmee wordt bedoeld dat er meer mensen het gebied uit willen dan er omgekeerd in willen. Ook dat is niet waar. Per saldo zijn er meer verhuisgeneigden die naar de VINEX-gebieden willen verhuizen dan er huishoudens zijn die de VINEX-gebieden willen verlaten. Het verschil is niet groot maar wel aanwezig en bedraagt ongeveer 6.000 huishoudens.

De tekorten in de VINEX-gebieden manifesteren zich vooral in kwalitatieve zin. Bij alle WoningBehoeft Onderzoeken komt nagenoeg steeds hetzelfde beeld naar voren. Er is een tekort aan eengezinswoningen en een vraagoverschot aan meergezinswoningen. Afhankelijk van de conjunctuur zien we ook steeds een tekort aan

koopwoningen en een overschot aan huurwoningen. Gebleken is dat deze trend in versterkte mate te zien is in de VINEX-gebieden. Het vraagoverschot aan meer-gezinshuurwoningen is in de VINEX-gebieden groter dan elders. Deze overschotten moet men niet zien als directe leegstand. Het is het resultaat van een theoretische exercitie waarbij alle urgent verhuisgeneigden de woning toegewezen krijgen die men daadwerkelijk zoekt. Als alle gewenste verhuizingen plaats vinden dan resteren vooral meergezinshuurwoningen en is er een tekort aan eengezinskoopwoningen. Voor de VINEX-gebieden vraagt dit beeld echter om nuancering.

### 5.4.3 woonmilieus

De tekorten aan eengezinskoopwoningen zouden betekenen dat er alleen behoefte is aan suburbaan wonen in lage dichtheden aan de rand van de stad. Het nieuwe WoningBehoeft Onderzoek geeft voor het eerst de mogelijkheid iets te zeggen van het gewenste woonmilieu. Aan de respondenten is gevraagd in welk woonmilieu men de gewenste woning zoekt. De eerste uitkomsten geven inderdaad aan dat er een tekort is aan woonmilieus aan de rand van de stad met veel eengezinskoopwoningen. Deze uitkomst was te verwachten.

Uit de resultaten van WoningBehoeft Onderzoeken blijkt echter ook dat er een duidelijk tekort is aan centrummilieus. Er zijn meer huishoudens die een woning zoeken in het centrum van de grote steden dan dat er omgekeerd huishoudens zijn die deze gebieden willen verlaten. Hun aantal is groter dan het beschikbare aanbod. Ongeveer 40% van de huishoudens in de BON-gebieden zegt in een centrummilieu te willen wonen. Het tekort aan woningen in dit soort milieus is ongeveer 40.000. Dat betekent dat er niet alleen een kwalitatief tekort is aan woningen, maar ook aan bepaalde woonmilieus.

De vraag naar centrummilieus kan verder worden genuanceerd. De wat oudere centrumzoekers zijn vooral op zoek zijn naar voorzieningen zoals openbaar vervoer, winkels, groen, gezondheidszorg en cultuur. Deze groep is op zoek naar meer dorpse centrummilieus. Daarnaast zijn er centrumzoekers die op zoek zijn naar werk, opleiding en nieuwe mogelijkheden. In die groep zijn minder draagkrachtige jongeren en alleenstaanden beter vertegenwoordigd. Deze groep lijkt vooral op zoek naar meer grootstedelijke woonmilieus. Het aanbod van centrummilieus is voor deze beide groepen vrij beperkt. In een aantal oude steden kan men nog spreken van milieus met echte centrumeigenschappen: vermenging van functies, een hoog voorzieningenniveau en hoge dichtheden. Verder is door de vele uitbreidingen van het stedelijk gebied het aantal dorpse centrummilieus afgenomen. Op grond van de analyses uit het WoningBehoeft Onderzoek bleek dat ook in de VINEX-gebieden een tekort bestaat aan beide soorten centrummilieus. Voor de grootstedelijke milieus is het tekort berekend op 25.000 woningen en dat voor de meer dorpse gemengde milieus is geschat op 15.000 woningen<sup>2</sup>.

Het voorgaande betekent dat ook het theoretische overschot aan meergezinswoningen moet worden genuanceerd. Dat overschot aan meergezinswoningen bestaat vooral buiten het centrum. Met name mono-functionele woonwijken in hogere dichtheden zijn minder gewenst.

---

<sup>2</sup> AB-Onderzoek, Woonmilieus in grootstedelijke gebieden, Delft, 1996

#### **5.4.4 aanbod woningen**

Rond 1980 bedroeg het percentage huurwoningen in de zeven grote VINEX-gebieden 67% van de voorraad. De gemiddelde huur was in deze gebieden lager dan elders. In de negen grote steden binnen deze gebieden was het percentage huurwoningen nog hoger, namelijk 80%. Het aandeel huurwoningen bedroeg in heel Nederland toen 58%. In alle genoemde gebieden is het percentage huurwoningen teruggelopen. Dat is het gevolg van de nadruk op koopwoningen in de nieuwbouw, het hoge aandeel onttrokken huurwoningen en de verkoop van huurwoningen aan eigenaar-bewoners. Toch zijn er verschillen in de mate waarin dat het geval is. In heel Nederland daalde het percentage huurwoningen vanaf 1980 tot 1993 met 5% naar 53%. Deze daling was buiten de zeven VINEX-gebieden even groot en ging van 52% naar 47%. Binnen de VINEX-gebieden was er sprake van differentiatie. Bij de beschrijving van de inkomensontwikkeling en de huishoudsamenstelling zagen we al dat er sprake was van een grotere differentiatie tussen centrumstad en ommeland. Het zelfde geldt voor de koop-huurverhouding. In de centrumsteden was de daling van het aandeel huurwoningen het geringst. Deze daalde van 80% naar 77%. Daarbuiten was de daling juist wat groter dan in de rest van Nederland.

De prijs van het aanbod was in de grote steden lager dan elders. Bij het laatste WoningBehoeftte Onderzoek bleek dat de huurprijs ongeveer 9% onder het landelijke gemiddelde ligt. In het ommeland van de grote steden zien we juist het omgekeerde. Daar is de huurprijs 8% hoger dan het landelijke gemiddelde. Prijzen in de koopsector geven het zelfde beeld. De situatie op de woningmarkt is daarmee precies omgekeerd aan de situatie op de markt voor andere vastgoedobjecten zoals kantoren en winkels. Daarvoor gelden in de stadscentra van de grote steden juist de hoogste prijzen.

De toenemende verschillen tussen centrumsteden en het ommeland zijn ook te vinden in de inkomensontwikkeling per sector. De inkomensontwikkeling van huishoudens in de huursector blijft achter bij die in de koopsector. De index van de inkomens van eigenaar-bewoners steeg in de periode 1981-1993 van 100 naar 150 (berekend in nominale prijzen). Bij huurders was deze index 124 in 1993. Reëel gesproken zijn de inkomens per huishouden van huurders gedaald. In de centrumsteden was deze daling nog sterker.

### **5.5 Maatschappelijk rendement van de VINEX-operatie**

#### **5.5.1 ruimtelijke kwaliteit**

Welke conclusies kunnen nu getrokken worden voor de lopende VINEX-operatie? De lopende plannen zijn vooral gericht op het creëren van duurdere woonmilieus in de marktsector met relatief veel koopwoningen aan de rand van het stedelijk gebied. De druk op de VINEX-gebieden, het tekort aan duurdere eengezins-koopwoningen in randmilieus en de voor de woningbouw gunstige prijsontwikkeling passen geheel in dit beeld. Wellicht dat een lichte aanpassing van de programma's nodig is maar al met al hoeft men zich waarschijnlijk niet al te veel zorgen te

maken over de haalbaarheid van dit deel van de VINEX-operatie. Het ziet er naar uit dat de operatie wel zal voldoen aan het criterium om voldoende woningen te produceren.

Of de operatie ook slaagt in het wegwerken van kwalitatieve tekorten is echter maar de vraag. De duurdere laagbouw aan de rand van de stad draagt daar voor een gedeelte aan bij. De operatie lijkt echter voorbij te gaan aan de problemen van de gezinnen met een lager inkomen (ruimtezoekers met een laag inkomen) en de grote groep huishoudens die grootstedelijk wonen verkiest boven ruimte en groen (de centrumzoekers). De eerste groep woont meestal in gebieden met hoge dichtheden en lage huren. De onvrede in deze gebieden is vaak groot. Voor de centrumzoekers is het aanbod aan centrummilieus te klein. Veel wijken in de grote steden zijn vlees noch vis. Men woont in de stad maar in feite zijn het eentonige, mono-functionele woonwijken. Voor ruimtezoekers is er geen speelgelegenheid voor de kinderen, geen groen, geen parkeergelegenheid en geen tuin. Voor centrumzoekers is een dergelijke wijk saai en onleefbaar. Zij missen variatie, voorzieningen en werk. De stadsvernieuwingsoperatie uit de jaren zeventig en tachtig heeft weliswaar de woonsituatie verbeterd, maar heeft niet gezorgd dat het aanbod aan centrummilieus is toegenomen. Dat is door de stadsvernieuwing eerder gedaald.

### **5.5.2 economische kwaliteit**

Een efficiënt werkend bedrijfsleven dat footloose langs een internationaal netwerk opereert moet in staat zijn een groot aantal basisbehoeften goedkoop aan te bieden. De productie van goederen en diensten met identiteit, die verbonden zijn met mens en omgeving en zich voortdurend aanpassen aan wisselende lokale omstandigheden, vraagt om een ander netwerk. Daar liggen de nieuwe kansen voor productiemilieus in grote steden.

De afgelopen decennia heeft in de economie sterk de nadruk gelegen op het optimaliseren van bestaande productieprocessen. De ver doorgevoerde scheiding tussen wonen en werken heeft dat mede mogelijk gemaakt. De ontwikkelingen in de volkshuisvesting hebben deze ontwikkeling verder versterkt. Daarmee dreigt een stedelijk productiemilieu verloren te gaan dat kansen biedt op vernieuwing van het economisch handelen en op het creëren van een zich zelf in stand houdend economisch systeem. De stadsvernieuwingsoperatie heeft de ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied een aanzienlijke impuls gegeven, maar veel werkgelegenheid is toen uit de binnensteden verdwenen. Het creëren van een stedelijk productiemilieu draagt echter vermoedelijk beter bij aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid en aan de zorg voor het natuurlijk milieu dan gesubsidieerde banen en milieueffingen.

De VINEX-operatie stelt duidelijk eisen aan het aantal woningen dat de komende jaren gebouwd moet worden. Daar zijn geen voorwaarden aan gekoppeld over het aantal nieuwe banen die in het stedelijk gebied moeten ontstaan. Daardoor bestaat de kans dat het ingezette proces van verdringing van werk door wonen blijft bestaan. Dit leidt tot verlies aan banen in het stedelijk gebied en tot extra mobiliteit.

## 5.6 Aanbevelingen

Het succes van de VINEX-operatie is afhankelijk van het succes van de stad als productiemilieu. Tegen die achtergrond worden een aantal aanbevelingen gedaan.

- De grote steden zouden er alles aan willen doen om voldoende verschillende stedelijke productiemilieus te creëren waar wonen en werken samengaan in een stedelijke omgeving. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van veel huishoudens en wordt bovendien een bijdrage geleverd aan het creëren van nieuwe vormen van productiemilieus en daarmee aan het bevorderen van de werkgelegenheid. De herstructurering van veel naoorlogse woonwijken en bedrijfsterreinen zou in dit perspectief bekeken moeten worden.
- Er is lange tijd onvoldoende geïnvesteerd in de bereikbaarheid van de binnensteden. Meer aandacht voor stedelijke productiemilieus vraagt om extra investeringen in de stedelijke infrastructuur.
- Het creëren van woonmilieus in lage dichtheden voor de hogere inkomens binnen de VINEX-gebieden blijft een prioriteit. Daar is behoefte aan en het draagt bij tot de versterking van de grote steden. Dit onderdeel lijkt het meest eenvoudig, maar krijgt tot nu toe de meeste aandacht.
- Het tot stand brengen van woonmilieus met lagere dichtheden voor gezinnen met een lager inkomen verdient meer aandacht. Uit nadere analyses moet blijken of dergelijke milieus via uitbreiding of door uitdunning van de bestaande voorraad tot stand moeten komen. De herstructurering van naoorlogse woonwijken en bedrijfsterreinen zouden in dit perspectief bekeken moeten worden.
- De huren in de stedelijke gebieden zijn relatief laag. Er worden daardoor potentiële inkomsten gemist. Door aanpassing van de huren ontstaan er middelen die aangewend kunnen worden voor het opbouwen van een sociale sector die zich voortdurend aanpast aan veranderende omstandigheden. Er is meer inzicht nodig wat na de bruteringsoperatie een aanvaardbare prijsontwikkeling is voor de sociale sector.
- Het aandeel van de sociale huursector is in sommige wijken hoog. Er zou plaats gemaakt moeten worden voor werkruimte of voor koopwoningen. Daarmee worden meerdere doelen gediend. De corporatie activeert de stille reserves en kan deze gebruiken voor de eerder genoemde doelen. Bovendien wordt een bijdrage geleverd aan een grotere draagkracht en meer variatie binnen de wijk.



## Versterking van de procesarchitectuur bij de besluitvorming over ruimtelijke investeringen

dr.ing. G.R. Teisman  
prof.dr. R.J. in 't Veld  
Bestad

---

### 6.1 Inleiding

De besluitvorming over ruimtelijke investeringen verloopt niet naar tevredenheid. Zelfs voor kleine investeringen zijn vaak grote bestuurlijke inspanningen vereist, duurt de besluitvorming lang en worden er door diverse partijen blokkades opgeworpen. Voor- en tegenstanders van een investeringsvoorstel delen het gevoel dat de resultaten van hun inspanning in schril contrast staan met hun inzet.

Een verbetering is nodig omdat Nederland het zich niet kan veroorloven in ruimtelijk-fysieke zin te verloederen. Uiteraard zijn er verschillen van mening over de wijze waarop verloedering is te voorkomen. Sommigen benadrukken daarbij vooral de milieudoelen, anderen de sociale behoeften en weer anderen de economische eisen van de internationale markt. Wat allen bindt, is de gedachte dat ook in de 21-ste eeuw aanzienlijke investeringen nodig zijn om te kunnen voldoen aan de hoge eisen die burgers en bedrijfsleven stellen aan de kwaliteit van de fysieke ruimte. Dit geldt zowel voor de woon- en recreatielocaties, de kantoren- en bedrijvenlocaties, alsmede voor de diverse infrastructurele voorzieningen die de verbindingsschakel vormen tussen de diverse locaties.

Er is alle reden wegen te zoeken die het ruimtelijke investeringsniveau in Nederland verder kunnen opvoeren. Het is mogelijk een eenvoudige weg te bewandelen door bestaande inspraak- en bezwaarprocedures te schrappen. Deze weg is begaanbaar wanneer de rijksoverheid met recht en rede kan aangeven dat de eigen voorstellen in het algemeen belang van de samenleving zijn en de blokkades tegen dat rijksbeleid vooral worden ingegeven door kortzichtig eigenbelang. Wij achten deze weg om twee redenen moeilijk begaanbaar. Ten eerste dienen ruimtelijke investeringen de steun van de samenleving te hebben en gaat het niet aan de representanten te weren. Ten tweede zijn inspraak- en bezwaarprocedures in veel gevallen niet de belangrijkste reden voor trage besluitvorming. Vaak is het de strijd tussen diverse ambtelijke organisaties, tussen diverse bestuurders, tussen politici of tussen publieke en private organisaties, die de kern van de stroperigheid vormt. Een beter begaanbare weg achten wij de verbetering van de procesarchitectuur van de totale besluitvormingsketen. Ons valt op dat de expliciete reflectie op de organisatie van de totale besluitvormingsketen achterblijft bij de aandacht voor technische, financiële en juridische vereisten. In deze keten bevindt zich een groot aantal schakels, die alle hun eigen zwakheden hebben en die soms gebrekkig met elkaar zijn verbonden. De ver-

betering van de procesarchitectuur vereist een expliciet antwoord op twee kernvragen:

- Wat is de kwaliteit waaraan ruimtelijke investeringen in de 21-ste eeuw moeten voldoen om bij diverse partijen enthousiasme op te wekken?
- Wat zijn de eisen waaraan besluitvorming moet voldoen om de kwaliteit van het eindproduct efficiënt op het gewenste niveau te brengen en hoe kan daaraan tegemoet worden gekomen?

De gedachte dat ruimtelijke investeringen van hoge kwaliteit moeten zijn, is niet nieuw. Belangrijk is evenwel dat de kwaliteitseisen steeds hoger en vooral ook diverser worden. Ruimtelijke investeringen moeten voldoen aan hoge technische eisen aangaande het gebruik (gehoorigheid, ventilatie, isolatie, draagkracht, en dergelijke), maar ook aan eisen aangaande de onderlinge samenhang van de verschillende voorzieningen (wonen, recreëren en werken wel dicht bij elkaar, maar niet naast elkaar) en eisen aangaande de externe effecten van de set van voorzieningen (een zodanige keuze van een locatie dat er een zo gering mogelijk aantal additionele autoritten door wordt gegenereerd). Burgers en bedrijfsleven stellen deze kwaliteitseisen. Zij willen zich vrij kunnen verplaatsen en tegelijkertijd geen hinder ondervinden van anderen die zich verplaatsen; zij zijn tegen een luchthaven dicht in de buurt, maar willen wel binnen een uur op de luchthaven zijn om snel naar congres, vakantiebestemming of vrienden te kunnen gaan. Juist in deze tegenstrijdigheid van maatschappelijke preferenties ligt de uitdaging voor de ruimtelijke investeerders van Nederland: de rijksheren, zoals de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken, de provincies, de gemeenten en de private partijen. Slechts onder de voorwaarde dat de verschillende preferenties met elkaar verzoend kunnen worden, zal de steun voor meer en nieuwe ruimtelijke investeringen groeien.

De huidige besluitvorming lijkt onvoldoende toegerust voor deze uitdaging. Vanuit het verleden zijn vele partijen gewend om op tamelijk autonome wijze hun eigen investeringsprojecten tot ontwikkeling te brengen. Eisen die andere partijen stellen ziet men vooral als lastig gezien. Lastige partijen worden daarom vaak geweerd uit de besluitvorming. Pas als het project al vorm heeft gekregen, mogen zij daarover nog een oordeel uitspreken. Zo'n oordeel kan dan bijna niet anders dan ten nadele van het project uitvallen. Dit geeft alle aanleiding om de opbouw van de besluitvorming over ruimtelijke investeringen te heroverwegen. We beschouwen dit als een vraagstuk van procesarchitectuur. We zullen de procesarchitectuur van de besluitvorming over woningbouwprojecten die tot ontwikkeling komen binnen het kader gesteld door de VINEX proberen in kaart te brengen. We geven aan dat er drie problemen optreden bij de huidige besluitvorming:

- 1 bloedarmoede in de geformuleerde beleidsvisie als gevolg van verkokering;
- 2 koppelingsproblemen tussen strategisch beleid en concrete projecten en
- 3 samenwerkingsproblemen bij de ontwikkeling van concrete projecten.

Deze problemen zijn niet op te lossen door een hernieuwde centrale sturing van de rijksoverheid, noch door decentralisatie van de besluitvorming naar gemeenten en ook niet door privatisering van de ruimtelijke investeringsportefeuille. Slechts onder de voorwaarde dat diverse partijen op evenwichtige wijze met elkaar samenwerken,

kan de kwaliteit van de ruimtelijke investeringen in de 21-ste eeuw worden gewaarborgd. Partijen moeten dan wel afspraken maken met elkaar over de rollen die zij spelen, over de manier waarop ze met elkaar omgaan, de arrangementen die zij daarbij hanteren en de manier waarop de drie besluitvormingsschakels: visie-ontwikkeling, locatie- en trajectkeuze, en concrete projectontwikkeling op elkaar ingrijpen. De drie activiteiten vinden niet opeenvolgend, maar gelijktijdig plaats. De koppeling daartussen verdient expliciete aandacht. De actor die hier aandacht aan besteed vervult de feitelijke rol van regisseur. Deze zal naar tijd en plaats omschreven, de kwaliteit van zowel het product als het proces moeten bevorderen en bewaken. De positie en rolhoud van de regisseur komen in deze studie aan bod. Eveneens komt aan bod dat kwaliteit een gelaagd begrip is, waarbij verschillende regisseurs verschillende schakels in de besluitvormingsketen voor hun rekening nemen.

De opbouw van deze studie ziet er als volgt uit: ten eerste kijken we uit welke schakels de besluitvorming over ruimtelijke investeringen is opgebouwd, en hoe deze zich ten opzichte van elkaar verhouden. Ten tweede wordt de vraag beantwoord wat de redenen zijn waarom deze ingewikkelde besluitvormingsketen in het leven is geroepen (de inhoud van de VINEX-beleidsvisie), hoe de verschillende partijen zich opstellen in de besluitvormingsketen en tot welk problemen dat leidt in de verschillende schakels. Ten derde wordt in drie cases aangegeven dat samenwerken problematisch is, niet primair vanwege het onvermogen bij individuele representanten van de partijen, maar vanwege het ingewikkelde rollenspel, waarbij de individuele representanten, zoals wethouders, gedeputeerden en ministers, gelijktijdig in verschillende spelen participeren en daardoor met regelmaat in double-binds terecht komen. Als vierde stap worden aandachtspunten gegeven voor versterking van de procesarchitectuur. Het rollenspel in de drie besluitvormingsschakels wordt geëxpliciteerd. Tenslotte wordt een proefproject voorgesteld waarin een aanzet wordt gegeven om alle schakels van de besluitvorming en daarmee ook alle partijen die betrokken zijn bij de besluitvorming met elkaar te verbinden op een flexibele, maar niet vrijblijvende manier. Om zo'n project tot een succes te maken, moeten met name de bestuurders van publieke en private partijen bereid zijn gezamenlijk op te trekken.

## **6.2 De besluitvormingsketen uiteengelegd in schakels**

Om te komen tot adequate voorstellen ter versterking van de inter-organisatorische proces-architectuur, moeten we eerst weten hoe de besluitvormingsketen eruit ziet. Deze keten is in de loop van de afgelopen decennia van karakter veranderd. De omvang en kwaliteit van ruimtelijke investeringen zijn in de eerste drie decennia na de tweede wereldoorlog in aanzienlijke mate bepaald door het bij de nationale overheid beschikbare budget en de (op vraagprognoses gebaseerde) bouwplannen. Dat gold voor de woningbouw in de jaren vijftig, de wegenbouw in de jaren '60, en ook nog voor de stadsvernieuwing in de jaren '70 en '80. De kwaliteitseisen voor deze investeringen werden centraal vastgesteld op basis van sectorale kengetallen. Er bestond in Nederland ruime consensus over de gewenste omvang en kwaliteit van de investeringen. Daarom is centrale planning mogelijk. In de jaren 80 is deze consensus afgenomen. Het is gewoon vraagtekens te plaatsen bij de noodzaak van verdere investeringen. Aanzienlijk hogere en deels moeilijk te verzoenen kwaliteitseisen worden gesteld. De verschillende kwaliteitseisen worden gerepresenteerd door een grote variëteit van publieke en private organisaties. Zij proberen een positie te

verwerven in de besluitvorming om hun belangen optimaal te vertegenwoordigen. In hun consequentie maken bovenstaande ontwikkelingen besluitvorming tot een ingewikkelde kluwen van activiteiten en actoren waarover geen van de betrokkenen het overzicht heeft, laat staan de regie. Waarschijnlijk is deze ontwikkeling onontkoombaar. Deze doet zich ook (en feitelijk al eerder) voor in de private sector en in veel andere landen (zie *The embedded firm*, edited by G. Grabher, 1993).

De proces-architectuur moet op de inter-organisatorische karakteristieken van de besluitvorming worden aangepast. Daar waar besluitvorming tot stand komt binnen één organisatie is er veelal een geconsolideerde organisatie-architectuur aanwezig. Deels vindt deze zijn neerslag in schriftelijke voorschriften (huishoudelijk reglement, procedures, gezagsverhoudingen, benoemingsprocedures, etc.) en deels in interactieregels en het rollenspel die de betrokkenen binnen een organisatie geleerd hebben met elkaar te spelen. De proces-architectuur voor inter-organisatorische besluitvorming bevindt zich nog in een pril ontwikkelingsstadium. Onderling gemaakte en geëxpliciteerde afspraken over de wijze waarop het mogelijk is om slagvaardig met elkaar om te gaan bestaan vaak niet. Interactieregels die erop gericht zijn om te zoeken naar gemeenschappelijke belangen ontbreken veelal. Veel liever worden er inspraak- en voorlichtingsregels gehanteerd, die er vooral op gericht zijn om anderen te overtuigen van het belang van de eigen voorstellen. De gehanteerde arrangementen zijn gebaseerd op de gedachte dat het verstandig is om beleid intern te ontwikkelen en daarna de anderen te verzoeken dat beleid te steunen.

De eerste stap op weg naar een versterking van de inter-organisatorische proces-architectuur betreft het demarceren van de besluitvormingsketen (wat behoort ertoe en wat niet) en de verschillende schakels in de keten in kaart te brengen (waaruit bestaat besluitvorming). In dit essay wordt de besluitvormingsketen betreffende de gedachtenontwikkeling over VINEX in en de realisatie van concrete investeringen binnen het VINEX-kader belicht.

### **6.3 De opbouw van de besluitvorming aangaande VINEX: een houtskoolschets**

De besluitvormingsketen aangaande ruimtelijke investeringen is niet eenvoudig in kaart te brengen. Deze is samengesteld uit verschillende activiteiten, ondernomen door diverse partijen. De activiteiten, zoals het maken van plannen, het beschikbaar stellen van geld of grond, het kiezen van bouwlocaties, het vaststellen van ontwerp-criteria, het aankopen van grond, het formuleren van de woningbehoefte, etcetera, staan niet in een vaste, voorspelbare relatie tot elkaar. Soms liggen deze activiteiten met elkaar in één lijn en versterken zij elkaar, maar elders zijn ze tegenstrijdig en verzwakken zij elkaar. Partijen hanteren eigen criteria om vast te stellen hoe goed de resultaten zijn. Schema 1 bevat een overzicht met partijen die bij de besluitvorming over ruimtelijke investeringen zijn betrokken, de belangen die zij behartigen en de criteria voor succes die daaruit voortvloeien.

De verschillende partijen zullen vanuit het geschetste pallet aan belangen en beoordelingscriteria bijdragen leveren aan de besluitvorming over ruimtelijke investeringen in brede zin. De belangrijkste partij is misschien wel de gebruiker/koper/consument/burger.

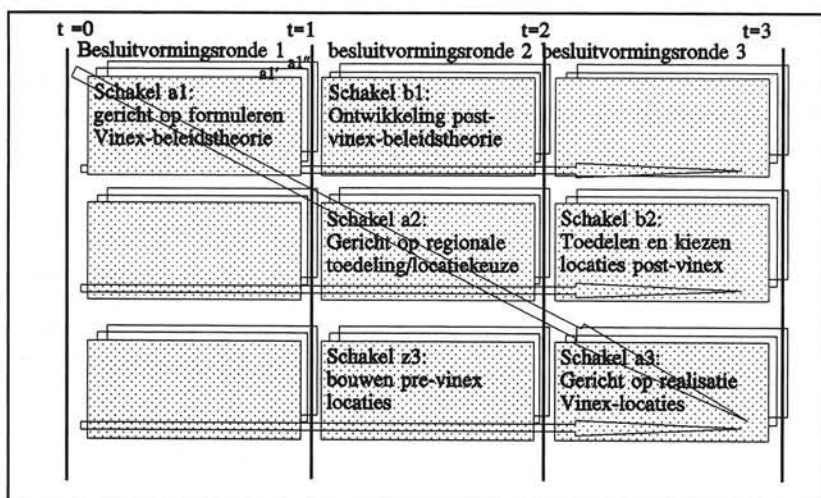
Schema 1

Partijen, belangen, criteria voor succes en rol bij de VINEX-operatie

| Betrokkenen                               | Belangen die de partij representeert   | Criteria voor succes die worden gehanteerd  | Participatie in de besluitvorming   |
|---|--|---|---|
| Bewoner                                   | Woning met goede prijs/ kwaliteitsverhouding in hoogwaardige woonomgeving  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- prijs-kwaliteit</li> <li>- ligging</li> <li>- waardeontwikkeling</li> </ul>  | Selecteert woning op basis van beschikbaar inkomen, woonvoorkeuren en aanbod  |
| Woningcorporatie                          | Rendabele bedrijfsvoering en uitvoering sociale taak   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- winst op woning bouw</li> <li>- creëren woon mogelijkheden voor lagere inkomens groepen</li> </ul>   | Participeert in winstgevende VINEX-locaties. Bouwt goedkope woningen en/of stimuleert doorstroming, zonder gettovorming in de hand te werken  |
| Projectontwikkelaar                       | Continuïteit van eigen bedrijf en winstuitkering aan aandeelhouders  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- snel en winstgevend bouwen</li> </ul>  | Koopt lucratief geachte stukken grond, schrijft in op projecten en verkoopt objecten zo snel mogelijk aan uiteindelijke eigenaar  |
| Belegger ontwikkelaar                     | Continuïteit en winstuitkering op langere termijn  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- snel en winstgevend bouwen</li> <li>- belegt in objecten die later winst op leveren</li> </ul>   | idem als projectontwikkelaar, met dien verstande dat verkoop niet steeds doel is, zodat waardeontwikkeling lange termijn grote rol speelt   |
| Projectleider locatie                     | Realiseren van gekozen bouwlocatie   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- organiseren besluitvorming over bouwlocatie binnen BRO/WRO</li> </ul>  | wil kansen voor realisatie optimaliseren en poogt externe bedreigingen te voorkomen   |
| B&W gemeente                              | Streeft naar optimale ruimtelijke ontwikkeling eigen gemeente met ruime woning- en kantorencontingenten                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- aantrekkelijkheid eigen locaties</li> <li>- eigen aandeel in het regionale en nationale toedelingsplan</li> <li>- aandeel in regionale en nationale middelen</li> </ul>    | Selecteert aantrekkelijke bouwlocaties en poogt deze aanvaard te krijgen in regionale bouwopdracht (woningbouw) of zelf te ontwikkelen (kantoren e.d.)  |
| Regionale of provinciale overheid         | Poogt te komen tot optimale ruimtelijke ontwikkeling in regionaal verband  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- locaties moeten mobiliteitsgroei minimaal laten zijn</li> <li>- bestaande voorzieningen versterken</li> <li>- milieu sparen</li> </ul>                                     | Selecteren locaties die voldoen aan mobiliteitsdoelen, zonder eigen belangen ondergeschikt te maken aan die van andere regio's en zonder principe verdelende rechtvaardigheid tussen gemeenten uit oog te verliezen |
| RPD als representant van de rijksoverheid | Voorspelt woning en bedrijfsbehoefte en geeft aan hoe daaraan zodanig te voldoen is dat ruimtelijke en milieukwaliteit hoog zijn/blijven | <ul style="list-style-type: none"> <li>- hoeveelheid objecten moet overeenkomen met geschatte behoefte.</li> <li>- locatiekeuze moet passen in ABC-beleid</li> <li>- financiële bijdrage rijk moet lager</li> </ul> | Start strategische besluitvorming waarin wordt vastgesteld wat woningbehoefte is, waar niet gebouwd mag worden, waar gebouwd zou kunnen worden en welke plannen lagere overheden hebben.                            |

Uiteindelijk bepaalt deze de behoefte aan de soorten ruimtelijke objecten, de mobiliteitseffecten en dergelijke. Toch is deze partij in de besluitvorming overwegend indirect aanwezig. De belangen van de gebruiker/koper worden gerepresenteerd door verschillende andere partijen in de besluitvorming. De representatie is complex georganiseerd. De woningcorporaties en projectontwikkelaars worden geacht marktkennis te hebben en krijgen (meer) ruimte om op basis hiervan projecten te ontwikkelen. In het verleden bepaalde vooral de gemeente het woningbouwprogramma, zij het binnen stringente regels van de rijksoverheid. Deze regelvoering is aanzienlijk verminderd, maar gelijktijdig is ook de financiële bijdrage van de rijksoverheid afgenomen. De gemeente heeft daardoor meer bewegingsruimte in juridische zin, maar tegelijkertijd minder financiële dekking vanuit het rijk. Toch lijkt het primaat van de vaststelling van behoeften van burgers nog te liggen bij de gemeente. Het rijk is belangrijk als kaderstellend orgaan en medefinancier van de infrastructuur.

Samenvattend is te stellen dat het rijk vooral de maatschappelijke belangen van burgers representeert in termen van mobiliteit(sreductie) en woningcontingenten, terwijl de gemeente de primaire verantwoordelijkheid lijkt te dragen voor de kwaliteit van de locatie. Corporatie en projectontwikkelaar kijken vooral naar de directe individuele belangen van de (minder respectievelijk meer) draagkrachtige woonconsument. Mede op basis van deze verschillende invalshoeken spelen de partijen de te onderscheiden rollen in het besluitvormingsspel. Daarin is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de kaderstelling in juridisch opzicht: welke middelen krijgen de verschillende partijen tot hun beschikken en welke formele spelregels bestaan er. Daarnaast heeft het rijk ook een inhoudelijke stem: het aantal woningen, welke locatie-selectiecriteria worden gehanteerd, welke concrete locaties worden aangewezen en wat is de financiële ondersteuning voor infrastructuur.



Schema 2

*De opbouw van de VINEX-besluitvorming (diagonale pijl vormt de kern)*

De verschillende activiteiten vinden niet plaats op hetzelfde moment en in dezelfde besluitvormingsschakel. Een uitsplitsing naar tijdsperiodes en verschillende activiteiten levert ideaal-typisch een cascade-vorm op (schema 2). De besluitvorming verloopt in drie opeenvolgende ronden, waarbij de voortgang in de verschillende ronden dient te worden bewerkstelligd in diverse besluitvormingsschakels. Per schakel kunnen de partijen, of ten minste de representanten van de partijen variëren, alsmede de middelen waarover zij beschikken. Dat bepaalt de rol die in een specifieke ronde gespeeld kan worden. In schakel 'a1' heeft vooral het formuleren van een VINEX-beleidsvisie centraal gestaan. Deze is terug te vinden in de VINEX zelf, de startdocumenten, het locatiebeleid, het knooppuntenbeleid en aanverwante documenten.

In schakel 'a2' staat de verdeling van contingenten over en binnen regio's centraal, alsmede de keuze van locaties. In schakel 'a3' neemt een aantal partijen beslissingen over de realisatie van de gekozen locaties, alsmede de vormgeving van flankerend beleid. Het flankerend beleid heeft vooral betrekking op het voorkomen van bouwactiviteiten, daar waar deze zonder restricties wel zouden ontstaan. Het bestemmingsplan is daarbij een belangrijk restrictief instrument.

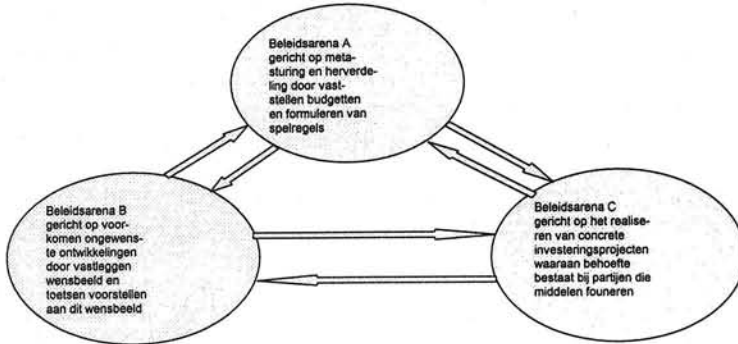
Naast de diagonale besluitvormingslijn bestaan er ook horizontale besluitvormingslijnen, waarbij de betreffende beleidsactoren proberen om een aan de omstandigheden aangepast beleid te voeren. In concreto houdt dit in dat er momenteel al weer gewerkt wordt aan de formulering van een post-VINEX-beleidstheorie, vaak tot ontevredenheid van de actoren in schakels 'a2' en 'a3'. Deze hebben de angst dat zo'n debat het eigen beleidsthema, vaak het realiseren van een concrete locatie, ongunstig zal beïnvloeden. Tegelijkertijd is het voor het slagvaardig reageren op toekomstige kansen en bedreigingen noodzakelijk aan de actualisering van een beleidsvisie te werken. Een vergelijkbaar dilemma doet zich voor in achterliggende schakels uit andere beleidsvelden, zoals transport, landbouw en economie (a1', a1'', enzovoort). De in deze schakels geëntameerde beslissingen hebben grote invloed op de ruimtelijke besluitvorming. Deze problematiek is bekend onder noemers als facet-sector-afstemming en verkokering.

Met de opdeling van de besluitvorming in schakels met hun diagonale, horizontale en verticale verbindingen, alsmede met dieptelijnen naar andere beleidsvelden, is het archetype van de besluitvorming aangeduid. Binnen de schakels is sprake van een essentiële differentiatie in drie verschillende beleidsarena's:

- A: de beleidsarena, waarin beslissingen genomen worden over (her-)verdelingsvraagstukken en formele spelregels betreffende de ruimtelijke ordening.
- B: de beleidsarena, waarin beslissingen vallen over de vraag welke ruimtelijke ontwikkelingen ongewenst zijn en daarom moeten worden voorkomen.
- C: de beleidsarena, waarin beslissingen vallen over de ruimtelijke ontwikkeling in de vorm van concrete investeringen in gebouwen en infrastructuur of in de vorm van beslissingen over het gebruik van de voorzieningen.

### Schema 3

*Het beleidsveld der ruimtelijke ordening geconceptualiseerd als een netwerk opgebouwd uit een drietal typen beleidsarena's*



Concrete voorbeelden van thema's binnen beleidsarena A in schakel 'a3' zijn de discussie over aanpassing van het voorkeursrecht van gemeenten bij grondaankoop, de financiële positieverandering bij de woningcorporaties en de gedachtenontwikkeling over baatbelastingen. De uitkomsten in deze arena vormen regels, of zo men wil randvoorwaarden, voor de twee andere arena's. In arena C moeten de resultaten in termen van investeringen worden bewerkstelligd. In arena B moet voorkomen worden dat andere activiteiten de beoogde effecten van gerealiseerde investeringen tenietdoen. Een voorbeeld daarvan is het daadwerkelijk tot stand brengen van migratie uit het groene hart naar de stad in plaats van de migratie andersom. Bij veel besluitvorming in beleidsarena C lijkt nauwelijks nog aandacht te bestaan voor de ontwikkelingen in arena B. Met name hier lijkt een regionale regiefunctie van groot belang. Het kernthema daarbij is of de VINEX-doelen zoals mobiliteit, doorstroming en de omvang van de bouwprestatie op regionaal niveau worden bewerkstelligd. Deze gegevens kunnen dan tevens weer de input vormen voor activiteiten in schakel b1.

Met bovenstaande houtskoolschets is duidelijk gemaakt dat:

- er in de besluitvorming vele partijen actief zijn, die verschillende belangen representeren;
- dat deze partijen vanuit het belang dat ze vertegenwoordigen tot verschillende beoordelingscriteria komen om het succes van de besluitvorming te beoordelen;
- dat zij hun belangen behartigen in verschillende schakels van het besluitvormingsproces en dat deze schakels elkaar zowel diagonaal, horizontaal en verticaal beïnvloeden en dat deze gecompliceerde verhouding nog verder wordt bemoeilijkt door de noodzaak de dieptelijnen met andere beleidsterreinen te aanvaarden. Er ontstaat dientengevolge een ingewikkeld koppelingsvraagstuk dat de grenzen van organisaties met regelmaat overschrijdt.
- binnen één schakel bestaan drie beleidsarena's voor projectontwikkeling, beheersing van ongewenste ontwikkelingen en metasturing. Ook hier geldt weer dat het succes van de besluitvorming in een schakel afhangt van de mate waarin de activiteiten in de drie arena's samenhang vertonen.



## 6.4 De inhoudelijke grondslag van besluitvorming en daaruit voortvloeiend problemen in de verschillende schakels

### 6.4.1 de inhoudelijke grondslag: de beleidsvisie

Als de geschetste complexiteit in ogenschouw wordt genomen, doemt al snel de vraag op waarom de besluitvorming zo ingewikkeld is gemaakt. Het antwoord daarop is snel te geven: het zou veel eenvoudiger kunnen, maar dan moeten de betrokken partijen hun ambities bijstellen. Zo'n bijstelling lijkt niet erg realistisch. Ook de wenselijkheid daarvan is twijfelachtig. De VINEX is niet zomaar geschreven, maar is de reactie op bestaande maatschappelijke preferenties. Ambitieuze beleid in een samenleving waarin de middelen verspreid zijn over vele partijen, leidt noodzakelijkerwijs tot complexe besluitvorming. De inhoudelijke beleidsvisie waarop de VINEX-taakstelling is gebaseerd, bestaat uit drie typen uitspraken:

- I normatieve uitspraken over de bedoelingen van VINEX-bouwlocaties;
- II empirische waarnemingen over hoe de samenleving zich ontwikkeld (heeft) en
- III uitspraken over in te zetten instrumenten om de wensen te verwerkelijken.

Het is van groot belang de verschillende uitspraken goed in kaart te brengen en aan te geven of de drie groepen van uitspraken met elkaar samenhangen. De normatieve uitspraken weerspiegelen de ambitie van de overheid op het terrein van ruimtelijke investeringen. Het is volstrekt helder dat deze ambitie veel verder gaat dan alleen het realiseren van woningen en kantoren. Zou dat de ambitie zijn, dan zou de ingewikkelde keten van besluitvormingsschakels niet nodig zijn. Zonder mobiliteitsdoelstelling of zonder veronderstellingen over schaarse ruimte kan veel van de besluitvorming worden overgelaten aan de lokale publieke en private partijen. Zij zouden de keuze van locaties en soort projecten in hoge mate kunnen baseren op lokale inzichten. De gedachte van de VINEX is evenwel dat zo'n laissez-faire beleid onevenwichtige ruimtelijke ontwikkelingen tot gevolg heeft. Het zijn deze hoge ambities van mobiliteitsbeheersing en zuinig ruimtegebruik die de besluitvorming compliceren.

Hoge ambities (lees maakbaarheidspretenties) vragen om een goed inzicht in de ontwikkelingen die zich voordoen en adequate instrumenten om daar waar het beleid tegen de geschetste ontwikkelingen ingaat, bij te sturen. Bij de samenhang tussen empirische ontwikkelingen, ambities en instrumentarium zijn de nodige vraagtekens te plaatsen. Zo wordt betwijfeld of er voldoende locaties in ontwikkeling komen om aan de vraag te voldoen. De verwachting bestaat dat met name locaties die vanuit de geschetste beleidstheorie het meest wenselijk zijn, bijvoorbeeld in Amsterdam, uiteindelijk niet worden gerealiseerd. Suburbane locaties zijn dan de terugval-optie. Deze verwachting heeft deels te maken met de kosten van de locatie-ontwikkeling en de vertragingen die kunnen optreden door bodemsaneringen. Mochten de VINEX-locaties wel worden gerealiseerd, dan doet zich de niet onbelangrijke vraag voor of het aldus gerealiseerde woonmilieu aansluit bij wensen van de woonconsumenten. Spanning tussen gerealiseerde woonmilieus en woonwensen heeft altijd bestaan, maar tot nu is de vraag naar woningen steeds veel groter geweest dan het aanbod. Als de balans de komende tien jaar meer in evenwicht komt, zal de woonconsument meer woonvoorkeuren kunnen effectueren. Uit angst voor een meer marktconforme ontwikkeling pleiten de advocaten van de VINEX-locaties ervoor om tot 2005 te wachten met het aanwijzen van nieuwe locaties. Zij willen de collectieve wensen ten aanzien van mobiliteit en ruimtegebruik laten prevaleren boven individuele woon-

wensen. Zij gaan er vanuit dat deze collectieve wensen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden door de locatiekeuze. Zij verheffen het verstedelijkingsdoel tot het kerncriterium voor de selectie van locaties. Hun keuze is snel gevallen op 'voor de hand liggende' lege plekken dicht bij de grote steden. Deze keuze is begrijpelijk, maar niet op voorhand effectief. Effectief is de keuze pas als de gebruikers van de locatie daadwerkelijk minder autokilometers produceren dan gebruikers van 'locaties in het groen'. De bewijsvoering op dit punt is evenwel problematisch. Daarin ligt een belangrijke paradox besloten: de onvoorziene ongewenste effecten van de feitelijke projectinvulling (zoals bijvoorbeeld een even grote automobilititeit als bij wijken buiten de stad, of een sterke reductie van de levenskracht van bestaande wijken door segregatie) raken op de achtergrond zodra een locatie is gekozen. Dan blijkt de kernvraag: hoe krijg ik het plan (financieel) rond? De indruk bestaat zelfs dat het debat over de vraag welke kwaliteitseisen aan nieuwe wijken gesteld moeten worden om ze aantrekkelijk te houden voor bewoners tot ver in de volgende eeuw, niet of uitsluitend in kleine kring wordt gevoerd. De individuele preferenties van toekomstige bewoners, alsmede de architectonische en stedenbouwkundige principes worden afgeleid uit preferenties en woonvormen uit het verleden.

#### **6.4.2 de wijze van aanpak: de besluitvormingsschakels**

De VINEX-beleidstheorie heeft een sterk normatieve dimensie. Essentieel is nu de vraag of de besluitvorming aangaande de ruimtelijke investeringen, zo georganiseerd is dat de resultaten die daaruit voortvloeien bevredigend kunnen zijn. Ons inziens zijn er procesarchitectonische problemen in alle drie schakels van de besluitvorming.

##### *Het vraagstuk van de interdepartementale schakeling*

In de schakels waar beleidsvisies worden geformuleerd, spelen met name de rijksvertegenwoordigers een belangrijke rol. Hoewel niet vergeten moet worden dat de strategie-ontwikkeling van grote gemeenten, private partijen en andere overheden van groot belang is voor de feitelijke strategische keuzen die gedaan worden in het beleidsveld van de ruimtelijke investeringen, is in deze schakels vooral de koppeling van departementale besluitvormingsprocessen van essentieel belang. Deze koppeling is nog steeds van een veel geringere kwaliteit dan die tussen de diverse inhoudelijke diensten bij lagere overheden. Deels heeft dit te maken met de omvang van de departementen waardoor interne afstemming zoveel energie kost, dat externe afstemming naar een latere fase wordt verschoven. In concrete zin valt dit waar te nemen bij VINEX-locaties die in ontwikkeling worden gebracht zonder dat de openbaar vervoer-voorzieningen van een voldoende niveau zijn. Als consequentie neemt de kans af dat de mobiliteitsdoelen, op basis waarvan de locatie is gekozen, worden gehaald. Nu zullen de locatie-ontwikkelaars stellen dat dit niet mag en dat er dus gezorgd dient te worden voor openbaar vervoer. Benaderen we de problematiek vanuit de verkeerskant, dan valt op dat er in de afgelopen jaren aanzienlijke veranderingen hebben plaats gevonden in het rollenspel tussen de NS, de busmaatschappijen en de verschillende overheden. Met name de rijksoverheid heeft minder invloed gekregen op zaken zoals buslijnen of nieuwe tramverbindingen. Tegelijkertijd zijn de vervoersmaatschappijen niet betrokken bij de selectie van VINEX-locaties. De vraag of zij tot een kostendekkende exploitatie kunnen komen, wordt is veelal nauwelijks gesteld. Het is vanuit hun rationaliteit logisch dat ze terughoudend zijn met investeringen, aangezien zij zelf de exploitatieverliezen dragen.

### **6.4.3 het vraagstuk van de regionale regievoering**

In de schakels waarin de locatiekeuze en de daaraan gekoppelde verdeling van contingents en middelen, alsmede de verevening centraal staan, spelen de volgende partijen een belangrijke rol: gedeconcentreerde rijksdiensten, regionale vormen van samenwerking (zie intergemeentelijk structuurplan 2015 te Utrecht), provincies en gemeenten. De arrangementen met behulp waarvan deze partijen tot keuzen komen zijn zwak ontwikkeld, zowel organisatorisch als juridisch. De locatiekeuze lijkt daarmee op een schimmig proces, waarbij partijen op min of meer individuele basis proberen hun eigenbelang te behartigen. Terwijl vertrouwen tussen de rijksdiensten, de provincie en de verschillende gemeenten de kernvoorwaarde voor succes vormt, is deze in de praktijk tamelijk gering. Alle partijen lijken erop uit te zijn om de ander zo weinig mogelijk toe te laten in de eigen beleidskeuken. Het competitieve strijdmodel lijkt te overheersen.

Een gezamenlijke regiefunctie van gedeconcentreerde diensten en provincie lijkt theoretisch voor de hand te liggen. In de praktijk komt dit echter nauwelijks voor. Gemeenten, vooral de groten, doen liever rechtstreeks zaken met de gedeconcentreerde diensten. Toch blijft het regionaal schaalniveau als bestuurlijk onderontwikkeld arrangement actueel, zeker nu een ferme regiovorming er voorlopig niet in lijkt te zitten. Er zal moeten worden gestuurd middels arrangementen van interbestuurlijke samenwerking in een context waarin verschillende partijen hebben uitgesproken dat er behoefte is aan regionale verevening en regionale projectontwikkeling. Met regelmaat valt te constateren dat gemeenten zich daarbij in een positie bevinden dat zij enerzijds aangeven samen te willen werken, terwijl er gelijktijdig ook dreigingen van gemeentelijke herindeling boven de markt hangen (bijvoorbeeld Leidsche Rijn en de Broek- en Simontjespolder). Juist in dit soort antagonistische (daarvan is sprake als samenwerken en opslokken of afpikken zo dicht bij elkaar in de buurt liggen) netwerken dient het vraagstuk van proces-architectuur evenveel aandacht te krijgen als de vraagstukken van technisch/architectonisch ontwerp en financiering. Het toedelen van wie, wat, waar, wanneer en waarom moet doen (bijvoorbeeld de aanwijzingsbevoegdheid; zie casus Den Haag, provincie Zuid-Holland, wordt gelijktijdig met het wederzijds binden van partijen op deze vragen (zie intergemeentelijk structuurplan 2015 Utrecht) staat als regievorm gebruikt. Dat is op zijn minst problematisch te noemen.

### **6.4.4 het vraagstuk van de co-productie bij concrete investeringsprojecten**

In de beleidsarena's waarin concrete projecten worden gerealiseerd, spelen met name de gemeente, de projectbureaus, de woningcorporatie en de private projectontwikkelaars een belangrijke rol. Vooralsnog lijkt het primaat bij de gemeente te liggen. Toch zou de rol van de woningcorporatie wel eens meer vooraanstaand kunnen worden. Het zogenaamde Besluit 'Beheer Sociale Huursector' (BBSH) schept ruimte voor corporaties. Het besluit schept geen regelgeving vooraf, maar kiest als aangrijpingspunt voor sturing de verantwoording achteraf. Het ziet ernaar uit dat één van de consequenties is dat het werkgebied van woningcorporaties hoe langer hoe meer de regio wordt. Interessant daarbij is welke overheid toezicht kan en wil gaan houden op zulke regionale corporaties en wie de gesprekspartner zal worden. Een andere verwachting die met name in de kringen van de corporaties zelf leeft, is dat de aandacht zich zal verleggen van enkel woningbeheer naar gebieds- en buurtbeheer.

Hoewel in zeker opzicht logisch, doet zich hier wel een spanning voor met ambities van diverse gemeenten.

Eveneens wordt de corporatie gepositioneerd als een projectontwikkelaar die risico's draagt, daarvoor beloond moet worden middels winstverwachtingen en vervolgens binnen de eigen organisatie de omslag kan maken dat deze winsten worden ingezet ten bate van de bestaande sociale doelstelling. Naast het bouwen van betaalbare woningen in VINEX-uitleggebieden, zal deze sociale doelstelling er ook uit bestaan om de bestaande voorraad in bestaande stedelijke gebieden kwalitatief en sociaal op peil te houden, met name ook daar waar nieuwbouw in de nabije omgeving leidt tot verpaupering van de bestaande oudere woningen.

De corporaties staan daarmee voor de opdracht zelf meer dan voorheen te bepalen welke woningen zij voor welke doelgroep bouwen, met wie zij in zee gaan en hoe zij die samenwerking formaliseren. Tenslotte zullen zij deskundigheid moeten opbouwen in projectontwikkeling. In een recente publicatie (bron: Corporaties; partij in VINEX, woningraad-extra 1995) schetsen de auteurs een nieuw rollenspel tussen gemeente aan de ene kant en de corporaties en projectontwikkelaars aan de andere kant. Daarin blijft de gemeente verantwoordelijk voor het maken van ruwe stedenbouwkundig plannen op hoofdlijnen (sturen op hoofdlijnen), terwijl de corporaties de nadere invulling verzorgen, een programma van eisen opstellen en aangeven wat de toekomstige functie van de wijk zal zijn. Ook verschaffen zij informatie over de uitstroom uit bestaande wijken. Ontwerpbureaus werken vervolgens de visie van de corporaties uit. Er lijkt daarmee een hybride structuur te ontstaan. De gemeente wordt meer de actor die de randvoorwaarden schept en toetst, terwijl de private partijen, inclusief corporaties en mogelijk onder begeleiding van belanghebbenden de feitelijke projectontwikkeling doen. Dit rollenspel moet de komende jaren beter georganiseerd worden.

## **6.5 Illustraties van problematische rollenspellen in de beleidspraktijk**

### **6.5.1 inleiding**

De in deze sectie behandelde voorbeelden van besluitvormingsproblemen hebben ten doel de dynamiek en de complexiteit die in rollenspellen bestaan te illustreren. De voorbeelden geven aan dat samenwerking moeilijk is, niet zo zeer omdat de individuen die de verschillende organisaties representeren niet willen samenwerken, maar omdat deze individuen aan veel verschillende spelen gelijktijdig meedoen. Daardoor wordt het uitermate moeilijk om zonder persoonlijke schade door te gaan met de besluitvorming.

In de casus Broek- en Simontjespolder speelt de klassieke tegenstelling tussen een grote en een kleine gemeente bij de ontwikkeling van een woningbouwlocatie op het grensgebied van beide gemeenten. Aangegeven wordt hoe moeilijk de positie is van de wethouder van de kleine gemeente, hoe machteloos de wethouder van de grote gemeente is en hoe problematisch de regisserende rol van de provincie is, zodra deze gelijktijdig dreigt met de zweep van de grenscorrectie en ondertussen inhoudelijk van positie blijft veranderingen onder invloed van het proces van geven en nemen tussen de twee gemeenten. Bij de casus Beek speelt de klassieke tegenstelling tussen lokale en regionale partijen enerzijds en de rijksoverheid anderzijds, waarbij de rijksoverheid -en ook dit is een klassiek probleem- er niet er goed in slaagt om eenheid van beleid

te voeren. Bij de casus Lijnbaan speelt een andere klassieke tegenstelling en wel die tussen publieke en private partijen. De Lijnbaan was een uitermate moderne winkelstraat in de jaren vijftig, als eerste in Nederland autovrij. Nu dertig jaar later is er echter sprake van stagnatie. Een omvangrijke face-lift is nodig, maar wie moet dat betalen? Ook hier zijn eigenbelang en gemeenschappelijk belang maar moeilijk met elkaar te verzoenen.

### **6.5.2 de casus Broek- en Simontjespolder, Leiden/Oegstgeest**

Deze casus illustreert hoe lastig het is om nieuwbouwprojecten in de gemeentelijke grensgebieden, en daar gaat het vaak om bij de VINEX, tot stand te brengen. Confrontaties tussen gemeenten blijven niet uit. De vraag of en hoe een regionale regisseur hier een betekenisvolle, katalyserende rol kan spelen, is dan aan de orde. In het geval van Broek- en Simontjespolder heeft de provincie Zuid-Holland gepoogd deze rol te spelen. In principe is de rol ook te spelen door een stadsprovincie of een samenwerkingsverband van gemeenten. Het verschil tussen het laatste arrangement en de provincie is dat de provincie los staat van de gemeenten die in onderlinge strijd verwickeld zijn en een eigen politieke legitimatiebasis heeft. Dit zou de rol van 'regisseur-bemiddelaar-scheidsrechter' kunnen vergemakkelijken. Een ander verschil is dat de gemeenten in een samenwerkingsverband zelf een verdelingsvoorstel doen voor contingenten en locaties. Als gevolg daarvan kan de zelfbinding bij twee buurgemeenten over de locatie hoger zijn. Zodra een initiatief komt van de provincie zullen deze gemeenten dit niet meer als hun eigen verantwoordelijkheid zien.

Broek- en Simontjespolder is in 1987 door de provincie aangewezen als potentiële bouwlocatie en opgenomen in het streekplan Zuid-Holland West. Het betreft een locatie voor ruim 1000 woningen op het grensgebied tussen Leiden, Warmond en Oegstgeest. Broek- en Simontjespolder wordt begrensd door de Warmondse Veerpolder, de spoorbaan Leiden-Haarlem en de Haarlemmertrekvaart. In 1990 heeft de provincie het initiatief tot woningbouw genomen. De drie gemeenten zijn uitgenodigd over de invulling van het project na te denken. Leiden had binnen de eigen grenzen geen mogelijkheden meer om te bouwen. Door de aanleg van de halte Leiden-noord zou Broek- en Simontjespolder een interessante locatie kunnen zijn. De polder heeft ook nadelen. Het is een kleine locatie met bijbehorende financieringsproblemen. Deze problemen worden verergerd doordat de locatie slecht is ontsloten. Zowel de spoorlijn als de trekvaart zijn barrières. Verder ligt op het Leidse deel een woonwagenkamp dat verkleind moet worden. Deze onderwerpen vormden de kern van de bestuursagenda. De besluitvorming verliep in vier ronden. Ronde één betrof de discussie over het wel of niet bebouwen van Broek- en Simontjespolder. Deze ronde begon in 1990 en eindigde met de partiële herziening van het streekplan in 1993. De tweede ronde ging over de vraag welke gemeente projectontwikkelaar wilde, kon en/of moest worden. De provincie beëindigde deze ronde in mei 1994 door een grenscorrectieprocedure te starten, bedoeld om het gebied binnen de gemeentegrenzen van Leiden te trekken. In ronde 3 was de centrale vraag of Oegstgeest, binnen wiens grenzen een groot deel van Broek- en Simontjespolder valt, niet zelf tot locatie-ontwikkeling kon overgaan. In 1989 eindigde het debat hierover toen Oegstgeest de rechter om een oordeel vroeg.

### **Ronde 1**

Eind 1990 komt Broek- en Simontjespolder ter sprake in het overleg over de ontwerpnota Verstedelijking Zuidvleugel Randstad. Op 22 mei 1991 vindt bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie Zuid-Holland en de drie betrokken gemeenten. Dit overleg leidt tot de instelling van een ambtelijke werkgroep. Deze komt op 14 januari 1992 met een locatiestudie, die vier varianten van invulling bevat. Dan blijkt dat Oegstgeest nog steeds tegen de bestemming van Broek- en Simontjespolder als woninglocatie is. Ze wil de resultaten van Structuurschets 'Leidse regio' en die van het bodemonderzoek afwachten. Leiden en de provincie willen al starten met het stedenbouwkundig onderzoek. In augustus gaat Oegstgeest akkoord met uitvoering van het stedenbouwkundig onderzoek, maar betaalt daaraan niet mee. Tussen september 1992 en maart 1993 onderzoekt Inbo-consult in samenwerking met de ambtelijke overleggroep de bebouwings- en ontsluitingsmogelijkheden van Broek- en Simontjespolder. Op 18 maart aanvaardt de meerderheid Oegstgeestse raad de Structuurschets Leidse regio, waarin Broek- en Simontjespolder bovenaan de voorkeurslijst voor woningbouwlocaties staat. De gemeenteraad wil eerst meer informatie over milieu en financiën. Het Inbo-rapport wordt in augustus 1993 gepresenteerd. De keuze valt op het 'plus-plus model': 1100 woningen en 40 geïntegreerde woonwagendstandplaatsen.

### **Ronde 2**

Op 22 augustus neemt Oegstgeest de rol van voorzitter over van de provincie. De provincie wil de rol van toehoorder innemen. De nieuwe voorzitter laat evenwel een contra-expertise uitvoeren op het Inbo-rapport, komt met nieuwe berekeningen en stelt aanvullende voorwaarden. Volgens de nieuwe berekening is de ontwikkeling van Broek- en Simontjespolder verliesgevend. Er moet meer geld naar Oegstgeest komen. Leiden stelt dat de ontwikkeling kostendekkend kan geschieden. In oktober 1993 dienen de drie gemeenten een conceptaanvraag voor locatiesubsidie in. Oegstgeest blijkt deze evenwel niet te willen ondertekenen. Op eigen houtje organiseert Oegstgeest vervolgens een inspraakbijeenkomst. Na deze bijeenkomst op 8 december 1993 tekent Oegstgeest alsnog, maar gaat ondertussen wel door met eigen onderzoeken naar vermeende negatieve effecten van bouw in Broek- en Simontjespolder. Begin 1994 neemt Gedeputeerde Wolf het voorzitterschap weer over. Hij wil dat de gemeenten uiterlijk 28 februari 1994 tot een bestuursovereenkomst komen. Zo niet dan start de provincie een grenscorrectieprocedure. In de overeenkomst moeten de ruimtelijke uitgangspunten, de financiële consequenties en de verdeling van het exploitatietekort worden geregeld. Hoewel er ambtelijk nage-nog overeenstemming is komen beide gemeentebesturen niet nader tot elkaar. Gedeputeerde Stolker, op dat moment weer verantwoordelijk, geeft Oegstgeest nog een maand de tijd met een aanvaardbaar voorstel te komen. In maart 1994 vinden gemeenteraadsverkiezingen plaats. De nieuwe politieke partij Leefbaar Oegstgeest haalt 42% van de stemmen, goed voor 7 van de 17 raadszetels en twee van de vier wethouders, waaronder die voor ruimtelijke ordening. Deze nieuwe wethouder wil meer bedenktijd. De provincie geeft Oegstgeest die tot 3 mei 1994.

### **Ronde 3**

De deadline van 3 mei 1994 wordt gesteld, omdat de formele grenscorrectieprocedure op 9 mei 1994 ingaat. De wet waarop deze procedure is gebaseerd, het ARHI, schrijft voor dat er twee maanden na de startdatum open overleg is. Tot die datum kan Oegstgeest nog steeds met een eigen plan komen dat voldoet aan de voorwaarden. Tijdens het open overleg op 12 juli 1994 komt Oegstgeest met een

geheel nieuw plan: 'Nieuw-Poelgeest: natuurbouw door verstedelijking'. Leiden, Warmond en de provincie zijn verrast. Leiden noemt het een staaltje wishful thinking. Kosten worden geminimaliseerd en opbrengsten geoptimaliseerd. De provincie dringt aan op overeenstemming tussen de drie gemeenten en eist deze nu voor 9 oktober 1994. Op 8 september 1994 vindt in Oegstgeest een besloten raadsvergadering plaats over het eigen plan. De raad gaat accoord met het plan, ondanks tegenstemmen van Leefbaar Oegstgeest. Op enkele punten geeft Oegstgeest in het overleg met de twee andere gemeenten toe, maar tot overeenstemming komen de partijen niet. De provincie doet dan een poging om eruit te komen, door enerzijds de concept-overeenkomst zelf voor te bereiden en anderzijds Oegstgeest op enkele punten tegemoet te komen. Dit leidt tot een verwijdering tussen Leiden en de provincie. Begin oktober 1994 dienen zowel Leiden als Oegstgeest hun eigen plan in bij het ministerie van VROM, in verband met de benodigde locatiesubsidie. In november 1994 besluiten de statencommissies ROV (Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) en ABZ (Algemeen Bestuurlijke Zaken) de grenscorrectieprocedure voort te zetten en vragen het college van Gedeputeerde Staten toch een overeenkomst met de drie gemeenten te bewerkstelligen en wel voor 1 januari 1995. Maar ondanks de inschakeling van een bemiddelaar met bestuurlijke ervaring komen Oegstgeest en Leiden niet tot elkaar. De provincie gaat verder met de grenscorrectieprocedure en publiceert een herindelingsplan. Oegstgeest schrijft het mislukken van de bemiddeling toe aan Leiden en eist stopzetting van de grenscorrectieprocedure. De provincie wil hiervan niets weten. Daarom spant Oegstgeest een kort geding aan. Gelijkijdig heeft Oegstgeest op een van de conflictpunten (opname kosten tunnel in grondexploitatie) toe. Op 9 februari stapt Leefbaar Oegstgeest uit het college van Burgemeester en Wethouders, vanwege onenigheid over de bouw van het nieuwe raadhuis. Op 23 februari 1995 vindt het kort geding plaats. De provincie kan de rechter niet duidelijk maken wat precies het verschil van mening is met Oegstgeest. De rechter draagt nader overleg op en zegt toe 25 maart 1995 een uitspraak te doen. De uitspraak stelt Oegstgeest in het gelijk: de provincie is onduidelijk gedrag te verwijten.

#### **Ronde 4**

In maart 1995 start nieuw bestuurlijk en ambtelijk overleg. Een voorstel ter dekking van het exploitatietekort wordt voorgelegd. De gemeente Leiden vindt dit voorstel onredelijk, aangezien zij de eigen kostenposten al lager heeft geraamd. Het meningsverschil concentreert zich op de raming van de grondopbrengsten en het exploitatietekort. Op 17 maart 1995 pleit de wethouder ruimtelijke ordening van Leiden voor doorzetten van de grenscorrectie. Oegstgeest blijft hameren op stopzetten van de procedure. Het college van Gedeputeerde Staten is daartoe bereid als Oegstgeest het exploitatietekort gedurende de bouw wil dekken. Oegstgeest houdt vast aan een verdeling van dit tekort over de gemeenten. De provincie wenst hierover geen uitspraak te doen. Uiterlijk 19 april 1995 wil de provincie een bereidheidsverklaring van Oegstgeest. Na de provinciale verkiezingen van 18 april 1995 laat Oegstgeest weten bereid te zijn het resterende tekort voor eigen rekening te nemen.

#### **6.5.3 lessen uit de casus Broek en Simontjespolder**

De provincie Zuid-Holland speelt de regisserende rol niet vlekkeloos. Tot 1994 is deze regisseur erop gericht de spelers tot een constructief spel te bewegen. Als dit niet lukt wordt gedreigd met het dwangmaatregel bij uitstek: grenscorrectie. Dit dreigement pakt verkeerd uit, omdat de gemeente, terwijl de grenscorrectieprocedure

al liep, ook poogde te onderhandelen met beide partijen. Eerst liet de provincie Oegstgeest weten een aantal uitgangspunten te laten vallen (auto-bus tunnel, wijziging grens gemeente e.a.). Nadat Leiden dit onaantvaardbaar vond, liet de gemeente weten toch vast te houden aan de eerdere uitgangspunten. Deze bewegingen breken de provincie op in het kort geding. De rechtbank constateert een onduidelijke houding van de provincie. Deze onduidelijke houding heeft niet zozeer te maken met onhandigheid, alswel met de interne politieke tegenstellingen in het college van Gedeputeerde Staten, waarbij met name de VVD-fractie onder druk van de Oegstgeestse partijgenoten druk uitoefenen op de gedeputeerde om de grens-correctie niet door te zetten. Zodra een regisseur een dwangmiddel inzet wordt hij tot een speler die het conflict aangaat en daarbij onderhevig is aan de scheidsrechterlijke oordelen van een derde partij. Deze derde partij hanteert duidelijk andere beoordelingscriteria aangaande de casus dan de provincie.

De gemeente Leiden is met veel woningzoekenden de feitelijke probleemeigenaar. Zij bevindt zich daarmee in de rol van eisende partij zonder zelf veel in te kunnen brengen. Het irriteert de gemeente dat de besluitvorming traag verloopt. Na het 'plus-plus compromis' is de onderhandelingsmoeieheid groot. Het nieuwe Oegstgeestse plan is dan ook te veel voor Leiden. De wethouder haakt af, zeker als de provincie ook nog neigt tot acceptatie van het Oegstgeestse plan. Het gedrag is karakteristiek voor een grote gemeente met veel woningzoekenden, die weinig respect toont voor de belangen van de suburbane gemeente.

De gemeente Oegstgeest lijkt zich te gedragen als free rider. Omdat men zelf geen huisvestingsproblemen heeft, is er weinig neiging in te schikken ten gunste van de Leidse woningzoekenden. Toch is enige nuancering op zijn plaats. De wethouders van Oegstgeest moeten net als andere politici de preferenties van hun eigen achterban in ogenschouw nemen. Daarvan afwijken kan slechts op straffe van een verkiezingsnederlaag, hetgeen dan ook geschied in maart 1994. Ook besturen van suburbane gemeenten bevinden zich in dat opzicht in een lastig parket. De Oegstgeestse burgerij zag in een groene Broek- en Simontjespolder een veilige bufferzone voor de toekomst tegen de rode arbeidersstad Leiden, die in de afgelopen eeuw het grondgebied van Oegstgeest heeft gehalveerd.

Door de constante betrokkenheid van de provincie en drie gemeenten lijkt de continuïteit in het besluitvormingsproces groot. Maar de wisseling in personen is aanzienlijk, vooral in de politiek-bestuurlijke top bij wethouders en gedeputeerden. Deze bestuurders, hoeveel ruggegraat ze ook tonen, staan onder grote druk van hun respectievelijke achterbannen, aan wie zij verantwoording hebben af te dragen. In de relatie tussen bestuurders en hun achterban spelen vaak hele andere issues en overwegingen een centrale rol dan in een specifieke project zoals Broek- en Simontjespolder. Een deel van het manoeuvreren, het tijdrekenen en het opnieuw willen onderhandelen valt hieruit te verklaren. Bestuurders spelen hun spel in vele verschillende arena's. Dat deze arena's daardoor met elkaar verknoot raken is logisch, hoe frustrerend deze verknoping ook kan zijn voor de voortgang van het bouwproject.

#### **6.5.4 de casus Maastricht Airport, Limburg**

De casus rond Maastricht Airport, in de volksmond vaak vliegveld Beek genoemd, illustreert de problematiek van interdepartementale koppelingen, alsmede de pro-



blematische verhouding tussen regionale samenwerkingsverbanden enerzijds en de Haagse politieke arena met zijn eigen dynamiek anderzijds. De casus legt bloot hoe moeilijk het is voor de rijksoverheid om een heldere eenduidige beleidslijn vast te houden, die de toets der kritiek van een onafhankelijke derde kan doorstaan. Deels is de onhelderheid het gevolg van organisatorische fragmentatie, deels van de regelmatige koppeling en ont koppeling van de besluitvorming over de Oost-West-baan met andere besluitvormingsprocessen, met name die over Schiphol. Tenslotte illustreert de casus de verbrokkeling en verwarring bij de politieke partijen over doorslaggevende waarden waarop de besluitvorming over ruimtelijke investeringen dient te zijn gebaseerd.

### **Ronde 1**

In de jaren '70 zagen de plannen voor een Oost-West-baan, ter vervanging van de bestaande Noord-Zuid-baan het licht. De Luchthavenbeheerder verzocht de minister van Verkeer en Waterstaat om een aanwijzing tot uitbreiding. In 1972 verrichtte de Rijksluchtvaartdienst onderzoek naar verlenging van de bestaande Noord-Zuid-baan. De geluidshinder bleek toe te nemen en het dorp Geverik moest afgebroken worden. Vervolgens werd in het Structuurschema BurgerLuchtvaartterreinen (SBL), dat verscheen in 1979, tóch een indicatieve zone opgenomen voor de noodzakelijk geachte ontwikkeling van de (bestaande Noord-Zuid-baan van de) luchthaven. De reservering in het streekplan van ruimte voor aanleg van een nieuwe Oost-West-baan werd onderschreven. In 1979 verscheen in opdracht van de provincie Limburg een verricht onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven. De conclusie was dat een nieuwe baan nodig zou zijn. De provincie Limburg startte daarom een procedure om het streekplan te herziening. De Rijksluchtvaartdienst onderzocht de mogelijkheden voor een nieuwe Oost-West-baan, de 'OWEMA-studie'. De Rijksluchtvaartdienst betrok het ministerie van VROM, de Provincie Limburg, Maastricht Airport, gemeente Beek, gemeente Meerssen en gemeente Nuth bij dit onderzoek. Gaandeweg werd overleg opgestart tussen de onderzoeksgroep en de bijzondere commissie Perspectievennota Limburg (de PNL-commissie). Op provinciaal niveau werd bovendien, na advies van de Rijksplanologische Dienst, de tweede streekplanherziening in gang gezet. In 1984 kwam de OWEMA-studie gereed. De conclusie luidde dat rendabele exploitatie van een Oost-West-baan mogelijk zou zijn bij een scenario met gunstige randvoorwaarden, zoals een lagere olieprijs (dan in 1983), afspraken met België en Duitsland over gebruik van het luchtruim en een groei van het vrachtverkeer. Op 11 januari 1985 besloot het kabinet in principe mee te werken aan de Oost-West-baan, inclusief nachtvliegmogelijkheden. Het kabinet stelde de Tweede Kamer hiervan op 18 januari 1985 op de hoogte. De kamer reageerde niet afwijzend.

### **Ronde 2**

Op 7 mei 1985 verzocht de luchthaven het bevoegd gezag om de luchthaven met een Oost-West-baan uit te breiden. De coalitie tussen het Rijk en de provincie leek hechter te worden en breidde zich uit: de PNL-commissie en het provinciebestuur traden in 1985-1986 in overleg met de minister van Economische Zaken. Gelijktijdig met de ontwerp-aanwijzing werden de verschillende procedures voor het opstellen van de (richtlijnen voor de) Milieu Effectrapportage (MER) doorlopen. Begin 1987 bood de luchthaven deze rapportage aan het bevoegd gezag aan. Die keurde de MER goed. Samen met de ontwerp-aanwijzing werd de MER ter visie gelegd. Hiermee was de aanwijzingsprocedure gestart. In september 1987 oordeelde de commissie MER in haar eerste toetsingsadvies dat de MER onvoldoende informatie verschaftte om een voor de besluitvorming een bruikbaar beeld te krijgen over de milieugevolgen van de

luchthavenuitbreiding. Voor de project-organisatie kwam dit oordeel als een verrassing. In februari 1988 bracht het college van Gedeputeerde Staten een Nader Rapport MER uit om aan de bezwaren van de commissie MER tegemoet te komen. Weer was de commissie van oordeel dat meer informatie verschaft diende te worden over:

- 1 de situatie wanneer men over gebruik van het luchtruim geen overeenstemming zou bereiken met België en/of Duitsland,
- 2 de omvang van het gebied dat met een bepaalde (lager dan tot dan toe gehanteerde) geluidsbelasting te kampen zou hebben en
- 3 de gevolgen van nachtvluchten.

Begin 1988 werd het principebesluit tot realisatie van een nieuwe Oost-West-baan opgenomen in deel D (regeringsbeslissing) van het SBL, en kort daarna in deel E. Het kabinet besloot in 1989 tot het uitbrengen van een aanvullende MER. Tijdens het opstellen daarvan werd een nieuwe geluidsnormering voor nachtvluchten geïntroduceerd. Deze normering zou tot prohibitief hoge kosten leiden. Het kabinet besloot daarop dat uitbreiding van Luchthaven Maastricht geen haalbare kaart zou zijn bij realisatie van het (economische rendabele) 'expres-scenario'. Inmiddels had de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek (VGUVB) in reactie op het principebesluit, een gerechtelijke procedure aangespannen tegen het rijk. De rechter oordeelde dat het isolatiegebied in geval van het expres-scenario ruimer zou moeten zijn dan waarvan tot op dat moment was uitgegaan. In het voorjaar van 1990 werden alternatieve scenario's opgesteld: een expres-minus-scenario, met een matige verkeersontwikkeling en een matig nachtelijk gebruik en het combi-scenario, waarin de luchthaven zich minder op (nachtelijk) vrachtverkeer zou richten en meer op passagiersvervoer. De oorspronkelijke MER en het Nader Rapport MER werden gevolgd door een aanvullend MER, waarin hierboven genoemde scenario's werden meegenomen. In juli 1991 oordeelde de commissie MER in haar derde toetsingsadvies dat tegemoet gekomen was aan de kritiek en aan de aanvullende richtlijnen die zij had gesteld. In maart 1991 werden de ontwerp-aanwijzingsbesluiten ex. art. 24 en 26 LVW ter inzage gelegd. Naar aanleiding van de inspraakreacties ( $\pm$  30.000 in aantal) adviseerde de commissie de minister van Verkeer en Waterstaat over 30 punten.

### **Ronde 3**

In 1991 deed het Gerechtshof 's-Gravenhage een uitspraak, die de tot dan toe gehanteerde werkwijze aangaande de nachtvluchten in een ander licht plaatste. De verschillende nachtvliegeregelingen die waren uitgevaardigd werden onverbindend verklaard en het in procedure gebrachte aanwijzingsbesluit, dat - naast de plannen voor de Oost-West-baan - ook een tijdelijke zonering voor de Noord-Zuid-baan (inclusief nachtvluchten) betrof, werd bekritiseerd. De staat had naast de plannen voor een nieuw aan te leggen Oost-West-baan in een apart aanwijzingsbesluit de geluidszonering van het bestaande luchtvaartterrein met de Noord-Zuid-baan in procedure moeten brengen, al vóór 1979. De Rijksluchtvaartdienst was er tot op dat moment vanuit gegaan dat men tijdelijk het (nachtelijk) gebruik van de Noord-Zuid-baan kon intensiveren, met het oog op ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven en met aanleg van een Oost-West-baan in het vooruitzicht. Dat bleek echter niet het geval. Overgangsbepaling VII van de LVW (1978, stb. 354) noodzaakte tot aparte zonering van het bestaande luchtvaartterrein met de Noord-Zuid-baan; ondanks het feit dat de intensivering van het (nachtelijk) gebruik van deze baan slechts tijdelijk zou zijn, was geen tijdelijke zonering mogelijk omdat de LVW dit niet toeliet. In 1992 trok het bevoegd gezag dan ook de tot op dat moment geldende

nachtvliegeregeling Maastricht Airport in en werd aparte zonering van de Noord-Zuid-baan in procedure gebracht. Bij de Rijksluchtvaartdienst werden mogelijkheden om de LVW aan te passen onderzocht en overwogen. In diezelfde periode werd in het kader van de plannen voor de uitbreiding van Schiphol ook de discussie over het aanvaardbare niveau van nachtelijk vliegelaai aanvaardbaar is, weer actueel. De minister van Verkeer en Waterstaat achtte een nieuwe maatstaf voor aparte normering van *nachtelijk* geluid maatschappelijk en juridisch gewenst. In dit licht besloot het ministerie van Verkeer en Waterstaat om de gecombineerde Noord-Zuid-baan- en Oost-West-baan-aanwijzingsprocedure op te splitsen in een dag- en een nachtdeel. In die gesplitste procedure zou dan eerst een dagaanwijzing geschieden met daarin een tijdelijke zone voor de Noord-Zuid-baan. Daarna zou een nachtaanwijzing met daarin een tijdelijke zone voor de Noord-Zuid-baan worden ontwikkeld. Daarbij was het de bedoeling dat deze aanwijzing zou geschieden vóórdat de afzonderlijke Noord-Zuid-baan procedure afgerond zou zijn. Die zou dan stopgezet kunnen worden, waardoor geen definitieve (qua isolatiekosten dure) zone voor de Noord-Zuid-baan vastgesteld zou hoeven worden. Rond 1992-1993 kwam onderzoek beschikbaar naar de mogelijkheden van het gebruik van de zogenaamde LA-eq-norm als nieuwe geluidsbelastingnorm voor vliegtuiglaai. De minister achtte het niet wenselijk om zo'n nieuwe (nacht)norm nationaal vast te stellen, zolang de consequenties voor de luchthaven Schiphol niet konden worden overzien. In augustus 1994 werd de LVW gewijzigd. Een nationale geluidsbelastingnorm voor de nacht zou gaan gelden. Vaststelling hiervan zou plaatsvinden zodra de consequenties voor Schiphol overzien konden worden. De Noord-Zuid-baan van Beek kon nu wél tijdelijk gezoneerd worden. Nadat eind 1993 de geldigheidsduur van het SBL verlengd was en het aanwijzingsbesluit gereed was, kon in juli 1994 het dag-aanwijzingsbesluit aangeboden worden aan de Tweede Kamer. Tot op dat moment waren in de discussie rond de uitbreiding van Beek alleen nog deelbeslissingen genomen: omtrent wijziging van de LVW, omtrent de MER en de tactiek te volgen in de aanwijzingsprocedure. Nu ging het om een totaalbeslissing: het uur van de politieke waarheid brak aan. Hoewel alleen de aanwijzing voor het daggedeelte aan de orde was, ontstond in dit stadium toch een politieke discussie over de vraag in hoeverre besluitvorming over dagvluchten nu ook besluitvorming over nachtvluchten impliceerde.

Het kabinet liet in een brief aan de Tweede Kamer weten dat Beek na uitbreiding niet rendabel te exploiteren zou zijn indien een verbod op nachtvluchten gold. Op 13 oktober 1994 pleitten VVD en CDA vóór uitbreiding en nachtvluchten, Groen Links tegen uitbreiding en D'66 voor uitbreiding maar tegen nachtvluchten. De PvdA stemde in met uitbreiding onder het voorbehoud pas in de loop van 1995 te willen beslissen over nachtvluchten. Het kabinet, inmiddels onder leiding van minister-president Kok, was voorstander van uitbreiding met nachtvluchten. Een afwijzing door de PvdA-fractie had het kabinet in een benarde positie gebracht. Aldus was er bij de stemming over moties in de kamer, 25 oktober 1994, een meerderheid van de kamer die zich uitsprak vóór uitbreiding (VVD, CDA, D'66). Eveneens was een meerderheid van de kamer tegen nachtvluchten (ondermeer PvdA, D'66, Groen Links). De uitbreiding van Maastricht Airport is voor het daggedeelte definitief, maar voor het nachtgedeelte 'in de ijskast' geplaatst. Onderzoek in het kader van de nota Regionale Luchtvaartstrategie (Relus) moet uitwijzen of een uitgebreid vliegveld zonder nachtvluchten rendabel kan opereren. De strijd hierover duurt voort.

# Gebrek aan politieke regie ondermijnt besluit 'Beek'

Door Jeroen den Blijker

**DEN HAAG** • Minister Jorritsma (Verkeer) is op haar allercharmantst. Ze lacht breeduit in de camera en spreekt dan de hoop uit dat het met 'luchthaven Beek' allemaal nog goed zal komen. „Dat ons voorstel niet zondermeer op een kamer-meerderheid kan rekenen, was ons van te voren ook al duidelijk.”

Toch leek het daar drie weken geleden wel op, toen het kabinet het langverwachte 'aan de randen van de nacht-besluit' nam. Dat na twintig jaar touwtrekken uiteindelijk toch nog een besluit volgde over nachtvluchten op de luchthaven, zorgde voor zo'n jubelstemming dat de 'paarse' fractievoorzitters zich in hun eerste reacties overwegend positief uitlieten over het compromis. Daarvoor leek ook alle aanleiding: het compromis zat immers zo in elkaar dat elke fractie er wel iets van haar gading in kon vinden. Maar gisteren, in het uiteindelijke debat met de kamer schoten D66 en PvdA het compromis zonder meer aan flarden. D66 verklaarde zich nog steeds tegen nachtvluchten, de PvdA legde een eigen plan op tafel om 'Beek' te vrijwaren van nachtvluchten. Alleen de VVD steunde nog het kabinetsvoorstel.

Want de fracties zijn de laatste dagen uitvoerig bewerkt door actiegroepen uit Limburg om

**De jubelstemming, drie weken geleden, na het besluit over nachtvluchten is omgeslagen. Gisteren, in het uiteindelijke debat met de kamer, schoten D66 en PvdA het compromis zonder meer aan flarden.**

vooral niet akkoord te gaan met het kabinetsvoorstel. PvdA-kamerlid Crone moet bovendien rekening houden met een verdeelde achterban in Limburg: zonder meer toehappen zou hem daarom niet passen. Maar wat zich vooral gisteren deed gelden was het gebrek aan politieke regie de afgelopen weken. Het is namelijk vooral hun taak om, in de aanloop naar een belangrijk politiek debat - wat Beek is -, de regie in de fractie ter hand te nemen. De drie 'paarse' fractievoorzitters kwamen gisteren weliswaar terug van hun reis naar de Antillen, maar sommigen van hen verkozen na de lange vliegreis direct het bed. Bovendien was D66-minister Wijers (Economische Zaken), die aan de wieg stond van het 'Beek-compromis', vorige week al naar Brazilië vertrokken. Hij komt volgende week pas weer terug. Naar verluidt hebben D66 en

PvdA gistermorgen nog in een besloten procedurevergadering van de commissie voor Verkeer en Waterstaat de mogelijkheden afgetast om het debat alsnog tot later deze week uit te stellen. Dat uitstel zou hen alsnog de mogelijkheid bieden brokken te voorkomen en overleg te plegen. Daartoe haalden zij vooral een procedureel argument van stal: de antwoorden op de schriftelijke vragen over 'Beek' hadden zij pas maandag gekregen.

De kamer wordt zo te weinig tijd gegund om de zaak goed te bestuderen. Of het kabinet bewust heeft getreuzeld met de beantwoording van de vragen, in een poging om tijd te rekken voor de coalitiefracties, is onduidelijk. Feit is evenwel dat de antwoorden vorige week vrijdag al klaar waren, zo bevestigden ingewijden.

Maar van het procedurele argument bleef gisteren in de besloten vergadering weinig over. Na jarenlang uitstel moet er zo snel mogelijk duidelijkheid komen voor Limburg. Bovendien is de kameragenda al overvol. „Zo'n brief over de randen van de nacht, kan ook aan de randen van de nacht worden gelezen”, voegde Paul Rosenmöller, fractieleider van GroenLinks zijn D66-collega Van 't Riet toe. Want hij zag gisteren zijn kans schoon: een coalitie zonder regie, is een buitenkans voor de oppositie.

*Ook nadat In 't Veld en Teisman hun bestudering rond Maastricht Airport hadden afgerond, leverde de besluitvorming rond dit vliegveld nog de nodige problemen op. Met het toestaan van 'vluchten in de randen van de nacht' hoopte het kabinet een compromis aan te bieden waarin het milieu zoveel mogelijk gespaard blijft en het vliegveld rendabel kan opereren.*

### 6.5.5 lessen uit de casus

De rijksoverheid toont zijn bekende januskop. Ze neemt men veel tijd voor de eigen beslissingen en laat zich inhoudelijk te weinig gelegen liggen aan haalbaarheid, uitvoerbaarheid en andere drukpunten waar regionale en gemeentelijke overheden mee kampen. Regionale partijen eisen van de rijkspartijen eenheid van beleid. Deze is niet aanwezig en in de ogen van diverse rijksactoren is die ook niet mogelijk. Zij beschouwen de eigen fragmentatie als een feit, terwijl de buitenwereld de fragmentatie beschouwt als een teken van onvermogen. Met name de begrijpelijke overweging bij de Rijksluchtvaartdienst om bij de besluitvorming over Maastricht Airport geen schade toe te brengen aan de besluitvorming over Schiphol is van belang geweest. Het opdelen van het project in deelbesluitvormingsprocedures over verschillende aspecten draagt gevaren in zich, zoals bij dit project zichtbaar is. De Tweede Kamer neemt aparte standpunten in over uitbreiding voor dagvluchten en toestaan van nachtvuchten. De provincie Limburg en Maastricht Airport kunnen niet verder met de eigen besluitvorming zolang die beslissingen niet in elkaars verlengde liggen. Er ontstaat een geclausuleerd politiek commitment op nationaal niveau (de rijksinstemming voor aanleg van de Oost-West-baan is een feit), maar het economisch draagvlak voor het project ontbreekt (rendabele exploitatie van de Oost-West-baan is allerminst een feit).

Een andere les is dat zelfs zonder veel maatschappelijke weerstand, besluitvorming bij ruimtelijke investeringen waar milieu en economie lijken te botsen uitermate moeizaam is. Er is een behoorlijk maatschappelijk draagvlak voor het project, getuige enquêtes van een regionaal dagblad. Tegelijkertijd zijn de tegenstanders fors in aantal (zie de 30.000 inspraakreacties in 1991 en de 17.000 bezwaarschriften in 1994/1995 op het aanwijzingsbesluit van oktober 1994). Toch is de besluitvorming nauwelijks geblokkeerd door massale maatschappelijke weerstand. Vooral interacties tussen verschillende overheidsorganisaties en de procedures die deze organisaties daarbij gebruiken, bepalen de omloopsnelheid in de besluitvorming. Natuurlijk speelt de anticipatie op verwachte tegenstand daarbij een rol, maar het is in geen van de gevallen zo dat het tijdsbeslag van inspraak of beroepsprocedures als zodanig doorslaggevend is ter verklaring van de duur van besluitvorming.

De problematische besluitvorming heeft vooral te maken met het matig ontwikkelde vermogen tot co-productie bij de verschillende overheidsorganisaties. De aandacht voor de eigen werkwijze en de eigen doelen is groter dan de aandacht voor de voorwaarden waaronder een voor alle (andere) partijen aantrekkelijk eindresultaat kan worden bereikt. Voor sommigen binnen de rijksoverheid wordt een scherpe scheiding gemaakt tussen rijksprojecten en regionaal-lokale projecten. Bij de eerste voert het rijk de regie en mogen anderen inspreken, bij de tweede voert de regio of de gemeente de regie en beslist het rijk of ze als subsidie-verstrekker optreden. Uit zo'n visie blijkt dat de scheiding van bestuurslagen belangrijker wordt gevonden dan de samenwerking ertussen.

### 6.5.6 de casus De Lijnbaan, Rotterdam

Bij menigeen zal het thema 'ruimtelijk investeren' associaties oproepen met nieuwbouw. Bij een aanzienlijk gedeelte van de bouwactiviteiten in Nederland in het kader

van stedelijke infrastructuur gaat het echter om (innovatief) beheer en onderhoud'. Bij herbouw en renovatie is vaak sprake van versnipperd eigendom. De betrokkenheid van verschillende eigenaren maakt enerzijds dat er sprake kan zijn van synergie, maar maakt anderzijds de besluitvorming complex. Randvoorwaarde voor geslaagde besluitvorming is dan, dat er adequate arrangementen zijn om de samenwerking vorm te geven. Het belang daarvan wordt geïllustreerd in de casus 'vernieuwing van winkelcentrum Lijnbaan te Rotterdam', waar prestigieuze verbouwingsplannen niet gerealiseerd werden, mede doordat het gehanteerde besluitvormingsarrangement te wensen overliet.

Winkelcentrum De Lijnbaan ligt in het centrum van Rotterdam en vormt de schakel tussen enkele belangrijke centra van zakelijke en culturele bedrijvigheid: het Schouwburgplein, het Weena, het Binnenwegplein en Beursplein. Begin jaren tachtig werd duidelijk dat het marktaandeel van Rotterdam als winkelstad dreigde terug te lopen (zie o.a. Multi Vastgoed BV, 1983). Zowel in publieke als in private kringen werd de wens geuit dat Rotterdam een belangrijke trekkersfunctie zou moeten vervullen, zowel regionaal als landelijk en niet alleen als havenstad. Ideeën over hoe 'het nieuwe Rotterdam' eruit zou moeten zien stammen uit deze tijd. Daarvoor zou heel het centrum van Rotterdam, met De Lijnbaan als belangrijk winkelhart, vernieuwing en verrijking behoeven. Ook de vastgoed-eigenaren van De Lijnbaan zagen in dat op langere termijn drastische vernieuwing onontkoombaar was. In 1984 richtten zij de Vereniging van Eigenaren (VVE) op. Ongeveer 80% van de betreffende eigenaren werd lid. In 1985 gaf deze vereniging aan projectontwikkelaar Wilma Vastgoed BV de opdracht een innovatieplan voor De Lijnbaan te ontwikkelen.

### **Ronde 1**

In 1985 presenteerde Wilma een innovatieplan. Niet alle partijen waren over dit plan enthousiast. De gemeente Rotterdam wilde De Lijnbaan minder drastisch renoveren. In 1988 werkten Derek Walker (architect), de gemeente Rotterdam en de Vereniging van Eigenaren hun ideeën in samenwerking uit. Het resultaat was een plan voor een prestigieuze verbouwing en uitbreiding van De Lijnbaan: het winkelcentrum zou worden uitgebreid met een eerste verdieping. Uitbreiding van de te verhuren ruimte moest het plan voor de eigenaren-verhuurders financieel dekkend maken. Prestige en stedenbouwkundige allure maakte het plan voor de gemeente aantrekkelijk (in economisch en stedenbouwkundig opzicht). Ook het stadsbestuur toonde zich enthousiast. Het plan zou de verschraving en versnippering in dit stukje binnenstad tegen kunnen gaan en zou kunnen zorgen voor een forse vernieuwingsimpuls. De gemeente beloofde te participeren, waarbij gemeente en eigenaren afspraken dat de gemeente de (financiële) zorg voor de buitenruimte op zich zou nemen, terwijl de eigenaren renovatiekosten van de gebouwen en dergelijke op zich zouden nemen. Deze afspraak was minder helder. Afhankelijk van de definitie van het begrip openbare of buitenruimte konden de financiële consequenties aanzienlijk uiteenlopen. De integrale kostenramingen varieerden van minimaal 120 tot maximaal zo'n 200 miljoen gulden. Terwijl ieder er zo zijn eigen ideeën op nahield over de exacte verdeling van de kosten, accordeerden in het najaar van 1988 het bestuur van de Vereniging van

---

<sup>1</sup> De omzet voor de *nieuwbouw* in 1993 in Nederland bedroeg 24 miljard gulden, terwijl aan *renovatie en onderhoud* in totaal 22,6 miljard werd omgezet. Deze bedragen betreffen woning- en utiliteitsbouw en omvatten geen weg- en waterbouw. Zie hiervoor EIB, 1994.

Eigenaren en de Raadscommissie voor Ruimtelijke Ordening en Economische Ontwikkeling het plan. Het was nu aan de betrokken partijen om hun achterban te raadplegen teneinde meer concrete afspraken te kunnen gaan maken. Onder de eigenaren bevonden zich een aanzienlijk aantal 'weigeraars', waaronder enkele kleinere eigenaar-winkeliers die de rentabiliteit van de investeringen betwijfelden. Centrum-Rotterdam mocht marktaandeel verliezen, winkeliers aan De Lijnbaan hadden over de rentabiliteit niet te klagen. Ook in kringen van hurende winkeliers werd het plan niet onverdeeld positief ontvangen. Innovatie zou wellicht de winsten kunnen verhogen, maar zeer waarschijnlijk ook de (huur)lasten laten stijgen. Er waren nu twee opties voor de Vereniging van Eigenaren: ofwel het plan afblazen, ofwel het plan door laten gaan, maar met een fors aantal 'free riders'. Deze laatste optie werd uitgesloten omdat dan de vernieuwing niet lonend zou zijn terwijl het daar allemaal om begonnen was.

### **Ronde 2**

Gedurende 1989 keken de Vereniging van Eigenaren en de gemeente gezamenlijk welke aanpassingen mogelijk waren die het plan haalbaar zouden maken. Deze zoektocht leidde niet tot goede alternatieven. Toen gedurende 1990 duidelijk werd dat de plannen financieel definitief onhaalbaar waren, trachtte de Vereniging van Eigenaren de gemeente over te halen de publieke investering in het project te verhogen. Het gemeentebestuur achtte dit niet gewenst. Beide partijen speelden elkaar de zwarte piet toe: de gemeente zag de dreigende mislukking van het project als het gevolg van de uiteenlopende investeringsbereidheid van de eigenaren onderling; de eigenaren zagen de dreigende mislukking van het project als een gevolg van het feit dat de gemeente maar niet over de brug kwam. Inmiddels waren andere mogelijkheden ontstaan voor vernieuwing en upgradering van het winkelcentrum in de binnenstad van Rotterdam. Voor het Beursplein waren ambitieuze plannen voor hoogbouw en ondergrondse winkeluitbreiding in ontwikkeling. Vanuit de optiek van de doelstellingen van de gemeente (ondermeer innovatie en opwaardering van het winkelgedeelte van de Rotterdamse binnenstad) vormde dat een mooie mogelijkheid om te scoren. Naarmate de slaagkans van het plan Beursplein groter werd, verschoof de aandacht van de gemeente van De Lijnbaan naar het Beursplein. Na vele pogingen het plan Walker te redden, liep het in november 1990 mis: de Vereniging van Eigenaren zag ervan af.

### **Ronde 3**

Direct na het stranden van het plan Walker nam de Vereniging van Eigenaren het initiatief om een nieuw, minder ambitieus innovatieplan te ontwikkelen, ondermeer geprikkeld door de dreigende verschuiving van het winkelcentrum naar het Beursplein. Een betrekkelijk eenvoudig verbouwings- en beheersplan werd ontwikkeld. Dit plan werd in 1991 gepresenteerd en bestond uit drie delen:

- een zogenaamd 'gevel- & luifelplan', wat inhield dat de gevels van de panden aan De Lijnbaan gerenoveerd en voorzien werden van moderne, transparante luifels,
- een plan voor herinrichting van de buitenruimte, waarin ondermeer voorzien was in vernieuwing van de betegeling en verlichting in het winkelgebied
- een zogenaamd beheersconvenant, waarin regels gesteld werden ten aanzien van het beheer van het winkelgebied ná de renovatie.

De gemeente reageerde positief op dit plan en gaf te kennen dat zij in principe bereid was mee te doen. Gedurende 1991 en 1992 werd dit plan verder uitgewerkt. Vanaf medio 1992 werd het management van het project Lijnbaan opgedragen aan een speciale projectmanager Lijnbaan van het (gemeentelijk) Bureau Projectmanagement.

Het projectmanagement speelde een makelaarsrol om de verschillende partijen tot elkaar te brengen. Hoewel het een betrekkelijk eenvoudig plan betrof, kostte dit toch nog enige moeite. Medio 1993 werd op ambtelijk niveau overeenstemming bereikt over alle planonderdelen. Alvorens met het uitgewerkte plan naar het gemeentebestuur te stappen, was het zaak dat de eigenaren onderling overeenstemming zouden bereiken, met name over de financiering van de private investeringen. Zulks gebeurde in februari 1994.

### 6.5.7 lessen uit de casus De Lijnbaan

De belangrijkste oorzaak voor het mislukken van de ambitieuzere plannen voor vernieuwing van De Lijnbaan ligt in de besluitvormingsregels die de eigenaren hanteerden. Binnen de eigenarenvereniging kon slechts bij unanimiteit besloten worden over (financiële consequenties van) beheersaangelegenheden. Daarbij kwam dat niet alle eigenaren lid waren van de Vereniging van Eigenaren. Zo ontstond de merkwaardige situatie dat de initiatiefnemers van het project tegelijkertijd ook de belangrijkste vertragers waren. *De aard van besluitvormingsregels en beheersarrangementen van actoren afzonderlijk kan dus van bepalende invloed zijn op de uitkomst van gezamenlijke besluitvorming.* Indien actoren in de private sector ambiëren dat meer bouwprojecten gerealiseerd worden of dat dat sneller en beter moet gebeuren, dienen zij zich daarom te bezinnen op hun eigen besluitvormingsarrangementen. Niet steeds kan men het openbaar bestuur en haar besluitvormingsprocedures aanwijzen als de oorzaak van vertraging of mislukking van investeringsprojecten. Ook de wijze waarop private actoren en hun eigen besluitvorming georganiseerd zijn, kan de totale besluitvorming frustreren.

Aanvankelijk ontbrak een intermediair in de onderhandelingen tussen de gemeente en eigenaren, die op een gegeven moment haast lijnrecht tegenover elkaar stonden. Enerzijds werkte men nauw samen om de vorming van het plan Walker van de grond te krijgen, anderzijds wees men in de periode na de presentatie van het plan - en in toenemende mate toen de voortgang vertraagde - met verwijtende vinger naar elkaar. Door de vage verdeling van (financiële) verantwoordelijkheden kon deze relatie enige tijd stand houden. Beide partijen konden lange tijd in de veronderstelling verkeren dat de ander het project wel zou redden. De percepties van de gemeentelijke instellingen en de eigenaren op de financiële verantwoordelijkheid liepen sterk uiteen. Men was het eens over de lange termijn-visie (er moet iets innovatiefs gebeuren, stilstand is achteruitgang), maar op korte termijn overheerste het eigen (korte termijn) belang. Ook de eigenaren onderling hanteerden verschillende percepties van de problematiek en van hun eigen rol. Bij enkele eigenaren won het 'korte-termijndenken' het van andere argumenten. Tegenover het korte termijn-voordeel van niet-investeren staat echter dat men het mislukken van Walker kan zien als een gemiste kans die op het Beursplein wel benut is. Pas toen het bureau projectmanagement van de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting van de gemeente toetrad, nam iemand de rol van (onafhankelijk) intermediair op zich. Wellicht had de aanwezigheid van zo'n figuur in een eerder stadium effect kunnen hebben op de uitkomsten van de interactie.

De afhankelijkheidsrelatie tussen gemeente en eigenaren is bepalend voor de voortgang van het project. Dergelijke ingrijpende projecten vereisen gemeentelijke vergunningen. Dat maakt dat private actoren sterk afhankelijk zijn van publieke actoren. De Vereniging van Eigenaren vergrootte echter ook nog eens haar afhanke-



lijkheid van de gemeente door de doorgang van het project afhankelijk te stellen van een eventuele vergroting van de gemeentelijke investering in het project. De relatie met het Beurspleinproject en de verschuiving van de gemeentelijke aandacht van het Lijnbaanproject naar dit project is in dit verband het opmerken waard. Doordat de eigenaren betrekkelijk lang deden om tot onderlinge besluiten te komen en er uiteindelijk slechts een minder ambitieus project vanaf kon, verschoof de gemeentelijke belangstelling en werd mede het 'momentum' gecreëerd voor het Beurspleinproject.

In termen van slagvaardige besluitvorming is het proces rond De Lijnbaan als matig positief te beoordelen. De plannen met een hoog ambitieniveau hebben het niet ver gebracht. Het is daardoor waarschijnlijk dat de koppositie die De Lijnbaan ooit had, niet wordt heroverd. Het project is toch niet volledig mislukt, uiteindelijk lijkt men tot resultaten te komen. Voor de gemeentelijke actoren is dit niet bezwaarlijk omdat zij hun doelen aangaande binnenstedelijke innovatie in het project Beursplein verwezenlijkt zien. Voor een aantal eigenaren van De Lijnbaan is het resultaat wellicht teleurstellend. Daartegenover staat dat er consensus bestaat over de uitvoering van het minder ambitieuze plan. In hoeverre dit plan zal leiden tot rendementsverhoging is niet bekend. De betrokken projectontwikkelaar(/bouwer) is in ieder geval teleurgesteld.

Arrangementen in binnensteden moeten meer gevormd worden vanuit de gedachte dat innovatief beheer een absolute voorwaarde is voor het overleven van deze gebieden. De eigenaren van de panden op De Lijnbaan zitten gevangen in een 'conserverend' arrangement. Doordat het bezit versnipperd is en iedere eigenaar een vetorecht heeft, ontnemt dit het verenigd verband van eigenaren alle slagvaardigheid. Beter lijken arrangementen zoals dat van het Beursplein, waarin is geregeld, dat panden alleen verhuurd worden. Dit voorkomt versnippering van eigendom. Ook is het denkbaar dat het eigendom niet in één hand blijft, maar dat een vereniging van eigenaren via meerderheidsbeslissingen medefinanciering van innovaties kan afdwingen. Dit kan men bijvoorbeeld neerleggen in een consortiumovereenkomst.

## **6.7 Mogelijkheden tot versterking van de procesarchitectuur**

### **6.7.1 Inleiding**

Bij het verbeteren van de besluitvorming gaat het niet om eenvoudige recepturen, hoe prettig het ook zou zijn wanneer dit soort recepturen zouden bestaan. De roep om verdere privatisering, alsmede de roep om hernieuwde centralisatie gaan voorbij aan de bestuurskundige inzichten dat bij privatisering steeds weer market failures de kop opsteken, terwijl bij het monopoliseren van de projectontwikkeling door de overheid de 'governance failures' toenemen. Het gaat er dus niet om te kiezen tussen centraal of decentraal of tussen collectief of privaat. Het gaat erom te komen tot een dynamische mengverhouding tussen centrale en decentrale besluitvorming en tussen collectieve wilsvorming en marktwerking. Het is daarbij denkbaar dat in de ene regio een meer privaat ontwikkelingsarrangement wordt gehanteerd en in een andere regio een meer publiek arrangement. Met behulp van monitoringmechanismen kan dan de performance van de verschillende arrangement in kaart worden gebracht. Op basis daarvan is het mogelijk om de mengverhouding te wijzigen. Op die wijze worden zowel de market-failures als de governance failures, veel sneller dan nu het geval is, geëlimineerd.

De verbetering van de besluitvorming richt zich op de onderscheiden schakels in de besluitvormingsketen. De eerste schakel is de besluitvorming over de invulling van een eenmaal gekozen locatie, zoals in schema 2 van dit hoofdstuk is gepositioneerd in beleidsarena a3, de daadwerkelijke projectontwikkeling. Uiteindelijk moet in deze schakel de bouw plaats vinden. De tweede heeft betrekking op zowel de constituerende, voorbereidende besluitvorming op regionaal niveau, waar verdelingsvraagstukken (wie, hoeveel woningen, kantoren en waar), alsmede herverdelingsvraagstukken (verevening, baatbelasting) centraal staan. Ook zal op dit niveau vorm gegeven moeten worden aan het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen (in beleidsarena B). De derde heeft betrekking op de strategische beleidsontwikkeling aangaande de voorwaarden waaronder en de context waarbinnen, alsmede de middelen met behulp waarvan ruimtelijke investeringen in Nederland worden vorm gegeven. Tot nu toe is de beleidstheorie vooral vorm gegeven vanuit overwegingen van ruimtegebruik en veel minder vanuit overwegingen van sociale en economische ontwikkeling. De vraag is of dit in de post-VINEX beleidstheorie verstandig is. Zo niet dan zal het beleidsnetwerk aanzienlijke veranderingen moeten ondergaan.

### **6.7.2 besluitvorming over de invulling en aanpak van concrete bouwlocaties**

Uitgangspunt bij de realisatie van de VINEX zou moeten zijn, dat de besluitvorming zo wordt georganiseerd dat een VINEX-locatie een dusdanige kwaliteit krijgt dat deze jarenlang mee kan. Bestuurskundig is daarbij de vraag interessant welke partijen met recht en rede een toets op kwaliteit kunnen uitvoeren en hoe deze toets er in de praktijk uit moet zien. Momenteel zijn er verschillende partijen die elementen van de totale kwaliteit representeren:

- gemeenten via bestemmingsplannen, welstandscriteria en stedenbouwkundige voorschriften, alsmede vergunningen;
- risicodragende private partijen en corporaties die er belang bij hebben dat hun producten worden verkocht;
- eigenaren van de onroerende goederen, die het meest direct belang hebben om de waarde van deze goederen in de toekomst te consolideren.

Ideeaaltypisch is een procesarchitectonisch advies steeds gebaseerd op het primaat van één van deze partijen. Er wordt met andere woorden voor gekozen dat één der partijen de regiefunctie vervult en de andere partijen daarbij kan sturen. In schema 4 zijn de ideaal-typische regie-modellen in vergelijkend perspectief geplaatst. Op basis van de indicatieve schets van effecten kan geëxperimenteerd worden met de verschillende modellen. Het eerste model waarbij de gemeente optreedt als regisseur valt te beschouwen als de standaardaanpak, het tweede model met private regie wordt hier en daar uitgetest (Sfinx Maastricht, Stadshagen Zwolle), terwijl het model waarin de eigenaar/belanghebbenden een centrale sturingsrol krijgen vrijwel niet wordt toegepast in Nederland (bijvoorbeeld in tegenstelling tot de Verenigde Staten). De stadsvernieuwing in Rotterdam en enkele andere steden kennen elementen van zo'n regiemodel.

Schema 4

*Ideaal-typische, locatiegebonden regie-rollen en te verwachten kwaliteitseffecten*

| Belang waarvoor oog zal bestaan in het sturingsmodel                             | Overheersende gemeentelijke sturing bij keuze locatie, voorkeursrecht grondaankoop, eigen regelgeving in planologisch en stedenbouwkundig opzicht | Marktwerking, waarbij de corporaties en project-ontwikkelaars contracten aangaan voor locatie-ontwikkeling met gemeente randvoorwaarden stelt | Gebruikerssturing, waarbij kopers in een vroegtijdig stadium benaderd worden of zich laten vertegenwoordigen door belangenorganisatie (vergelijk vakbond) en zo sturing geven aan locatie-ontwikkeling en vervolgens ook beheersverantwoordelijkheid dragen |
|--|---|---|---|
| Mogelijkheid en wil om betrokken te zijn op tijdstip dat kwaliteit wordt bepaald | ++  | +   | -   |
| Oriëntatie op collectieve doelen ter bescherming van de niet-bewoners/gebruikers | ++  | -   | -   |
| Oog voor stedenbouwkundige vernieuwing   | -   | -   | -   |
| Aandacht voor individuele preferenties van toekomstige gebruikers                | -   | +   | ++  |
| Oog voor inter-gemeentelijke en nationale effecten                               | -   | 0   | -   |
| Oog voor aanvaardbare woningdichtheden   | -   | +   | +   |
| Oog voor openbare ruimte   | +   | 0   | +   |
| Oog voor belang economische dragers op VINEX-locaties (synergie)                 | 0   | 0   | 0   |
| Oog voor doorstromingseffecten   | 0   | +   | -   |

Bovenstaande ideaaltypen komen in de beleidspraktijk niet in de puur zuivere vorm voor. Steeds zal het overheersende ideaaltypen aangevuld zijn met elementen van de twee andere modellen. Wel bieden de regie-modellen een checklist voor te verwachten sterke en zwakke kanten van een bepaalde aanpak en bieden ze ook zicht op de elementen die kunnen worden toegevoegd om bestaande problemen in de besluitvorming aan te vatten. De samenstelling van de mix van bovenstaande drie modellen zal variëren per soort praktijksituatie. Er is onderscheid te maken tussen bouwprojecten in de bestaande stad, bouwprojecten aan de rand van steden en bouwprojecten buiten bestaand stedelijk gebied (zie ook Rijksplanologische Dienst, De prijs van een plek, 1994). In de VINEX-beleidstheorie ligt veel nadruk op de bouwlocaties aan de stad. Tegelijkertijd wordt de verwachting uitgesproken dat de bouwlocaties in de stad steeds belangrijker zullen worden. Gelijktijdig valt te constateren dat de twijfel over de positieve mobiliteitseffecten van de dure bouwlocaties aan de stad in vergelijking met die van goedkopere bouwlocaties buiten de stad toeneemt. In de post-VINEX beleidstheorie zou wel eens meer waardering kunnen zijn voor gebundelde bouw buiten bestaande stedelijke gebieden. Dit laatste vraagt een gemeenschappelijke inspanning van diverse investeerders om (veelal agrarisch) open gebied zodanig in te vullen dat een levenskrachtige woonkern ontstaat.

Bouwen in de stad zal de grootste ruimtelijke uitdaging zijn voor de komende eeuw. Het is niet ondenkbaar dat de productie-activiteiten (mogelijkerwijs inclusief winkelen) zich zullen concentreren rondom transportknooppunten (ook rond knooppunten die buiten de stadscentra liggen en misschien later met openbaar vervoerlijnen worden aangevuld), terwijl er in de stad een mix ontstaat van voorzieningen en wonen. De ontwikkeling van deze nieuwe hoogwaardige woonmilieus is niet eenvoudig omdat het grondbezit versnipperd is, er bestaande functies aanwezig zijn, er daarmee ook uitgesproken belanghebbenden zijn en er veelal al een tendens te bespeuren zal zijn van degeneratie. Dit noodzaakt tot vernieuwend beheer en dat blijkt niet eenvoudig in een arena waarin zoveel belanghebbenden neigen tot een conserverende houding. Binnen de stad zal gekozen moeten worden voor wijkbeheerarrangementen. Daarbinnen moeten de grond- en gebouwenbezitters en de gebruikers van bestaande functies een belangrijke rol spelen, maar ook initiatiefnemers van nieuwe activiteiten/investeringen moeten actief geïntroduceerd worden.

De regiefunctie bij het dynamisch wijkbeheer bestaat uit twee elementen. Het eerste element is de regie van de innovatie. Het gaat hier om een activiteit waarbij marktkennis in relatie tot de kennis over de feitelijke functionele ontwikkeling van groot belang is. De andere regiefunctie is de afweging tussen verschillende projecten in een groter stedelijk gebied. Deze functie kan vooral vervuld worden door de gemeentelijke overheid, die er daarom ook baat bij heeft zelf niet de leidende partij te zijn bij de projectontwikkeling als zodanig. De regie van de innovatie kan overgelaten worden aan een consortium van private vernieuwers (projectontwikkelaars) en privé-belanghebbenden die de bestaande functies in de stad willen versterken. Zij zouden zich moeten opwerken als de kampioenen van de sociale, economische en ruimtelijke innovatie van een gebied binnen de stad. De gemeentelijke overheid heeft daarbij vooral een faciliterende en scheidsrechterlijke rol.

Voor de gemeente is het nooit zo dat een enkel specifiek project het belang van het totale stedelijk gebied dient. De gemeente dient een aantal algemene kwaliteitscriteria zoals het verbeteren van (1) het woonklimaat, (2) het recreatieve verblijfsklimaat, (3) het economische klimaat en (4) het voorzieningenniveau. Daarop kan de gemeente een stimulans aan bepaalde projectinitiatieven geven (soms zelfs entameren) door beschikbaar stellen van personeel, geld, organisatorische ondersteuning en dergelijke. Dit zal voor private financiers duidelijk maken welke projecten voor de overheid belangrijk zijn. Verder kan de gemeente projecten die voldoende scoren op de vier geschetste criteria adopteren in termen van financiële ondersteuning voor collectieve voorzieningen in het project en het in gang zetten van benodigde procedures. Juist de mogelijkheid om te selecteren (zie de Rotterdamse switch van De Lijnbaan naar het Beursplein) kan een grote stimulans zijn voor de projectinitiatiefnemer om met aansprekende resultaten te komen: volharden in tegenstellingen tussen behoudende partijen en innovatieve partijen betekent immers dat er niets gebeurt en er dientengevolge sprake zal zijn van verval (uitgaande van toenemende preferenties van burgers en bedrijven).

De rol van project-initiatiefnemer moet duidelijk onderscheiden worden van de rol van regisseur. Ideaal-typisch zou een samenwerkingsverband van behoudende en vernieuwende krachten zo'n rol kunnen vervullen. Voor de behoudenden is de inzet van het spel het versterken van de bestaande functies, terwijl voor de vernieuwers de start van nieuwe activiteiten centraal staat. In de huidige praktijk zijn beide groepen vaak elkaars tegenpolen, die hun eigen onvermogen om tot een gemeenschappelijke

visie te komen vaak afreageren op de lokale overheid. In de toekomst kan deze tegenstelling wel eens worden overwonnen, zodra beide partijen voldoende oog hebben voor de noodzaak om unieke karakteristieken van een gebied te behouden enerzijds en de noodzaak om te vernieuwen in de strijd tegen verloedering anderzijds. Met name als de gemeenten beide partijen daartoe aanzet en daarbij waar nodig een makelaarsrol vervult, neemt de kans op een positieve inzet van beide partijen en een groeiend besef van elkaars motieven toe. De gemeente krijgt dan weer de positie die goed past in onze samenleving: hoeder van een geordende marktwerking.

### **6.7.3 besluitvorming over de koppeling tussen strategie en projectontwikkeling.**

Tussen de besluitvorming over strategische beleid en de besluitvorming over concrete projecten gaapt veelal een aanzienlijk gat. In bedrijfskundige termen gesteld, blijkt het tactisch management aanmerkelijk zwakker ontwikkeld te zijn, dan het strategisch management dat resulteert in beleidsnota's en het operationeel management dat resulteert in bouwactiviteiten. Bij tactisch management staat de vraag centraal welke projecten van welke kwaliteit het best passen bij de geformuleerde beleidsstrategie. Omdat deze besluitvormingsschakel matig is ontwikkeld, zien we dat de overstap van de strategie naar concrete projecten vaak razendsnel gemaakt wordt. Dit geldt ook voor de VINEX-locaties. De keuze van deze locaties lijkt vooral ingegeven door het aanbod gedaan door gemeentelijke overheden, met name de grote steden. Het gaat hierbij niet om reeds voldragen projecten, die op basis van hun feitelijke kwaliteit getoetst kunnen worden aan de beleidsstrategie, maar om plekken die nog moeten worden ingevuld met projectelementen. Er is gekozen voor een overwegend top-down georiënteerde ontwikkelingslijn, waarbij de gekozen projecten niet veel meer inhouden dan het kiezen van een plek en daarmee ook impliciet of expliciet het afwijzen van andere plekken. Wij achten de snelle fixatie op een beperkt aantal locaties vanuit een aantal overwegingen minder gewenst. Hoewel het voordeel van deze aanpak mag zijn dat de rijksoverheid helderheid schept aan lagere overheden en private partijen waar de ontwikkeling van woningen zich mag voordoen, heeft de aanpak verschillende nadelen.

- Met regelmaat lijkt gekozen te worden op basis van uitermate summere gegevens en vooral op basis van de veronderstelde beschikbaarheid van de locatie en de veronderstelde bijdrage van juist die locatie aan het strategisch beleid (met name mobiliteitsbeheersing). Of deze doelen met het project daadwerkelijk naderbij komen is op dat moment in het geheel niet te zeggen, bijvoorbeeld omdat het succes van de locatie afhangt van een vroegtijdige realisatie van nieuwe openbaar vervoervoorzieningen.
- In een vroegtijdig stadium wordt een monopolie geschapen van slechts enkele projecten. De indruk bestaat dat dit monopolie niet steeds gunstig is voor de versterking van het kwaliteitsniveau van de invulling van deze projecten.
- Locaties worden aangewezen, terwijl er nauwelijks sprake is van projectontwikkeling in de zin van een aanwezige projectinhoud die getoetst kan worden aan de kwaliteitscriteria die voortvloeien uit de strategie. Dit zet de besluitvorming vervolgens erg onder druk. Nu al wordt door verschillende deskundigen de voorspelling gedaan dat diverse van de aangewezen locaties niet op tijd ingevuld kunnen worden en dat als gevolg daarvan een aanzienlijk deel van de woningcontingenten gaan naar projecten die min of meer los van de VINEX-beleidstheorie tot ontwikkeling zijn gebracht, met name buiten de stad.

Om bovenstaande redenen pleiten wij voor een andere wijze van besluitvorming. Gezien het beperkte vermogen van een centrale overheid om de feitelijke projectontwikkeling aan te sturen en ongewenste projectontwikkeling te voorkomen, de verdere erosie van dit vermogen door de verminderde financiële inzet op rijksniveau, moet de regionale regievoering meer dan in het verleden overgelaten worden aan partijen op het regionale niveau. Even heeft het erop geleden dat met name de stadsprovincies een deel van deze rol zouden kunnen vervullen. Zij zouden kunnen optreden als de actor die in staat is tot een adequate regionale verdeling van middelen en tot verevening tussen gemeenten die veel bijdragen aan de regionale bouwopdracht en gemeenten die daaraan niet bijdragen, maar wel voordeel hebben bij de regionale ontwikkeling. De huidige vrijblijvendheid zou daarmee kunnen worden doorbroken. Recent rijksbeleid lijkt versterking van de verdelings- en vereveningsarrangementen echter aanzienlijk te frustreren. Het kabinet heeft zich uitgesproken voor versterking van de posities van (centrum-) gemeenten en tegen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Onder de noemers 'transparantie' en 'primaat van de politiek' zou het kabinet weleens de pogingen in het recente verleden om op een minder vrijblijvende wijze tot gemeenschappelijke afspraken te komen in een regio kunnen ondergraven. De consequenties van dit beleid zullen zich in de nabije toekomst doen gelden, daar waar gemeenten weer in sterke mate gaan concurreren in het binnenhalen van winstgevende activiteiten en het afstoten en buitensluiten van de minder positieve elementen in onze samenleving. Het is in zo'n omstandigheid logisch de hoop te vestigen op de provincie als regisseur in het regionale strijdperk. De vraag dient gesteld te worden onder welke omstandigheden deze rol, die in het verleden met betrekkelijk weinig succes is vervuld, in de nabije toekomst met meer impact kan worden uitgevoerd. De gepresenteerde casus Broek en Simontjespolder laat zien hoe moeilijk de provincie een gemengde rol van regisseur, opgebouwd uit elementen van toezichhouden, scheidsrechter spelen en zelf actief participeren, kan spelen. De marges van het bestuursrecht zijn momenteel smal. Toch achten wij een regionale regiefunctie denkbaar. Daar zou dan moeten gelden dat:

- I veel van de projectontwikkeling in termen van inhoudelijke kwaliteitsvorming wordt overgelaten aan samenwerkingsverbanden van gemeenten en private partijen. Het betreft dan een research & development-traject, waarbij over de uitvoerbaarheid van het project in een latere fase wordt beslist door de financiers.
- II De provincie, het liefst in een joint-venture met de gedeconcentreerde diensten van de rijksoverheid vervult de rol van regisseur. Zij doen dit door:
  - a Vooraf aan te geven aan welke criteria de door concurrerende consortia ontwikkelde projecten moeten voldoen.
  - b Vooraf aan te geven hoe de score van de verschillende projecten op deze criteria wordt vastgesteld.
  - c Tijdens de projectontwikkeling toezicht te houden op/ geïnformeerd te zijn over de verschillende projecten die in ontwikkeling zijn en daar waar nodig additionele research & development- middelen beschikbaar stelt.
  - d Performance-indicaties worden gegeven voor de verschillende projectontwikkende consortia.
  - e Selectie plaats vindt door middelen beschikbaar te stellen, naast de beschikbare middelen van gemeenten en projectontwikkelaars.

Een additionele rol van de regio-regisseur is die van de combineerder: het vaststellen van mixen van projecten die in hun samenstel tegemoet komen aan de diverse

tegengestelde motieven die in onze samenleving worden nagestreefd. Naar onze mening vereist de invulling van zo'n rol relatief geringe aanpassingen in de juridische structuur van de besluitvorming. Het zou goed zijn om een nationaal manifest op te stellen waarin de verschillende regisseurs aangeven wat de beginselen van behoorlijke projectontwikkeling zijn. Juist door aan alle partijen duidelijk te maken wat deze beginselen zijn, ontstaat er voor scheidsrechters een toetsingskader om de projectontwikkeling op te beoordelen. daarvoor is een cultuuromslag nodig bij de verschillende ruimtelijke professionals. Deze omslag bestaat uit de volgende elementen:

- Aanvaard dat projecten aan steeds meer en hoge kwaliteitseisen moeten voldoen en streef er daarom na in een vroegtijdig stadium representanten van de verschillende kwaliteitseisen inbreng te geven in de projectontwikkeling.
- Beschouw projectontwikkeling als een research & development-traject. Net als in het bedrijfsleven moet ook in de ruimtelijke sfeer aanvaard worden dat een aanzienlijk deel van de research & development-projecten uiteindelijk niet leidt tot projecten, waarvoor een (politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en economische) markt is. Om daar achter te komen is een research & development-traject onontbeerlijk. Organiseer dit research & development-traject met behulp van ad hoc arrangementen, waarin de verschillende partijen (gemeenten, burgergroepen, private partijen, provincies, departementsonderdelen, de Europese Unie) die om verschillende redenen in het project kunnen participeren.
- Laat een veelheid aan research & development-projecten tot waskom komen (prototype-niveau) en laat dan een definitieve keuze maken door verschillende partijen hoeveel zij zouden willen bijdragen aan dat project. Uiteraard verdient het aanbeveling om het draagvlak op verschillende momenten tijdens de projectontwikkeling te toetsen. De financiers kunnen dan gedurende het proces al bijsturingen plegen.
- Richt de aandacht niet op het vroegtijdig fixeren van projectelementen in de hoop daarmee anderen de loef af te steken, maar zoek primair naar mogelijkheden om het project te verrijken met nieuwe elementen, zodanig dat de totale kwaliteit in de ogen van de samenleving toenemen. Burgerpanels zouden hierover hun mening kunnen geven.
- Hanteer een open beleidsvormingsmethodiek, maar werk wel met heldere deadlines en met een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kosten van het research & development-traject.

Bovenstaand voorstel mag omslachtig en complex lijken, naar onze mening sluit zo'n procesarchitectuur aan bij ontwikkelingen die in de private sector al tien jaar geleden zijn ingetreden en waarbij de aanwezigheid van competitieve prikkels een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de tactische besluitvorming kan bewerkstelligen. Projecten kunnen daarbij het gevolg zijn van een strategische beleidskeuze maar kunnen ook ten grondslag liggen aan wijzigingen van de strategische keuze. Op het tactische niveau bevindt zich daarmee de markt waar veel research & development-projecten worden aangeboden door consortia van publieke en private projectontwikkelaars en publieke en private financiers die op zoek zijn naar een winstgevende besteding van hun middelen.

#### **6.7.4 de ontwikkeling van een gedeelde beleidsvisie**

Naar onze mening zullen beleidsvisies op (1) de maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland, waarop moet worden ingespeeld bij het plegen van ruimtelijke investerin-

gen, op (2) de collectieve preferenties die via collectieve wilsvorming verwerkelijk zullen worden, en op (3) de meest effectieve interventies van de overheid, via een veel geavanceerdere confrontatie van belangen gerealiseerd moeten worden dan nu het geval is. De concrete proces-architectonische voorstellen tot versterking van de besluitvorming luiden:

1. Om de integratie van de verschillende belangen op rijksniveau op een meer vruchtbare en snellere wijze met elkaar te confronteren en te verzoenen is het nodig dat de kokers niet langer onaantastbaar zijn. Alleen de collegiale besluitvorming in het Kabinet is daarvoor niet voldoende, omdat zo'n methodiek een proces-georiënteerde dynamische aanpak niet mogelijk maakt. Beter lijkt het om staatssecretarissen aan te stellen voor één of meerdere projecten en deze bestuurders daarvoor naar tijd en omvang omschreven bestuurlijke mandaten te geven op basis waarvan deze bestuurders de bureaupolitieke strijd tussen de verschillende departementen kunnen reguleren en bekorten. Zo'n staatssecretaris mag dan in overleg met de betrokken vakministers een omvangrijke projectgroep samenstellen uit de bestaande ministeries op basis waarvan de verschillende rijksbelangen adequaat kunnen worden gerepresenteerd. In termen van carrièreperspectieven zou het daarbij zo moeten zijn dat vooral zij die in projectorganisatieverband hebben bijgedragen tot de realisatie van een kwalitatief hoogwaardig project dat achteraf de toets der kritiek kan doorstaan, een verdere ontwikkeling in hun carrière zullen zien. Door deze methodiek komen de rijksambtenaren regelmatig met andere beleidsproblemen in contact en neemt de kans ook toe dat deze andere motieven bij latere projectvoorstellen al in een vroegtijdig stadium in de gedachtenontwikkeling worden betrokken.
2. De projectorganisatie moet niet worden beperkt tot uitsluitend rijksambtenaren. Ook vertegenwoordigers van provincie, gemeenten en private organisaties moeten kunnen participeren, waarbij het basisprincipe zou moeten zijn dat alle partijen die belang hebben bij een bepaald project (in de meest brede betekenis van het woord) ook menskracht en geld bijdragen aan het te straten research & development-traject. Partijen die kennis inbrengen of kwetsbare belangen vertegenwoordigen, moeten een vergoeding krijgen voor hun inbreng. Daar staat commitment van deze partijen tegenover (niet tegendenken, maar meedenken). Een laatste cruciale dimensie betreft de politieke en maatschappelijke legitimiteit van de besluitvormingsprocessen. Met name bij ruimtelijke investeringen zien we vaak dat politici in een late fase van de besluitvorming in beeld komen. Ze kunnen dan bijna alleen nog maar voor of tegen een project stemmen. Dit is in een aantal opzichten een armoedige situatie. Er zal een type procesarchitectuur moeten worden ontwikkeld, die de selecterende rol van de politici versterkt en tegelijkertijd voorkomt dat zorgvuldig ontwikkelde projecten in een erg late fase alsnog worden afgeschoten door de politiek of door massieve maatschappelijke weerstand. Dit zou kunnen door de projectorganisatie te verrijken met een soort raad van toezicht waarin vertegenwoordigers van de diverse politieke gremia zitting hebben en daarmee ook gedurende het ontwikkelingstraject bijsturende voorstellen kunnen lanceren, bijvoorbeeld in termen van het doordenken van nieuwe varianten of het verbinden van verschillende besluitvormingsprocessen met elkaar of door nieuwe partijen toe te laten in de besluitvorming.



Hoewel het lijkt dat door deze voorstellen de besluitvorming nog meer bestuursinspanning zal vragen, zal de praktijk uitwijzen dat deze manier van besluitvorming het enorme potentieel aan creativiteit en ideeënrijkdom bij de diverse partijen juist de kwaliteit van een initieel projectvoorstel verhoogt, terwijl nu veel energie wordt aangewend voor nutteloze bureaupolitieke strijd.

## **6.8 Een mogelijk proefproject voor intersectorale, meerdimensionale publiek-private besluitvorming: verrijking als optie**

We kunnen ons voorstellen dat de door ons geformuleerde gedachten getest worden in de vorm van een proefproject. Zo'n proef beoogt een dusdanige procesarchitectuur te ontwikkelen dat de besluitvorming over strategische, tactische en operationele thematiek adequater met elkaar worden verbonden. De uitgangspunten voor het proefproject worden in deze paragraaf uiteengezet.

### *A De strategische besluitvorming over de zuidelijke vleugel van de Randstad en die over operationele thematiek.*

De realisatie van een specifieke VINEX-locatie, de aanleg van een office-park, de toevoeging van een onderdeel van de groene infrastructuur, de ontwikkeling van een kassengebied, etcetera, zijn onvoldoende met elkaar verbonden. De wereld van de denktanks en de wereld van de doeners, of zo men wil de wereld van de beleidsvoorbereiders en de beleidsuitvoerders lijken met regelmaat los te raken van elkaar. Een vervelende consequentie daarvan is dat er door diverse partijen over de eigen strategie wordt gesproken, maar dat een meer tactische vertaling vanuit deze verschillende strategieën vaak achterwege blijft. Met tactische vertaling wordt dan bedoeld: het formuleren van criteria waaraan projecten moeten voldoen om aan verschillende strategische doelen tegemoet te komen, het arrangeren van research & development werkverbanden waarin daadwerkelijk gepoogd wordt om tot houtskool-schetsen te komen van (niet reeds bestaande) projecten die aan de geformuleerde criteria tegemoet komen. Wat dan gebeurt, is dat er pijlsnel een vertaling plaats vindt naar enkele (veelal reeds bestaande) projecten. Vervolgens richt zich alle energie op het realiseren van deze projecten, en aangezien dat veel energie vraagt, ebt de aandacht voor de vraag of dat project nog wel bijdragen aan de strategische doelen weg en wordt de vraag of er niet projecten zouden kunnen worden ontwikkeld die veel beter bijdraagt aan deze doelen in het geheel niet gesteld (wel in de wandelgangen, maar niet hardop in de officiële besluitvorming en zeker niet op geconsolideerde wijze). Degenen die zich met de operationele projectontwikkeling bezig houden, nemen vaak zelfs de houding aan dat strategische vragen die op dat moment actueel lijken, niet gesteld mogen worden, omdat het de implementatie van het project zou frustreren.

### *B De integrale ontwikkeling van ruimtelijke investeringen.*

Daarbij worden niet alleen de milieukundige en ruimtelijke aspecten, maar ook de economische, sociale en transportdoelen en beoordelingscriteria op adequate wijze meegenomen. Dit komt veel ter sprake, maar in de beleidspraktijk valt dit tamelijk moeilijk te realiseren. De meest verantwoordelijke organisaties voor deze aspecten op rijksniveau, de directoraten van diverse ministeries, zijn beter geëquipeerd om hun beleidsactiviteiten van elkaar af te schermen en strijd te voeren over de verdeling van bevoegdheden dan om tot gezamenlijke projectontwikkeling te komen. Deze verkokering, die reeds lang erkend en bekritiseerd is maar nog steeds bestaat, wordt

doorgevoerd tot op het niveau van de ministerraad. Nog steeds lukt het niet om project- of productministers aan te stellen, die bijvoorbeeld verantwoordelijk zijn en daarmee ook invloed uit kunnen oefenen op de vertegenwoordigers van andere dan het eigen departement, en deze ook voor het gehele traject aansprakelijk en aanspreekbaar te maken. Aansluitend op diverse boeiende pogingen om de verkokering te doorbreken, zoals het gebiedsgerichte beleid, moet er een interdepartementale besluitvormingsstructuur komen, die naast de ROM-aspecten ook de sociaal-economische en logistieke belangen tot representatie brengt.

### *C De regionale regievoering.*

Terwijl op landelijke niveau (dat impliceert overigens niet: alleen door de rijks-overheid!) strategische plannen in ontwikkeling zijn, blijft het nodig om op regionaal schaalniveau tot een regievorming te komen die sterker is dan de huidige intergemeentelijke afstemming. De bestaande afstemming heeft ontegenzegglijk een verbetering ondergaan en voor wat betreft diverse operationele productie-activiteiten zoals die voor bijvoorbeeld afvalverwerking zijn er gestabiliseerde samenwerkingsverbanden ontstaan. Daar waar het gaat om het genereren van een aanzienlijke variëteit aan projecten die zware toetsen der kritiek kunnen doorstaan, blijft de regionale regievorming geweldig achter. Vanwege het primaat van de gemeenten wordt vrijwel uitsluitend projecten ontwikkeld door deze gemeenten en deze pogen in de projecten begrijpelijkerwijze hun eigen belangen optimaal te behartigen. Op het schaalniveau van de regio leidt dat evenwel niet steeds tot een bevredigend resultaat. De kunst van een betere regionale regievoering heeft vooral betrekking op het vergroten van de transparantie aangaande de regionale projectontwikkeling, het versterken van de gemeenschappelijke visie, het onaantrekkelijk maken van free rider-gedrag en het verminderen van de vrijblijvendheid (onder gelijktijdige versterking van de vrijheid die actoren hebben om wel of niet samen te werken).

### *D Projectontwikkeling als gezamenlijke inspanning van publieke en private partijen.*

In het verleden was het redelijk goed mogelijk om een scheiding aan te brengen tussen de publieke en de private sfeer. Private goederen waren het speelgoed der private en de publieke goederen het speelgoed der publieke partijen. De volkshuisvesting, de transportinfrastructuur en de ruimtelijke ordening van (deels private) investeringsprojecten behoorde tot het rijk van de publieke partijen. In drie opzichten lijkt deze scheiding obsoleet geworden. Ten eerste valt te constateren dat een deel van de publieke goederen een herdefinitie ondergaan: dat deel, waaronder de woningbouw, blijkt ook beschouwd te kunnen worden als privaat goed. De preferenties van burgers blijkt ook via de markt te kunnen worden gereguleerd. Ten tweede valt te constateren dat diverse activiteiten van private partijen vervlochten raken met publieke taken. Zo is het voor het bereiken van de werkgelegenheidsdoelen reeds zo dat de private partijen het leeuwendeel moeten doen om dat doel te bereiken. Het ziet er naar uit dat de publieke verantwoordelijkheid van private ondernemingen toe zal nemen (voor milieu, werkgelegenheid, sociale integratie etcetera).

Ten derde, en dit is misschien wel de belangrijkste van de drie overwegingen om de scheiding tussen overheid en bedrijfsleven als obsoleet te beschouwen, lijkt de tweedeling tussen private en publieke goederen waarop de economie zolang de eigen theorie-ontwikkeling heeft gebaseerd, niet meer voldoende om de variëteit aan maatschappelijke producten in kaart te brengen. Er ontstaat een nieuwe categorie, te weten de zogenaamde joint-products. Deze verenigen de publieke en de private belangen in zich. In optima forma gaat er zelfs synergie vanuit. De ontwikkeling van

deze joint-products vereist dat de ontwikkeling ervan in de vorm van één of andere publiek-privaat samenwerkingsverband plaatsvindt. De specifieke vorm van dat verband zal afhangen van de verdeling van de middelen (waarbij grondeigendom uiteraard van groot belang is).

De ambitie van het proefproject is om het ruimtelijke investeringsniveau in Nederland verder te verhogen, maar dan wel met projecten die bijdragen aan de veelheid van eisen die burger en bedrijfsleven stellen aan ruimtelijke investeringen. Het proefproject zal de vorm aannemen van een mega-projectorganisatie, waarvan het doel is om alle benodigde inter-organisatorische relaties te leggen, die nodig zijn om bovenstaande uitgangspunten te versterken. Het proefproject richt zich vooral op de vraag hoe het proces van besluitvorming, dat plaats vindt in verschillende arena's en een aanzienlijke mate van flexibiliteit en dynamiek zal moeten hebben, kan worden gearrangeerd (de hardware van de proces-architectuur: afspraken en gedragsregels, inclusief conflicthanteringsprincipes), kan worden verrijkt (de inhoudelijke component van de besluitvorming) en kan worden opgebouwd in tijd (de management component van besluitvorming).

Wij stellen voor dat: de zuidelijke vleugel van de Randstad wordt beschouwd als het proefproject, waarbij diverse actoren en bijbehorende strategische doeleinden een belangrijke rol spelen. Al deze actoren zouden een intentieverklaring moeten ondertekenen, die als volgt wordt verwoord:

- Het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Sociale Zaken stellen zich ten doel door gerichte interventies de werkgelegenheid in de Zuidelijke Randstad ten minste even sterk te laten groeien dan in de rest van Nederland. Het ministerie van Sociale Zaken zal daarom een additionele inspanning doen aangaande de versterking van het functioneren van de eigen uitvoeringsorganisaties arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt zich ten doel om de externe negatieve effecten van mobiliteit te verminderen en de bereikbaarheid te vergroten. Er zijn maar weinig projecten die aan beide criteria kunnen voldoen. Een additionele inspanning in het kader van de filebestrijding zonder verlies aan werkgelegenheid en milieukwaliteiten is nodig. Het ministerie van VROM stelt zich ten doel om de vestigingsfactoren voor wonen en werken in Nederland te versterken door het aanleggen van hoogwaardige woonmilieus in de stad en het creëren van werkvoorzieningen langs de transportknooppunten. Ook hier is het de bedoeling om een grotere variëteit aan levensvatbare projecten te ontwikkelen dan nu het geval is.
- De private partijen die willen bijdragen aan ruimtelijke investeringen spreken de intentie uit dat ze samen met publieke partijen een visie willen ontwikkelen op de kwaliteitscriteria waaraan concrete ruimtelijke investeringsprojecten moeten voldoen om ook in de volgende eeuw nog optimaal te kunnen functioneren. Eveneens spreken zij uit dat er meer geëxperimenteerd zal gaan worden met diverse vormen van gemengde publiek-private projectontwikkeling, waarbij de risico's aangaande de grondexploitatie en de verwachte verdeling van opbrengsten met elkaar in verbinding kan worden gebracht en waar de verschillende preferenties van burgers gearticuleerd en verwerkt kunnen worden.

Vervolgens kan de fase van research & development starten, onder de verantwoordelijkheid van de stuurgroep, die bestaat uit de productminister aan te wijzen door het kabinet, en verder uit de gedeputeerde, de vertegenwoordigers van Haaglanden

en Groot-Rotterdam, alsmede een vertegenwoordiger van de private partijen. Deze groep treedt op als moderator van het besluitvormingsproces. Onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep werkt de kerngroep, waarin vertegenwoordigers van de rijksoverheid, de provincie, de gemeenten en de private partijen zitting hebben. Deze kerngroep neemt kennis van recente ontwikkelingen, toetst deze aan de verschillende kwaliteitscriteria die ingebracht worden door de verschillende partijen en geeft aanzetten voor de ontwikkeling van strategische projecten: zoals:

- de A4 als economische corridor tussen mainports Schiphol, Rotterdam en Antwerpen,
- de Maricor als economische corridor van Maasvlakte tot achterland (tot ongeveer Gorinchem)
- wijkgebonden werkgelegenheidsontwikkeling, waarin de kennis van Den Haag, Rotterdam, Delft, Dordrecht e.a. wordt gekoppeld en gecombineerd tot een ontwikkelingsmethodiek,
- ontwikkeling van VAL-locaties (value added logistics) binnen de zuidelijke Randstad,
- enzovoort, enzovoort

Voor al deze deelprojecten worden afspraken gemaakt over het arrangement, het traject, de wijze van conflicthantering, de personele en financiële inbreng, de wijze van verantwoording afleggen op gezette tijden die vooraf zijn vastgelegd, de aard van de resultaten op gezette tijden, de werkwijze en de eigendomsrechten van de resultaten van de gezamenlijke inspanning (hierin zit natuurlijk de incentive om daadwerkelijk bij te dragen aan de kennisontwikkeling), alsmede de manier waarop met nieuwe inzichten en ontwikkelingen wordt omgegaan. Uit dit proces moet een hoge variëteit aan projecten voortvloeien, die vervolgens ingezet kan worden in een selectieproces (dat ondersteund kan worden met geavanceerde multicriteria-analysemethoden, die bruikbaar zijn om de projecten onderling te vergelijken op economische, sociale, logistieke, ruimtelijk-milieukundige en andere criteria), waarin geprobeerd zal moeten worden om de verschillende betrokken publieke en private partijen gelijktijdig tot zelfbinding te brengen.

Het gehele proefproject wordt begeleid door een raad van toezicht, waarin vertegenwoordigers van de tweede kamer, provinciale staten, gemeenteraden en enkele raden van commissarissen van bedrijven zitting hebben en die kunnen toetsen in welke mate de gehanteerde kwaliteitscriteria overeenkomen met de preferenties van hun achterban en in de raad van toezicht op dit punt ook regelmatig terugkoppeling kunnen geven. Het project moet leiden tot een sterke koppeling tussen sociaal-economische, ruimtelijk-milieukundige en logistieke vraagstukken op strategische, tactisch en operationeel niveau en meer ruimte voor verrijking van bestaande gedachten door confrontatie met actoren, waarmee tot nu toe geen koppeling bestaat.

## BIJLAGEN



## Reacties uit de pers

---

Het project 'Ruimtelijke investeringen' en de daaruitvolgende bijeenkomsten hebben veel reacties in de pers gekregen. Hieronder is een overzicht met citaten uit verschillende artikelen opgenomen.

### **Woningbouw heeft marktordening nodig** **Koos Metselaar, NRC-handelsblad, 2 april 1996**

Tot het jaar 2005 moeten in Nederland 640.000 woningen worden gebouwd. De terugtrekkende rijksoverheid laat het ontwikkelen en financieren van deze bouwstroom graag over aan de markt. Daar mogen nieuwe samenwerkingsverbanden van publieke en private partners hun gang gaan. Dat klinkt aantrekkelijk, maar de risico's zijn groot. De alarmklok wordt geluid met een Manifest. In Nederland wordt elk jaar voor zo'n 60 miljard gulden geïnvesteerd in de ruimtelijke omgeving (gebouwen, woningen, infrastructuur en ander onroerend goed). Daarbij kunnen twee vragen worden gesteld: 1. wat is het rendement van die investeringen? En 2. waar moet dat allemaal gebouwd worden?

Het manifest, opgesteld onder verantwoordelijkheid van Netwerk RO, is het resultaat van intensieve gesprekken in besloten kring, bekend als het 'Polmansberaad', zo genoemd naar de plaats van samenkomst, het grand-café, Polman's Huis in Utrecht. Daar kwamen vertegenwoordigers van het openbaar bestuur, wetenschappers en beleggers bijeen om te onderzoeken waar de schoen wringt bij het voorbereiden en uitvoeren van ruimtelijke investeringen.

Voor de mensen die elkaar troffen in het Polmansberaad - vertegenwoordigers van overheden, grote beleggers en wetenschappers - staat inmiddels na de eerste ervaringen met het overleg over de VINEX-bouwstromen vast, dat hier zowel voor de betrokken gemeenten als voor de investeerders en bouwers grote risico's dreigen.

In de VINEX-locaties voorziet Laan (voorzitter van Netwerk RO, red.) nu op afzienbare termijn grote problemen als er geen goede vorm gevonden kan worden voor een professioneel management (risicobeheersing, verhouding tussen kosten en baten). De betrokken gemeenten, de investeerders en de woonconsumenten dreigen daarvan direct de gevolgen te ondervinden. Na moeizaam en tijdrovend overleg zijn voor de VINEX-locaties weliswaar convenanten afgesloten tussen publieke en private partijen, maar dat is niet meer dan een eerste stap.

Op initiatief van het Netwerk RO hebben de direct betrokkenen van de verschillende VINEX-locaties elkaar opgezocht in een poging om tijdig de problemen te signaleren en uit de wereld te helpen. Daartoe is een groep geformeerd die als 'projectleidersberaad' de vinger aan de pols houdt. De bedoeling is ook om de vele woningbouwplannen, zo mogelijk, op elkaar af te stemmen. Het mag niet zo gaan, dat de ene VINEX-locatie de andere in de problemen brengt. Nu de rijksoverheid zich terugtrekt en het werk overlaat aan publieke en private partijen, ontstaat er

een grote behoefte aan het inperken van de risico's. Het is belangrijk om, juist bij gunstig tij, regionale noodscenario's te ontwikkelen voor het geval de marktsituatie verslechtert. Dezer dagen is de rente laag, maar als die weer gaat stijgen, kunnen grote problemen ontstaan. Dat gevaar is verre van denkbeeldig, omdat we te maken hebben met bouwstromen tot het jaar 2005. Daarom moeten de gemeenten bereid zijn om samen afspraken te maken, bijvoorbeeld via een Intergemeentelijk structuurplan en/of via regionale grondafspraken. Als de rijksoverheid bovendien het ruimtelijk beleid zou wijzigen, zoals is gebeurd met het groeikernenbeleid, komt het economisch rendement van de investeringen in de VINEX-locaties direct in gevaar, en Laan ziet dan tot zijn verdriet ook het maatschappelijk rendement teloorgaan. Om tot een goede afstemming te komen, wil het Netwerk RO een beroep doen op de investeerders, op de vertegenwoordigers van het openbaar bestuur en op de wetenschap. Laan: „Helaas zijn veel wetenschappers nog te veel bezig op een heel hoog abstractieniveau. Het onderzoek op het gebied van de ruimtelijke ordening is bovendien erg versnipperd, en er wordt te weinig aandacht besteed aan de kosten en baten van beslissingen over de ruimtelijke inrichting van ons land.

**ING, NIB en BNG werken aan Grondbank**  
**Het Financieele Dagblad, 4 april 1996**

Drie grote financiële dienstverleners werken aan de oprichting van een Grondbank. ING-Vastgoed, de Nationale Investeringsbank (NIB) en de Bank Nederlandse Gemeenten testen op dit moment de markt onder de belanghebbenden bij de ontwikkeling van de zogeheten VINEX-locaties...Dit plan werd woensdag in de marge van de Bouw-RAI door ING-Vastgoed-directeur ir. Jan Doets bekendgemaakt...Met de ontwikkeling van de VINEX-plannen is een investering van jaarlijks f 60 miljard gemoeid. Dit alles omvat woningbouw, bedrijfsontwikkeling, infrastructuur en inrichting van de omgeving. ING-Vastgoeddirecteur Doets schatte desgevraagd de jaarlijkse investeringsbehoefte voor de grondexploitatie, op een f 2 miljard. De Grondbank zou een rol kunnen spelen in het op gang brengen van het bouwproces, waarover nu veel onzekerheid bestaat. De bijeenkomst in de RAI, van het Netwerk RO, stond geheel in het teken van dit zoeken naar nieuwe omgangsvormen tussen overheid en marktpartijen.

**VINEX: Markt en macht moeten bij elkaar gebracht worden.**  
**A.C. van Cortenberghe en W.M. Lookman, Het Financieele Dagblad,**  
**6 april 1996**

Die nieuwe posities van overheid en markt (in het bouwproces, red.) scheppen nieuwe machtsconcentraties, maar ook nieuwe onzekerheden. Het zoeken naar evenwicht tussen publiek belang en privaat profijt, tussen regelgeving op hoofdzaken en kwaliteitsbewaking op onderdelen en tussen stimuleren en beheersen is thans volop gaande. Dat werd onder meer zichtbaar rondom een manifestatie als de BouwRAI 96, die deze week gehouden is.

Omdat de wetgever in zijn oneindige wijsheid geen voorkeursrecht voor de betrokken gemeenten wilde creëren, stegen de grondprijzen grotendeels voor agrarische bestemmingen in gebruik zijnde gronden tot flinke proporties. f 40,- per vierkante



meter is geen uitzondering meer. Zoals tijdens een van de bijgebeurtenissen rond de BouwRAI (het door Netwerk RO georganiseerde debat, red.) door ING Vastgoed directeur ir. Jan Doets geconstateerd werd: 'De boeren zijn tot dusverre de enige winnaars van de VINEX'.

De marktpartijen, die veel in de grondaankopen geïnvesteerd hebben, moeten tot 2005 nog een duizelingwekkende hoeveelheid kapitaal méér investeren om de zaak tot een rendabele ontwikkeling te brengen. Al was het maar omdat de gelden die het rijk beschikbaar stelde, niet voldoende zijn om de VINEX-locaties te ontsluiten en bouwrijp te maken. Daar moet dik geld bij. Juist de markt ziet dit bestuurlijk vacuüm met angst en vreeze tegemoet. Onder meer omdat, zoals de provinciale Gelderse ambtenaar mevrouw ir. M. Teer het behendig verwoordde, 'veel van de gemeenten niet gewend zijn aan een bouwopgave van deze omvang. Ze hebben een kennisprobleem.' Er ontbreekt wat prof. H. van der Cammen formuleerde als een 'uitvoeringskader van professioneel management'.

De paradox is nu dat in een situatie van vrijere marktwerking op het terrein van de woningbouw de roep om regie - 'konzertierter Aktion' zeggen onze oosterburen zo mooi - steeds sterker klinkt. Markt en macht moeten tot elkaar worden gebracht, zonder een terugkeer naar de dominante rol voor de overheid. De discussies rond de BouwRAI 96 waren een manifestatie van deze behoefte aan afstemming. Ze varieerden van de simpele roep om 'allemaal met elkaar om de tafel' en het door staatssecretaris Tommel bepleite instrument van 'prestatieafspraken', tot de locatiegebonden publiek-private samenwerkingsverbanden, waarin elk VINEX-gebied een eigen afstemming tussen markt en macht zal vinden. Het is een klimaat waarin een organisatie als het Netwerk RO, onder voorzitterschap van Nieuwegeins burgemeester Jan Laan een verhelderende en intermediaire rol speelt. Een klimaat waarin het begrip 'monitoring' plotseling veelvuldig opduikt: heldere en periodieke rapportages over feitelijke ontwikkelingen op hoofdpunten, waardoor althans de werkelijkheid voor iedereen zichtbaar wordt. Een klimaat waarin ING Vastgoed, de Bank Nederlandse Gemeenten en Nationale Investeringsbank mogelijkheden voor een Grondbank verkennen. Een klimaat waarin onderzoek, beleid en praktijk snel naar elkaar toekruipen. Het zijn allemaal smeermiddelen om de wrijvingswarmte tussen de overheid en de marktpartijen te verminderen.

Dat er snel nieuwe VINEX-conforme omgangsvormen ontwikkeld moeten worden, staat wel vast. Want als deze kar niet tijdig in beweging komt, staat het ruimtelijk beleid van de overheid voor de zoveelste keer op tilt. En leiden een paar ondernemers binnen enkele jaren een paar heel grote stroppen.

### **Risico's VINEX nopen tot grotere inbreng markt in besluitvorming** **Jan van Dieten, Corporatie Magazine 96.9**

Er worden grootse investeringsprogramma's op de rails gezet, maar vervolgens is er te weinig aandacht of de investeringen in maatschappelijke en financieel-economische zin ook daadwerkelijk renderen...Zorg over het maatschappelijk en economisch rendement van VINEX bracht Laan - destijds als wethouder in Rotterdam betrokken bij grote projecten als de transformatie van het Weena in het stadscentrum en 'de Kop van Zuid' -ertoe om binnen het eigentijdse kader van een netwerk een debat te organiseren tussen leidinggevenden en sleutelfiguren uit de wereld van de wetenschap, het bedrijfsleven en de overheid, om zo een brug te

slaan tussen die doorgaans gescheiden werelden. Volgens Laan houdt de wetenschap zich te veel met abstracties bezig en dient ze zich bij haar onderzoek meer te laten leiden door vragen uit de praktijk. Daarnaast zou de overheid meer gebruik moeten maken van inzichten die er bij het bedrijfsleven bestaan en tegelijkertijd moet 'de markt' in de gelegenheid gesteld worden de 'vraag' in het beleid in te brengen.

#### **Kritiek op VINEX-aanpak**

**Verkeerskunde, rubriek 'Verkeerskunde in het kort', nr. 9 1996**

Ook TNO Inro levert kritiek op de VINEX-aanpak. Een vergelijking met het groei-kernenbeleid leert dat de bereikbaarheid van VINEX-locaties op papier nu beter is geregeld dan toen de groei-kernen werden uitgebouwd. Maar de garantie ontbreekt dat de praktijk goed uitpakt. Omdat de gemeenten de risico's van de bouw niet overzien en er geen andere regisseur voorhanden is, dreigen voor het openbaar vervoer dezelfde problemen als in de jaren zeventig. Een en ander blijkt uit een onderzoek onder leiding van prof. dr. H. van der Cammen van TNO-INRO, verricht voor het Netwerk RO.

#### **Haalt VINEX het jaar 2005?**

**Agnes Koerts, B&G, september 1996**

Oostelijk in de regio Haaglanden, in de gemeente Nootdorp, zetelt één dag per week ir. G. van de Hoef van Heidemij Advies...Van de Hoef is - vanuit Heidemij - ook directeur van het projectbureau dat het Integraal Structuurplan regio Utrecht maakte...Van de Hoef vindt het nu de tijd om kennis over grondexploitatie te inventariseren. Een Grondbank, daar is het te vroeg voor in zijn ogen. Proefballonnen daarover zoals van ING Vastgoed, Nationale Investeringsbank en BNG, eerder dit jaar, moeten goed worden bekeken. 'Er zijn nog maar weinig mensen die bewust omgaan met het onderwerp grondexploitatie. Alle partijen zijn onzeker over de vraag of ze het goed doen. Om ideeën te toetsen en te bundelen is nu een kenniscentrum nodig, zoals het Netwerk RO voorstelt.'...In zijn ogen is de regio de logische regisseur geworden na de keus om te bouwen aan compacte steden...De roep om regie klinkt vooral op rondom de grondexploitatie. Het nadenken over grond is in Nederland nooit erg tot ontwikkeling gekomen, sinds het kabinet-Den Uyl in 1977 viel over de grondpolitiek. VINEX lijkt als verloskundige te hebben gewerkt: grondexploitatie is zichtbaar geworden, waar het vroeger als een gesloten zwarte doos lag in handen van gemeenten en Rijk, die grondrisico's afdekten. 'Nu bij VINEX voor lange termijnen, tien jaar, contracten zijn afgesloten, heeft grondexploitatie een eigen positie in de markt gekregen', zegt Van de Hoef. Hij ziet de regionale verrekening als oplossing: zo is het ook via het ISP regio Utrecht gegaan.

## Netwerk RO; een nieuw initiatief

---

Nederland kent een relatief goed ontwikkeld stelsel van ruimtelijk beleid. Bij de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving spelen, naast de publieke sector, in toenemende mate ook particuliere inspanningen een belangrijke rol. Overheid en private sector hebben bij het complexer worden van de kansen en bedreigingen grote behoefte aan toegespitste kennis en informatie. Omdat het ruimtelijk onderzoek te versnipperd plaatsvindt en onvoldoende aansluit op de praktijk, is het Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid (Netwerk RO) in het leven geroepen. Bedrijfsleven, overheid en wetenschap willen bestaande scheidslijnen tussen publiek en privaat en tussen praktijk en wetenschap opheffen.

Het Netwerk RO vervult drie taken:

- bemiddeling  
Het bevorderen van overleg, afstemming en samenwerking tussen partijen die zijn betrokken bij ruimtelijk relevant onderzoek (overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, onderzoeksinstituten)
- signalering  
Functioneren als ontmoetingsplaats waar nieuwe ontwikkelingen worden gesignaleerd, nieuwe beleidsideeën worden besproken en uitvoerings- en toepassingskansen van onderzoeksprogramma's en projecten worden verkend
- stimulering  
Het trekken van conclusies over de richting waarin het ruimtelijk relevante onderzoek ontwikkeld dient te worden, en het op grond hiervan stimuleren tot de gewenste inzet van betrokken partijen.

Er is gekozen voor een flexibele opzet. De Stuurgroep, bestaande uit een voorzitter en een evenredig aantal leden uit de kring van overheid, profit sector en wetenschap, en het secretariaat vormen het zwaartepunt. Daarnaast vinden forumbijeenkomsten plaats en zijn er programma-managementcommissies voor speciale onderwerpen. Het secretariaat is ondergebracht bij het NIROV.

Het verbeteren van de ruimtelijke investeringen in VINEX is het eerste onderwerp van het Netwerk RO. Inmiddels is hiertoe het project Ruimtelijke Investeringsafgerond. De ontwikkeling van de Randstad op de langere termijn is de tweede issue waar de Stuurgroep zich op richt.

*Voor meer informatie over het Netwerk RO: drs. D. van Alphen, 070 - 360 27 75*

**Samenstelling stuurgroep netwerk voor onderzoek en ontwikkeling ruimtelijk beleid:**

*Voorzitter*

J. Laan                                      Gemeente Nieuwegein

*Bedrijfsleven*

H. Blom                                      TNO Inro

C.A.M. De Boo                              AEGON Nederland nv

B. de Graaf                                  Kolpron Consultants BV

G.M.M. Hendriks                            Multi Vastgoed BV

*Overheid*

mw. J.P.A.M. Bastiaansen              Ministerie OC&W

A. Everts                                    Provincie Utrecht

H. Leeflang                                  Rijksplanologische Dienst

W.C.T.F. de Zeeuw                        Provincie Noord-Holland

*Wetenschap*

F.M. Dieleman                              NETHUR

D.H. Frieling                                TU Delft

J.M. Mastop                                KU Nijmegen

W.T.M. Molle                                NEI

*Secretaris*

H.J.M. van Alphen                        Netwerk RO

**Samenstelling Polman's beraad**

H.J.M. van Alphen                        Netwerk RO

J.Th. Blok                                  ERA Bouw

C.A.M. de Boo                              AEGON Nederland nv

J.D. Doets                                  ING Vastgoed

G.W. van de Hoef                         Heidemij Advies BV

P.P. Kohnstamm                          Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde

J. Laan                                      voorzitter Netwerk RO

P. Mollema                                 Rijksplanologische Dienst

D.B. Needham                              KU Nijmegen, Faculteit Beleidswetenschappen

**Samenstelling Projectleidersberaad**

H.J.M. van Alphen                        Netwerk RO

R.H. de Boer                                Gemeente Bergschenhoek

C.W.M. van Dijk                          Dienst Stadsontwikkeling Eindhoven

G.W. van de Hoef                         Heidemij Advies BV

W.A. Joosten                                Sector Bouwen, Wonen en Milieu Hengelo

A.H. Kalt                                    Ontwikkelingsbedrijf Utrecht

J. Laan                                      voorzitter Netwerk RO

P.J. Rodenburg                            Project Kop van Zuid, Rotterdam

L.H.J. Rooijen                              Projectburo Ypenburg, Rijswijk

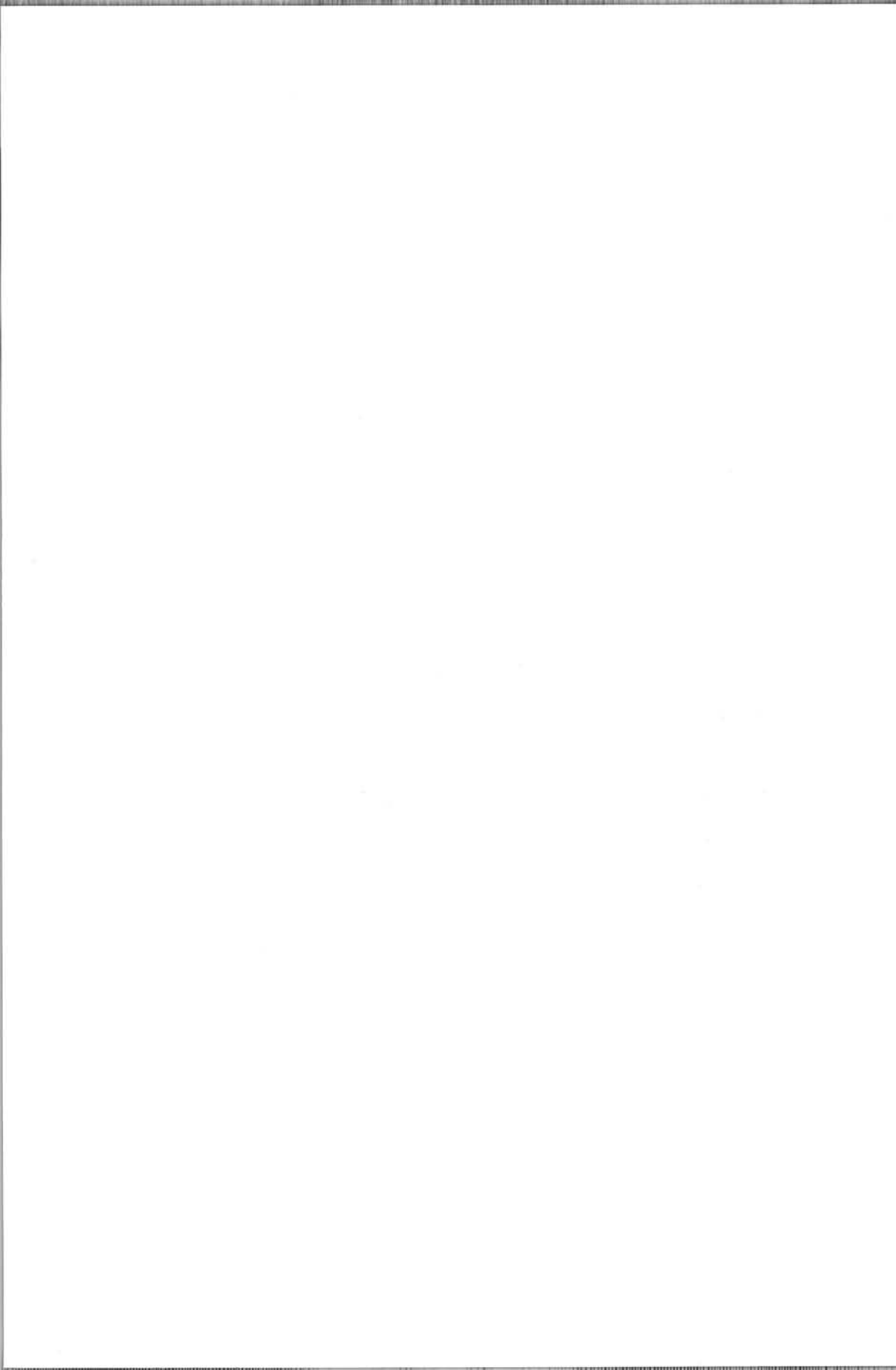
C. van Ruijven                              Project IJ-oever, Amsterdam

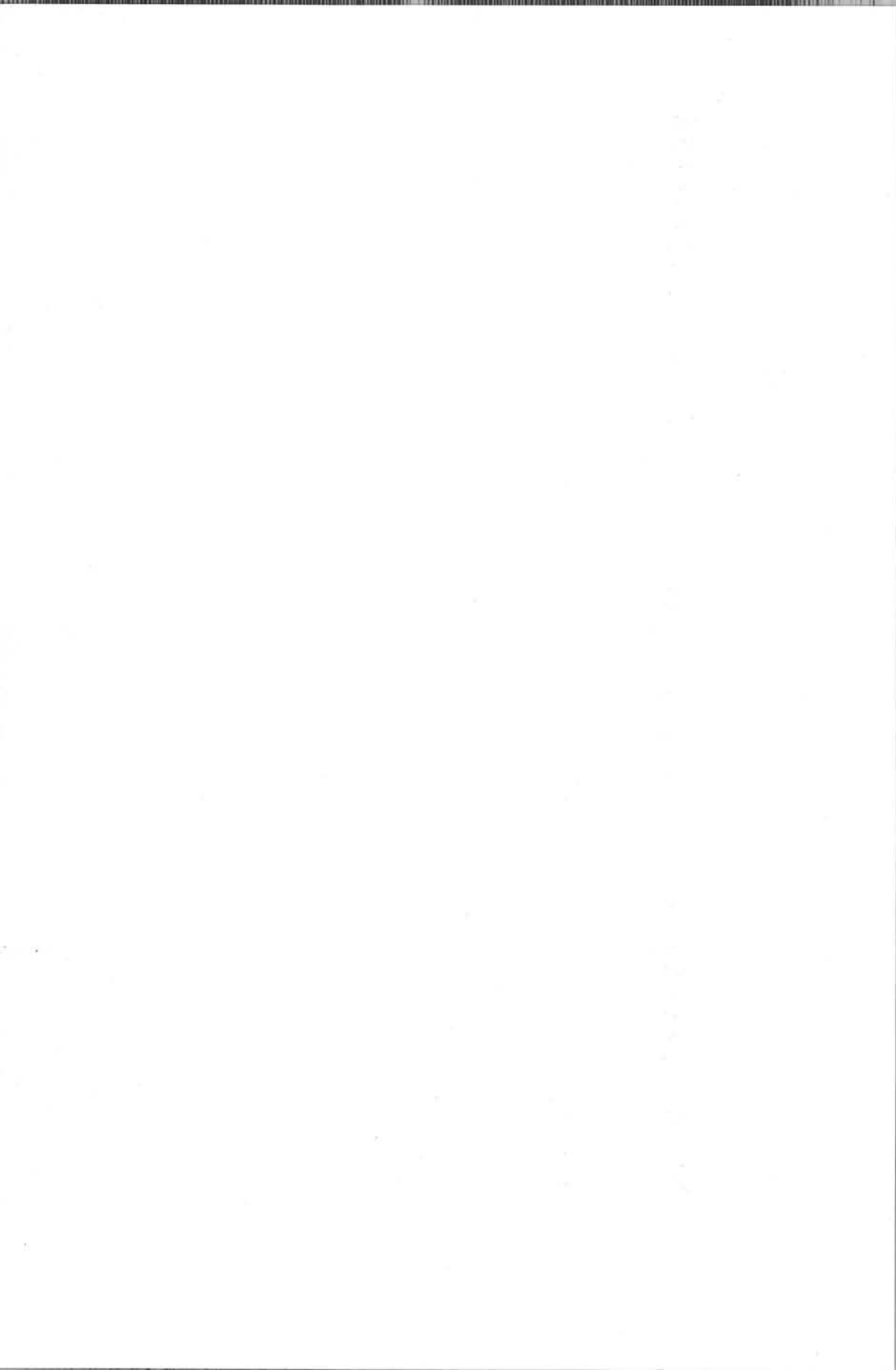
F. Sanders                                  TU Delft

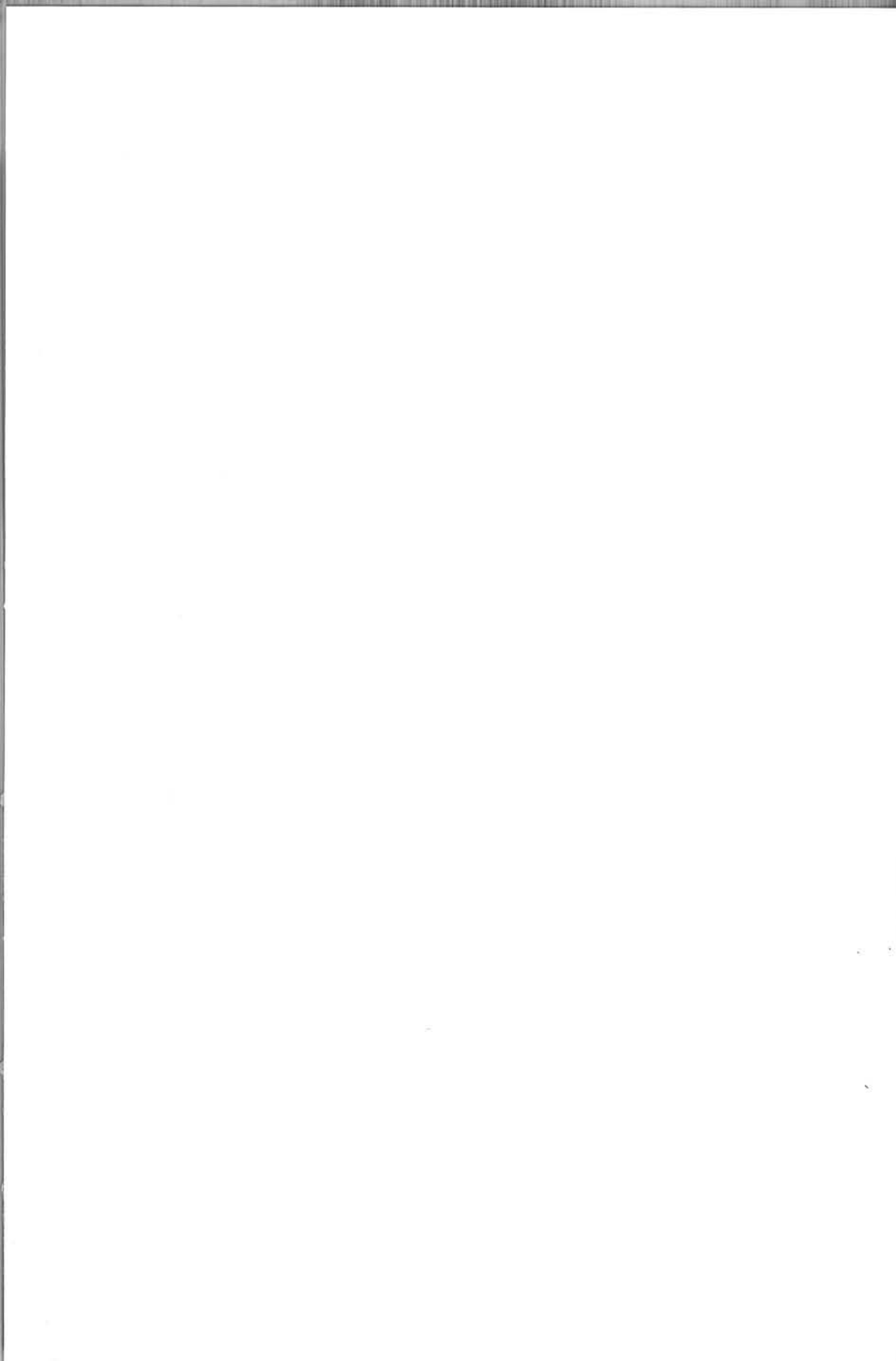
**Projectuitvoering**

D. van der Laan                            Derk van der Laan, adviseur (projectleider)

F.W.J. Evers                                NIROV







OMGAAN MET **INVESTERINGEN**

*in de ruimtelijke ordening*

*naar een marktordening voor VINEX en daarna*

Onder het motto 'Naar een marktordening voor VINEX' heeft het Netwerk voor Onderzoek & Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid (Netwerk RO) in 1995 en 1996 het project Ruimtelijke Investerings uitgevoerd. Op basis van een aantal beraadslagingen met deskundigen, een drietal essays en een debat met vakgenoten heeft het Netwerk RO drie concrete voorstellen gedaan die kunnen bijdragen aan een effectievere manier van ruimtelijk investeren. Deze voorstellen beogen te komen tot een Kennis- en Informatiecentrum voor ruimtelijke investeringen, monitoring van de voortgang en de effecten van de VINEX en een betere procesarchitectuur. De drie voorstellen zijn, met een slotmanifest, op 23 april 1996 aan minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangeboden.

Het manifest 'Naar een marktordening voor VINEX', de drie voorstellen en de essays zijn in deze publicatie opgenomen. In de essays wordt ingegaan op het maatschappelijk rendement van de VINEX, wordt een vergelijking gemaakt met het groeikernen-beleid en worden voorstellen gedaan voor verbetering van de procesarchitectuur bij ruimtelijke investeringen.

Met de verspreiding van de resultaten wil Netwerk RO bijdragen aan verdere publiek-private samenwerking bij de kennisuitwisseling rond ruimtelijke investeringen in het algemeen en de VINEX-uitvoering in het bijzonder.

Publicatie Netwerk RO  
1996

ISBN 90-407-1388-X