437P40

Nr 9

ANDREAS FALUDI

De Leiden-Oxford studie: het voorbeeld Vijf Meiplein

VERKENNINGEN IN PLANNING THEORIE EN ONDERWIJS
WORKING PAPERS IN PLANNING THEORY AND EDUCATION
ARBEITSPAPIERE ZUR PLANUNGSTHEORIE UND AUSBILDUNG

PdR
968/9

TECHNISCHE HOGESCHOOL DELFT AFDELING DER BOUWKUNDE

PdR 968/9

LEGAAT P. DE RUIJTER
Subfaculteit Planologie en Demografie
U.V.A.

Nr 9

ANDREAS FALUDI

De Leiden-Oxford studie: het voorbeeld Vijf Meiplein

Planning Theorie Groep
Afdeling der Bouwkunde
Technische Hogeschool Delft
Berlageweg 1
Delft

Dit is een uitgave van de
Vereniging voor Studie- en
Studentenbelangen te Delft

ANDREAS FALUDI,
Dipl. Ing. (T.H. Wenen);
Dr. techn. (T.H. Wenen);
British Council Scholar, University of Southampton;
Lecturer, senior lecturer and principal lecturer in planning theory aan de Oxford Polytechnic;
Vanaf januari 1974 hoogleraar aan de Afdeling der Bouwkunde, Technische Hogeschool Delft;

Publicaties in Amerikaanse, Canadese, Engelse, Duitse, Nederlandse en Oostenrijkse tijdschriften.

Auteur van
A Reader in Planning Theory, en
Planning Theory
(beide Pergamon, Oxford, 1973).

SAMENVATTING

Dit is een verslag van een case-studie, verricht binnen het kader van het vergelijkend onderzoek naar de planning in Leiden en Oxford. De studie gaat over een onderdeel van het winkelcentrum Vijf Meiplein in Leiden ZW, dat in de tweede helft van de vijftiger jaren is begonnen. Naast een beschrijving van het onderwerp omvat het verslag een geschiedenis van de case, een verkenning van de participanten en hun rollen, een beschrijving van het wettelijk kader en van de financiën. In de kanttekening aan het eind wordt blijk gegeven van de verbazing, die menig verschijnsel bij de auteur heeft opgewekt. Deze vormt het uitgangspunt voor de theorievorming die binnen dit project zal plaatsvinden.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Publikation berichtet über eine Fallstudie im Rahmen eines vergleichenden Forschungsprojektes über die Planung in Leiden und Oxford. Die Studie untersucht einen Teil des Einkaufszentrums von Leiden Süd-West, welches in der zweiten Hälfte der Fünfzigerjahre begonnen wurde. Neben einer Beschreibung des Forschungsgegenstandes umfasst der Bericht eine Geschichte dieses Falles, eine erste Analyse der Partizipanten und ihrer Rollen, eine Beschreibung der gesetzlichen Bestimmungen und der Finanzmittel. In den Schlussbemerkungen spiegelt sich die Überraschung wider, die manches beim Autor hervorgerufen hat. Diese stellt den Ausgangspunkt für die theoretischen Arbeiten dar, die im Rahmen dieses Projektes verrichtet werden sollen.

SUMMARY

This is a report on a case study done as part of a project comparing planning in Leiden and Oxford. The study concerns part of a shopping centre in Leiden South-West built in the second half of the fifties. Next to a description of the object of study it consists of a history of the case, a first analysis of the participants and their roles, a description of the legal framework and the methods of finance. The comments at the end reflect the extent to which the author was surprised by some aspects of what he found. This surprise forms a basis for theory formation which is one of the aims of this project.

INHOUD

I. Inleiding 1
II. Beschrijving van het onderwerp 3
III. Geschiedenis van de case 9
3.1. Voorgeschiedenis 9
3.2. Het besluit om tot uitvoering van het winkelcentrum over te gaan 13
3.3. De gemeente bereidt het Vijf Meiplein voor 16
3.4. Het in zee gaan met de N.V. Nationaal Grondbezit 17
3.5. De bouwaanvraag en de uitvoering 19
3.6. De exploitatie door Nationaal Grondbezit 21
3.7. Afrekening 22
IV. Participanten en hun rollen 23
4.1. Goedkeurende instanties 23
4.2. Uitvoerende bedrijven 23
4.3. De gegadigden 24
4.4. De architect 24
4.5. Nationaal Grondbezit 26
4.6. De gemeente 28
4.7. "Begunstigers" en "controleurs" van de ruimtelijke ontwikkeling 33
V. Het wettelijk kader 34
VI Financiën 41
6.1. Grondkosten en bouwrijp maken 41
6.2. De bouwkosten 46
6.3. Huren en de opbrengst uit verkoop 47
VII. Kanttekeningen 50
Bijlage: Het gemeentelijk Grondbedrijf 54

I. INLEIDING

Deze studie werd in juni t/m september 1975 verricht binnen het kader van een vergelijkend onderzoek naar het stuurproces van de ruimtelijke ontwikkeling in Leiden en de engelse universiteitsstad Oxford, waarmee Leiden door een jumelage verbonden is. Dit project is gesteund door het Centre for Environmental Studies in Londen en wordt door de auteur en S. L. Hamnett, alsmede H. Konijnenbelt van de sectie planningtheorie van de Afdeling der Bouwkunde aan de T.H. Delft in samenwerking met onderzoekers aan de Oxford Polytechnic verricht. Over de opzet, de gekozen benadering en de methodologische overwegingen waarop deze stoelen, is al eerder verslag gegeven. [1]) In het kort, men koos voor een benadering waarbij een aantal parallel lopende case-studies in de twee steden verricht zullen worden. Op deze manier wordt gepoogd, verschillen en, althans aanwezige, overeenkomsten tussen de feitelijke gang van zaken in de planning in Oxford en Leiden aan te geven. Er werd dus bewust van afgezien eerst een uitgebreide vergelijking van de formele kant van het planningsverschijnsel te maken. Tevens beperkte zich de theorievorming vooraf ook tot die overwegingen die aanleiding gaven tot de formulering van het onderzoeksprogramma. Het was namelijk de bedoeling, dat theorievorming op basis van het empirische materiaal zelfs een vast onderdeel zal worden van onze werkzaamheden in de volgende jaren. Daardoor leek het echter overbodig, en inderdaad gevaarlijk, meer theoretische veronderstellingen dan nodig vantevoren in te bouwen in de opzet van onze studie.
De manier waarop de theorievorming aan bod zal komen blijkt o.a. uit dit verslag. Het toont de verrassing, die menig verschijnsel bij de auteur heeft opgewekt. Verbazing roept spanningen op. In beginsel is theorievorming een poging om deze d.m.v. een verklaring op te heffen. In de kanttekeningen aan het eind wordt daarvoor een eerste aanzet geboden.

Het spreekt vanzelf dat het verrassingselement voor engelse onderzoekers, die met de nederlandse praktijk nog minder bekend zijn dan de auteur, op veel punten groter zal zijn. Het is de bedoeling systematisch gebruik te maken van dit feit door regelmatig seminars met de twee onderzoeksteams te organiseren. Deze case-study moet dus worden bezien als een eerste stap in deze richting.
Deze studie was in meer dan één opzicht een eerste stap. Zij zou niet alleen aanleiding moeten geven tot verdere vergelijkende studies. Voor de auteur vormde zij ook de eerste stap in de richting van een empirische studie van de nederlandse planningpraktijk. Deze stap omvatte, ten eerste, het leren kennen van een nederlandse gemeente, alsmede van andere participanten in het bouw- en planningsproces en, ten tweede, het experimenteren met de case-study-benadering in een nieuwe omgeving. De studie heeft dus duidelijk het karakter van een proef case. Zij werd overigens samen met andere studies verricht, waarover elders verslag zal worden uitgebracht.

In dit verkennend stadium werd naar voorbeelden gezocht die voor het hele proces omtrent de bevordering en controle van veranderingen in de gebouwde omgeving kenmerkend zijn. Deze intentie in aanmerking genomen, bleek het Vijf Meiplein een uitstekende proefcase. Het ligt in een stadsuitbreiding ten zuidwesten van de Leidse binnenstad, die qua opzet goed overeen komt met soortgelijke uitbreidingen elders in Nederland. Terwijl er een aanzienlijke hoeveelheid van wettelijke bepalingen van toepassing was, was de pro-

[1]) Zie S. L. Hamnett (1974) The purpose and methods of comparative planning, Verkenningen in Planningtheorie en Onderwijs, n°. 2, Vereniging voor Studie- en Studentenbelangen te Delft; A. Faludi en S. L. Hamnett (1975) The Study of Comparative Planning, Conference Papers 13, Centre for Environmental Studies, London; A. Faludi en S. L. Hamnett (1975) Vergelijkend onderzoek in planning, Stedebouw en Volkshuisvesting, 56e jaargang, blz. 89-93; A. Faludi en S. L. Hamnett (1975) Towards an empirical planning theory, Bestuurswetenschappen, 29e jaargang, blz. 359/64.

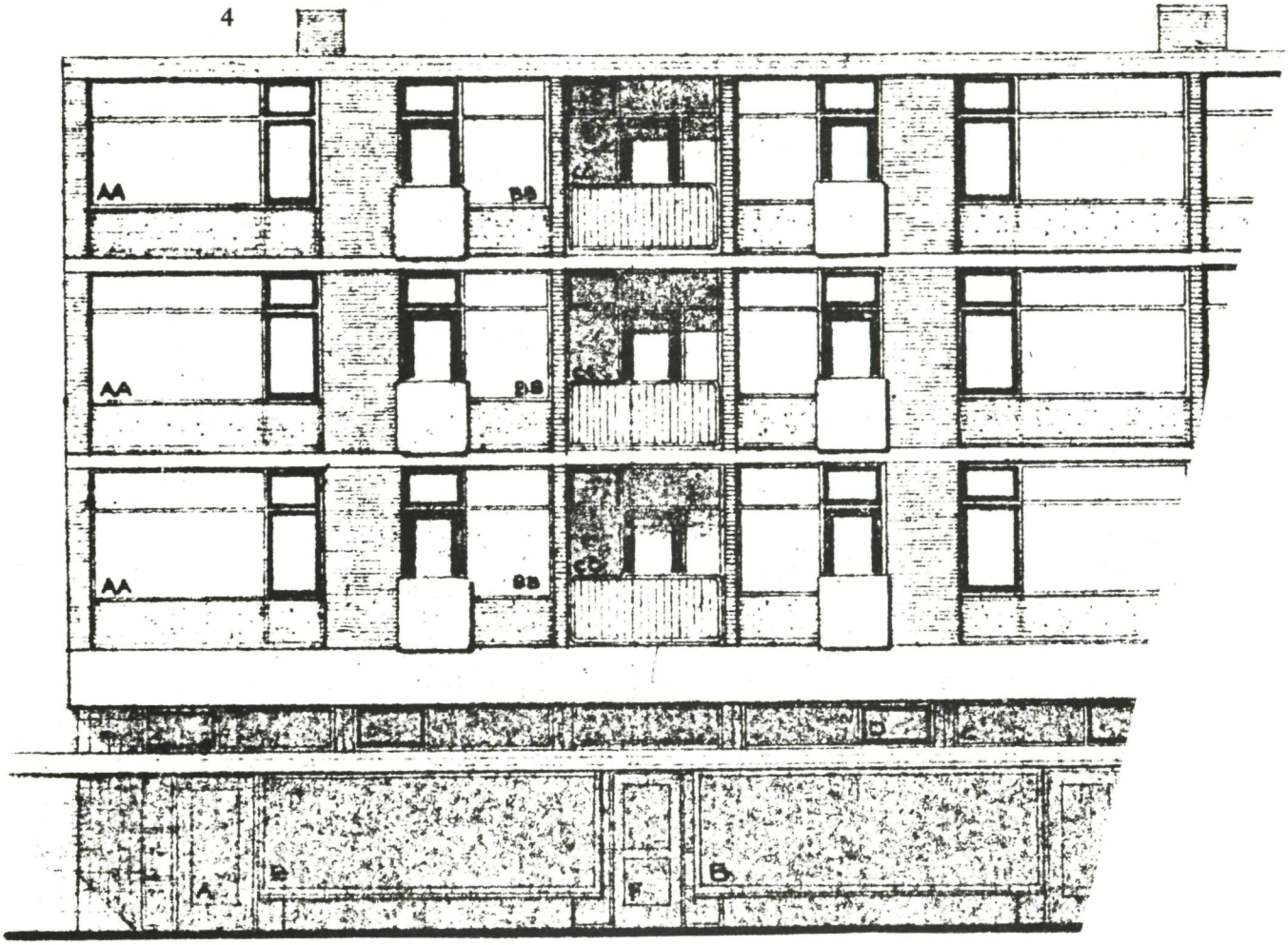
cedure geenszins moeilijk te noemen. Er was geen spake van conflicten omtrent de planning en uitvoering van dit project. Integendeel, iedereen was erg blij met het feit dat er gebouwd werd, hetgeen op menig punt zijn neerslag vond in een soepele hantering van wettelijke procedures, waarover aan het eind van dit verslag enkele opmerkingen gemaakt zullen worden.
Op een punt leek het Vijf Meiplein echter minder geschikt als proefcase. Doordat de case zich vijftien tot twintig jaar geleden voordeed, leek het moeilijk informatie omtrent informele relaties en "zachtere" overwegingen te achterhalen, waarop sommige beslissingen stoelden, zonder dat zij hun neerslag vonden in de dossiers van één van de diensten. Er was bewust voor gekozen, deze moeilijkheid te aanvaarden. Dit project vormt namelijk de basis voor verdere case-studies ten aanzien van de ontwikkeling van een winkelcentrum, waarvan het onderhavige project deel uitmaakt. Deze proefcase mocht dus als een achtergrondstudie worden beschouwd voor de laatstgenoemde ontwikkeling, die tot het einde van de zestiger jaren duurde.

Achteraf gezien bleken de moeilijkheden omtrent de informatieverschaffing overigens ook geenszins onoverkomelijk. Dankzij de gesprekken die op basis van een eerste verslaggeving met mensen binnen en buiten de gemeente gevoerd werden, lijkt het de auteur dat de belangrijke fasen op één uitzondering na (te weten het inschakelen van Nationaal Grondbezit) voldoende doorgelicht zijn.
Deze proefcase dient onder andere ertoe, de gekozen manier van aanpak te evalueren. Daartoe behoort de benadering van elke case vanuit een aantal invalshoeken. Naast een zuivere beschrijving van het onderwerp en van de geschiedenis van de case behoort daartoe een verkenning van de participanten en hun rollen, een beschrijving van het wettelijk kader en van de financiën. Daarna komen, zoals eerder vermeld, de kanttekeningen waarmee naar een theorievorming toegestreefd wordt. Deze manier van aanpak bleek nuttig, hetgeen aanleiding gaf tot het uitbrengen van een verslag in het nederlands. Het lijkt de auteur met name, dat een case-study-benadering een goede aanzet biedt voor studies naar de beroepspraktijk. Daarenboven zou het hier aangeboden materiaal ook een inbreng kunnen vormen voor het onderwijs. Voor de verdere ontwikkeling van het planning onderwijs lijkt een discussie over het een en ander gewenst.

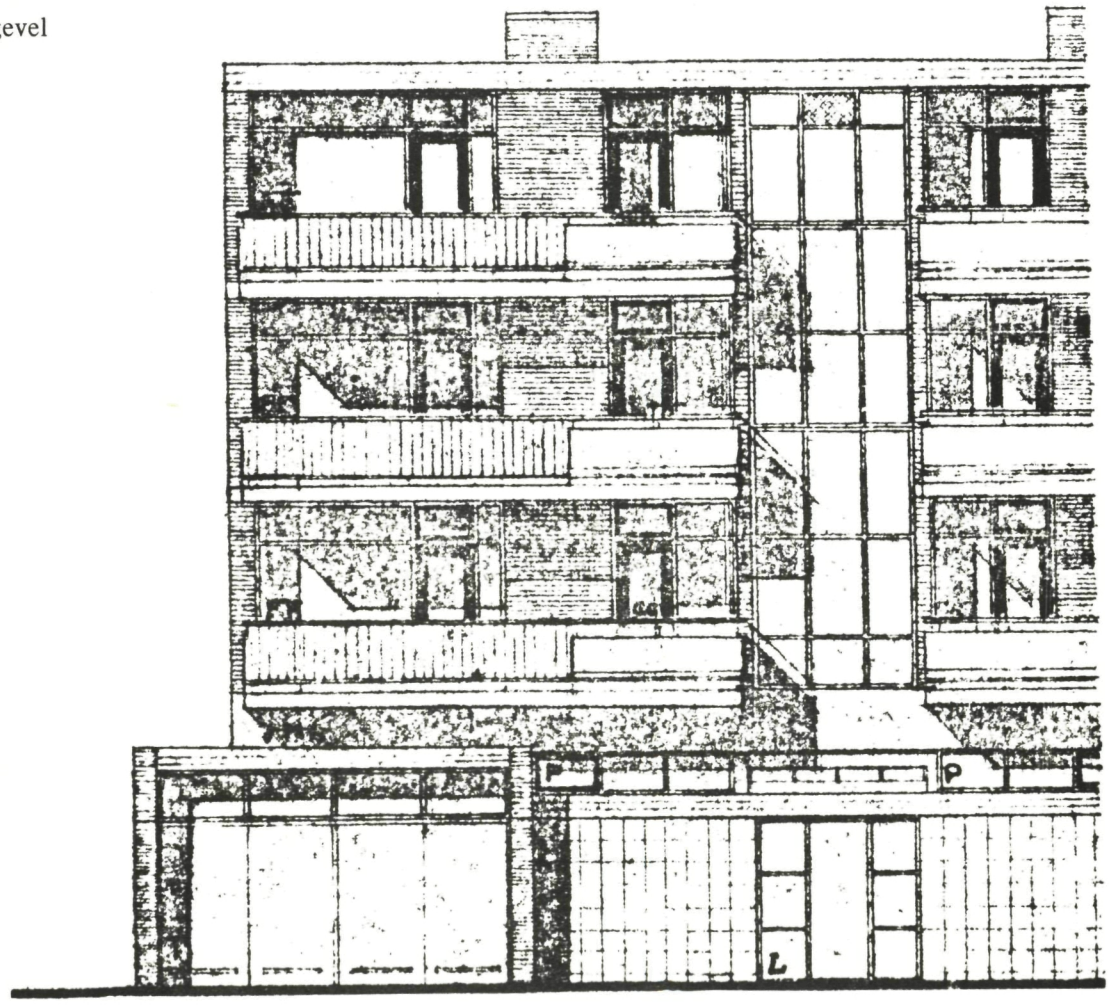
De auteur wenst zijn dank uit te brengen aan het Centre for Environmental Studies voor de financiële steun voor dit project, aan het College van Burgemeester en Wethouders van Leiden voor zijn toestemming dit onderzoek in Leiden te mogen verrichten, aan de andere leden van het onderzoeksteam voor de commentaren die zij op het eerste ontwerp van dit verslag hebben geleverd, alsmede aan diegenen die zich voor uitvoerige gesprekken over deze case ter beschikking hebben gesteld.

II. BESCHRIJVING VAN HET ONDERWERP

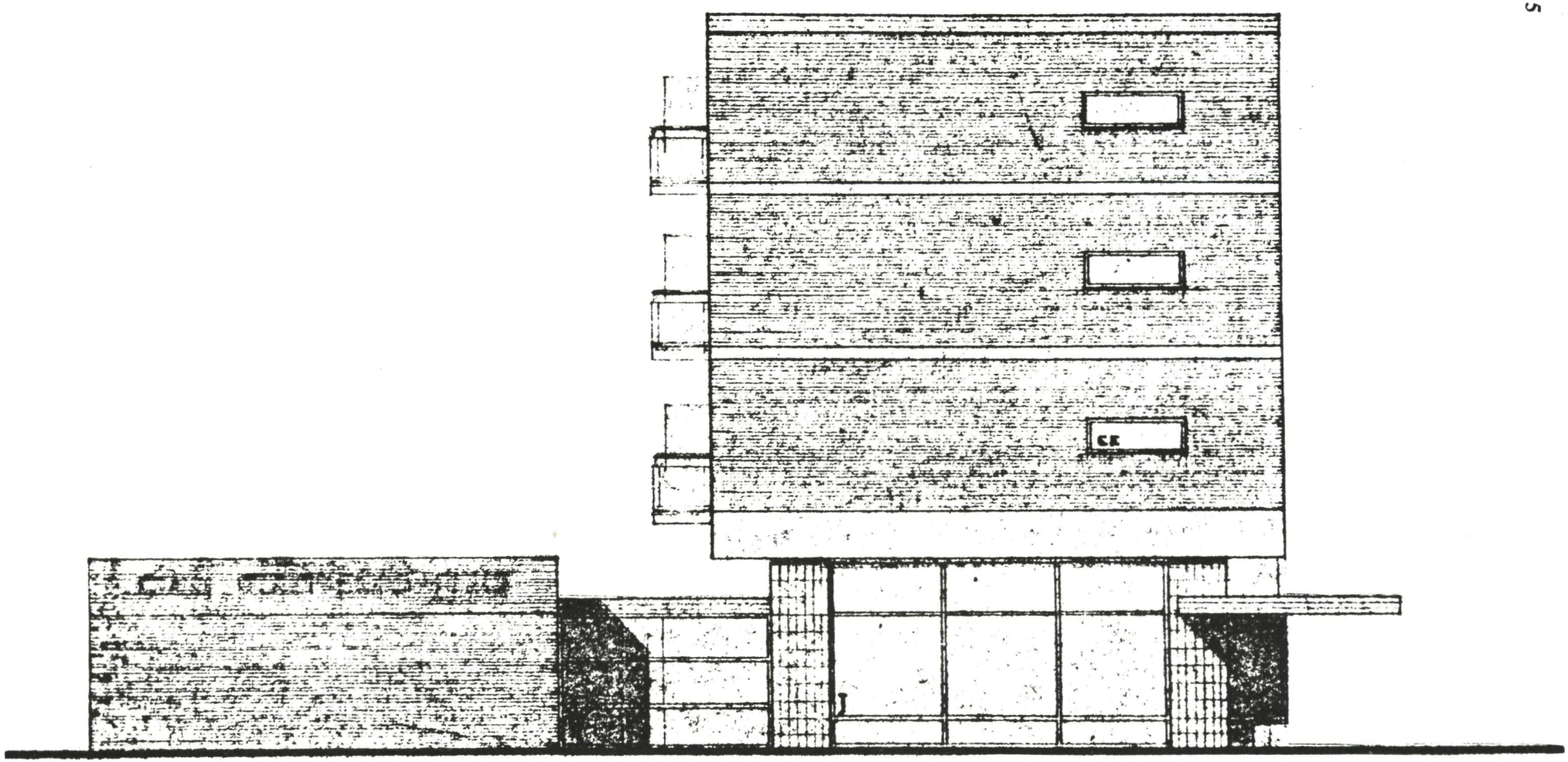
Het onderwerp van deze studie zijn 24 winkels met 72 bovenwoningen in drie woonlagen alsmede 24 garages gebouwd in drie blokken in Leiden ZW, Vijf Meiplein 2, 4, 6 t/m 192 (afb. 1 t/m 3). In de dossiers zijn deze als blokken 15, 16 en 17 beschreven. Met elkaar zijn zij plm 215 meter lang. Er zijn zogenaamde poorten tussen elk van twee blokken.
De woningen zijn 3-, 4- en 5-kamerflats met balkons (afb. 4) en worden als middenstandswoningen (in tegenstelling tot goedkopere zogenaamde arbeiderswoningen) beschreven.
De stijl en afwerking (stenen) zijn typisch voor de nederlandse woningbouw in de vijftiger jaren. Er is niet voorzien in liften en een centrale verwarming.
Dit gebouw ligt in een gebied, Leiden ZW genoemd (afb. 5). De bebouwing in Leiden ZW op het gebied van de zogenaamde Bos- en Gasthuispolder ontstond pas na de Tweede Wereldoorlog. Ten behoeve van deze uitbreiding werd er in 1948 een herzien uitbreidingsplan vastgesteld. Vanaf 1950 werd er jaarlijks tot en met 1954 een voorbereidingsbesluit ten behoeve van een nieuwe herziening genomen. Het ontwerp door het architectenbureau Verhagen, Kuiper, Gouwetor en De Ranitz was uiteindelijk in 1953 rond en werd met enkele wijzigingen door de raad als een partieel herzieningsplan in 1955 vastgesteld. Het onderhavige project past volkomen in dit plan. Het werd door architect E. F. Groosman, Oostplein 24b te Rotterdam (nu: Groosman Partners, Essenburgsingel 28, Rotterdam) samen met andere gebouwen als de zogenaamde fase 2 van het uitbreidingsplan Leiden ZW IV ontworpen (afb. 6). De belegger was de N. V. Nationaal Grondbezit, Alexanderstraat 26 te 's-Gravenhage. Doordat er bij deze onzekerheid bestond ten aanzien van de economische haalbaarheid van het hele winkelcentrum, omvattend 40 winkels, 104 woningen en 30 garages, dus de hele fase 2 van het bovengenoemde plan ZW IV, werd fase 2 in twee delen onderverdeeld, waarvan dit project deel I uitmaakt. De uitvoering in 1954 tot 1958 gebeurde overigens toch weer met het eveneens door Nationaal Grondbezit geëxploiteerde deel II (Bevrijdingsplein 1, 2, 3 t/m 48), ofwel blokken 18 en 19 in het bestek van architect Groosman). Gedurende de uitvoering werd het plan dan nog op enkele ondergeschikte punten gewijzigd, onder andere ten behoeve van de uitbreiding van de winkeloppervlakte van een hoekwinkel (winkel no. 24 voor de N. V. C. Jamin).
Het is tenslotte nog vermeldenswaard, dat de verdere uitbreiding van het winkelcentrum (blokken 20, enz. in het bestek) procedureel heel wat moeilijker verliep dan het nogal eenvoudige geval waarover wij het hier hebben. In hoeverre er sprake kan zijn van een algehele verandering in het optreden van overheden en/of andere participanten in het planningsproces, waardoor zich dergelijke moeilijkheden juist voordoen, zal echter pas in de vervolgstudies aan de orde kunnen komen.



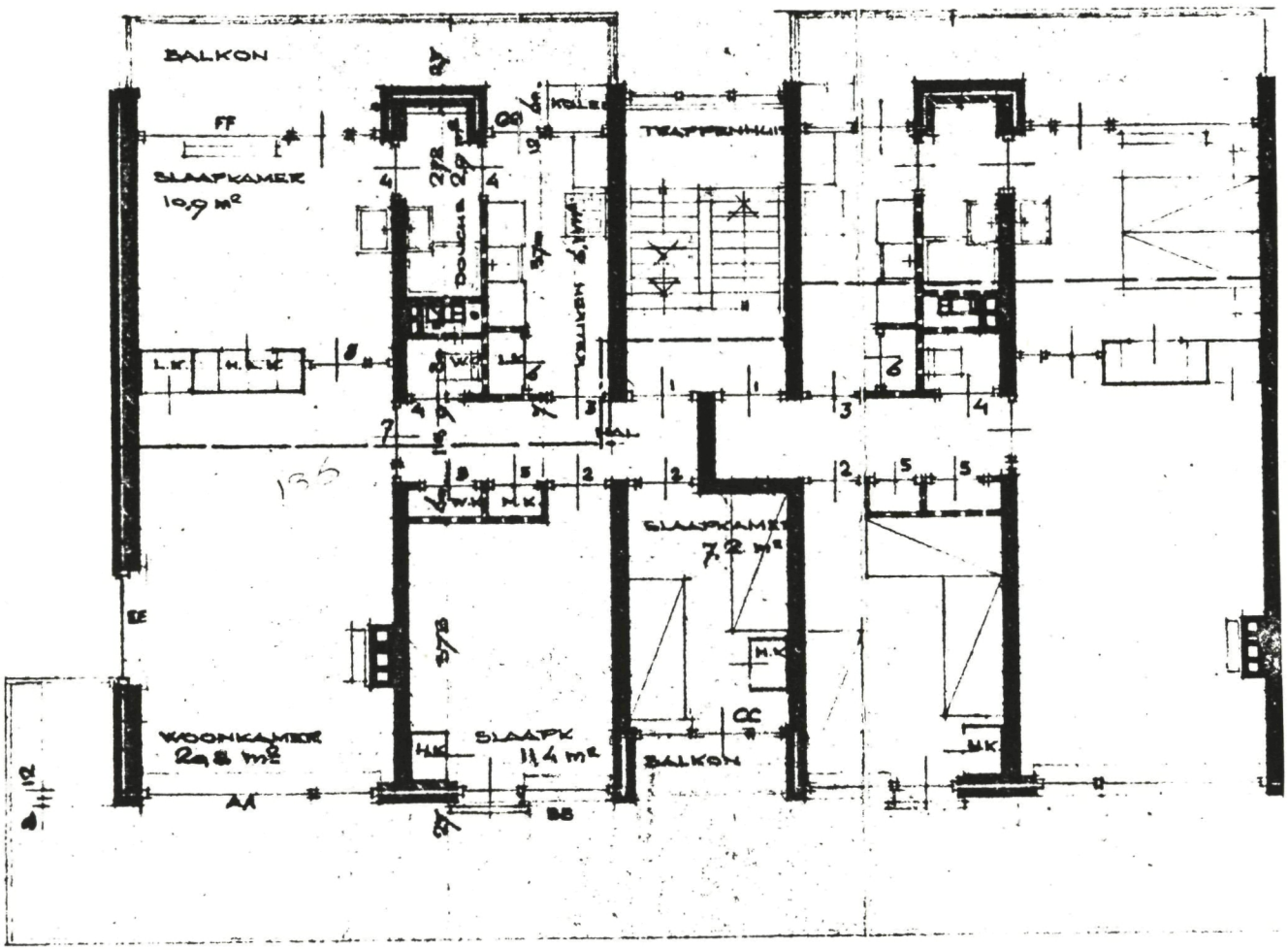
Afb. 1. Noordgevel



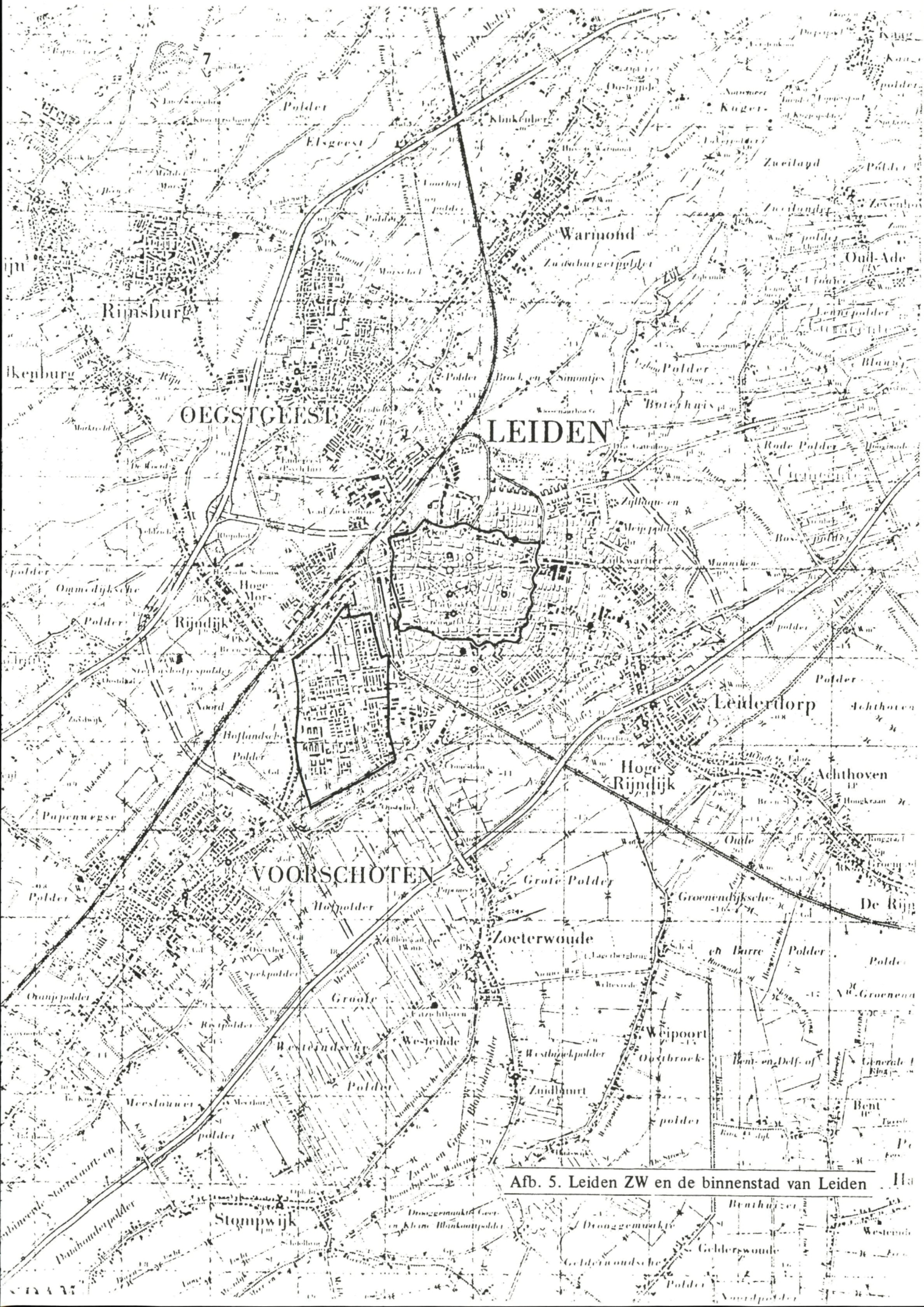
Afb. 2. Zuidgevel



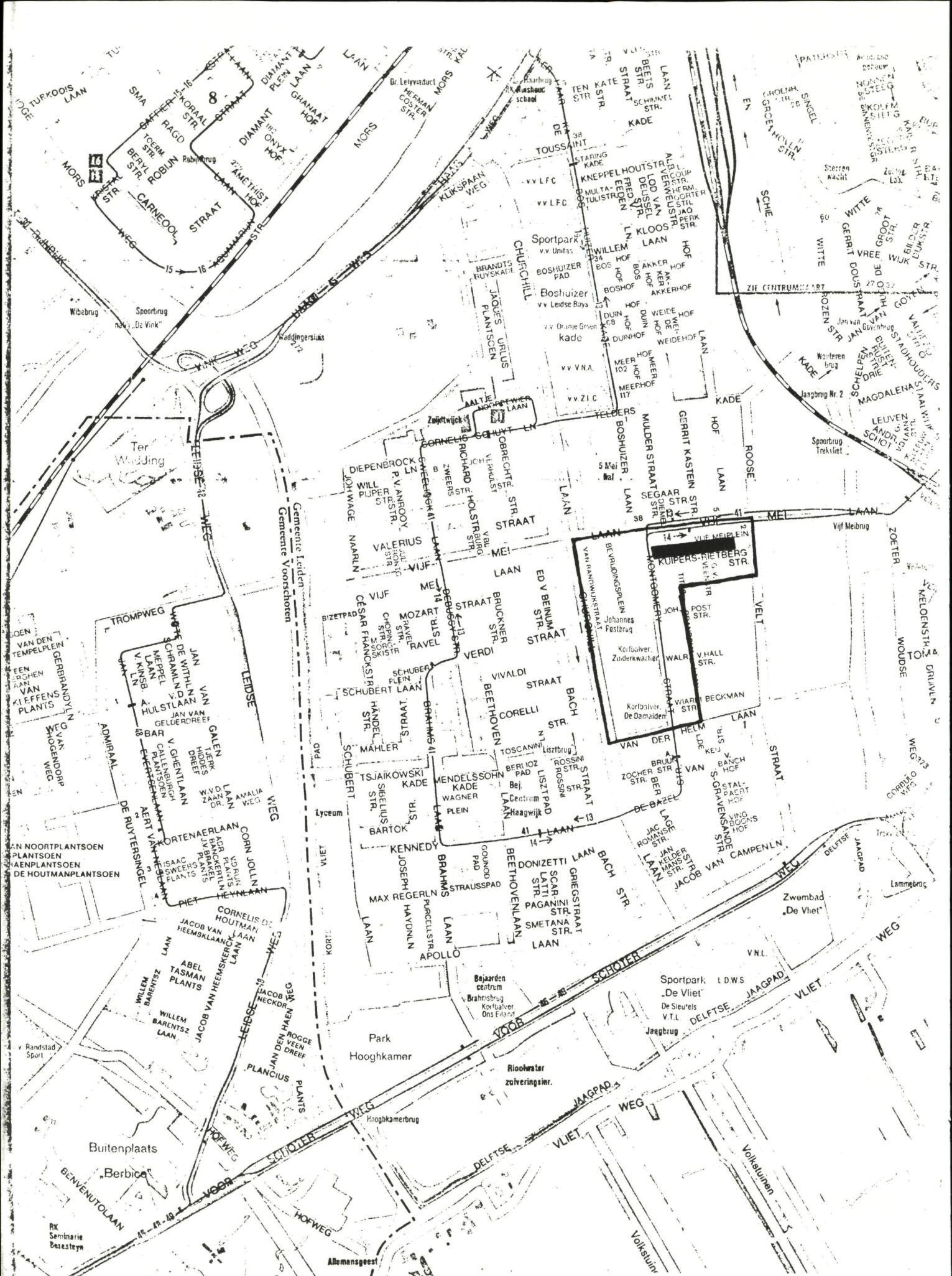
Afb. 3. Oostgevel



Afb. 4. Plattegrond 1 : 100



Afb. 5. Leiden ZW en de binnenstad van Leiden


Ter Wadding
Gemeente Leiden
Gemeente Voorschoten
Sportpark
Boshuizer
Park Hooghkamer
Buitenplaats „Berbice"
Sportpark „De Vliet"
Zwembad „De Vliet"
Bejaarden centrum
Rioolwater zuiveringsinr.
Hoogbkamerbrug
Jaagbrug
Lammebrug
Vijf Meibrug
Spoorbrug Trekvliet
Wibebrug
Spoorbrug
Waddingersluis
Zuiptwijk
Lyceum
Korfbalver. De Damaiden
Korfbalver. Zuiderkwartier
Korfbalver. Ons Eiland
Johannes Postbrug
Lisztbrug
Haagwijk
Centrum
Randstad Sport
RK Seminarie Beiesteyn
Allemansgeest
Volksluinen
Volksluin
Dr. Leyviaduct
Jaagbrug Nr. 2
Wouteren brug
Sterren wacht
Zeilsp. Lab.
ZIE CENTRUMKAART
VUIL MEI LAAN
VIJF MEIPLEIN
KUIPERS-HIETBERG STR.
BEVRUDINGSPLEIN
VAN RAIJNWUKSTRAAT
MONTGOMERY
JOH. POST STR.
V.HALL STR.
WIARDA BECKMAN STR.
VAN DER HELM LAAN
VAN DE VELT STRAAT
VAN BANCH HOF
VAN STALPAERT HOF
VING BOONS HOF
JACOB VAN CAMPEN LN
DE BAZEL
LAGE BER
ZOCHER STR.
BRUUN STR.
JAC. ROMANSE STR.
JAN KELDERMANS STR.
S-GRAVENSANDE STR.
TOSCANINI
BERLIOZ PAD
ROSSINI STR.
LISZT PAD
MENDELSSOHN KADE
WAGNER PLEIN
TSJAIKOWSKI KADE
SIBELIUS STR.
BARTOK
KENNEDY
BRAHMS
STRAUSSPAD
BEETHOVENLAAN
DONIZETTI
SCARLATTI STR.
PAGANINI STR.
SMETANA STR.
GRIEGSTRAAT
BACH STR.
GOUNOD PAD
MAX REGERLN
HAYDNLN
PURCELLSTR.
APOLLO
CORELLI
BEETHOVEN
VIVALDI
SCHUBERT LAAN
SCHUBERT
HÄNDEL STR.
MAHLER
BRAHMS
RAVEL
MOZART STR.
CÉSAR FRANCKSTR.
BIZETPAD
BRUCKNER STR.
ED V BENUM STRAAT
VERDI
CHOPIN STR.
SORGVLIETSTR.
SCHUBERT PLEIN
VALERIUS
VIJF MEI STRAAT
VIJF MEI LAAN
DIEPENBROCK LN
WILL PUPER STR.
P.V.ANROOY STR.
CORNELIS SCHUYT LN
RICHARD HOLSTRAAT
OBRECHTSTR.
ZWEERS STR.
VERHULST STR.
VARLBURG STR.
JOHWAGE
NAARLN
SEGAAR STR.
GERRIT KASTEIN LAAN
MULDER STRAAT
BOSHUIZER LAAN
TELDERS
ROOSE
KADE
HOF
BOSHOFLAAN
BOSHUIZER FAD
BOSHOF
AKKERHOF
DUINHOF
WEIDEHOF
MEERHOF
MEER HOF
DUIN HOF
WEIDE HOF
AKKER HOF
BOS HOF
CHURCHILL
JACQUES PLANTSOEN
URLUS
BRANDTS BUYSKADE
KLIKSPAAN WEG
TOUSSAINT
STARING KADE
KNEPPEL HOUTSTR.
MULTA-TULISTR.
FRED. EEDEN STR.
LOD VAN DEUSSEL
ALBL VERWEUSTR.
GOUP. STR.
HERM. MOORTER STRL
JAO PERK STR.
WILLEM KLOOS LAAN
TEN KATE STR.
SCHIMMEL STR.
BEETS STR.
GROENHOLLN STR.
GROEN
SINGEL
NONNEN STEEG
KOLEM STEEG
BINNENSINGEL
STILLE
WITTE
GERRIT DOUSTRAAT
GROOT STR.
BILDERDUIKSTR.
VREE
WIJK
DE HUIGE
ROZEN STR.
JAN VAN GOYENBRUG
STADHOUDERS LAAN
MAGDALENA
LEUVEN
ANDR. SCHOT
SCHELPEN
BUITEN-HOFSTR.
DRIE
VALKEN
GOYEN
ZOETER
WELOENSTR.
TOMA
DRUIVEN
WOUDSE
CORDULO WEG
DELFTSE JAAGPAD
VLIET
SCHOTER VOOR WEG
LEIDSE WEG
TROMPWEG
ADMIRAAL
DE RUYTERSINGEL
AERT VAN NESSEN
PIET HEYNLAAN
CORNELIS DE HOUTMAN LAAN
JACOB VAN HEEMSKERCK LAAN
ABEL TASMAN PLANTS
WILLEM BARENTSZ LAAN
JACOB VAN HEEMSKERCKLAAN
JACOB NECKDR.
JAN DEN HAEN WEG
ROGGEVEEN DREEF
PLANCIUS PLANTS
HOFWEG
BENVENUTOLAAN
KORTENAERLAAN
CORN JOLLN
ISAAC SWEERS PLANTS
JV BRAKEL PLANTS
ADR. BANCKERTLN
WORUN PLANTS
W.V.D. ZAAN DR.
AMALIA WEG
V. GHENTLAAN
CALLENBURGH PLANTSOEN
EVERTSEN LAAN
BAR
GALEN
LIEFK HIDDES DREEF
JAN VAN GELDERDREEF
A. HULSTLAAN
V.D. CHRAMLN
DE WITHLN
JAN VAN NEPPEL LAAN
V. KNSB. LN
VAN KIEFFENS PLANTS
GERBRANDYLN
VAN DEN TEMPELPLEIN
VAN HOGENDORP WEG
WEG
AN NOORTPLANTSOEN
PLANTSOEN
IAENPLANTSOEN
DE HOUTMANPLANTSOEN
TURKOOIS LAAN
SMA
GAFFER
KORAAL STR.
RAGD
TOERM STR.
BERYL STR.
ROBIJN
KRISTAL STR.
CARNEOOL STRAAT
DIAMANT PLEIN
GRANAAT HOF
DIAMANT
ONYX HOF
AMETHIST HOF
MORS
COSTER STR.
HERMAN
Robijnbrug
Haarbrug
Kleuterschool
TEN KATE STR.
DE
KADE
LAAN
WEG
STRAAT
PAD
KORTE
VLIET
SCHUBERT
SCHUYT LN
TELDERS
BOSHUIZER LAAN
MULDER STRAAT
GERRIT KASTEIN LAAN
ROOSE
HOF
KADE
LAAN
VIJF MEI LAAN
VIJF MEI STRAAT
VIJF MEI
ZOETER
WOUDSE
TOMA
DRUIVEN
WELOENSTR.
CORDULO WEG
DELFTSE JAAGPAD
VLIET
SCHOTER VOOR WEG
LEIDSE WEG
JAAGPAD
WEG
Volksluinen
Volksluin
HOFWEG
KADE
BENVENUTOLAAN
JACOB VAN CAMPEN LN
DE BAZEL
VAN DER HELM LAAN
VAN DE VELT STRAAT
VAN BANCH HOF
VAN STALPAERT HOF
VING BOONS HOF
S-GRAVENSANDE STR.
JAN KELDERMANS STR.
JAC. ROMANSE STR.
BRUUN STR.
ZOCHER STR.
BER
LAGE
DE BAZEL
JACOB VAN CAMPEN LN

III. GESCHIEDENIS VAN DE CASE

(Voor een beknopt overzicht: zie afbeelding 7.)

3.1. VOORGESCHIEDENIS

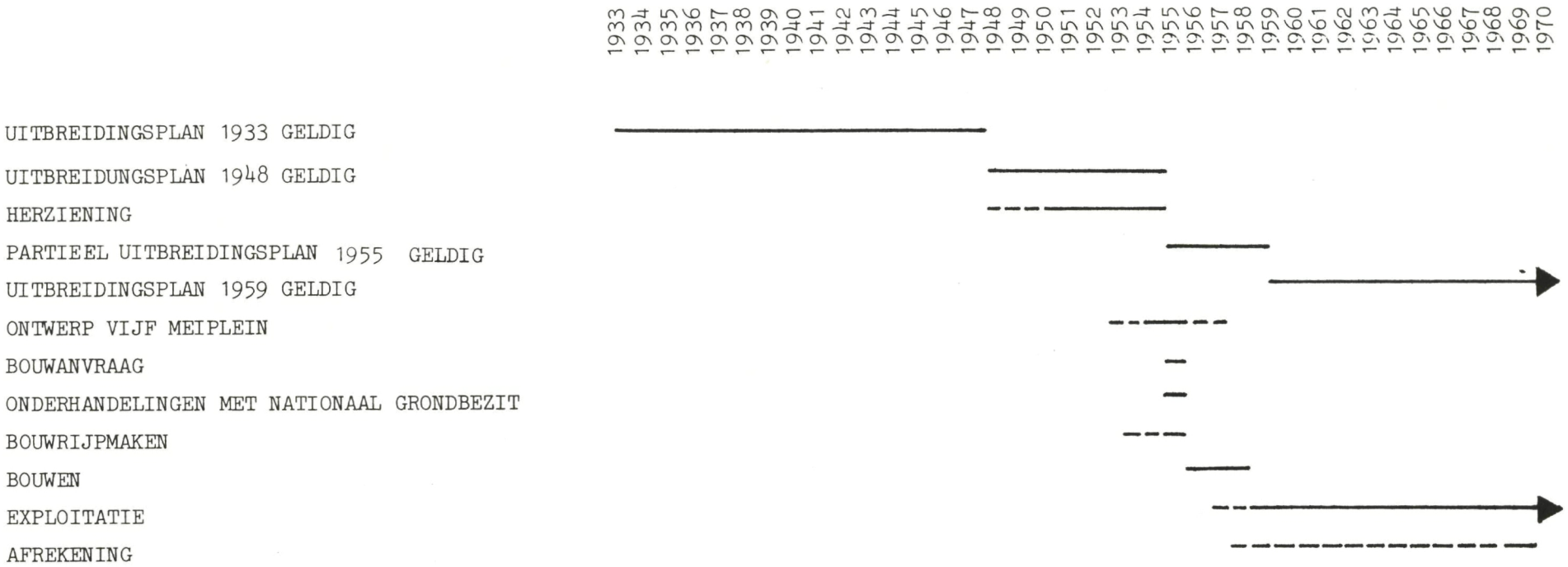
Onder de voorgeschiedenis wordt hier gerekend: het verwerven van de grond door de gemeente en het vaststellen van het uitbreidingsplan waarbinnen het onderhavige project tot uitvoering kwam.
Samen met de intrekking van het uitbreidingsplan van 1933 en de vaststelling van het uitbreidingsplan Leiden ZW op 26-1-1948 besloot de gemeenteraad van Leiden tot onteigening van de grond in de Bos- en Gasthuispolder, waarop het onderhavige project zou komen te staan. Dit gebeurde door middel van vaststelling van een onteigeningsplan, waarmee de eerste stap was gezet ter uitvoering van dit uitbreidingsplan en vervolgens het winkelcentrum Vijf Meiplein. Het lijkt zinvol dit tijdstip als het begin van deze case te bezien.

Het uitbreidingsplan van 1948 voorzag al in een bebouwing op het gebied van het huidige Vijf Meiplein, welke aan het later uitgevoerde winkelcentrum herinnert (afb. 8). De uitvoering van dit plan kwam echter slechts slepend op gang. Er waren nog onopgeloste problemen ten aanzien van de toegang tot Leiden ZW, die G.S. aanleiding hadden gegeven, al bij de goedkeuring van het uitbreidingsplan de herziening ervan binnen één jaar te eisen. [2]) Deze moesten worden opgelost voordat men in 1950 tot uitvoering van de eerste 500 woningen overging op basis van de Wederopbouwwet. Daarenboven bestond er ook aanzienlijke onzekerheid ten aanzien van het tracé van de rijksweg 4b, welke volgens het Rijkswegenplan 1938 door de wijk zou gaan. [3]) Op voorstel van B & W nam de Raad dus eind 1950 een zogenaamd voorbereidingsbesluit ter herziening van het uitbreidingsplan. De daarmee verbonden werkzaamheden duurden ten aanzien van het grootste gedeelte van Leiden ZW, het Vijf Meiplein inbegrepen, tot de vaststelling van het herzieningsplan in 1955, waarbij jaarlijks opnieuw een voorbereidingsbesluit genomen werd. (Voor andere delen duurde de herziening tot 1959.)
Het ontwerp werd door het bureau Verhagen, Kuyper, Gouwetor en De Ranitz gedaan, welk bureau ook als architecten voor bovengenoemde woningen optrad. [4]) Doordat een voorbereidingsbesluit aan B & W de bevoegdheid geeft bij het verlenen van bouwvergunningen op het in uitwerking zijnde plan te anticiperen, werd de bouw van laatstgenoemde woningen door het ontbreken van een herzien plan niet verder belemmerd. Aangezien

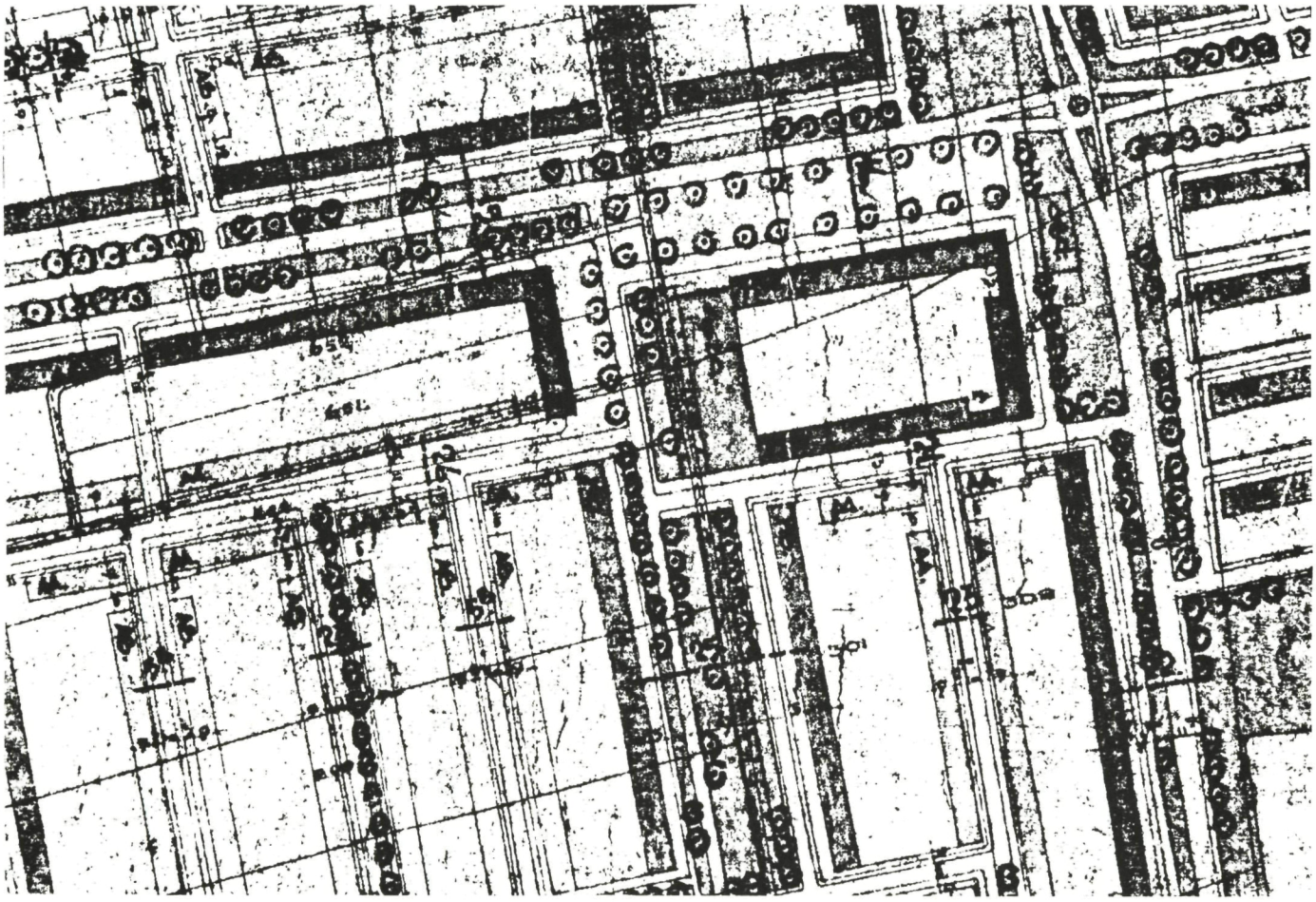
[2]) De eis om een plan binnen een bepaald tijdsbestek op bepaalde punten te wijzigen, wordt door de provincies vaker als een alternatief voor afkeuring van het plan in zijn geheel beschouwd. Het laatste lijkt soms namelijk ongewenst, onder andere omdat er misschien al werken in uitvoering zijn, waarop het plan betrekking heeft. G. S. is overigens wettelijk in staat een dergelijke eis te stellen. Zij kunnen zelfs het plan in zijn geheel overnemen en in plaats van de gemeente uitwerken (zie hoofdstuk V). Dit gebeurt soms in kleine gemeenten. Volgens één deskundige gebeurde het ook een enkele keer in Den Haag. Deze gevallen zijn echter meer uitzondering dan regel.

[3]) De uitbreidingsplannen die na de bevrijding voor de grote gemeenten voorbereid werden, waren hoofdzakelijk bepaald door grote, aan het Rijkswegenplan 1938 aanhakende verkeersstructuren. Tevens werd de positie van Leiden bepaald door haar gunstige ligging in de Randstad, en door de noodzaak van een fundamentele vernieuwing van de universiteit, waarvoor een oplossing ten westen van Leiden gezocht werd.

[4]) Het was toentertijd zelfs bij de meeste grote gemeenten gebruikelijk, dergelijke werkzaamheden door particuliere bureaux te laten verrichten. Er ontstond een soort vaste relatie tussen hen en de gemeenten. Hun rol werd vaak op een kenmerkende manier beschreven als stedebouwkundige supervisors. Zoals uit de dossiers blijkt, omvatte deze ook het zelfstandig opnemen van contact met de provincie en was dus uiterst belangrijk. In het bijzonder in de grote gemeenten ging de invloed van adviseurs sindsdien echter achteruit. Leiden bijvoorbeeld bouwde aan het eind van de vijftiger jaren zijn eigen stedebouwkundige dienst uit.



Afb. 7. Overzicht van de geschiedenis van de case.



Afb. 8. Het uitbreidingsplan van 1948.

de kosten van de bouwrijpe grond in Leiden zeer hoog leken, meende men overigens reeds bij deze eerste projecten tot etagebouw te moeten overgaan. Het nieuwe, in 1953 aan de gemeente aangeboden ontwerp legde dus ook de klemtoon op deze, toen als modern beschouwde bouwvorm. Daarbij speelde, gezien de woningnood, ook de wens een rol tot een rationelere bouwwijze over te gaan, waardoor weer etagebouw gewenst leek.

Het ontwerp voorzag alleen in woningbouw alsmede enkele incidentele voorzieningen, maar geen kantoren en dergelijke, waaraan overigens in Leiden weinig behoefte bestond. Tevens voorzag het ook in een als voetgangerspromenade ontworpen winkelcentrum langs de Vijf Meilaan, die voorts de wijktoegangsweg zou worden (afb. 9). Daarnaast stelde men nog kleinere centra voor.

Achteraf gezien beschreef een van de participanten de manier van aanpak van deze herziening als typisch architectonisch, dat wil zeggen het vormgevingsvraagstuk prevaleerde. Inzicht in bijvoorbeeld de detailhandelsbehoefte, waarop dit plan voor het winkelcentrum stoelde, was volgens deze gebrekkig, hetgeen de daarop volgende gebeurtenissen gedeeltelijk verklaart.
De directeur der gemeentewerken leverde op dit plan commentaar door een zogenaamd rapport aan B & W uit te brengen, waarbij blijk werd gegeven van intensieve contacten tussen hem en de adviseurs. De directeur kon namelijk B & W al vantevoren kenbaar maken dat de ontwerpers zich met zijn suggesties hadden verenigd. In het daarop volgende overleg tussen de wethouder en topambtenaren kwam voor het eerst de vraag van de hoeveelheid winkels in het winkelcentrum naar voren. De wethouder was ongerust over het grote aantal winkels en vroeg zich af, of niet het oordeel van de middenstandsorganisaties zou moeten worden gevraagd, en of de oppervlakte van het winkelcentrum vanuit stedebouwkundige overwegingen niet te groot was. Ten aanzien van de winkels werd hij echter door de directeur geadviseerd, dat deze gehandhaafd zouden kunnen blijven. Niettemin deelden B & W aan de directeur via de gemeentesecretarie, afdeling Openbare Werken, in mei 1954 nog eens mede, dat zij het totale aantal winkels in het plan aan de hoge kant en overigens ook de uitbreiding van het aantal middenstandswoningen in Leiden ZW wenselijk achtten.

In 1954 schakelde zich de provinciale overheid in. Er vond in het Leidse stadhuis een bespreking plaats met leden van G.S., waarna de termijn voor de herziening van het uitbreidingsplan tot februari 1955 werd verlengd. Tevens opperde de provincie een partieel herzieningsplan als een oplossing voor de onzekerheid omtrent rijksweg 4b. Kort daarna vroeg G.S. schriftelijk, dat het ontwerpplan "na de daaromtrent nog gewenst geachte bespreking met de rijks- en provinciale waterstaat en de PPD zo spoedig mogelijk aan de Commissie van Advies voor de Uitbreidingsplannen ter voorlopige beoordeling wordt toegezonden".

Vanaf dit tijdstip ontwikkelde zich een touwtrekken om de vraag van een partiële herziening, waarbij er misverstand bestond ten aanzien van het gebied waarop volgens de provincie het partieel herzieningsplan betrekking zou moeten hebben. De directeur, in zijn rapport, waarmee hij het uitbreidingsplan aan B & W aanbood, was bijvoorbeeld bang, dat gedeeltes waarvoor overeenkomstig het voorontwerp al opdrachten tot bouwrijp maken verstrekt waren, buiten het herzieningsplan zouden blijven. Daarenboven beschouwde hij het ontwerp ook als "een organisch geheel, opgezet aan de hand van het daarvoor gemaakte survey". Hij raadde wijzigingen dus af.

B & W en de Raad verenigden zich met deze opvatting en boden het ontwerp ongewijzigd aan de Commissie van Advies voor Uitbreidingsplannen aan. Tegelijkertijd deelde B & W aan G.S. mede, dat ze de suggestie om slechts tot een partiële herziening over te gaan, niet konden overnemen.

Eind 1954 kwam de Commissie van Advies met de mededeling dat rijksweg 4b in verband met het volbouwen van de Haagse agglomeratie en de daarmee verbonden noodzaak tot een krachtige ontwikkeling van Leiden verder ten zuiden zou komen te liggen dan voorzien. Zij stelde voor onmiddellijk tot vaststelling van een partieel uitbreidingsplan voor de bij deze wijziging niet betrokken gebieden over te gaan, en de rest overeenkomstig de nu ontstane situatie te herzien. In hun reactie daarop in januari 1955 stemden B & W in beginsel met dit voorstel in, maar stelden tegelijkertijd voor, het gebied van het partieel uitbreidingsplan toch te vergroten. Tegelijkertijd vroegen B & W de directeur voor 1 maart een nieuwe plankaart te leveren. In zijn antwoord daarop kondigde de directeur de plannen van architect Groosman aan en stelde voor de wijzigingen pas na de voltooiing daarvan op de plankaart op te nemen.
In april 1955 werd het herziene uitbreidingsplan Leiden ZW ter visie gelegd. Overigens was daarmee de door G.S. gestelde termijn voor de herziening van het uitbreidingsplan afgelopen. Niemand bleek zich echter daarover ongerust te maken. Op 31 mei stelden B & W aan de gemeenteraad de wijziging van het uitbreidingsplan Leiden ZW voor. Gedurende de voorgeschreven termijn voor het ter inzage leggen waren geen bezwaren daartegen ingediend. De gemeenteraad stelde het herziene uitbreidingsplan Leiden ZW vervolgens op 6 juni 1955 vast. Het herziene plan lag nog eens ter inzage in het stadhuis en werd in de lokale pers aangekondigd. Het werd door G.S. op 1 november 1955 goedgekeurd.

Alvorens de voorgeschiedenis van de case af te ronden, dient nog vermeld te worden dat de gemeenteraad zich al op 16-5-1955 met verlegging van het tracé van rijksweg 4b verenigde en B & W de directeur vroegen, de herziening van het overige gedeelte van het uitbreidingsplan ter hand te nemen. De directeur bracht onmiddellijk een rapport ten aanzien van deze herziening uit, dat vijf dagen later door de Commissie Openbare Werken werd goedgekeurd. Vier dagen later besloten B & W, een voorstel aan de Raad overeenkomstig het rapport van de directeur te doen. Het zal uit een vervolgstudie moeten blijken, waarom de herziening uiteindelijk pas in 1959 werd afgerond.

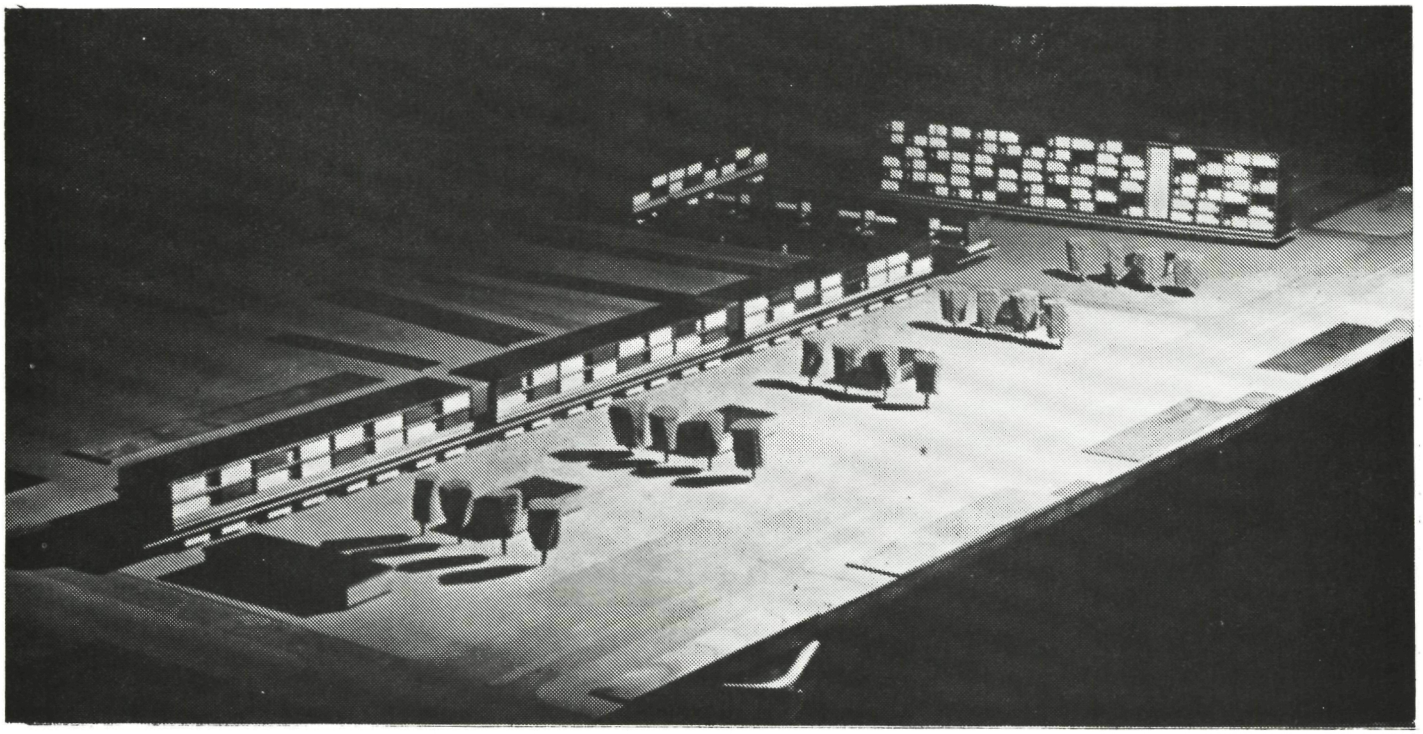
3.2. HET BESLUIT OM TOT UITVOERING VAN HET WINKELCENTRUM OVER TE GAAN

Zoals eerder vermeld, voorzag het door de adviseurs ontworpen plan al in een winkelcentrum. Het was echter niet dit bureau, maar architect Groosman die het ontwerp voor het winkelcentrum verzorgde. Laatstgenoemde had in samenwerking met de firma Muys en De Winter de woningwetwoningen ten zuiden van het huidige winkelcentrum met behulp van het zogenaamde MUWI-systeem gebouwd. [5])
In verband met het winkelcentrum komen wij de naam van Groosman voor het eerst in een verslag van een B & W-vergadering in 1954 tegen. Hij wordt beschreven als een architect die een plan ontwerpt voor het winkelcentrum in ZW. Uit de dossiers is niet te achterhalen wanneer en van wie hij de opdracht kreeg dit te doen. Zoals zou blijken, stelde de Raad pas later voor dit plan geld beschikbaar.
Uit gesprekken bleek echter dat het project zijn oorsprong had gevonden in informele contacten tussen de wethouder en de architect. Eerstgenoemde, een toentertijd invloedrijke PvdA-politicus, toonde grote belangstelling voor het winkelcentrum Leiden ZW, dat hij overigens van plan was door de gemeente – wellicht door middel van een stichting –

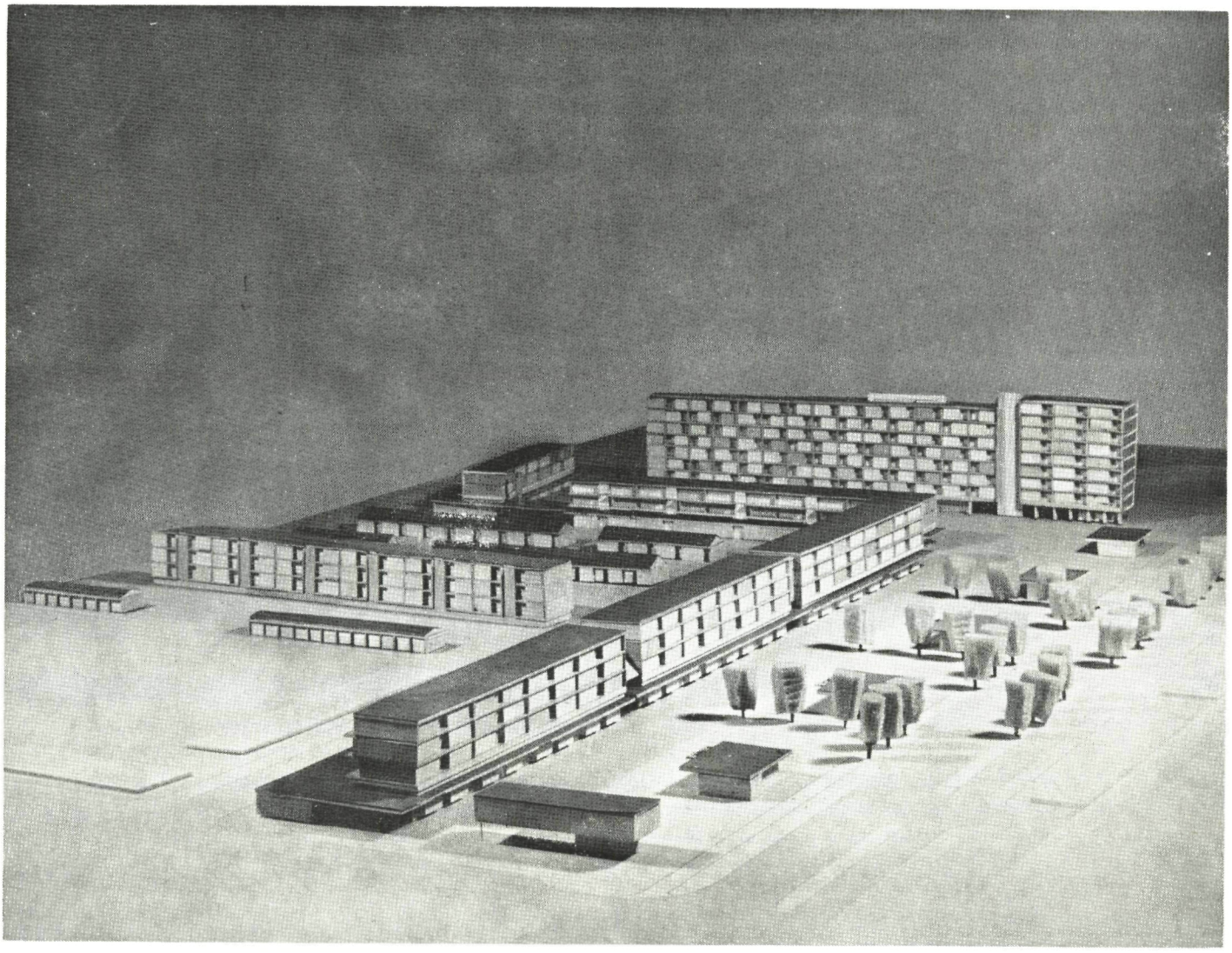
[5]) Groosman staat bekend om zijn nauwe samenwerking met aannemers, in het bijzonder met Muys en De Winter. Zelf een aannemerszoon, toont hij bijzonder veel belangstelling voor de technische en de uitvoeringskant van het ontwerpen. Het MUWI-systeem werd ook door hem mede ontwikkeld, waardoor een nauwe samenwerking met deze aannemer wellicht voor de hand ligt. Er bestaan echter geen formele banden tussen de architect en de aannemer.

Afb. 9. Het ontwerp van 1953.

Afb. 10. Het uitbreidingsplan van 1955.



Afb. 11. Het eerste ontwerp, met twee woonlagen boven de winkels



Afb. 12. Maquettefoto van het Vijf Meiplein (Uit: Nationaal Grondbezit, Jaarverslag 1955).

752201

te laten exploiteren. [6]) Groosman maakte dus tekeningen en maquettes voor de wethouder, die deze in de gemeente inbracht. [7]) Vanaf dit tijdstip werkte de architect ten aanzien van het winkelcentrum nauw met de dienst samen. Gedurende een bespreking in januari 1955 kreeg het project dan zijn huidige vorm. Het was ook dit ontwerp voor fase 2 van het plan Leiden ZW IV, waaraan de directeur der Gemeentewerken in zijn eerder aangehaalde rapport refereerde. Nadat Groosman zijn plannen omtrent maart 1955 bij de dienst had gediend, werden zij uiteindelijk inderdaad onveranderd in het uitbreidingsplan opgenomen (afb. 10 ; voor maquettefoto's van het eerste project, met twee woonlagen boven de winkels, en het uitgevoerde project, zie afb. 11 en 12).
Na de vaststelling van het herziene uitbreidingsplan (welks goedkeuring door G.S. echter nog vereist was) stelden B & W aan de Raad voor, tot de bouw van fase 2 van het plan Leiden ZW over te gaan. Het voornemen bestond nog altijd, de exploitatie in eigen hand te te houden, maar B & W zegden nader onderzoek ten aanzien van de mogelijkheden inzake exploitatie en verkoop door derden toe. Er werd ook geld voor de voorbereiding van de plannen aangevraagd. De raadsvergadering nam vervolgens het besluit deze voorstellen te aanvaarden. De kredieten werden door G.S. op 11-10-1955 goedgekeurd.
Daarmee kwam het project Vijf Meiplein officieel op gang. Zoals zal blijken, werden er echter al eerder, te weten onmiddellijk na het raadsbesluit, door de gemeente maatregelen genomen om dit project te bevorderen.

3.3. DE GEMEENTE BEREIDT HET VIJF MEIPLEIN VOOR

Zoals gezegd, de voorbereiding van het onderhavige project ging nu vlot. Ruim een week na het raadsbesluit om fase 2 aan te pakken, stuurde de (plaatsvervangend) directeur der gemeentewerken aan B & W een plan voor het bouwrijp maken van terreinen ten behoeve van de fasen 2 en 3 van Leiden ZW IV, alsmede andere terreinen en vroeg om een krediet groot *f* 1.600.000,--. Binnen 3 weken besloten B & W op basis van dit rapport en behoudens het advies van de Commissie Openbare Werken en van de Commissie voor de Financiën, de gemeenteraad voor te stellen kredieten beschikbaar te stellen voor het bouwrijp maken. Twee weken later behandelde de Commissie Openbare Werken het rapport en vroeg om verdere toelichtingen, welke door de directeur in augustus verstrekt werden.
Nog voor het einde van de maand ging de raadsvergadering met de voorstellen van B & W accoord, zodat nu de kredieten voor het bouwrijp maken beschikbaar waren.
Bouwrijp maken omvatte riolerings-, ophogings- en bestratingswerken. Deze werden voor het hele winkelcentrum en drie andere kleine terreinen in de buurt gemeenschappelijk gedaan. Gedurende deze werkzaamheden kwam de gemeente ook nog met twee andere openbare lichamen in aanraking, te weten het bestuur van de Bos- en Gasthuispolder en de Dijkgraaf en Hoogheemraden van Rijnland. Eerstgenoemde moest om vergunning tot slootdempingen en vergravingen worden gevraagd, terwijl het Hoogheemraadschap zich over de aanvraag ten behoeve van de aanleg van riolen en het graven van sloten moest buigen. Overigens werden deze vergunningen pas achteraf aangevraagd.

[6]) Menig deskundige, die het eerste verslag had gelezen, vond dit moeilijk te begrijpen. Niettemin bevestigden veel gesprekspartners, dat de wethouder inderdaad in deze richting zat te denken. Als verklaring bood men zijn politieke achtergrond alsmede het gebrek aan ervaring aan, die toentertijd ten aanzien van dergelijke projecten heerste. Overigens maakte een van de gesprekspartners de auteur erop attent, dat de onder financiën beschreven manier waarop de bouwkosten door de gemeente berekend werden, op Woningwetwoningen duidt. Dit bevestigt de opzet om zelf te exploiteren.

[7]) Als verklaring voor het gedrag van de architect werden zijn sympathieën voor de PvdA aangeboden. Het ligt echter voor de hand, dat de architect tevens ook de opdracht voor het winkelcentrum zou kunnen hebben verwacht. Daarenboven is het overigens over het algemeen niet ongebruikelijk dat architecten voor eigen risico plannen ontwerpen in de hoop, daardoor opdrachten los te krijgen.

Andere instellingen die bij het bouwrijp maken in ruime zin een rol gingen spelen waren de Stedelijke Fabriek van Gas en Elektriciteit (afd. elektriciteit, straatverlichting en gas), het Staatsbedrijf der PTT (telefoondistrict 's-Gravenhage en afd. radiodistributie) en de N. V. Leidse Duinwatermaatschappij. Deze werden door de directeur der Gemeentewerken ingeschakeld. Enkele van al deze werkzaamheden waren overigens al eerder – te weten in verband met de Woningwetwoningen ten zuiden van het winkelcentrum – verricht.

Tegelijk met deze maatregelen ten behoeve van het bouwrijp maken dienden B & W een premie-aanvrage in bij de Minister voor Wederopbouw en Volkshuisvesting (via de Directie van de Wederopbouw en Volkshuisvesting voor de Provincie Zuid Holland).

Als laatste initiatief verzocht de directeur de architect namens de wethouder, een prijsopgave door de Fa. Muys en De Winter voor fase 1 en 2 te verkrijgen, fase 3 uit te werken en "voor elke fase afzonderlijk zo spoedig mogelijk een bouwvergunning door U bij het College van B & W aan te vragen". [8]) Ten behoeve van fase 2 was dit verzoek al een dag eerder door de architect ingediend, waarbij bouwkosten van *f* 2.600.000,-- genoemd werden. Het laatste wekt de suggestie dat er over deze vraag alweer vantevoren informeel overleg plaats gevonden had.

3.4. HET IN ZEE GAAN MET DE N. V. NATIONAAL GRONDBEZIT

Zoals gezegd bestonden er bij de wethouder plannen om op een of andere manier de exploitatie van het winkelcentrum in eigen hand te houden. Het is niet bekend waarom de gemeente uiteindelijk de voorkeur gaf aan het in zee gaan met een belegger. Vermoedelijk kwamen enkele factoren aan bod, die in de gesprekken naar aanleiding van het eerste verslag van deze case genoemd werden: het is inderdaad niet gebruikelijk voor een gemeente zich met de exploitatie van winkelpanden te bemoeien; het ontbreekt haar aan de voor een dergelijke exploitatie noodzakelijke expertise; het risico, dat een althans aanwezig exploitatietekort ten koste van de gemeentebegroting zou gaan is te groot en zou misschien ook van hoger hand afgewezen worden, enz. Daarenboven hadden zich ook enkele raadsleden uit de rechterhoek tegen deze opzet verzet.

Hoe dan ook, men stapte af van het plan zelf te gaan exploiteren. Het is echter niet duidelijk, hoe Nationaal Grondbezit op het toneel verscheen. Gedurende de gesprekken werden er drie verklaringen aangeboden. Ten eerste suggereerde men, dat de architect met de directeur van Nationaal Grondbezit bekend was. Dit lijkt echter niet de manier waarop de informatie naar Nationaal Grondbezit was doorgegeven. Immers, zoals zou blijken wenste Nationaal Grondbezit haar dochteronderneming 'Panagro' met de uitvoering te belasten. De relaties tussen architect Groosman en Muys en De Winter in aanmerking genomen, [9]) lijkt het dus onwaarschijnlijk dat eerstgenoemde het initiatief zou hebben genomen om

[8]) Dit geeft aanleiding tot de vraag naar de bij bouwvoornemens van de gemeente zelf gehanteerde procedure ten aanzien van de bouwvergunning. Immers, toen bestond nog het plan om de exploitatie in eigen hand te houden. Naar ons weten was het echter tot ongeveer 1960 niet gebruikelijk dat gemeenten ten behoeve van zichzelf bouwvergunningen verlaanden. Dit zou immers betekend hebben, dat Bouw- en Woningtoezicht in bepaalde opzichten controle zou hebben uitgeoefend op een veel grotere dienst met veel meer prestige, te weten Volkshuisvesting, hetgeen niet realistisch leek. Ook stond de rechtszekerheid nog niet voorop zoals vandaag. Het bouwvergunningenstelsel werd eerder gezien als een middel om controle uit te oefenen op particulieren, zodat het niet zinvol leek om het ook op bouwvoornemens, uitgevoerd door de gemeenten, toe te passen. Pas sedert 1966 zijn gemeenten verplicht, onder andere vanwege de bescherming van rechten van omwoners en binnen het kader van pogingen tot meer openbaarheid in het bestuur, ook ten behoeve van zichzelf bouwvergunningen te verlenen.
Niettemin was het zelfs in deze tijd onwettig bouwwerken zonder bouwvergunning te verrichten. Terwijl andere gemeenten zich daarvan misschien iets minder aantrokken, koos Leiden kennelijk de uitweg, de architect te vragen de bouwvergunning ten behoeve van zichzelf aan te vragen. Omdat een bouwvergunning aan het object gebonden is, is deze naderhand overdraagbaar.

[9]) Zie voetnoot 5.

Nationaal Grondbezit in te schakelen.
Het alternatief voor deze verklaring is als volgt: door een gesprekspartner werd een raadslid aangewezen, die toentertijd met Nationaal Grondbezit nauwe betrekkingen had. Het zal nauwelijks verbazen dat hij uit die hoek kwam, waaruit tevens kritiek werd geleverd op het plan om de exploitatie in eigen hand te houden.
Deze verklaring is niet denkbeeldig. Nationaal Grondbezit werkt met zogenaamde plaatselijke vertegenwoordigers, die onder andere tot taak hebben, de vennootschap op nieuwe projecten attent te maken. Het is dus heel goed mogelijk dat bovengenoemd raadslid deze vertegenwoordiger was. Tevens is het ook nog denkbaar, dat een vertegenwoordiger buiten de Raad van het project heeft kunnen horen. Het werd immers onder andere ook met de Middenstandscentrale bediscussieerd, en al gauw begonnen van overal brieven van hen te komen, die als gegadigden in aanmerking wilden komen. Het project was derhalve ter plaatse goed bekend.
De dossiers vermelden de eerste contacten tussen de gemeente en Nationaal Grondbezit voor februari 1956. Op het eerste gezicht zou bij deze en volgende onderhandelingen de grondprijs het meest belangrijke onderwerp van onderhandeling moeten zijn geweest. Immers, de transactie tussen de twee omvatte primair de verkoop van de grond waarop het project zou komen te staan. Zoals uit de uiteenzetting ten aanzien van de financiering van dit project zal blijken, laat echter het principe van een sluitende exploitatierekening, waarop de berekening van de door een gemeente ingebrachte grond stoelt, [10]) weinig ruimte voor onderhandeling over de grondprijs.
Zo zou het tenminste voor een buitenstaander moeten lijken. In de praktijk bestaan er bepaalde mogelijkheden tot interne verschuivingen, waardoor de grondprijs door de gemeente gemanipuleerd kan worden. In beperkte mate kwam dit bij dit winkelcentrum aan bod. Al in 1955 had de wethouder zich namelijk bezorgd gemaakt over de grondkosten en om nieuwe berekeningen gevraagd. Door de kosten voor 10 kleinere winkels en voor de woningen in de vierde woonlaag te verlagen, werd volgens een ongedateerde en ongesigneerde nota in de dossiers toen de grondprijs van *f* 487.000,-- volgens de exploitatieopzet tot een minimum van *f* 433,000,-- teruggebracht. [11]) Dit moet de basis hebben gevormd voor contacten tussen de gemeente en Nationaal Grondbezit in februari 1956. Immers, in het uiteindelijke voorstel, gedaan door Nationaal Grondbezit in april 1956, werd aan deze bespreking en aan de definitieve vaststelling van de grondprijs op *f* 440.000,-- gerefereerd.
In plaats van de grondprijs, waaraan niet meer verder gesleuteld werd, stonden bij de onderhandelingen de overwegingen van het aan de bouw van 40 winkels verbonden risico voorop. Nationaal Grondbezit stelde een etappegewijze realisering van de hele fase 2 voor, waardoor deze onderverdeeld werd in een deel I (het onderhavige project) en een deel II. Voor de gronden voor deel I maakte Nationaal Grondbezit een offerte en vroeg tegelijkertijd om een optie voor de gronden voor deel II, alsmede voor die van fase 3. Aan deze voorstellen waren een aantal voorwaarden verbonden, onder andere dat G.S. en het Rijk de benodigde goedkeuringen en premie voor een bepaalde termijn moesten verlenen. Verdere

[10]) Zie ook het literatuuruittreksel uit de bijlage.
Volgens een van de gesprekspartners volgt men dit principe niet overal. Menige gemeente probeert door middel van grondtransacties een flinke winst te maken, waarbij zelfs een vorm van bieden toegepast wordt. Andere gemeenten bouwen in de grondprijs tenminste een behoorlijke marge in als verzekering tegen inflatie en andere tegenvallers. Dit blijkt overigens niet onwettig te zijn. Een verkoop waarbij winst wordt gemaakt, wordt gewoon als, bij wijze van spreken, meer dan sluitend beschouwd.

[11]) Zoals eerder vermeld, stonden de winkelvoorzieningen voortdurend ter discussie. Naast berekeningen gedaan door de diensten en adviseurs, ging men op initiatief van de wethouder ook bij diens partijgenoot naar Vlaardingen voor een bespreking, waarbij het onder andere over de vraag ging, of men eerst winkels en pas dan woningen moest neerzetten of andersom.

voorwaarden hadden betrekking op het recht op vrije vestiging voor de winkelbeheerders en de beschikking over een gedeelte der bovenwoningen om die vrij te mogen toewijzen aan personen die economisch aan Leiden waren of zouden worden verbonden. De overige voorwaarden hadden betrekking op de gemiddelde huurprijs voor woningen en winkels. Het blijkt dus dat de onderhandelingen zich op de randvoorwaarden richtten in plaats van op de grondprijs.

In een rapport aan B & W ging de directeur der gemeentewerken uitvoerig in op de aan dit voorstel verbonden overwegingen en risico's. Het is duidelijk, dat de gemeente met een dilemma zat. Aan de ene kant had ze heel graag het hele winkelcentrum gerealiseerd gezien, maar aan de andere kant had zij er ook belang bij dat zo spoedig mogelijk een eerste aanvang werd gemaakt met de bouw van een winkelcentrum, "omdat de snel groeiende wijk ZW reeds thans een centrum van een zeker niveau vraagt". Tegelijkertijd maakte de directeur B & W attent op het aan het voorstel van Nationaal Grondbezit verbonden risico van een aanzienlijk verlies op de exploitatieopzet voor het zogenaamde deel II van fase 2 en op fase 3 van het uitbreidingsplan Leiden ZW IV. De gemiddelde grondprijs voor deel I lag namelijk volgens dit rapport aanzienlijk onder de gemiddelde grondprijs van het hele project. [12])
Op deze brief volgde een verdere bespreking tussen de gemeente en Nationaal Grondbezit, waarbij de grondprijs voor deel I (geheel in overeenstemming met dit rapport) op *f* 310.000,-- in plaats van op *f* 292.731,-- werd vastgesteld. Laatsgenoemde, eerder door Nationaal Grondbezit geboden prijs, was namelijk het resultaat van een strenge, verhoudingsgewijze onderverdeling van de *f* 440.000,-- voor het hele project geweest, terwijl de gemeente beargumenteerde, dat deel I het gunstigste gedeelte was. De andere voorwaarden werden op ondergeschikte punten gewijzigd.
B & W besloten begin mei dit voorstel te aanvaarden en schreven een brief een de Centrale Directie voor de Wederopbouw en Volkshuisvesting met als bijlage een verzoek ten behoeve van de N. V. Nationaal Grondbezit op de voet van de "Premie- en bijdragenregeling woningbouw 1953", een premie te verlenen. Er werd naar de eerdere aanvrage door de gemeente verwezen en om spoedige behandeling gevraagd. Daarbij werd op de grondverkoop gewezen, die mede van de toezegging van een premie afhing.
In dezelfde periode vond er nog een bespreking plaats tussen de gemeente en Nationaal Grondbezit ten aanzien van de vergoeding van kosten wegens voorbereidende werkzaamheden. Deze was al eerder toegezegd, waardoor Nationaal Grondbezit de plannen van architect Groosman in feite had overgenomen.
Op 28 mei 1956 keurde de Raad uiteindelijk het voorstel goed om de grondverkoop ten behoeve van deel I van fase 2 te realiseren. De koopacte werd echter pas op 27 februari 1957 getekend en had overigens betrekking op deel I én deel II. Met andere woorden, Nationaal Grondbezit had intussen van de door haar, samen met de grond verworven optie tot aankoop van deel II gebruik gemaakt, waarmee fase 2 weer als een eenheid gehanteerd werd. De koopacte omvatte onder andere de bepaling dat de bebouwing van deel I op 15-8-1956 zal beginnen en op 30-6-1958 voltooid zal zijn (deel II: 15-2-1957 en 30-9-1958).

Ter afronding van dit hoofdstuk zij nog vermeld dat op 6-6-1956 de premie door de minister werd toegekend.

3.5. DE BOUWAANVRAAG EN DE UITVOERING

Het valt op, van hoe ondergeschikte betekenis de bouwaanvrage was. Zoals eerder vermeld, werd het uitbreidingsplan aan de door de architect ingediende plannen aangepast en met de afronding ervan gewacht totdat laatstgenoemde gereed waren. De bouwaanvrage was daarna een tamelijk formele zaak. Zoals vermeld werd de architect zelfs door de directeur

[12]) Voor kanttekeningen ten aanzien van deze argumentatie: zie het hoofdstuk over financiën.

der Gemeentewerken gevraagd een aanvraag in te dienen. Waarschijnlijk omdat de verhandelingen ten aanzien van de grondverkoop nog niet rond waren, werd deze aanvrage niettemin gedurende een jaar niet behandeld. Pas in juli 1956 vinden wij in de dossiers weer een verwijzing naar deze zaak. In een brief deelt de architect mede, dat het eerder ingediende plan, in overleg met de dienst, gewijzigd was.
In september 1956 bracht de directeur aan B & W een positief rapport uit ten aanzien van de bouwaanvrage. De aanvraag werd overigens van nu af als een aanvraag door Nationaal Grondbezit bezien. [13]) B & W verleenden vervolgens op 15-9-1956 de bouwvergunning met enkele, tamelijk formele voorwaarden, waaronder de eis, dat bepaalde detailplannen ten aanzien van de luifels aan de directeur voorgelegd moesten worden. Deze oefende op deze manier een soort welstandstoezicht uit. Uitvoerige, zogenaamde rioolvoorwaarden waren bijgelegd.

Volgens het opleveringsrapport aan de Directie van het Ministerie voor Volkshuisvesting en Bouwnijverheid in de provincie Zuid Holland verliep de bouw als volgt:

	blok 16 en 17	blok 15
aanvang bouw	december 1955	1 maart 1957
bovenkant begane grondvloer	1 juli 1957	1 juli 1957
bewoonbaarverklaring	april 1958	1 juni 1958

De aanvang van de bouw was later dan volgens bijvoorbeeld de koopacten voorzien (15 augustus 1956), onder andere misschien omdat de gemeente de aanvraag voor de bouwvergunning niet voor september in behandeling bracht. [14]) Deze omstandigheid bleek ook het bereiken van de bovenkant van de begane grond te vertragen, zodat Nationaal Grondbezit twee keer bij het Ministerie om verlenging van de in het Ministeriële Besluit ten aanzien van de toekenning van de premie vastgestelde termijn moest vragen.
Toch krijgen wij uit het dossier B. V. nr. 5288 van de Afdeling Bouwtoezicht de indruk, dat de uitvoering tamelijk soepel ging. Dit dossier gaat overigens over de hele fase 2, dus deel I en deel II, welke gezamenlijk gebouwd werden. Het blijkt dat er vanaf het najaar van 1956 tot de ingebruikname intensieve contacten waren tussen de architect, de aannemer (op wens van Nationaal Grondbezit werd de bouw door Panagro uitgevoerd) en bouwtoezicht. Met elkaar werden er volgens het dossier 45 zaken afgehandeld, waartoe ook de brandveiligheidscontrole door de brandweer Leiden behoorde. De architect verzorgde ook een aantal aanvragen om vergunning tot wijziging van enkele der plannen ten behoeve van winkeliers. Het ging om stedebouwkundig onbelangrijke, door de bouwkundigen van grotere winkelbedrijven voorgestelde wijzigingen, die echter de uitvoering iets vertraagden. De meest belangrijke hiervan was een uitbreiding van de winkel n°. 24 van de N.V. C. Jamin met 18 m², waarvoor een apart raadsbesluit moest worden bereikt ten

[13]) Dit punt lijkt triviaal, maar niettemin gaf het aanleiding tot een heleboel discussie ten aanzien van de procedures. Nationaal Grondbezit kreeg namelijk een bouwvergunning die zij, formeel gezien, nooit had aangevraagd. Zoals bekend had de architect deze ten behoeve van zichzelf aangevraagd. De gemeente had echter in deze zaak geen keuze. Toentertijd moest een bouwvergunning volgens de jurisprudentie op naam staan van zakelijke gerechtigden, dit in tegenstelling tot de situatie volgens de nieuwe Woningwet, die deze eis niet kent. Daarenboven zijn bouwvergunningen, zoals in voetnoot 8 vermeld, aan het object gebonden, zodat het eigenlijk verder niet belangrijk is aan wie zij verleend worden.

[14]) Het feit in aanmerking genomen, dat deze aanvraag al ruim een jaar eerder was ingediend, is hier overigens sprake van een te late behandeling. Bouwaanvragen moeten namelijk binnen een veel kortere termijn afgehandeld zijn. Het is echter duidelijk, dat de onopgeloste vraag wie nu eigenlijk als belegger zou optreden, eerst behandeld moest worden, voordat men zich met de bouwvergunning bezig ging houden.

aanzien van de verkoop van de grond. Doordat daardoor de eveneens aan de N. V. Jamin behorende flats boven deze hoekwinkel iets groter werden, vormden ze voortdurend een uitzondering, bijvoorbeeld in de hierop volgende huurvaststelling.

Hier komen wij overigens een voorbeeld van de soepele hantering van wettelijke procedures tegen. Nationaal Grondbezit verzocht de gemeente om bewoonbaarverklaring van de voor de N. V. C. Jamin bestemde drie flatwoningen, omdat de oplevering op 9 april 1958 zou geschieden.

Een opmerking in het dossier, betrekking hebbend op een telefoongesprek met Nationaal Grondbezit geeft aan, dat deze eerst na verlening van de nog in bewerking zijnde bouwvergunning en na voltooiing van de winkel zou worden verleend. Kennelijk ging de uitvoering dus, vanzelfsprekend met medeweten van bouwtoezicht, door, zonder dat een bouwvergunning verleend was. [15])

Het project werd, zoals eerder vermeld, medio 1958 bewoonbaar verklaard. Pas ruim een jaar later werd door de architect ten behoeve van Nationaal Grondbezit een verzoek om vergunning tot ingebruikname ingediend, die in december 1959 volgens artikel 68 der Verordening op het Bouwen en Slopen verleend werd. Op dit tijdstip was het gebouw al in gebruik.

3.6. DE EXPLOITATIE DOOR NATIONAAL GRONDBEZIT

Toen de plannen voor de bouw van het winkelcentrum bekend werden, liet een aantal belanghebbenden, waronder onder andere nationale winkelbedrijven zowel als lokale middenstanders, de gemeente weten, dat zij voor de winkels en/of flats als gegadigden in aanmerking wilden komen. De gemeente verwees deze uiteindelijk naar Nationaal Grondbezit. Overigens hadden contacten plaatsgevonden tussen de gemeente en de Middenstandscentrale ten aanzien van het vestigingsbeleid voor het winkelcentrum. Er is echter geen aanleiding in de dossiers voor de aanname, dat er harde afspraken waren, die door Nationaal Grondbezit al gehonoreerd moesten worden.

Nationaal Grondbezit was van plan, het woon- en winkelcomplex in onderdelen te verkopen. De eerder aangehaalde N. V. C. Jamin boekte bijvoorbeeld een winkel samen met de drie woonlagen daarboven. Omdat de kopers wilden weten welke huurprijs voor de flatwoningen zou zijn toegestaan, verzocht Nationaal Grondbezit de gemeente al eind 1957 ten behoeve van de flatwoningen een officiële huurvaststelling te verkrijgen. [16]) B & W brachten hierover aan de minister een gunstig advies uit. De minister keurde de huren in principe in maart 1958 goed. Zoals verderop zal blijken, duurde de officiële huurvaststelling echter nog tot 1959.

Intussen raakte Nationaal Grondbezit met de exploitatie in moeilijkheden. In een brief van mei 1958 wees het bedrijf op de ongunstige wending in het conjunctuurverloop en op moeilijkheden met de bezetting van de winkels, onder andere omdat het bouwprogramma van de gemeente van hogerhand beperkt werd. Nationaal Grondbezit verkeerde dus in juist die moeilijke situatie die zij door de etappegewijze uitvoering van het project had willen voorkomen, te weten een overaanbod van winkels. Het bedrijf vroeg de gemeente, geen verdere winkels ten noorden van de Vijf Meilaan te laten bouwen [17]) en tevens dat

[15]) Geen van de deskundigen die het eerste verslag hadden gelezen was verbaasd over dit punt. Zie de opmerkingen in het hoofdstuk over de participanten en hun rollen, en in de kanttekeningen aan het eind.

[16]) Premieaanvragen en verzoeken tot huurvaststelling worden via de gemeenten ingediend, door wie zij vervolgens worden becommentarieerd.

[17]) Naast het winkelcentrum Vijf Meiplein voorzag het plan van 1955 ook in kleinere centra ten noorden en ten zuiden van Leiden ZW. Geen van deze is totnutoe in volle ontwikkeling gekomen.

"zo al tot de bouw van drie dagwinkels wordt overgegaan, de huurprijzen daarvan op een peil worden vastgesteld, dat in een redelijke verhouding staat tot de lasten, welke de winkeliers van het winkelcentrum op zich nemen".

Volgens een brief van maart 1959 duurden deze moeilijkheden toen nog voort. Met deze verstrekte Nationaal Grondbezit gegevens ten aanzien van de tot dusverre in rekening gebrachte huurprijzen, dit ten behoeve van de huurprijsvaststelling. Het bedrijf vermeldde, dat het tot verhuur in plaats van verkoop van het onverkochte deel was overgegaan en dat het de huren "in verband met de tot op heden ongunstige ligging *f* 2,-- tot *f* 8,-- – naar gelang de woonlaag – lager gesteld had dan door haar voorgesteld en door het Ministerie in principe goedgekeurd". Het bedrijf verzocht overigens weer om bevordering van de officiële huurvaststelling. B & W schreven dus in mei 1959 nog eens aan de minister, waarna de huurvaststelling inderdaad plaatsvond. [18])

Naast verkoop en verhuur exploiteerde Nationaal Grondbezit én de winkels èn de woningen op nog een derde manier: verkoop op bijzondere voorwaarden, te weten een soort huurkoop, dit om de bovenvermelde moeilijkheden het hoofd te bieden.

Nationaal Grondbezit verhuurt en verkoopt [19]) nog altijd een aantal van deze woningen en winkels. Achteraf gezien is het project een meevaller, ondanks de moeilijkheden bij de verkoop. Deze duurden niet langer dan ongeveer twee jaar. Daarna had Nationaal Grondbezit een object in handen dat het tot op heden als een goed project beschouwt. Gezien de sindsdien plaatshebbende huurverhogingen en de algemene waardestijging van onroerend goed, is dit ook nauwelijks anders te verwachten.

3.7. AFREKENING

Met de huurvaststelling voor de woningen van fase 2 waren de bemoeienissen van de gemeente met het Vijf Meiplein nog niet over. Fase 2 vormde alleen het eerste gedeelte van een zich tot op heden ontwikkelend winkelcentrum, dat het onderwerp zal vormen voor verdere studie.

De afrekening van de kosten voor het bouwrijp maken van het plan winkelcentrum ZW werd pas in 1969 door de directeur der Gemeentewerken aan B & W, en door deze laatste aan de Raad aangeboden. Net zoals met andere raadsbesluiten waaraan financiële consequenties verbonden zijn, behoeft een door de Raad vastgestelde afrekening overigens de goedkeuring van G.S.

Het ligt voor de hand, dat een periode van veertien jaren tussen een raadsbesluit, waarbij kredieten beschikbaar gesteld werden, en het indienen van de afrekeing van alle aan de uitvoering verbonden werkzaamheden, de financiële controle bemoeilijkt. Naast de lange duur van het project zelf wordt door de gemeente het nijpende personeelstekort als oorzaak van deze gang van zaken aangegeven.

[18]) Overigens moest de gemeente zich later nog eens, te weten in 1965, over de huurvaststelling van een van deze flats, nr. 172, buigen. Daarbij ging het onder andere om het besluit, de huren etappegewijze te verhogen.

[19]) Verkoop vindt dikwijls plaats door tussenkomst van plaatselijke makelaars.

IV. PARTICIPANTEN EN HUN ROLLEN.

Uit de voorgaande beschrijving van de case blijkt, dat een grote hoeveelheid participanten in het tot stand komen van het onderhavige project een rol had te vervullen. Een eerste, grove indeling omvat de gemeente, alsmede andere overheidsinstellingen, met name het Ministerie voor de Wederopbouw en de Bouwnijverheid, de architect, Nationaal Grondbezit, de aannemers en de uiteindelijke gegadigden.
Doordat het hier over een winkelcentrum in een stadsuitbreiding gaat, over de wenselijkheid waarvan nauwelijks conflicten bleken te bestaan, zijn er verder ook geen derden aanwijsbaar die op dit project hun invloed hadden willen uitoefenen. Iedereen bleek tevreden met de gang van zaken.

4.1. GOEDKEURENDE INSTANTIES

De meeste van deze participanten waren rechtstreeks bij het project betrokken. Uitzondering vormden instanties waarvan goedkeuring vereist was, waarbij uiteraard het Ministerie de belangrijkste was. Door zich te beperken tot de rijksgoedkeuring van de werkzaamheden ten behoeve van het bouwrijp maken, het verlenen van de premie, de verlenging van de termijn tot bereiken van de bovenkant van de begane grondvloer en de huurvaststelling, bleef het Ministerie echter tamelijk passief. Als het invloed uitoefende op het tot stand komen van het onderhavige project, dan beperkte dit zich tot het vaststellen van de premieregeling zelf, die het kader bood voor de planning en de bouw van de flats in de bovenlagen.
Net zo passief als het Ministerie waren de provincie en de waterschappen. De rol van eerstgenoemde in de uitwerking van het partiële herzieningsplan was groot, maar dit rekenen wij tot de voorgeschiedenis van deze case. Voor het winkelcentrum keurde de provincie blijkbaar alle gemeentelijke stappen voor het bouwrijp maken zonder meer goed. De waterschappen werden wel actief, maar alleen omdat bepaalde goedkeuringen voor het dempen van sloten en soortgelijke, uit het bouwrijp maken voortkomende werkzaamheden door de gemeente niet vantevoren aangevraagd waren. Eens aangevraagd, werden de goedkeuringen achteraf zonder meer verleend.
Terwijl er dus geen aanleidingen zijn om deze overheden meer dan een achtergrondrol in deze case toe te schrijven, is dit, tenminste voor wat betreft het Ministerie, niet altijd het geval. Met een particuliere instelling, zoals Nationaal Grondbezit, wordt door het Ministerie in de regel niet onderhandeld over bijvoorbeeld de verlening van premies. Daarentegen bestaan er vaak nauwe banden tussen de gemeente en het Ministerie. Zulke banden waren in het na-oorlogse tijdperk van strenge contingentering bijzonder belangrijk, en het vermogen van iemand om in 'Den Haag' iets te kunnen bereiken, hoog gewaardeerd.

4.2. UITVOERENDE BEDRIJVEN

Van de rechtstreeks betrokkenen waren er zulke, die voortdurend een vinger in de pap hadden, en zulke wier participatie beperkt bleef tot het vervullen van vastomlijnde taken. Tot de laatste behoorden de aannemersbedrijven die het bouwrijp maken en de uitvoering van het project verzorgden, alsmede de gemeentelijke en andere overheidsinstellingen, die de verzorging van electriciteit, gas, water, etc. bewerkstelligden.
Er is geen aanwijzing dat deze, wat men uitvoerende bedrijven zou kunnen noemen, invloed uitoefenden op het project. Dit met uitzondering van de aannemer, Panagro. Met name de uitvoerder op het werk droeg veel bij tot de goede sfeer van samenwerking, waarover verderop nog commentaar zal worden geleverd. Afgezien van deze, tamelijk indirecte, invloed kan de rol van de uitvoerende bedrijven in het gestalte geven aan dit project echter verwaarloosd worden.

4.3. DE GEGADIGDEN

Hetzelfde geldt (met uitzonderingen) ook voor de gegadigden. De behoefte aan woningen, van welke grootte en vorm dan ook, in Leiden was toen voor de hand liggend. Terwijl er wel in een vroeg stadium van de uitwerking van het uitbreidingsplan algemene discussies plaats vonden ten aanzien van de wenselijkheid van verschillende woonvormen, en van het percentage middenstandswoningen en arbeiderswoningen en hun lokatie in relatie tot elkaar, bewogen deze zich meestal op het normatieve vlak. Het enig aanwijsbare voorbeeld van anticipatie van de concrete wensen van de toekomstige bewoners, waardoor er in bepaald opzicht sprake zou kunnen zijn van hun invloed op het tot stand komen van dit project, heeft betrekking op het aantal woonlagen. Tijdens de discussie omtrent het ontwerp voor het herziene uitbreidingsplan werd met name gesteld dat woningen boven de vierde woonlaag zonder lift moeilijk te exploiteren zijn. Dit werd overigens in verband met een discussie over hoogbouw naar voren gebracht, maar het lijkt waarschijnlijk dat deze overwegingen ook een rol hebben gespeeld in het bouwen van de woningen op het Vijf Meiplein in drie woonlagen boven de winkels en zonder liften. [20])

Hoe indirect dan ook, verdere invloed van de toekomstige bewoners op het project is niet aanwijsbaar. Integendeel, de behoefte aan woningen was zodanig, dat het recht om de woningen te mogen toewijzen een onderwerp van onderhandeling tussen de gemeente en Nationaal Grondbezit was. Laatstgenoemde vroeg het recht, per winkel een woning aan de winkelier, de winkelbeheerder e.d. te kunnen toewijzen, alsmede het recht om tot twee maanden na het gereed komen 28 van de overige woningen aan personen te mogen toewijzen, die economisch aan Leiden zijn of zullen worden verbonden, een verwijzing naar de stringente controle op de huisvesting in bepaalde gemeenten met een tekort aan woningen, die in Nederland tot op heden wordt uitgeoefend. [21])

In tegenstelling tot de bewoners, konden sommige winkeliers wel invloed uitoefenen op het project, bijvoorbeeld de N. V. C. Jamin, die de eerder beschreven uitbreiding van de oppervlakte van winkel no. 24 en daarmee van de zich daarboven bevindende woningen (die deze firma overigens ook kocht en exploiteerde) bereikte. Over zijn geheel gezien waren de wijzigingen echter marginaal, terwijl deze wel tot een kleine vertraging in de uitvoering bijgedragen konden hebben. [22])
Als belangrijke participanten blijven dus de architect, de belegger, en de gemeente. Deze worden in deze volgorde behandeld.

4.4. DE ARCHITECT

Aan de architect wordt dikwijls een coördinerende rol toegeschreven in het tot stand komen van een project. Ten aanzien van het Vijf Meiplein is dit slechts ten dele het geval. Zoals eerder vermeld, waren de plannen door architect Groosman ontworpen ter persoon-

[20]) Het bouwen zonder liften was misschien de reden, dat het wonen in de bovenste woonlaag als inferieur beschouwd werd. Bij de poging intern om de grondprijs voor het project te verlagen, werd immers beargumenteerd dat in deze *f* 2.000,-- in plaats van *f* 2.500,-- voor de grondkosten per woning in rekening gebracht zou moeten worden. Het verschil werd echter later door Nationaal Grondbezit niet aangehouden. Laatstgenoemde rekende de nieuwe, lagere grondkosten over alle flats om. Het is dus waarschijnlijk, dat bij de gemeentewerken gewoon de wens voorop stond, de wethouder argumenten te leveren voor het verlagen van de grondkosten voor het geprojecteerde winkelcentrum, en dat zich de derde woonlaag aanbood als een gelegenheid om aan deze wens te voldoen.

[21]) Het aantal woningen dat door Nationaal Grondbezit vrij toegewezen mocht worden, werd later tot de helft teruggebracht, dus 36 inclusief de 24 woningen voor de winkeliers.

[22]) Dit was tenminste een van de door Nationaal Grondbezit tegenover het Ministerie aangehaalde redenen voor de vertraging van de bouw. Zie de paragraaf over de uitvoering van het project.

lijke ondersteuning van de wethouder. De locatie van het winkelcentrum was afkomstig van het ontwerp-herzieningsplan, uitgewerkt door Kuyper, Verhagen, Gouwetor en De Ranitz. De hoeveelheid winkelvoorzieningen was in overleg tussen deze en de gemeente, alsmede de Socio-geografische Dienst bepaald. De winkelgrootte van plm. 100 m² stond min of meer vast. Groosman kon zich dus tot de vormgevings- en constructieve aspecten van het project beperken. Zijn architectonische en stedebouwkundige overwegingen richtten zich met name op het aantal woonlagen boven de winkels [23]) en op de afsluiting van het winkelcentrum door middel van een woonblok, parallel aan de Churchilllaan. Ten aanzien van de constructie was men verder van plan, het door Groosman mede ontwikkelde MUWI-systeem toe te passen, waarmee men al bij de eveneens door Groosman ontworpen Woningwetwoningen ten zuiden van het winkelcentrum ervaringen had opgedaan. Zoals bekend zijn de vormgevingsconcepten van de architect overgenomen in het uitbreidingsplan en, tenminste wat betreft het onderhavige project, verwezenlijkt, terwijl de uitvoering in het MUWI-systeem niet te pas kwam, omdat Nationaal Grondbezit haar dochteronderneming, de N. V. Panagro, met de uitvoering wenste te belasten. [24])
De architect legde zich bij deze beslissing neer. Zijn plannen waren immers door Nationaal Grondbezit overgenomen, die de gemeente alle ontstane kosten vergoedde. Nationaal Grondbezit werd daarmee tevens de opdrachtgever voor de architect. Diens wens moest hij respecteren, net zoals de eerdere wens – toen hij in feite nog de opdrachtgever was – van de wethouder, plannen te ontwerpen, een prijsopgave van Muys en De Winter te bereiken en de bouwaanvrage in te dienen.
Er is ook in het verdere verloop van deze case geen aanwijzing voor een sterk initiatiefnemende rol van de architect. Hij werd met de leiding van de uitvoering belast en verzorgde ten behoeve van enkele, door de bouwkundigen van grote winkelbedrijven uitgewerkte wijzigingen de bouwvergunning. Hij diende ook de aanvrage in voor de vergunning tot ingevbruikname, die achteraf verleend werd en voortvloeide uit de toentertijd in Leiden geldende Verordening op het Bouwen en Slopen. De kennelijk belangrijker bewoonbaarverklaring, tenminste voor het eerst af te leveren blok 15, was het onderwerp van directe onderhandeling tussen Bouw- en Woningtoezicht en Nationaal Grondbezit.
In tegenstelling tot menig ander beoefenaar van zijn professie, maakt architect Groosman ook niet de indruk, emotioneel bij dit project betrokken te zijn geweest. Zijn bureau staat daarenboven bekend om zijn zakelijke stijl. Door menigeen van de gesprekspartners werd hij daarenboven als woningbouwarchitect gekenschetst. [25]) Zijn rol in het tot stand komen van dit project kan in elk geval opgesomd worden als die van een verlengstuk van zijn opdrachtgever, hetzij de wethouder in de beginfase, hetzij Nationaal Grondbezit gedurende de uitvoering.
Overigens is het denkbaar dat de weinig initiatiefnemende rol, die het bureau Groosman in dit project vervulde, voor hem eerder de uitzondering is dan de regel. Door, zoals eerder vermeld, vaak vantevoren nauw met de aannemer Muys en De Winter samen te werken zou men kunnen verwachten dat architect Groosman bij enkele andere projecten een grotere invloed uitoefende.

[23]) Het eerste ontwerp toonde twee verdiepingen, terwijl het project uiteindelijk, zoals bekend, met drie verdiepingen gebouwd werd. Zie afb. 11 en afb. 12.

[24]) Voor de betrekkingen tussen architect Groosman en Muys en De Winter, zie voetnoot 5. Het Vijf Meiplein is een van de weinige projecten waarbij de verwachte samenwerking niet tot stand kwam.

[25]) Voor een van hen had dit woord een bepaalde bijsmaak. Hij zei: "Groosman trok de la open, en dan rolden de plannen eruit". Niettemin sprak hij ook zijn waardering uit over de efficiëntie van het bureau Groosman en had het over zijn aansprekende architectuur.

Daarenboven deed zich sinds de vijftiger jaren bij dit bureau een ontwikkeling voor in de richting van een meer omvattende advisering van klanten ten behoeve van hun ontwikkelingsplannen, die ook in de naamgeving van de (nu) B.V. E. F. Groosman Partners (Architect/Total Planning) tot uiting komt. [26])

De architect ontving tenslotte voor zijn bemoeienis met het Vijf Meiplein een honorarium volgens bepaalde vaste normen. Zijn opdrachtgever was, zoals bekend, ten eerste de gemeente. Volgens een overeenkomst tussen de gemeente en Nationaal Grondbezit vergoedde laatstgenoemde alle door de gemeente gemaakte kosten wegens voorbereidende werkzaamheden. Tot midden 1956 was dit een bedrag van *f* 14.261,72 voor de architect, waarvan ruim *f* 13.000,-- voor het honorarium (voorlopig en definitief ontwerp) in rekening gebracht was. Het hele bedrag dat door Nationaal Grondbezit volgens een rendementsberekening voor het architectenhonorarium geschat werd, was *f* 42.360,--.

4.5. NATIONAAL GRONDBEZIT

De N.V. Nationaal Grondbezit is een 'conglomeraat' van ondernemingen. Beginnend met onroerend goed, heeft het bedrijf zich al voor de oorlog uitgebreid. Er kwamen aannemersbedrijven zoals Panagro bij. Sinds de oorlog zette zich deze ontwikkeling voort. In 1955 had Nationaal Grondbezit volgens het jaarverslag van dat jaar de volgende dochterondernemingen: Panagro N.V., N.V. Padox (ressorterende onder Panagro), N.V. Nationale Staalindustrie, N.V. Schielandse Crediet- en Depositobank, Centrimex N.V., Panagro Construction Company (Central Africa) Ltd., Panagro Construction Company of South Africa (Pty) Ltd. Sindsdien heeft dit aantal ondernemingen zich uitgebreid. [27])

[26]) In 1955 was het bureau gewoon een particulier bureau met zo'n 25 man. Sindsdien heeft zich een verandering in drie richtingen voorgedaan:
- schaalvergroting: het bureau heeft heden ten dage zo'n 80 man, waaronder 25 partners;
- specialisatie: naast ontwerpers zijn er in het bureau bouwtechnici, acquisitieadviseurs, enz. Het bureau is dus ook met 'total planning', van marktverkenning tot en met de controle van de uitvoering, bezig.
  Ook heeft zich zijn arbeidsterrein uitgebreid van 70% woningbouw tot 30% woningbouw en de rest utiliteitsbouw, enz., waaronder buitenlandse opdrachten;
- vorming van een N.V. en later een B.V.: om de continuïteit van het werk te waarborgen, en om belastingtechnische redenen werd een N.V. en later een B.V. gevormd. Immers, de vennootschapsbelasting van 47% is minder dan de inkomstenbelasting, althans voor hogere inkomens. De constructie is die, dat van 1010 aandelen er 510 bij een holding zijn en 500 bij de partners. De holding stort 11 aandelen in een stichting, de partners 1, waarmee de stemverhouding 499 : 499 wordt. Daardoor is de inspraak van de partners gewaarborgd.

De associatie met Muys en De Winter (zie voetnoot 5), samen met de uitbreiding van het arbeidsgebied op het terrein van marktverkenning, enz. zou bijvoorbeeld in Engeland misschien aanleiding geven tot conflicten met de beroepsvereniging. Kennelijk ligt deze vraag in Nederland minder gevoelig.
De indruk die het bureau wekt is inderdaad die van efficiëntie. Naast de gebruikelijke kenmerken van een architectenbureau, zoals maquettes, foto's van uitgevoerde bouwwerken, enz. bevindt zich in het bureau ook een computer-terminal met on-line verbindingen naar enkele computers in Nederland. Voor speciale programma's wordt zelfs een on-line-verbinding met de V.S. gebruikt. Onder andere bouwbestekken worden op deze manier uitgewerkt, waarbij tot tien verschillende alternatieven doorgerekend kunnen worden.
Niet alleen dit, ook het opbergsysteem was indrukwekkend. Binnen enkele minuten was een foto van een maquette beschikbaar, welke in 1954 gemaakt werd.

[27]) Volgens het jaarverslag 1974 bestaat de N.V. Nationaal Grondbezit uit tientallen ondernemingen, die in zes groepen zijn samengevat: onroerend goed, aanneming, fijnmechanische industrie, dienstverlening, metaalindustrie, en metaalhandel.

Nationaal Grondbezit werkte en werkt met eigen kapitaal. Het bedrijf treedt dus niet op voor bijvoorbeeld pensioenfonds en verzekeringsmaatschappijen, die hun kapitaal in onroerend goed wensen te beleggen. Door als financier, exploitant en indirect ook als aannemer te opereren, vervulde Nationaal Grondbezit ten aanzien van het onderhavige project in feite de rol van wat men heden ten dage een projectontwikkelaar zou noemen. Dit begrip wekt echter de associatie met een agressieve en, qua deskundigheid en optreden, geraffineerde stijl. [28]) Deze kwam vanaf het midden van de zestiger jaren in Nederland tot ontwikkeling, waarbij het voorbeeld van buitenlandse en met name engelse ondernemingen die in Nederland begonnen te opereren, geacht wordt een zekere invloed te hebben gehad.
De stijl die Nationaal Grondbezit toentertijd aan de dag legde, leek echter allesbehalve agressief. Men deed zaken op een nogal rustige manier en overdonderde de gemeente zeker niet met deskundigheid. De rollen binnen Nationaal Grondbezit waren zelfs nog zo weinig uitgedifferentieerd, dat de directeur persoonlijk de onderhandelingen met de wethouder en diens ambtenaren voerde. [29])
In financieel opzicht geldt hetzelfde: Nationaal Grondbezit bleek geenszins agressief. Het bedrijf hield rekening met een bepaald risico, in het bijzonder ten aanzien van de winkels. Zoals bekend raakte het bedrijf niettemin met de exploitatie in moeilijkheden. Verkoop en verhuur kwamen slechts slepend op gang, waarbij de moeilijkhden ten aanzien van de winkels op de exploitatie van de woningen drukten, omdat men enkele hiervan voor toekomstige winkelbeheerders moest reserveren. Tegenover dit risico stond een rendement voor de flats, dat niet exorbitant lijkt: volgens een kostenraming in 1957: 5,15 tot 5,50%, afhankelijk van het afschrijvingspercentage (2,0 respectievelijk 1,5%), en dit bij een rentevoet voor hypotheken van, toentertijd, 6% en meer. [30])

Het is wel waar dat, zoals eerder vermeld, Nationaal Grondbezit het Vijf Meiplein heden ten dage als een goed project beschouwt, hetgeen vermoedelijk een aanzienlijk hoger rendement op de investering betekent dan de bovengenoemde 5,5%. Maar voor onze discussie is de grote stijging sindsdien van het prijspeil voor onroerend goed niet erg relevant. Waarvan men uit moet gaan is het verwachtingspatroon waarbinnen de participanten toentertijd opereerden. Tegen deze achtergrond komt men tot de conclusie, dat in tegenstelling tot recente voorbeelden van projectontwikkelaars, die soms ervan verdacht worden de gemeenten voor hun eigen doeleinden te manipuleren, Nationaal Grondbezit eerder een verlengstuk van de gemeente was. Immers, de gemeente wilde precies hetzelfde project zelf exploiteren. Uiteindelijk verscheen Nationaal Grondbezit ten tonele en stelde het kapitaal en zijn expertise in het beheren van een dergelijk project tegen een vergoeding beschikbaar, zonder het project te veranderen. De door de gemeente (door middel van het koopcontract en de daaraan voorafgaande onderhandelingen), en in veel grotere mate door het Ministerie (door middel van de huurvaststelling, omdat er een premiebeschikking lag) uitgeoefende controle liet niet meer dan een redelijke vergoeding voor deze diensten toe.

[28]) Het meest bekende voorbeeld van een projectontwikkelaar en diens werkwijze is de N. V. Bredero met het project Hoog-Catherijne in Utrecht. Zie: A.A.G. Gammagroep (1974) De bouwkundig ingenieur in de praktijk: voorbeeld Hoog-Catherijne, Afdeling der Bouwkunde, Technische Hogeschool Delft. Voor een beschrijving in het engels, zie: J. Bellush (1968) Urban renewal Utrecht style, Urban Affairs Quarterly, blz. 167 - 184.

[29]) De gesprekspartner bij Nationaal Grondbezit, die commentaar heeft geleverd op het eerste verslag van deze studie, vond dit een kenmerkend verschil tegenover heden. Blijkbaar heeft zich naast de schaalvergroting ook een vergaande rollendifferentiatie voorgedaan.

[30]) Voor de winkels zijn geen vergelijkbare cijfers beschikbaar. Voor enkele overwegingen ten aanzien van het rendement: zie het hoofdstuk over de financiën.

Menigeen van de deskundigen met wie gesprekken zijn gevoerd, wees op de eerder gekenschetste verandering in stijl van de bij de bouw betrokkenen. Dit werd aan een mentaliteitsverandering, maar ook aan de grotere risico's toegeschreven die aan het bouwen heden ten dage verbonden zijn. [31]) Hoe dan ook, het blijkt uit deze beschrijving van het geval Vijf Meiplein, dat er bij de bouw soms ook sprake kan zijn van een vorm van samenwerking, waarbij de belangen van de gemeente niet noodzakelijkerwijze onder de voet worden gelopen. Immers, bij dit project stonden deze centraal.

4.6. DE GEMEENTE

De grootste invloed op het tot stand komen van het project Vijf Meiplein had inderdaad de gemeente. Deze is echter een complex geheel, en wij zullen een poging ondernemen om haar verder op te splitsen in verschillende onderdelen, die elk apart een rol in deze case vervulden. Daarbij zal worden begonnen met het democratisch gekozen lichaam.

4.6.1. DE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad van Leiden had in 1955 37 leden (15 PvdA, 9 Protestants-Christelijke Lijst, 8 KVP, 3 VVD en 2 CPN).
Net zoals met andere vertegenwoordigende lichamen, worden er over de manier waarop een gemeenteraad zijn rol vervult, nogal kritische opmerkingen gemaakt. Ook in deze case trad de gemeenteraad nauwelijks initiatiefnemend op. Zijn rol was eerder beperkt tot het goedkeuren van voorstellen, gedaan door B & W. Daarmee oefende de Raad natuurlijk een zekere controle uit, onder andere doordat er vantevoren rekening was gehouden met de meningen die binnen de Raad aanwezig waren. Maar verder dan deze, tamelijk passieve, inbreng bleek zijn rol niet te voeren.
Niettemin toonde de case duidelijk, dat de Raad formeel gezien een centrale rol vervulde. Het uitbreidingsplan werd door de Raad vastgesteld, kredieten bij de Raad aangevraagd, het besluit tot verkoop van de grond over te gaan werd aldaar genomen (zelfs ten aanzien van de door C. Jamin gewenste extra 18 m^2), etc. De directeur refereert in zijn afrekening van 1969 nog aan een raadsbesluit uit 1955, waarmee de af te rekenen kredieten goedgekeurd zijn.
Het is denkbaar, dat de raadscommissies een grotere rol spelen in de vorming van het beleid dan de Raad als zodanig. B & W beslissen regelmatig "behoudens het advies van de Commissie voor de Financiën en Openbare Werken" tot een bepaald voorstel aan de Raad over te gaan. Bij een negatief advies gaan de voorstellen weer naar B & W terug. Ook vragen de commissies soms meer informatie, vragen die aanleiding geven tot aanvullende rapporten, uitgebracht door de diensten. Met uitzondering van enkele detailvragen is er in het onderhavige geval echter geen aanwijzing voor een initiatiefnemende rol van de Commissie Openbare Werken, dit onder andere vanwege de stijl van de wethouder voor Volkshuisvesting en Openbare Werken, die deze commissie tevens voorzat. Daarmee zijn wij weer bij B & W terecht gekomen.

4.6.2. HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS (B & W)

Initiatieven zijn meestal door het zogenaamde College van Burgemeester en Wethouders (B & W) genomen. Eerstgenoemde is door de koningin voor bepaalde tijd benoemd, waarbij aan deze benoeming een open sollicitatieprocedure vooraf gaat. [32]) De wethouders

[31]) Bij een parallel lopende casestudie van een recent voorbeeld viel ons daarenboven ook de vergaande differentiatie op, die zich bij de bouw moet hebben voorgedaan. De deskundigheid en efficiëntie van de bouwwereld gaan kennelijk omhoog.

[32]) De procedure is ingewikkeld en hangt af van de grootte der gemeente. Het spreekt vanzelf dat benoemingen van burgemeesters politieke betekenis hebben en daardoor onderwerp van hevige discussies kunnen zijn. Voor een uiteenzetting zie: G. L. Wil (1970) The Benelux Nations, Holt, Rinehart and Winston, New York.

daarentegen zijn door en uit de Raad gekozen en beheren bepaalde portefeuilles.

In Leiden bestond toentertijd een zogenaamd afspiegelingscollege, dat wil zeggen: de zetelverdeling van de wethouders (2 PvdA, waaronder de wethouder voor Volkshuisvesting en Openbare Werken, 1 KVP en 1 Protestants Christelijke Lijst) weerspiegelde de verhoudingen in de Raad. [33]) Gezamenlijk vormen B & W een orgaan, vergelijkbaar, tot op zekere hoogte, met de regering.

B & W werken dus voorstellen uit, die de Raad in de vorm van zogenaamde ingekomen stukken (IS) bereiken. Het spreekt vanzelf dat aan de uitwerking daarvan vele overwegingen en werkzaamheden, te verrichten door het gemeentelijke apparaat, vooraf gaan. Veel van de ingekomen stukken tonen dus ook overeenkomsten met de eerder door de directeur der Gemeentewerken ingediende rapporten. [34])
Alvorens daarop in te gaan, dient nog vermeld te worden dat B & W ook met de uitvoering van raadsbesluiten belast zijn. Zo dienden B & W bijvoorbeeld in uitvoering van een raadsbesluit de premieaanvrage in. Het verlenen van een bouwvergunning daarentegen stelt een mengvorm voor tussen een zuiver uitvoerende taak en een zelfstandige bevoegdheid van B & W, waarover nog in het hoofdstuk over het wettelijk kader verslag gegeven zal worden.

De wethouder van Volkshuisvesting en Openbare Werken komt al uit de dossiers naar voren als een sterk geprofileerde persoonlijkheid. Daar hij daarenboven zonder meer de centrale positie innam in het tot stand brengen van het Vijf Meiplein, schenken wij hem onze aparte aandacht. Als steenhouwer en toenmalig SDAP-lid, zat hij al voor de oorlog in de gemeentelijke politiek. Na de bevrijding werd hij wethouder en was als zodanig van meet af aan bij Leiden ZW en bij dit project betrokken. Uit alle naderhand gevoerde gesprekken met mensen die nog met hem bekend waren geweest, bleken zijn leiderskwaliteiten. Men beschreef hem als bazig, maar ook als wijs. Hij had het respect van sommige van zijn hoogste gemeenteambtenaren. Anderen waren als was in zijn handen, terwijl hij met één helemaal niet kon opschieten. Hij omzeilde hem door rechtstreeks met twee ondergeschikten van hem samen te werken. De regels van het politieke spel leek hij goed te beheersen. Ook hield hij zich voortdurend bezig met alle ontwikkelingen aangaande dit project, zodat men de indruk krijgt dat het bij hem voorop stond. Hij had bijvoorbeeld de architect ingeschakeld; het project in de Raad verdedigd; de directeur aangewezen om de architect te vragen een prijsopgave van Muys en De Winter te verkrijgen en bouwaanvragen in te dienen; zich ongerust gemaakt over het aantal winkels en de te verwachten huren, nog lang voordat Nationaal Grondbezit optrad; om een herberekening van de grondkosten gevraagd, enz. enz. Hij was ook degene die, vergezeld van de directeur der Gemeentewerken en de chef van het Grondbedrijf, de beslissende onderhandelingen met Nationaal Grondbezit voerde. Op één uitzondering na, te weten de exploitatie óf door de gemeente óf door een door deze opgerichte stichting, kreeg de wethouder ook altijd zijn zin, zodat het project bij wijze van spreken beschouwd mag worden als zijn project.

4.6.3. DE GEMEENTESECRETARIS

B & W worden in hun taken door de gemeentesecretarie ondersteund. Het hoofd daarvan is de zogenaamde gemeentesecretaris. Deze vervult een belangrijke functie. Hij woont de vergaderingen van B & W bij en tekent officiële stukken samen met de burgemeester.

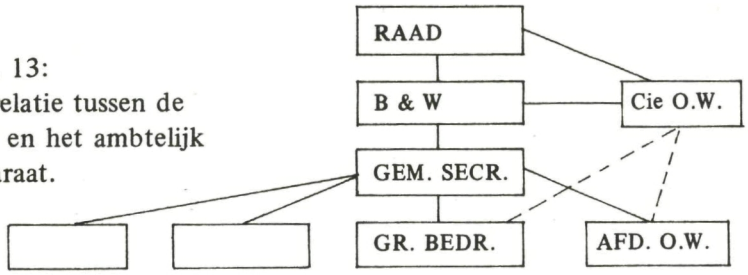
[33]) Dit in tegenstelling tot een zogenaamd programmacollege, waarbij zich binnen de Raad een meerderheid rond een bepaald programma vormt, die alle zetels in het college voor zich opeist.

[34]) Voor de rol van het secretariaat van gemeentewerken in het uitwerken hiervan: zie de volgende paragraaf.

Soms voert hij zelf onderhandelingen met derden, maar dit is eerder uitzondering dan regel. Kontakten met de provincie ten aanzien van rijksweg 4b zijn een voorbeeld daarvan.

De gemeentesecretarie is in zogenaamde secretarieafdelingen onderverdeeld, waarvan er met name twee een rol hadden te vervullen in het onderhavige geval: het Grondbedrijf en Openbare Werken. De hoofden hadden natuurlijk wel kontakt met de wethouder, en ook wel met de Commissie Openbare Werken. Dit gaf aanleiding tot conflicten, omdat de gemeentesecretaris zich voor alle kontakten met de raad verantwoordelijk achtte. Afb. 13 licht de betrekkingen toe.

Afb. 13:
De relatie tussen de raad en het ambtelijk apparaat.



Meestal ging het bij het werk van de secretarieafdeling Openbare Werken, die veel meer met deze case te doen had, om meer routinematige zaken, bijvoorbeeld de correspondentie met het ministerie ten behoeve van de premieaanvraag, huurvaststelling, enz. die door de ambtenaren van de secretarieafdeling voorbereid zijn en door de burgemeester en secretaris ondertekend. Hetzelfde geldt voor bouwvergunningen en officiële mededelingen aan de directeur der Gemeentewerken. Zo is er bijvoorbeeld in de dossiers een brief te vinden, waarmee B & W aan de directeur hun bezorgdheid meedelen over het aantal voorziene winkels, dit in overeenstemming met de mening van de wethouder die van de door de directeur eerder aangevoerde argumenten niet overtuigd was.

De beleidsadviserende taak van de gemeentesecretarie komt het meest duidelijk naar voren bij het schrijven van de ingekomen stukken voor de gemeenteraad. Daarbij worden vaak gegevens uit de rapporten, afkomstig uit de gemeentewerken, verwerkt.

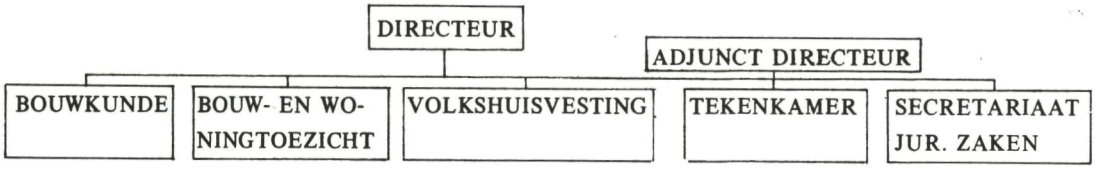
4.6.4. DE GEMEENTEWERKEN

In de voorgaande paragraaf was al de tweedeling aangeduid in de nederlandse gemeentelijke overheid tussen de gemeentesecretarie en de zogenaamde diensten als bijvoorbeeld de gemeentewerken. Laatstgenoemde worden geacht, zuiver technische zaken te behartigen, terwijl de secretarieafdeling, zoals vermeld, geacht wordt een beleidsadviserende taak te vervullen. De directeur der gemeentewerken bracht dus uitvoerige rapporten over technische aangelegenheden uit, bijvoorbeeld over het ontwerp-herzieningsplan, over het voorstel gedaan door Nationaal Grondbezit, over de aanvrage tot verlening van de bouwvergunning, maar hij onthield zich soms uitdrukkelijk van advies waar het over beleidszaken ging. Een voorbeeld is de splitsing van de grondprijs tussen deel I en deel II zoals door Nationaal Grondbezit opgesteld. Nadat de directeur uitvoerig op de daaraan verbonden risico's is ingegaan, schrijft hij: "Mitsdien laat ik het aan de prudentie van het College over in welke zin de brief van N.V. Nationaal Grondbezit dient te worden beantwoord."

Het ligt echter voor de hand, dat er van een zuivere scheiding tussen beleidsadviserende en technische zaken in de praktijk niets terecht komt. Door bijvoorbeeld de risico's in het boven aangehaalde rapport toe te lichten, vervulde de directeur in feite ook een beleidsadviserende taak. Dergelijke vragen worden regelmatig aan hem voorgelegd, zodat zijn rol die van de voormalige 'stadstimmerman' al lang te boven gaat. In Leiden wordt, net als in sommige andere steden, deze toestand impliciet erkend door de directeur der Ge-

meentewerken een secretariaat ter beschikking te stellen, dat tevens ook met juridische zaken belast is. Het is kenmerkend dat dit secretariaat voor het eerst verzorgd werd door een ambtenaar met ervaring in gemeentesecretarieën van, althans kleinere, gemeenten achter de rug, die door de Leidse gemeentesecretarie aangetrokken, en bij de gemeentesecretaris gedetacheerd werd. Zijn rol kristalliseerde zich pas in de loop der tijd uit, totdat hij uiteindelijk ook officieel bij de gemeentewerken terecht kwam. Tot zijn taken behoorde, en behoort ten dele nog, [35]) de zorg voor de administratieve en juridische inbreng in, alsmede de eindredactie van de rapporten van de directeur aan B & W. Tevens vervult het secretariaat een coördinerende rol.

Met de behandeling van het secretariaat zijn wij bij de indeling van de gemeentewerken terecht gekomen. Het spreekt vanzelf dat deze uit meedere afdelingen bestaat. Afb. 14 geeft een beeld van de indeling omtrent het midden der vijftiger jaren.



Afb. 14: De Gemeentewerken omtrent 1955.

Van deze onderdelen komt Bouw- en Woningtoezicht in het geval Vijf Meiplein het meest duidelijk naar voren. Stedebouw en stadsontwikkeling bestond toentertijd alleen als een onderafdeling van Bouwkunde onder de zogenaamde stadsarchitect, die echter weinig belangstelling toonde voor stedebouwkundige vragen. Pas met de afsplitsing van Stedebouwkunde en de benoeming van een nieuwe chef begon deze zich te ontplooien. Dit gebeurde echter pas na de voltooiing van het herziene uitbreidingsplan, en is dus niet van invloed geweest op het plan voor het Vijf Meiplein als zodanig.

Volkshuisvesting was bij het becommentariëren van de financiële en andere voorstellen, gedaan door Nationaal Grondbezit, betrokken en de tekenkamer (T4 genoemd, omdat hij op de vierde verdieping lag) werkte de plannen voor het bouwrijp maken van de grond uit. Maar Bouw- en Woningtoezicht was bij het project vanaf het indienen van de bouwaanvraag tot de aflevering voortdurend betrokken. Tot de taken van Bouw- en Woningtoezicht behoorde de toets van de bouwaanvrage, waarover de directeur een rapport aan B & W uitbracht, alsmede het toezicht op de bouw tot en met de aflevering. Het toezicht werd door een ambtenaar uitgeoefend, die voor het bouwtoezicht in de hele wijk verantwoordelijk was en tevens ook daar – tegenover het Vijf Meiplein – woonde en nog woont. Qua mankracht bleek deze taak nog net haalbaar. [36]) Niettemin waren rol en werkwijze van het toezicht beperkt door het gebrek aan mankracht en door ontoereikende voorschriften. [37]) Dagelijks toezicht was gewoon niet te doen. Er moest eerder op bepaalde punten steekproefsgewijs gecontroleerd worden. Daardoor bleek het ook onwenselijk een formele, zogenaamde bouwpolitionele stijl toe te passen.

[35]) Als reden voor een zekere inkrimping van de taken van het secretariaat wordt het personeelstekort aangegeven.

[36]) Voor het toezicht op de bouw van de Merenwijk, die nog gaande is, zijn drie mensen nodig, dit vanwege de veel ingewikkelder voorschriften en het grotere tempo bij de bouw.

[37]) Leiden werkte toen nog met zijn eigen verordening op het bouwen en slopen uit de dertiger jaren. Tevens was o.a. nog geen liftverordening vastgesteld. Bouwvoorschriften daarentegen waren er wel. Deze vormden een vast onderdeel van het uitbreidingsplan. Zie daarvoor het volgende hoofdstuk over het wettelijke kader.

Naast de geschetste moeilijkheden lijkt ook van belang, dat genoemde ambtenaar zelf uit de praktijk kwam. Hij vond met name de uitvoerder vertrouwenwekkend en wenste geen formele betrekkingen. Daardoor heerste op de bouw een informele sfeer. Men had respect voor elkaars vakmanschap, zodat controles zich tot het noodzakelijke konden beperken. Als wijzigingen nodig bleken, bijvoorbeeld de wijzigingen ten behoeve van enkele van de winkeliers (De Gruyter, C. Jamin, enz.), dan werden deze wel getoond en zorgvuldig beoordeeld (inclusief brandweercontrole en welstandstoezicht), maar deze controles pasten zich aan aan het bouwproces. Dit verklaart tevens ook, waarom wettelijk vereiste vergunningen pas achteraf verleend werden: de noodzakelijke controles hadden al plaatsgevonden. Vanwege het gebrek aan mankracht trok men zich daarnaast niet zoveel aan van de formele eisen. [38])

Het is natuurlijk niet zo, dat Bouw- en Woningtoezicht in principe geen van zijn wettelijke bevoegdheden toepast. Men beklemtoont daar, dat het Vijf Meiplein ten aanzien van de goede samenwerking en het vakmanschap van de aannemers een uitschieter was en wijst op andere voorbeelden, waar de toezichthouder zich formeel moest opstellen voordat er aan bepaalde eisen werd voldaan. Uit een uiteenzetting van S. O. van Poelje over het overheidstoezicht blijkt echter, dat bepaalde van de hier geschetste aspecten van het toezicht op het bouwproces algemeen van toepassing zijn. Volgens hem zijn de kenmerken van de inspecteursfunctie een grote mate van zelfstandigheid, gespecialiseerde deskundigheid en een adviserend karakter van het werk, kenmerken die leiden tot "een groot persoonlijk verantwoordlijkheidsbesef bij de betrokken functionarissen, die zich niet of minder snel "gedekt" kunnen voelen door de opvatting van anderen, ook al zijn die uit een oogpunt van ambtelijke hiërarchie hoger geplaatst". [39])
Naast Bouw- en Woningtoezicht blijft er nog een controlerende instantie over, die strikt genomen geen onderdeel vormt van de gemeentelijke diensten: de Welstandscommissie. Omdat er in deze case weinig over haar valt te zeggen, en omdat zij toch weer een verlangstuk is van de gemeente, behandelen wij haar gemakshalve hieronder.

4.6.5. DE WELSTANDSCOMMISSIE

Ter beoordeling van de welstandsaspecten van bouwaanvragen benoemen B & W een zogenaamde Welstandscommissie. Sedert de wijziging van de Woningwet in 1965 is dit een vereiste. Daarvóór kwamen naast een commissie ook verschillende verdere vormen van welstandstoezicht voor. Het welstandstoezicht werd soms door de Gemeentelijke Dienst van Bouw- en Woningtoezicht, of alleen door de directeur van deze dienst uitgeoefend. Een verdere verschijningsvorm van dit toezicht was de figuur van de supervisor, dat wil zeggen een particulier architect die verreikende bevoegdheden kreeg ten aanzien van de architectuuropvatting die aan bod kwam. [40])

In Leiden kwam echter geen van deze aan bod. Ook de bezwaren die vaak genoemd worden tegen de soms willekeurige controle die indirect door de Welstandscommissie over vakge-

[38]) Uit welhaast alle gesprekken bleek hetzelfde beeld: wettelijke procedures worden ten behoeve van het bouwproces omzeild of tenminste verkort. Zie daarvoor nog enkele opmerkingen in de kanttekeningen aan het einde van dit verslag.

[39]) S. O. van Poelje, (1969) Het overheidstoezicht; de functie van en de verantwoordelijkheid voor dat toezicht, Bouwrecht, 6e jaargang, blz. 394 - 403.

[40]) Voor een beschrijving van de juridische en praktische situatie voor de wetswijziging: zie J. M. Wessel (1964) Het welstandstoezicht, Bouwrecht, 1ste jaargang, blz. 131 - 136.

noten wordt uitgeoefend [41]) kwamen in dit voorbeeld niet naar voren. Daarbij zou een zeker respect voor het werk van architect Groosman een rol kunnen hebben gespeeld.

De Welstandscommissie heeft een secretariaat, dat bij Gemeentewerken gevestigd is. In het onderhavige project blijkt zij, zoals vermeld, geen rol te hebben gespeeld, omdat zij geen bezwaren had. Weliswaar is het mogelijk dat er discussies hebben plaatsgevonden vóórdat de Welstandscommissie verklaarde geen bezwaar te hebben tegen het ontwerp. Het is namelijk gebruikelijk, aan de hand van schetsontwerpen vantevoren af te tasten hoe de Welstandscommissie over een ontwerp denkt. Waarschijnlijk had de Welstandscommissie echter ook in deze fase in het onderhavige project geen grote invloed. Immers, het ontwerp was uitvoerig in de raadscommissie en door de directeur der Gemeentewerken behandeld en had de volledige steun van de wethouder.

Met deze opmerkingen over de Welstandscommissie zijn alle belangrijke participanten en hun rollen beschreven: de goedkeurende instanties, die op de achtergrond bleven, de uitvoerende bedrijven en gegadigden, waarvan de invloed miniem was, de architect en Nationaal Grondbezit, die tot op zekere hoogte verlengstukken waren van de gemeente, en tenslotte deze laatste zelf met enkele van haar afdelingen en diensten, enz. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal gepoogd worden terug te koppelen naar enkele theoretische overwegingen waarop deze studie stoelt.

4.7. 'BEGUNSTIGERS' EN 'CONTROLEURS' VAN DE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

Om redenen, waarop uitvoerig is ingegaan in de methodologische overwegingen waarmee dit onderzoek is ingeleid, [42]) beperkte – zoals in de inleiding vermeld – de theorievorming zich vooraf tot het formuleren van een eenvoudig begrippenkader waarmee het proces van ruimtelijke ontwikkeling te beschrijven is. Dit kader houdt in, dat onder de participanten in dit proces er zulke zijn, die een project graag bevorderen en tevens zulke, die het in bepaalde richtingen willen sturen ofwel tegenhouden. Deze zou men de 'begunstigers' en 'controleurs' van de ruimtelijke ontwikkeling kunnen noemen.

Wanneer men dit onderscheid op het geval Vijf Meiplein wil toepassen, dan valt op te merken, dat er van controle in de gebruikelijke, negatieve zin nauwelijks sprake was. Met andere woorden, er is niemand aan te wijzen die het project wilde tegenhouden of die ingrijpende wijzigingen van het project wilde bereiken. Er is alleen maar sprake van samenwerking tussen de participanten, zeker de gemeente, de architect en de belegger, die gezamenlijk als de begunstigers van het project optraden, waarbij iedereen zijn bijdrage leverde: de gemeente de grond en een aantal wettelijk vereiste vergunningen en voorwaarden samen met het bevorderen van de premie van het Rijk, de architect het ontwerp en zijn deskundigheid in het begeleiden van het project, en de N.V. Nationaal Grondbezit het kapitaal, het contact met haar dochteronderneming Panagro, die het werk verrichtte, en tevens ook haar expertise als financieel beheerder. Op deze opmerkelijke samenwerking komen wij nog terug in de kanttekeningen aan het eind van deze studie.

[41]) Weliswaar beperkt de taak van de Welstandscommissie zich ertoe, B & W ten aanzien van de welstand te adviseren, maar het ligt voor de hand dat een negatief advies soms ingrijpende gevolgen heeft voor de ontwerper van een plan. Het gebeurt soms dat de Welstandscommissie niet alleen zijn ontwerp afkeurt, maar de opdrachtgever ondershands adviseert een andere architect met het werk te belasten. Daarom is ook een van de bezwaren tegen het welstandstoezicht die, dat er een beroepsinstantie op, bijvoorbeeld, provinciaal niveau ontbreekt.

[42]) Zie voetnoot 1.

V. HET WETTELIJK KADER.

"Selbst die gestrengen Nürenberger hingen keinen bevor sie ihn fingen." (Een duits spreekwoord)

Ten aanzien van het wettelijk kader waarbinnen deze case zich afspeelde, verkeren wij in een bijzonder moeilijke situatie. Welhaast alle wettelijke bepalingen die op deze case van toepassing waren, zijn intussen gewijzigd. Het uitbreidingsplan Leiden ZW werd bijvoorbeeld vastgesteld volgens de Woningwet 1901, zoals deze belangrijk werd gewijzigd in 1931. Het bestond volgens artikel 39 van deze wet uit een plankaart en voorschriften. Ten aanzien van een dergelijk plan werd de Woningwet in 1965 door de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vervangen. In plaats van het uitbreidingsplan hebben wij nu het zogenaamde bestemmingsplan. In een ander opzicht werd de Woningwet van 1901 echter op hetzelfde tijdstip door een herziene Woningwet (WW) vervangen. De WRO en de nieuwe WW blijven niettemin sterk aan elkaar gekoppeld. De WW bepaalt bijvoorbeeld dat een bouwvergunning aan het bestemmingsplan krachtens de WRO getoetst dient te worden. Het hele bouwvergunningenstelsel is overigens overgenomen van de oude Woningwet (art. 6, nú art. 48). [44]) Dit ter illustratie van de moeilijkheden waarmee men geconfronteerd is als men een empirische studie wil verrichten van een geval dat zich twintig jaar geleden heeft voorgedaan. De behandeling van het wettelijk kader zal daarom ook fragmentarisch moeten blijven, dit des te meer omdat een grote hoeveelheid wettelijke bepalingen van toepassing was. Toch zal gepoogd worden, bepaalde vaste ontwikkelingslijnen aan te geven in de wet. Deze pogingen mogen echter niet als meer dan aanzetten worden beschouwd, die in de vervolgstudies verder uitgebouwd zullen worden.

Een dergelijke vaste lijn zit in de manier waarop in de nederlandse wetgeving rekening wordt gehouden met de voortdurende veranderingen waaraan de situaties onderhevig zijn die men door middel van de planologische wetgeving wenst te sturen. Het eerste voorbeeld is de herziening van plannen. Het uitbreidingsplan van 1948 was bijvoorbeeld praktisch al bij de goedkeuring ervan achterhaald. G.S. eiste daarom ook de herziening ervan binnen een jaar.
De vraag rijst, waarom men waarde hechtte aan de vaststelling van een achterhaald plan. Een belangrijke reden was, dat voor de onteigening van de grond volgens de Onteigeningswet een uitbreidingsplan wettelijk vereist was. Immers, het beginsel van rechtszekerheid vraagt, dat de eigenaar van een te onteigenen perceel weet, ten behoeve van welke bestemming hij zijn eigendom kwijt raakt.

Het feit dat de Raad met het uitbreidingsplan in 1948 tevens een onteigeningsplan volgens de Onteigeningswet vaststelde toont aan, dat dit verband inderdaad een reden was voor vaststelling van het eerstgenoemde plan, waarbij G.S. zich erbij neerlegde, dat dit plan binnenkort gewijzigd zou moeten worden. Men kan dit uitleggen als steun voor de gemeente ten opzichte van de onteigening.

Alvorens in te gaan op de manier waarop een herziening in zijn werk gaat, zullen wij ons nog over de onteigening buigen. In tegenstelling tot nu, kon de gemeente namelijk de

[43]) Dit hoofdstuk put uit het dictaat "Stedebouwrecht", uitgegeven aan de Afdeling der Bouwkunde aan de Technische Hogeschool Delft, door prof. mr. J. Wessel en mr. A. Ch. Fortgens.

[44]) Crince le Roy vermeldt overigens dat de commissie Van den Bergh voorstelde ter handhaving van planologische maatregelen een afzonderlijk vergunningenstelsel in het leven te roepen. De regering meende echter, dat bouwvergunning en planologische maatregelen technisch zeer nauw samenhangen, dat een dubbel vergunningenstelsel voor de burger extra last en moeite zou veroorzaken, en dat het systeem van de Woningwet van 1901 – één vergunning voor het tot stand komen van bouwwerken – nimmer aanleiding tot bezwaren heeft gegeven.

grond voor een prijs verwerven die ver onder de verwachte waarde kwam te liggen. Dit gebeurde op basis van het "Vervreemdingsbesluit Onroerende Zaken", ten gevolge waarvan, behoudens bij uitzonderingen, overdrachten van eigendommen slechts mochten geschieden tegen het prijspeil van 1 mei 1940. Zoals gezegd, aan deze regeling kwam in 1956 een einde. Soortgelijke ideeën staan echter nu weer ter discussie.

Het uitbreidingsplan zou op bepaalde punten dus moeten worden herzien. Omdat een dergelijke wijziging langdurig kan zijn, bestaat de mogelijkheid, een zogenaamd voorbereidingsbesluit te nemen, dit ter bescherming van het in voorbereiding zijnde plan. Met andere woorden, het wordt voorkomen dat, hangende de totstandkoming van het plan, bouwwerken worden uitgevoerd welke de doelstellingen van het plan zouden kunnen doorkruisen. Tevens werd dit besluit onder toepassing van art. 20 der Wederopbouwwet ook gebruikt om afwijkingen van het uitbreidingsplan te mogen toestaan. Men beweert gewoon, dat er een uitbreidingsplan in voorbereiding is. Dit stelsel bestaat ook onder de nieuwe wet (art. 19 WRO), terwijl de toepassing ervan voor andere doeleinden dan anticipatie op een feitelijk in voorbereiding zijnd plan meer en meer op bezwaren stuit en door steeds meer procedurele waarborgen is omgeven. [45])
Ingevolge het bepaalde in artikel 36, lid 4 der Woningwet van 1901 vervalt een voorbereidingsbesluit indien niet binnen een jaar het ontwerp-uitbreidingsplan bij de secretarie ter inzage is neergelegd. Dientengevolge nam de Raad op aandringen van B & W elk jaar opnieuw een voorbereidingsbesluit totdat het uitbreidingsplan in 1955 uiteindelijk ter inzage gereed was. Een voorbereidingsbesluit is niet onderworpen aan goedkeuring en ertegen is overigens geen beroep meer mogelijk.
Toen het ontwerp-herzieningsplan met toelichtende beschrijving klaar was, lag het met de bij het plan behorende bebouwingsvoorschriften gedurende de in de Woningwet voorgeschreven termijn van vier weken op de gemeentesecretarie voor eenieder ter inzage. Er waren in dit geval geen bezwaren ertegen ingediend. Na de vaststelling door de gemeenteraad lag het plan en de bedoelde bebouwingsvoorschriften overeenkomstig de wet weer gedurende veertien dagen ter inzage. Van de terinzagelegging was in de plaatselijke bladen kennis gegeven. Bovendien vermeldde de brief waarmee B & W de procedure aan G.S. toelichtten dat de terinzagelegging op de gebruikelijke wijze aan de ingezetenen bekend gemaakt was.
Volgens de Woningwet moest een uitbreidingsplan door G.S. goedgekeurd zijn. G.S. kon ook, zoals bij het uitbreidingsplan van 1948 het geval was, een herziening binnen een bepaalde periode eisen, waarbij overigens opvalt dat men aan deze eis niet voldeed. De sanctie, vaststelling van een herzien plan op kosten van de gemeente, kwam nooit ter sprake. Zoals uit deze case-studie blijkt, vond er ten behoeve van het in uitwerking zijnde plan al in een vroeg stadium vooroverleg met de Commissie van Advies voor Uitbreidingsplannen plaats. Deze commissie initieerde tevens de partiële herziening als een oplossing voor de onzekerheden omtrent rijksweg 4b. Dezelfde functie wordt heden ten dage vervuld door de Provinciale Planologische Commissie en haar subcommissies. Voor wat betreft de uitwerking van bestemmingsplannen, heeft de WRO verder weinig verandering gebracht.

Bouwaanvragen werden aan het uitbreidingsplan (respectievelijk het bestemmingsplan volgens de nieuwe wet) getoetst. Strijdigheid met het vigerende plan, waartoe nogal gedetailleerde bouwvoorschriften behoorden, zou een van de verplichte gronden tot weigering van de bouwvergunning geweest zijn. Ook in dit opzicht is er niets veranderd. De bevoegdheid

[45]) Zie onder andere W. Brussard (1971) De spelregels van de ruimtelijke ordening, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage; A. A. M. Keyzers (1971) Het voorbereidingsbesluit, Bouwrecht, Vol. 8, blz. 617-22; R. de Groot (1972) De ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau: een procesbenadering, Afdeling Bestuurskunde, Vrije Universiteit, Amsterdam.

tot afgifte en weigering van een bouwvergunning ligt bij B & W. Tot op zekere hoogte is dit een uitvoeringstaak, dat wil zeggen B & W zijn aangehouden, het uitbreidings- of bestemmingsplan stipt op de letter na te volgen. Maar er zijn aan deze rol van B & W ook bevoegdheden verbonden, om ontheffing van bepalingen te verlenen, zodat hun rol in feite ook in de uitvoering van wettelijk vastgestelde plannen een belangrijke is. Alhoewel het in het onderhavige project alleen over ondergeschikte punten ging, kwam deze bevoegdheid ook hier aan bod, waarover verderop nog meer. In feite delegeren B & W hun bevoegdheid ten aanzien van bouwvergunningen soms. Dit gebeurt door "het op menige secretarie voorkomende instrument dat handtekeningenstempel heet", waardoor naar buiten de schijn wordt opgehouden dat B & W een besluit hebben genomen. Voorzover bekend, gebeurde dit soms ook in Leiden (waar in feite de directeur bouwvergunningen uitreikte), echter niet ten aanzien van het onderhavige project. Daarnaast is aan het verlenen van een bouwvergunning vaak de eis verbonden, dat "andere tekeningen en berekeningen" de goedkeuring behoeven van Bouw- en Woningtoezicht, waardoor ook een bepaalde delegatie plaatsvindt. [46]) Zoals verderop zal blijken, gebeurde het laatste in het onderhavige project wel. Natuurlijk bestaat ook de mogelijkheid in beroep te gaan tegen de weigering van een bouwvergunning, alsmede tegen voorwaarden waaronder dit gebeurt. In eerste instantie gaat men in beroep bij de Raad. Terwijl deze in het onderhavige project niet aan bod kwam, is het toch vermeldenswaard dat Leiden een Commissie voor Beroepschriften had ingesteld, onder voorzitterschap van een oud-raadslid, welke commissie een soort rechterlijke stijl heeft ontwikkeld.

Ten aanzien van de toets van de bouwaanvrage aan het uitbreidingsplan is overigens bij het voorbeeld Vijf Meiplein sprake van een procedurefout. Het vigerende plan bij het indienen van de bouwaanvrage was namelijk het plan van 1948. Het herzieningsplan was immers nog niet door G.S. goedgekeurd. De bouwvergunning zou dus ook eigenlijk met toepassing van het eerder genoemde art. 20 moeten zijn verleend, welk artikel het anticiperen op een in voorbereiding zijnd plan toestaat. Dat hier formeel gezien wel sprake is van een fout, blijkt uit de uiteenzettingen van Crince le Roy [47]) over strijd met het bestemmingsplan als een weigeringsgrond voor het verlenen van een bouwvergunning. Hij beklemtoont dat, wil er sprake zijn van strijd met het bestemmingsplan (hetzelfde geldt tevens voor de bouwverordening), dit plan ten tijde van de indiening van de bouwaanvraag rechtskracht moet hebben, dit met uitdrukkelijke vermelding van de goedkeuring door G.S. als een vereiste voor het wettelijke in werking treden van het plan.
Crince le Roy wijst in dit verband op een Koninklijk Besluit, inhoudende vernietiging van een besluit van een gemeenteraad tot weigering van een bouwvergunning. Deze bouwaanvraag was in strijd met een door de Raad vastgestelde, doch nog niet goedgekeurde verordening. Zij mocht ook niet aan deze verordening getoetst worden.

Een verdere toets van de bouwaanvrage voor het winkelcentrum vond plaats aan de hand van de zogenaamde Verordening op het Bouwen en Slopen, ook bouwverordening genoemd. Deze geldt voor het hele gebied van Leiden, terwijl de planvoorschriften alleen op het gebied van het uitbreidingsplan van toepassing zijn. [48]) Hoe verouderd laatstgenoemde verordening toen alswas, zal uit de behandeling van de bouwaanvrage blijken. Het is daarom ook vermeldenswaard, dat Leiden intussen tot de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgewerkte modelbouwverordening is overgegaan.
De bouwaanvrage werd door de architect in augustus 1955 ingediend. Het duurde ruim

[46]) Over een en ander zie: Crince le Roy (1970) Vergunningsaspecten gezien vanuit Woningwet en Bouwverordening, Bouwrecht, 7e jaargang, blz. 460-471.

[47]) Ruimtelijke Ordening, onderdeel 2, art. 48, suppl. 51, juli 1974.

[48]) Als derde toets komt er heden ten dage nog bij het al dan niet aanwezig zijn, waar deze vereist is, van een monumentenvergunning.

een jaar, voordat zij verleend werd. Daarmee was de wettelijke termijn, waarbinnen een dergelijke zaak afgehandeld dient te worden, allang overschreden.

Vermoedelijk bestond er echter een overeenkomst met de architect, om gedurende de onderhandelingen met Nationaal Grondbezit de zaak te laten rusten. Aan het einde van deze wachtperiode werden de plannen na overleg met Gemeentewerken nog eens gewijzigd en pas daarna afgehandeld. Het karakter van deze wijzigingen is niet bekend. Uit het oordeel van de directeur blijkt, dat B & W een bepaalde graad van vrijheid hebben in de toetsing van een ingediend bouwplan aan het uitbreidingsplan:

> "Het onderhavige bouwplan is in hoofdzaak in overeenstemming met het vigerende uitbreidingsplan. Op sommige punten, op de situatietekening aangegeven, wijkt het plan hiervan echter enigszins af. Het karakter van het uitbreidingsplan wordt hierdoor evenwel in het geheel niet aangetast, zodat tegen de uitvoering van het bouwplan uit dien hoofde geen bezwaar behoeft te bestaan."

Bovendien voldeed het bouwplan niet aan twee artikelen van de verordening op het bouwen en slopen: art. 27, eerste alinea, sub a en sub c:

> "Een gebouw of een gedeelte van een gebouw, bestemd tot woning voor meer dan drie gezinnen, moet voldoen aan de volgende eisen:
> a. het moet voor tenminste ieder tweetal gezinnen een afzonderlijke toegang tot de weg bevatten
> b. behalve de zolderverdieping mag het slechts twee bovenverdiepingen hebben. . . .

Het is duidelijk, dat dit artikel hoogbouw, zelfs in vier woonlagen, bemoeilijkt. De directeur verklaarde echter dat er geen bezwaar bestond tegen het niet voldoen aan deze voorschriften en stelde met verwijzing naar het laatste lid van dit artikel voor, ontheffing te verlenen. Omdat er in de dossiers voorgedrukte formulieren te vinden waren met de betreffende alinea in het rapport aan B & W, blijkt dit een standaardprocedure geweest te zijn. [49])

Hetzelfde is het geval met art. 37:

> "In woningen moet de hoogte der verdieping, zijnde van de bovenkant van de vloer tot de onderkant der bintlaag of van het plafond, tenminste 2.90 meter zijn.
> De hoogte van vertrekken op zolders en van aangebouwde keukens moet zijn tenminste 2.50 meter, die van privaten of van bergplaatsen tenminste 2.20 meter.
> Burgemeester en Wethouders kunnen afwijking van de bepaling van het eerste en tweede lid van dit artikel toestaan, met dien verstande, dat de hoogte van de woonverdiepingen niet minder dan 2.60 meter en die van slaapverdiepingen niet minder dan 2.40 meter mag zijn."

De hoogte van de vertrekken in dit project is 2.65 meter, c.q. 2.50 meter, en daarmee beneden het door art. 37 vastgestelde minimum. Ontheffing werd weer routinematig verleend.

Het bouwplan voldeed verder niet aan art. 48a van bedoelde verordening ten aanzien van de voorziening van schuilplaatsen. Deze bepaling werd echter pas in 1956 in de verorde-

[49]) Volgens het hoofd van het secretariaat, die het formulier had uitgewerkt, waren deze mede voor het gemak van het personeel van gemeentewerken gemaakt, opdat niets zou worden vergeten. Overigens is niet duidelijk, waarom deze vrijstelling vereist was. Bij een tegenspraak tussen het uitbreidings- c.q. bestemmingsplan met bijbehorende voorschriften aan de ene kant en de bouwverordening aan de andere kant, domineert in principe het bestemmingsplan. Volgens een binnen de dienst aanwezige mening zijn soortgelijke vrijstellingen, die tot op heden soms in een bouwvergunning voorkomen, dus ook overbodig.

ning opgenomen en de directeur was dus van mening dat zij niet van toepassing was op een aanvrage die al in augustus 1955 ingediend werd. Naast de toets aan het uitbreidingsplan en de bouwverordening kwam in dit rapport nog het positieve advies van de Welstandscommissie ter sprake. [50])
Tevens werd in het rapport ook gerefereerd aan de door de commandant van de brandweer gestelde, op een tekening aangegeven eisen. Afgezien van enkele technische voorwaarden ten aanzien van de beton- en ijzerconstructies en de rioleringen, trok het maken van luifel- en etalageconstructies de aandacht van de directeur. De luifels zouden boven openbare gemeentegrond terecht komen, waarvoor ingevolge art. 1D, sub 14 der precarioverordening een belasting van *f* 1,50 per m^2 per jaar (met elkaar *f* 1.290,--) verschuldigd was. [51]) Tevens stelde de directeur vast, dat deze constructies door hem aan de hand van detailtekeningen (schaal 1 : 20) goedgekeurd zouden moeten worden, waarmee hij in feite een deel van het welstandstoezicht uitoefende.

De leges ingevolge art. 1C sub a der verordening van 22 november 1948 (gemeenteblad nr. 1 van 1949) werd naar een opgegeven schatting van *f* 1.589.500,-- aan bouwkosten op *f* 1.949,-- berekend. Het is niet duidelijk om welke bouwkosten het hier gaat. Het rapport vermeldt tevens ook de totale bouwkosten, die toen op *f* 3.000.000,-- geschat werden. Dit rapport werd door de secretarieafdeling Openbare Werken overgenomen en vormde de basis voor de door B & W verleende bouwvergunning.
Parallel met de vaststelling van het uitbreidingsplan en het indienen en goedkeuren van de bouwvergunning liep het bouwrijp maken en het goedkeuren van de middelen ten behoeve van de voorbereiding van de plannen. Zoals elders vermeld, werkte de architekt zijn plannen uit, voordat de daarvoor benodigde middelen door de raad beschikbaar waren gesteld. Het laatste gebeurde in juni 1955. Dit vereiste een wijziging van de gemeentebegroting voor het dienstjaar 1955 en was afhankelijk van de goedkeuring door GS, die in oktober 1955 verleend werd. Hetzelfde geldt voor de kredieten voor het bouwrijp maken, die door GS goedgekeurd moeten worden. GS oefent nl. nauwkeurige controle uit op de begroting van gemeenten. De basis daarvoor is art. 228 van de Gemeentewet voor grondtransacties en art. 242 voor de begroting zelf. Criteria voor het uitoefenen van deze controle zijn o.a., dat de begroting sluitend moet zijn, dat voornemens urgent moeten zijn, dat er een redelijke rentevoet in rekening wordt gebracht, enz. Dit goedkeuringsrecht, samen met het toezicht op het planologisch beleid van gemeenten, zou de provincie in principe in staat moeten stellen om de uitvoering van haar eigen beleid te bevorderen. Dit vereist echter een duidelijk geformuleerd beleid, bijvoorbeeld in de vorm van streekplannen. Juist op dit gebied doen zich moeilijkheden voor. [52])
Naast deze goedkeuring was nog een zogenaamde Rijksgoedkeuring tot uitvoering van werken boven *f* 2.000,– vereist, die door het Ministerie voor Wederopbouw en Volkshuisvesting verleend werd. Dit gebeurde volgens art. 17 van de Wederopbouwwet. In principe wordt deze goedkeuring door de minister verleend, maar de taak is ten dele aan de provincies en zelfs aan gemeenten gedelegeerd. Het doel is, de controle van de verdeling van schaarse materialen, mankracht en financiële middelen. Deze wettelijke bepaling bestaat overigens nog altijd, maar sedert de zomer van 1975 wordt zij niet meer gehanteerd, omdat de problemen nu helemaal anders liggen (bijvoorbeeld werkloosheid).

[50]) Voor bronvermelding over het welstandstoezicht: zie noot 40.

[51]) Volgens een van de participanten was er over het al of niet verkopen van de grond onder de luifels en de openbaarheid van de tussendoorgangen en dus de eis van eigendom der gemeente ervan, een verschil van mening, waarover echter niets in de dossiers is gevonden.

[52]) Zie onder andere Werkeenheid Bestuurssociologie (1975) Verstedelijkingsbeleid in Nederland, Sociologisch Instituut Utrecht.

Ondanks al deze eisen bleek het bouwrijp maken ten aanzien van de wet geen verdere moeilijkheden op te leveren. Dit met uitzondering van de eerder vermelde vergunningen voor het dempen van sloten, enz., die, volgens art. 165c, lid 1 sub e van het Algemeen Reglement voor de Polders in de provincie Zuid Holland bij het bestuur van de Bos- en Gasthuispolder, en een soortgelijke vergunning voor de aanleg van nieuwe sloten die bij de Dijkgraaf en Hoogheemraden van het Rijnland aangevraagd moeten worden, ingevolge de algemene keuring van Rijnland. Door een vergissing waren deze, zoals vermeld, niet op tijd aangevraagd en werden ze achteraf verleend. [53])
Het wettelijke kader voor de uitermate belangrijke premie is het Premie- en Bijdragebesluit Woningbouw, dat ter uitvoering van art. 24, eerste lid van de Wederopbouwwet op 8 april 1953 vastgesteld is. Volgens dit besluit kunnen aan natuurlijke en rechtspersonen niet-periodieke bijdragen worden toegekend ten behoeve van onder andere woningen met een inhoud van ten hoogste 500 m^3. Verdere regelingen zijn door de minister voor Wederopbouw en Volkshuisvesting vastgesteld.
Artikel 3 stelt eisen die bij het onderhavige project een rol gingen spelen:

"1. Premiën en jaarlijkse bijdragen worden verleend onder de voorwaarden dat:
   1. de bouw binnen 4 maanden na de toekenning van de premie tot de bovenkant van de begane grondvloer is gevorderd:
   2. de woningen binnen een jaar na de toekenning van de premie voor bewoning gereed zijn: . . .
2. Onze Minister kan in bijzondere gevallen de in het vorige lid onder ten eerste en ten tweede genoemde termijnen verlengen . . . "

Nationaal Grondbezit moest namelijk, zoals eerder vermeld, twee keer om verlenging van bovenvermelde termijnen vragen.
Overigens werkte de gemeente ten aanzien van de premieaanvraag bij wijze van spreken als een verlengstuk van het ministerie. Enerzijds heeft zij de premieaanvraag van Nationaal Grondbezit en het verzoek om huurvaststelling bij het ministerie bevorderd, anderzijds heeft zij ten behoeve van het Vijf Meiplein zogenaamde afleveringsrapporten aan het ministerie gestuurd, vermoedelijk met betrekking tot de termijnen in het bovenvermelde artikel van het besluit. Daarbij wordt ook aan de zogenaamde bewoonbaarverklaring gerefereerd. Deze, in de nieuwe woningwet voltooiingsverklaring genoemd, is een verklaring die inhoudt, dat de bouw volgens de voorschriften is uitgevoerd. Deze staat naast de vergunning voor ingebruikname volgens de verordening op het bouwen en slopen, die echter praktisch gezien van ondergeschikte betekenis bleek.
De wettelijke basis voor de huurvaststelling, die toen van toepassing was, was moeilijk te achterhalen. Het lijkt erop, dat er toentertijd nog geen gepubliceerde richtlijnen bestonden, naar aanleiding waarvan een exploitant zijn aanvraag zou kunnen hebben uitgewerkt. Niettemin moesten er bepaalde richtlijnen zijn die intern toegepast werden in de toets van een verzoek om huurvaststelling. Misschien wilde men deze niet bekend maken omdat men bang was dat de volgens het ministerie toegestane maximum-huren meteen tot het minimum zouden worden, waarmee een exploitant bereid was te volstaan. Hetzelfde principe is tenminste van toepassing bij de beoordeling van Woningwetwoningprojecten aan de hand van de toetsingsprijs, ook 'curveprijs' genoemd. [54]) Intussen zijn echter ten behoeve van de huurvaststelling wel richtlijnen uitgewerkt.

[53]) Volgens een deskundige is het niet denkbeeldig dat dit opzettelijk gebeurde. Er is met name soms sprake van conflicten tussen gemeenten en de (veel oudere) waterschappen. Laatstgenoemde oefenen formeel gezien controle uit over de gemeenten, terwijl deze in de loop der tijd veel belangrijker werden. Men kan zich dus heel goed voorstellen, dat de relaties soms niet zo best zijn.

[54]) Zie H. Priemus (1970) Bouwen en Wonen, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Naast de genoemde wettelijke bepalingen zijn er nog tientallen andere van toepassing. Het stelsel van de wet is inderdaad dermate ingewikkeld, dat onopzettelijke procedurefouten, slordige handhaving van vergunningen enz., en zelfs rechtsombuiging bijna onvermijdelijk lijken. Ook over deze vraag zullen wij ons uitspreken in de kanttekeningen, geplaatst aan het eind van dit verslag.

VI. FINANCIËN.

In dit hoofdstuk zullen wij aandacht besteden aan hoe de middelen voor de bouw van het Vijf Meiplein loskwamen. Het lijkt zinnig, dit onder te verdelen in grondkosten, inclusief bouwrijp maken, en bouwkosten. Tenslotte zullen er nog gegevens verzameld worden over de huren en de koopsommen die Nationaal Grondbezit kon verkrijgen.

6.1. GRONDKOSTEN EN BOUWRIJP MAKEN

Zoals eerder vermeld, had de gemeente de grond door middel van onteigening in handen gekregen en daarvoor in 1948 *f* 1,-- per m² betaald. Deze gronden werden inmiddels door het zogenaamde Grondbedrijf beheerd. Het Grondbedrijf bracht uiteindelijk voor dezelfde grond *f* 2,-- per m² in rekening. Dit blijkt uit de exploitatieopzet voor fase 2, die overigens niet speciaal voor de verkoop aan Nationaal Grondbezit was uitgewerkt. Met andere woorden, de in rekening gebrachte grondprijs zou ook van toepassing zijn geweest als bijvoorbeeld de gemeente zelf de exploitatie in handen had gehouden. Het verschil tussen aankoop en uitgaveprijs is verder niet verrassend. De gemeente moet immers het tussen aankoop en uitgave opgelopen exploitatietekort terugkrijgen. Ook is het mogelijk dat de prijs door schadevergoedingen, bijvoorbeeld aan tuinbouwbedrijven, omhoog ging. [55])

Bovengenoemde exploitatieopzet voor de hele fase 2 (dus de blokken 15 t/m 20 met een aantal vrijstaande zogenaamde dagwinkels) noemde een grondprijs (zonder overdrachtskosten) van *f* 487.000,--. Per winkel werd een bedrag van *f* 4.000,--, per woning een bedrag van *f* 3.000,-- en per garage een bedrag van *f* 500,-- in rekening gebracht. Uit de dossiers blijkt, dat deze cijfers gedeeltelijk wel op ervaringen stoelden, maar gedeeltelijk ook duidelijk normatief van karakter waren. Men vroeg zich dus voortdurend af, welke huurprijzen per week aanvaardbaar geacht zouden kunnen worden en redeneerde terug naar de te berekenen grondprijs. De gemeente heeft dus een bepaalde graad van vrijheid in de vaststelling van de grondprijs, waarvan ook gebruik gemaakt werd door bijvoorbeeld de grondprijs van *f* 487.000,-- tot *f* 440.000,-- terug te brengen, hetgeen op wens van de wethouder bereikt werd door de eerder genoemde richtprijzen per woning voor de bovenste woonlaag met *f* 500,-- terug te brengen, door de prijs per winkel eveneens te verlagen en door een onderscheid te maken tussen verschillende winkelgrootten:

	exploitatieopzet		herziene berekening	
winkels	40 × *f* 4.000,--		30 × *f* 3.500,--	
		f 160.000,--	10 × *f* 2.500,--	*f* 130.000,--
woningen	104 × *f* 3.000		80 × *f* 3.000,--	
		f 312.000,--	24 × *f* 2.500,--	*f* 288.000,--
			(4e bouwlaag)	
garages	30 × *f* 500,--	*f* 15.000,--	30 × *f* 500,--	*f* 15.000,--
		f 487.000,--		*f* 433.000,--

Van deze interne berekening had Nationaal Grondbezit blijkbaar geen kennis. Aan dit bedrijf werd een globale prijs van *f* 440.000,-- genoemd. Deze zou men volgens het bedrijf als volgt tussen deel I en deel II moeten opsplitsen:

[55]) Over het Grondbedrijf, die deze transacties voorbereidde, zie het literatuuruittreksel in de bijlage.

"Berekening prijs bouwterreinen

De totale prijs bedraagt in de "begroting der exploitatieopzet" *f* 487.000,--. Deze prijs is door U definitief bepaald op *f* 440.000,--.
Voor fase I wordt dus nu de prijs van het bouwterrein:

24 × *f* 4.000,-- = *f* 96.000,--
72 × *f* 3.000,-- = *f* 216.000,--
24 × *f* 500,-- = *f* 3.000,--
f 324.000,-- × $\frac{440}{487}$ = *f* 292.731,--

Voor fase II wordt dus de prijs van het bouwterrein:

16 × *f* 4.000,-- = *f* 64.000,--
32 × *f* 3.000,-- = *f* 96.000,--
6 × *f* 500,-- = *f* 3.000,--
f 163.000,-- × $\frac{440}{487}$ = *f* 147.269,-- "

Een moeilijkheid bij het beschrijven van deze case is deze, dat het terrein van fase 2 samen met het terein voor fase 3 en met andere terreinen uit andere delen van Leiden ZW bouwrijp werd gemaakt, zodat de cijfers nauwelijks uit elkaar te houden zijn. [56])
In een poging om commentaar te leveren op een voorstel van Nationaal Grondbezit om fase 2 op te splitsen, geeft de directeur echter de volgende uiteenzetting, die enige verheldering geeft. Het is duidelijk dat de controle van de grondprijs alleen maar globaal, te weten over de hele fase 2 en 3 plaats vond:

"De kosten van het bouwrijp maken van het winkelcentrum zullen met inbegrip van ophogen *f* 614.000,-- bedragen. Voor dit plan moet 42600 m² grond à *f* 2,-- per m² = *f* 85.200,-- worden ingebracht en voor 9164 m² bouwrijpe grond *f* 4,50 per m² = *f* 41.238,-- aan het fonds voor bovennormale straat- en plantsoenaanleg worden vergoed. Ten laste van het fonds zullen voor het winkelcentrum globaal *f* 395.000,-- aan werken moeten worden uitgevoerd.
De te verkopen grond zal volgens vorenstaande gegevens (*f* 614.000,-- + *f* 85.200,-- + + *f* 41.238,--) : 9164 = *f* 740.438,-- : 9164 = ongeveer *f* 80,80 per m² moeten opbrengen.
Bij beschouwing van de in de huren te berekenen grondprijzen tot een zodanig bedrag, dat het te investeren bedrag van ongeveer *f* 740.000,-- wordt gedekt, kunnen de volgende prijzen worden aangehouden:

30 winkels	à	*f* 3.500,--	*f* 105.000,--
30 garages	à	*f* 500,--	*f* 15.000,--
10 winkels	à	*f* 2.500,--	*f* 25.000,--
80 woningen	à	*f* 3.000,--	*f* 240.000,--
24 woningen	à	*f* 2.000,--	*f* 48.000,--
6 dagwinkels	à	*f* 4.000,--	*f* 24.000,--
13 winkels	à	*f* 4.000,--	*f* 52.000,--
115 woningen	à	*f* 2.000,--	*f* 230.000,--
			f 739.000,--

Het is echter niet juist, deze in de huren te calculeren prijzen aan te houden als verkooprijzenp van een deel van de te bebouwen grond. De blokken 15 tot en met 17 zijn het gunstigst gelegen. Bij de thans geboden prijs van *f* 292.731,-- voor de

[56]) Daarenboven had men bepaalde werkzaamheden al in verband met de bouw van de woningwetwoningen ten zuiden van het winkelcentrum moeten verrichten, waarvoor een bepaald bedrag ten laste hiervan in rekening werd gebracht.

grond van deze blokken wordt per m² ongeveer *f* 66,-- betaald en de gemiddelde prijs bedraagt *f* 80,80. De blokken 18 en 19 hebben tezamen een oppervlakte te verkopen grond van ongeveer 2000 m². Bij de geboden verkoopprijs van *f* 147.269,-- is de prijs per m² ongeveer *f* 73,60,--, dus ook lager dan de gemiddelde prijs, doch hoger dan die voor de blokken 15 tot en met 17.
Uitgaande van de in de huren te verdisconteren grondprijs, moet de grond van blok 20 met een oppervlakte van ongeveer 1800 m² een prijs van *f* 282.000,-- opbrengen of ongeveer *f* 157,-- per m², welke prijs uiteraard naar het zich laat aanzien, nimmer bedongen kan worden. Wordt de grond voor de blokken 15 tot en met 17 voor *f* 292.731,-- verkocht en wordt van het recht van optie voor de blokken 18 en 19 geen gebruik gemaakt, dan ziet het ernaar uit, dat op de verkoop van de grond voor de blokken 18 tot en met 20 een gevoelig verlies zal worden geleden."

Dit gaf de doorslag om voor de grond voor het onderhavige project in plaats van *f* 292.731,--, zoals door Nationaal Grondbezit voorgesteld, *f* 310.000,-- in rekening te brengen. (Daartoe kwamen de overdrachtskosten van plm. 10 % ten laste van Nationaal Grondbezit). De prijs van *f* 74,60 per m² lag overigens nog altijd beneden de door de directeur uitgerekende gemiddelde prijs van *f* 80,80.

Achteraf werd deze berekening nog eens gewijzigd, waaruit onder andere zou blijken, dat deze gemiddelde prijs te hoog was (zonder dat men zich daarvan ten aanzien van de inmiddels goedgekeurde verkoop van de grond iets aantrok). Op hun vergadering van 6 mei 1956, waarbij zij onder andere het besluit namen tot verkoop van de grond over te gaan, hadden B & W namelijk ook besloten "te bevorderen dat de kosten van het bouwrijp makan van **het winkelcentrum** worden herzien in die zin, dat de kosten van het bouwrijp maken, komende ten laste van de dagwinkels (fase 3), worden gebracht ten laste van het fonds voor bovennormale straataanleg". In de uitvoering van dit plan gaf de directeur de volgende uiteenzetting, die de werkwijze van de verschillende fondsen en de mogelijkheden voor de gemeente toelichtte, deze ter bevordering van bepaalde, gewenste ontwikkelingen te gebruiken:

"In dit plan is opgenomen het bouwrijp maken van de terreinen bestemd voor dagwinkels, waarvan de kosten voor 980 m² bouwrijp te maken grond *f* 191.210,-- bedragen, hetgeen uitkomt op ± *f* 195,10 per m².
Uiteraard is bij de vaststelling der verordening op de aanleg van straten en wegen niet gerekend op uitzonderlijk gesitueerde objecten als deze dagwinkels. Gezien Uw besluit en teneinde tot een verantwoording van een aanvaardbare prijs per m² te komen, zal voor deze dagwinkels slechts een strook van 2 m (in plaats van 10 m) normale straataanlag ten laste van deze terreinstroken moeten worden gebracht, zulks met toepassing van artikel 2, lid 5, der genoemde verordening en de overige aanleg gebracht worden ten laste van het fonds voor bovennormale straataanleg."

De basis voor deze berekening is omschreven in de bijlage van deze brief:

"Kostenberekening van de verschillende terreinen:

Winkelcentrum:

normale straat- en plantsoenaanleg	*f* 512.000,--
ophogen bouwterrein	*f* 47.000,--
in te brengen grond 42600 m² à *f* 2,--	*f* 85.200,--
algemene bijdrage 9164 m² à *f* 4,50	*f* 41.238,--
	f 685.438,--
terugbetaling voor bovennormale grond	*f* 15.715,--
	f 669.723,--

te verhogen met kosten voor normale straat- en plantsoenaanleg begrepen in krediet van ZW IV	f 55.085,--
	f 724.808,--

Nadien is gebleken, dat de gevolgde normale regeling inzake het verhalen van kosten van straataanleg ten aanzien van de dagwinkels tot onaannemelijke consequenties zou leiden. Volgens de normale regeling zou de berekening zijn als volgt:

dagwinkels:

normale straataanleg	f 165.000,--
ophogen bouwterrein	f 5.000,--
in te brengen grond 8400 m² à f 2,--	f 16.800,--
algemene bijdrage voor 980 m² à f 4,50	f 4.410,--
	f 191.210,--

Prijs per m² f 191.210,--: 980 = ± f 195,10.

Uit deze berekening blijkt, dat verordening op de aanleg van straten en wegen niet gemaakt is met het oog op objecten als deze dagwinkels. In verband hiermede zal voor deze dagwinkels slechts een strook van 2 m normale straataanleg ten laste van deze terreinstroken worden gebracht, zulks met toepassing van artikel 2, lid 5, der genoemde verordening en de overige aanleg gebracht worden ten laste van het fonds voor bovennormale straataanleg.

De berekening voor de dagwinkels wordt dan als volgt:

normale straataanleg 733 m² à f 32,--	f 23.456,--
ophogen bouwterrein	f 5.000,--
in te brengen grond 8400 m² à f 2,--	f 16.800,--
algemene bijdrage voor 980 m² à f 4,50	f 4.410,--
	f 49.666,--
terugbetaling voor 6687 m² bovennormale grond	f 6.687,--
	f 42.979,--

Prijs m² f 42.979,--: 980 = ± f 43,85, bouwrijp en opgehoogd tot n.a.p. Een bedrag van f 191.210,-- – f 42.979,-- = f 148.231,-- komt ten laste van het fonds voor bovennormale straataanleg."

Daaruit blijkt ten eerste, dat de door de directeur eerder genoemde minimale opbrengst voor de verkoop van de grond omstreeks f 15.715,-- te hoog was. Dit is een bedrag dat door het fonds voor bovennormale straat- en plantsoenaanleg aan het grondbedrijf voor "afstaan van bovennormale grond" vergoed wordt (f 1,-- per m²).

Voor de overige gedeelten van het winkelcentrum blijft volgens dezelfde bijlage het volgende over:

"normale straataanleg	f 347.000,--
ophogen bouwterrein	f 42.000,--
in te brengen grond 34200 m² à f 2,--	f 68.400,--
algemene bijdrage 8184 m² à f 4,50	f 36.828,--
	f 494.228,--
te verhogen met kosten voor normale straat- en plantsoenaanleg begrepen in krediet van ZW IV	f 55.085,--
	f 549.313,--

terugbetaling voor bovennormale grond	*f* 15.715,--
	f 533.598,--

Prijs per m² *f* 533.598,--: 8184 = ± *f* 65,20, bouwrijp en opgehoogd tot n.a.p."

De grondprijs voor het onderhavige project zou dus rond 15% lager geweest zijn als men deze slechts gescheiden van de zogenaamde dagwinkels had berekend. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de prijs onredelijk was. De bedoeling is alleen de keuzemogelijkheden ten aanzien van de berekening van de in rekening gebrachte grondprijs en hun gevolgtrekkingen toe te lichten.
Alvorens op de bouwprijs in te gaan lijkt het zinvol, de principes waarop de berekening van de bouwprijs stoelde, nog eens op een rijtje te zetten. Daarbij stoten wij ten eerste op de mogelijkheid voor de gemeente, de grond door middel van onteigening tegen een prijs te verwerven, die in geen verhouding stond tot diens toekomstig gebruik en waarde. Daaraan werd al eerder, te weten in het hoofdstuk over het wettelijk kader, gerefereerd. Tevens kwam ook ter sprake, dat sinds 1956 de grond bij onteigening tegen zijn verwachtingswaarde, in tegenstelling tot zijn gebruikswaarde, verworven moet worden, hetgeen de bouwrijpe grond vanzelfsprekend duurder heeft gemaakt.

De grond werd na verwerving door het Grondbedrijf beheerd, die deze later tegen een vergoeding inbracht. Het Grondbedrijf is dus een administratief instrument ter bevordering van een slagvaardig grondbeleid. [57]) De rol van nederlandse gemeenten is in dit opzicht nognogal aktief, onder andere misschien omdat het bouwrijp maken van de grond een operatie is, die in grote delen van het land aanzienlijk meer inhoudt dan elders (bijvoorbeeld het spuiten van zand).

Het verdere principe lijkt tamelijk eenvoudig. Volgens de eerder aangehaalde uiteenzetting door de directeur kostte het bouwrijp maken van het winkelcentrum rond *f* 614.000,-- (hetgeen volgens toelichtingen, die eerder gegeven werden, inhoudt: het graven en dempen van sloten, alsmede het aanbrengen van ophogingen met zand en teelgrond, het aanbrengen van beplantingen, het uitvoeren van het plaveisel voor het winkelcentrum, en straat- en rioleringswerken, inclusief straatverlichting, verzwaring waterleiding en brandkranen en de keten, loodsen, voorbereiden, toezicht, algemene kosten, renteverlies, onvoorziene en diverse kosten).
Dit bedrag ging omhoog met *f* 85.200,-- voor de door het Grondbedrijf ingebrachte grond en met *f* 41.238,-- (*f* 4,50 per m² bouwrijpe grond) aan het fonds voor bovennormale straat- en plantsoenaanleg. Het hele bedrag van rond *f* 740.000,-- moest door de toekomstige eigenaar van de bouwrijpe grond worden betaald, terwijl de niet-bebouwde grond in eigendom van de gemeente bleef (die echter van nu af voor het onderhoud moest zorgen).

De hoeveelheid van aan de toekomstige eigenaar in rekening te brengen grond wordt bepaald door een verordening, vastgesteld door de Raad op 30 november 1931, waarin het als vanzelfsprekend wordt beschouwd dat de kosten van aanleg van straten, wegen, pleinen, e.d. met bijkomende werken worden gebracht ten laste van de gronden welke door die aanleg bouwrijp worden gemaakt. Dit geldt bij dubbele bebouwing voor alle gronden tot een maximum breedte van 10 m, en bij enkele bebouwing tot een maximum breedte van 12 m. Voor elke m² bouwrijp gemaakte grond moet daarenboven een vastgesteld bedrag in een fonds voor bovennormale straat- en plantsoenaanleg worden gestort, waaruit de rest besteed wordt. De realiteitswaarde van dit vastgestelde bedrag (*f* 4,50 toen de Vijf Meilaan gebouwd werd) is moeilijk te bepalen. Dit des te meer omdat dit bedrag bewust gemanipuleerd werd. Zo werd er bijvoorbeeld na de bevrijding besloten, het ma-

[57]) Voor een uiteenzetting over het Grondbedrijf: zie de bijlage.

ken van bruggen, hoofdwegen, speelweiden en sportvelden (tijdelijk) niet meer ten laste van het fonds, doch ten laste van de kapitaaldienst te brengen. Ook toont een opmerking gemaakt tijdens een bijeenkomst van ambtenaren met de wethouder aan, dat voor een sluitende rekening al in de vijftiger jaren een bijdrage van *f* 7,50 per m² vereist zou zijn geweest.

Het is moeilijk, de verhouding normale tot bovennormale straat- en plantsoenaanleg ten aanzien van het onderhavige project toe te lichten, omdat het samen met andere projecten berekend werd. Ondanks deze moeilijkheid is het bij de berekening van de grondprijs gehanteerde principe echter duidelijk: een redelijk geacht aandeel van de kosten voor straten en dergelijke wordt in rekening gebracht voor de door deze bouwrijp gemaakte gronden. Voor de rest wordt door middel van het Fonds voor bovennormale straat- en plantsoenaanleg gepoogd, de kosten over alle gebruikers te spreiden.

Het is tenslotte niet mogelijk, dit verhaal ten aanzien van de grondprijs af te ronden met een vergelijking van de kosten voor het bouwrijp maken volgens de begroting aan de ene kant en de afrekening van het plan voor het winkelcentrum aan de andere kant. Dit omdat het plan in 1957 gewijzigd werd en de afrekening, die door de directeur in 1969 aan B & W werd aangeboden, mede op het laatste raadsbesluit betrekking had.

6.2. DE BOUWKOSTEN

Daarmee had Nationaal Grondbezit de bouwrijpe grond dus in handen, terwijl voor de gemeente de aanleg van wegen, plantsoenen, enz. ten behoeve van het winkelcentrum ook gefinancierd werd. De bouwkosten werden door de gemeente voor de hele fase 2 oorspronkelijk als volgt berekend, waarbij volgens een toelichting, verstrekt aan Nationaal Grondbezit tijdens een gesprek, de begroting ervan gebaseerd was op een m³-prijs van *f* 50,--:

"Bouwkosten:

	40 winkels	104 woningen	30 garages
aannemingssom	*f* 812.380,--	*f* 1.671.400,--	*f* 120.000,--
arch, honorarium	*f* 20.147,--	*f* 18.360,--	*f* 2.976,--
honor. betonconstr.	*f* 12.500,--	*f* 12.500,--	
dagelijks tozicht	*f* 8.000,--	*f* 18.000,--	*f* 2.000,--
renteverlies	*f* 22.392,--	*f* 45.157,--	*f* 3.281,--
onvoorzien	*f* 3.000,--	*f* 4.680,--	*f* 1.200,--
aansluitingskosten	*f* 4.000,--	*f* 10.400,--	*f* 1.650,--
totaal	*f* 882.419,--	*f* 1.780.497,--	*f* 131.107,--
premie	nihil	*f* 463.600,--	nihil
blijft	*f* 882.419,--	*f* 1.316.897,--	*f* 131.107,--

Zoals blijkt, was de premie een belangrijke factor. Deze werd als volgt uitgerekend, waarbij klaarblijkelijk bepaalde, door het Rijk vastgestelde richtlijnen toegepast werden:

"Premieberekening 104 woningen:

36 won.	7 pers.	3 sl.k.	(3 woonl.)	36 × *f* 4550,--	*f* 163.800,--
16 won.	7 pers.	3 sl.k.	(2 woonl.)	16 × *f* 4625,--	*f* 74.000,--
24 won.	5 pers.	2 sl.k.	(3 woonl.)	24 × *f* 4050,--	*f* 97.200,--
16 won.	5 pers.	2 sl.k.	(2 woonl.)	16 × *f* 4100,--	*f* 65.600,--
12 won.	10 pers.	4 sl.k.	(3 woonl.)	12 × *f* 5250,--	*f* 63.000,--
					f 463.600,-- "

Aan de kostenraming veranderde vooreerst niet zoveel. In zijn aanvrage om een bouwvergunning noemde de architect bouwkosten van *f* 2.600.000,--. Eind 1955 schatte hij het project op *f* 2.844.000,-- (*f* 16.000,-- per woning; *f* 6.000,-- per garage). Een kanttekening op een brief een jaar later becijfert de bouwkosten op *f* 3.000.000,--, terwijl de premie uiteindelijk op een iets lager bedrag uitkwam (*f* 460.784,--).
Over de geschatte kosten geeft de volgende, door Nationaal Grondbezit als onderdeel van de rendementsberekening ten behoeve van de huurvaststelling aan de gemeente ingediende kostenraming nog wat opheldering:

"Grondkosten inclusief overdracht (*f* 2.500,-- per flat)	*f* 260.000,--
architect 85 % van *f* 18.360,--	*f* 15.600,--
toezicht 2/3 van *f* 18.000,--	*f* 12.000,--
onkosten architect geschat op totaal *f* 6.000,-- 2/3 van *f* 6.000,--	*f* 4.000,--
legesgelden 2/3 van *f* 1.949,--	*f* 1.300,--
kosten gemeente Leiden inzake grondboringen 2/3 van *f* 6.222,92	*f* 4.150,--
bouwkosten 2/3 van *f* 2.663.800,--	*f* 1.775.860,--
duurdere uitvoering voor wat betreft de woningen (zie toelichting)	*f* 50.310,--
extra kosten (zie toelichting)	*f* 8.015,--
loonstijging (totaal geschat op *f* 30.000,--)	*f* 20.000,--
aansluitingskosten + precario aannemer	*f* 16.000,--
bouwrente 5 % van *f* 2.000.000,-- gedurende 1½/2 jaar	*f* 75.000,--
totaal	*f* 2.242.235,--
af premie	*f* 460.784,--
stichtingskosten	*f* 1.781.451,-- "

Daaruit blijkt dat de bouwkosten voor de woningen zonder de grondkosten op plm. *f* 2 miljoen waren geschat. Blijkens de berekening veronderstelde Nationaal Grondbezit overigens dat 2/3 van de bouwkosten op rekening van de woningen kwam, zodat de bouwkosten totaal nog altijd *f* 3.000.000,-- bedroegen. Over de eindafrekening zijn geen verdere gegevens verkregen.

6.3. HUREN EN DE OPBRENGST UIT VERKOOP

Volgens de exploitatieopzet van de gemeente zouden de huren voor de winkels *f* 35,-- en voor de woningen gemiddeld *f* 17,50 per week bedragen, terwijl voor de garages *f* 30,-- per maand in rekening gebracht zou worden. Dit zou het volgende exploitatie-overschot opleveren:

"Exploitatieopzet:

	40 winkels	104 woningen	30 garages
annuïteit grondkosten	*f* 6.059,20	*f* 11.815,44	*f* 568,05
annuïteit bouwkosten	*f* 37.617,52	*f* 56.139,32	*f* 5.589,10
onderhoud	*f* 4.000,--	*f* 9.256,--	*f* 1.500,--
algemene kosten	*f* 550,--	*f* 1.430,--	*f* 210,--
belasting	*f* 2.400,--	*f* 5.200,--	*f* 240,--
annuïteit van renteverlies over de grondkosten	*f* 388,92	*f* 740,--	*f* 35,--
lasten per jaar	*f* 51.015,64	*f* 84.580,76	*f* 8.142,15
huuropbrengst per jaar	*f* 72.800,--	*f* 94.640,--	*f* 9.000,--
winst per jaar	*f* 21.784,36	*f* 10.059,24	*f* 857,85 "

Daaruit blijken duidelijk de principes waarop een exploitatieopzet stoelt.

De huren voor winkels en woningen waren onderwerp van voortdurende onderhandelingen in de Commissie Openbare Werken, in de Raad, in interne besprekingen tussen de wethouder en ambtenaren en in bijeenkomsten tussen vertegenwoordigers van de gemeente en Nationaal Grondbezit, waarbij men meestal van mening was, dat deze aan de hoge kant waren. Dit was onder andere aanleiding tot de eerder beschreven herziening van de grondprijs, omdat men op deze manier de huur wilde verlagen.
Niettemin bleek het bij *f* 17,50 per week voor de woningen te blijven, terwijl Nationaal Grondbezit voor de winkels een gemiddelde huurprijs van *f* 35,-- per m² per jaar in het voorzuitzicht stelde, dat wil zeggen voor deel I *f* 2.695,-- per winkel per jaar (in tegenstelling tot *f* 1.820,-- per jaar, zoals door de gemeente voorzien). Terwijl de gemeente nog altijd van mening was dat het laatste aan de hoge kant was, legde zij zich er uiteindelijk toch bij neer, omdat de huren van de winkels een zaak voor de belegger waren.

Toen Nationaal Grondbezit eind 1957 de minister om een huurvaststelling vroeg, kwam echter een enigszins andere huur uit de bus. Bij stichtingskosten (na aftrek van de premie) van *f* 1.781.451,-- voor de 104 woningen in fase 2 (deel I en deel II) stelde zij de volgende huren voor:

"*f* 110,-- per maand voor een driekamerflat 40 flats =	*f* 52.800,-- p.j.
f 125,-- per maand voor een vierkamerflat 52 flats =	*f* 78.000,-- p.j.
f 140,-- per maand voor een vijfkamerflat 12 flats =	*f* 20.160,-- p.j.
Totale huuropbrengst per jaar	*f* 150.960,-- p.j."

De kosten die daarop in rekening gebracht werden, waren als volgt:

"Afschrijving 1½ % van de stichtingskosten na aftrek grond	*f* 22.821,--
huurincasso 4 %	*f* 6.038,--
onderhoud 10 % van de huuropbrengst	*f* 15.096,--
lasten volgens opgave	*f* 4.370,--
assurantie	*f* 350,--
risico leegstaan 2 % van de huuropbrengst	*f* 3.019,--
	f 51.694,-- "

Dit geeft een overschot van *f* 99.266,--, zijnde rond 5½ % netto-rendement. Nationaal Grondbezit voegde eraan toe dat bij "een op zich alleszins verdedigbaar afschrijvingspercentage van 2 %" het netto-rendement zou teruglopen tot 5,15 % en wees op de toen gebruikelijke renten voor leningen van 6½ à 6¾% en voor obligaties van 6 %.
Overigens was Nationaal Grondbezit, zoals eerder vermeld, aan het begin gedwongen met lagere huren genoegen te nemen, omdat de markt achteruit ging. Pas later werden de huren door de minister op het door Nationaal Grondbezit voorgestelde peil vastgesteld. Zoals in Nederland gebruikelijk, gingen zij later met het algemene huurniveau omhoog.

Deze rendementsberekening en de exploitatieopzet verschillen nogal. De gemeente bracht op min of meer dezelfde stichtingskosten voor de woningen een aanzienlijk grotere annuiteit in rekening, te weten *f* 11.815,44 voor de grond (75 jaar, 3½ %) en *f* 56.139,32 (50 jaar, 3½ %) voor de bouwkosten. Daarenboven bracht zij ook nog annuïteiten van het renteverlies over de grondkosten in rekening, zodat de afschrijving met elkaar bijna *f* 70.000,-- uitmaakte, dit tegenover *f* 22.821,-- bij Nationaal Grondbezit (1½ % van de stichtingskosten na aftrek van de grondkosten, dus Nationaal Grondbezit wou de grond in tegenstelling tot de gemeente niet afschrijven). Daartegenover zou de gemeente met een exploita-

tieoverschot van *f* 10.059,24 hebben volstaan. Zoals bekend zou het rendement van Nationaal Grondbezit *f* 99.266,-- zijn.
Exploitatieoverschot en rendement zijn echter niet vergelijkbaar. Immers, de berekeningsmethoden zijn anders. De gemeente bracht, in tegenstelling tot Nationaal Grondbezit, naast de afschrijving onder de lasten per jaar ook nog een rente over de stichtingskosten in rekening. Het echte verschil tussen die twee ligt daarom op het vlak van de rentevoeten, die in rekening gebracht werden. Dit verschil lag in de orde van 2%, ofwel plm. *f* 36.000,-- per jaar. Het resterende verschil is op de uiteenlopende berekeningsmethoden terug te voeren.
De rentevoet, die toentertijd van toepassing was in aanmerking genomen, lijkt een rendement van 5,5% voor een commerciële onderneming echter verantwoord. Wel zijn de in rekening gebrachte kosten hoger dan door de gemeente voorzien (plm. *f* 30.000,-- per jaar voor onder andere huurincasso, onderhoud, risico leegstand, in tegenstelling tot de plm. *f* 16.000,-- per jaar, die door de gemeente in rekening gebracht zouden worden). Daardoor resulteerde het verschil van plm. *f* 50.000,-- per jaar tussen de huuropbrengst, waarmee Nationaal Grondbezit rekening hield, en de som waarmee de gemeente zou hebben volstaan.

De woningen die in de verkoop kwamen, kostten plm. *f* 22.500,-- vrij op naam, dit bij gemiddelde stichtingskosten van plm. *f* 17.500,--. De huren en koopsom voor de winkels zijn niet bekend.

VII. KANTTEKENINGEN.

Zoals in de inleiding aangekondigd, zullen wij in dit laatste hoofdstuk een eerste stap doen in de richting van een theorievorming. Daarbij is het de bedoeling, ten eerste blijk te geven van onze verbazing ten aanzien van bepaalde verschijnselen.

De gedachten die bij ons opkomen als een reactie hierop zijn in dit stadium alleen van ondergeschikte betekenis. Het spreekt namelijk vanzelf, dat deze geen harde conclusies zijn. Deze proefcase is ook niet gedaan om conclusies te trekken. De bedoeling is eerder tot een eerste gedachtenvorming ten aanzien van het proces te komen, dat zich afspeelt omtrent de veranderingen in de gebouwde omgeving. Pas in een later stadium, en mede naar aanleiding van de discussie aan de hand van deze studie, zullen wij naar meer verantwoorde uitspraken ten aanzien van dit proces streven.

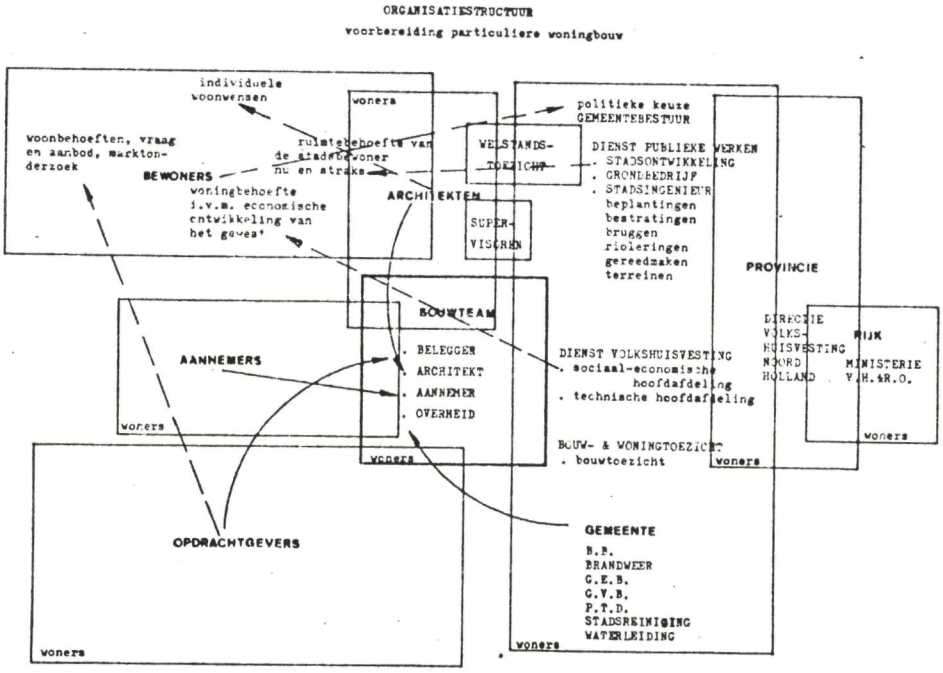
Het meest opvallende aan deze case is eigenlijk de goede samenwerking tussen de gemeente, Nationaal Grondbezit en de architect. Zoals eerder vermeld, was er eigenlijk geen sprake van een controlerende instantie. Iedereen bleek het project alleen te begunstigen. Bijvoorbeeld, Nationaal Grondbezit stelde als voorwaarde, dat bepaalde vergunningen door hogerhand voor bepaalde termijnen verleend zouden moeten worden. De gemeente wees erop, dat zij dit niet kon garanderen, maar zei toe, dat zij de verlening ervan zou willen bevorderen. Uiteindelijk werden bepaalde, althans ruimere, termijnen toch nog onder de voorwaarden van de grondverkoop in het koopcontract opgenomen. Het laatste gebeurde misschien omdat men zich realiseerde, dat de vergunningen in kwestie en de premie inderdaad voorwaarden waren voor het tot stand komen van het project, en omdat de gemeente, die belang erbij had, zich toch al voor het project moest inzetten.
Andere indicaties voor een soepele samenwerking zijn de tal van voorbeelden van het niet handhaven van wettelijke termijnen en andere bepalingen. Het meest opvallende daaronder is de manier, waarop de bouwplannen met medeweten van Bouwtoezicht, zonder bouwvergunning vooraf gewijzigd en in deze vorm uitgevoerd werden. [58])

Overigens ontbrak in deze samenwerking een coördinator. Weliswaar hebben wij de wethouder als centrale figuur in deze case aangewezen. Hij was inderdaad, bij wijze van spreken, de krachtbron achter het tot stand komen van het Vijf Meiplein. Het stuurmechanisme, om in deze beeldspraak te blijven, was hij echter niet. Hij hield zich, begrijpelijkerwijze, namelijk niet met de coördinatie van de werkzaamheden bezig.
Dikwijls wordt de architect geacht, de coördinator bij het tot stand komen van een bouwwerk te zijn. Zoals bekend, vervulde hij deze rol in het project alleen in heel beperkte zin, bijvoorbeeld door het ontwerp te leveren en de uitvoering te begeleiden. Dit was echter geenszins bepalend voor het tot stand komen van het project. Er waren tal van andere overwegingen, die buiten het ontwerp omgingen, bijvoorbeeld de premie-aanvraag, de problemen omtrent de exploitatie, enz. In feite was het ontwerp dus slechts één van de vele bijdragen aan het tot stand komen van het Vijf Meiplein.
Er was dus niemand aanwijsbaar, die een coördinerende rol heeft vervuld. Dit geeft ons aanleiding het begrip multi-organisatie ter sprake te brengen. Hieraan, alsmede aan de vaardigheden van degene die zich in het bijzonder op de samenwerking met anderen binnen het kader van een multi-organisatie moeten richten (zogenaamde 'boundary-spanners' ofwel onderhandelaars) is in de recente literatuur veel aandacht besteed. [59]) Bij de daar be-

[58]) De gesprekspartners met praktijkervaring waren geenszins verrast over deze gang van zaken. Blijkbaar gebeurt het vaak, dat zonder bouwvergunning gebouwd wordt.

[59]) Voor multi-organisaties: zie met name J.K. Friend e.a. (1974) Public Planning – The Intercorporate Dimension, Tavistock, London.
Voor de vaardigheden: zie daarenboven o.a. J. Bellush en M. Hausknecht (1966) Entrepreneurs

schreven multi-organisaties gaat het echter meestal om grootscheepse samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, stadsuitbreiding, enz. Wat in deze case opvalt is echter dat de uitvoering van een bouwwerk ook meerdere participanten in een nogal langdurig samenwerkingsverband bij elkaar veegt (Afb. 15 drukt deze gedachte uit).



Afb. 15. De organisatiestructuur van een bouwteam (Uit: H. Priemus (1970) Bouwen en Wonen, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Als zich inderdaad omtrent de voorbereiding en uitvoering van bouwwerken multi-organisaties vormen, die vergelijkbaar zijn met het verschijnsel van samenwerkingsverbanden, waaraan in de recente literatuur zoveel aandacht wordt besteed, dan komen dergelijke multi-organisaties veel vaker voor dan de verrassing in de literatuur over dit verschijnsel laat vermoeden. Hetzelfde geldt voor de vaardigheden van de 'onderhandelaars' die deze samenwerking bereiken. Het zou dus kunnen, dat laatstgenoemde vaardigheden (te weten het vermogen om reacties van andere mensen te voorzien, om risico's te beoordelen en te aanvaarden, om problemen van verschillende kanten te kunnen bekijken, enz.) gewoon de vaardigheden zijn die voor een goede "man van de praktijk" altijd al vereist waren.

Als bekwame politicus was de wethouder een voorbeeld van een dergelijke 'onderhandelaar'. Hij had echter naast zijn vaardigheden ook nog politieke macht ter beschikking, waarmee zijn zin te krijgen, en die twee zijn in bepaald opzicht uitwisselbaar. Een beter voorbeeld was daarom de architect, die zijn bekwaamheid in dit opzicht echter alleen in beperkte mate wist toe te passen. Op een ander niveau lijkt deze beschrijving als 'onderhandelaar' van toepassing te zijn op de ambtenaar die het bouwtoezicht uitoefende. Daarenboven bleek uit de gesprekken, dat de praktijkmensen zich van de betekenis van de vaardigheden van wat wij hier 'onderhandelaar' noemen, wel bewust zijn en voorbeelden wisten aan te geven van diegenen met een bijzondere bekwaamheid voor deze rol.

and urban renewal, Journal of the American Institute of Planners, 32e jaargang, blz. 289-97; J. Friedmann (1973) Retracking America, Doubleday, New York; L. E. Susskind (1974) The logic of planning practice: a new focus for the teaching of planning theory, Symposium on Planning Theory, co-sponsored by the Association of Collegiate Schools of Planning and the American Institute of Planners, Denver, Colorado.

Een ander onderwerp waarbij kanttekeningen zullen worden geplaatst is het gebied van de onzekerheid, en hoe die het hoofd te bieden. Ook daaraan wordt in de recente literatuur veel aandacht besteed. [60]) Onzekerheid bestond gedurende de voorbereiding van het uitbreidingsplan, alsmede van het project zelf. Het tracé van Rijksweg 4b, dus een voornemen van een ander overheidsorgaan dan de gemeente (Rijkswaterstaat), gaf aanleiding tot veel onzekerheid ten aanzien van het uitbreidingsplan. De rentabiliteit van een nogal uitgebreid winkelcentrum was eveneens een vraag, waarover voortdurend (en, zoals de gebeurtenissen aan het einde lieten zien, terecht) gediscussieerd is. De oplossing in beide gevallen ging dezelfde kant op: het zich beperken tot die beslissingen die niet langer meer uitgesteld kunnen worden.

In dit verband zou men ook het opvallende feit kunnen bezien, dat het uitbreidingsplan pas achteraf, dus na voltooiing van het ontwerp van het bouwplan, getekend, en dus in feite aan het laatstgenoemde aangepast werd (in plaats van andersom, zoals de veronderstelling is waarop het stelsel uitbreidingsplan-bouwplan stoelt). Immers, de afwezigheid van een herzien uitbreidingsplan bleek de voortgang van de bouw in Leiden ZW over het algemeen niet te belemmeren. Daarentegen zou een uitbreidingsplan, dat lang vantevoren vastgesteld was, het uitvoeren van nieuwe ideeën en het inspelen op nieuwe situaties kunnen hebben belemmerd. Een wijziging immers van een wettelijk vastgesteld plan is een kostbare en langdurige zaak. Het zou dus kunnen, dat het zinvoller leek, het plan uit te stellen totdat de onzekerheden ten aanzien van wat men wilde waren verdwenen. De directeur der Gemeentewerken zei dus ook tegen B & W:

> "Ik acht het onjuist om thans een plankaart in te dienen, waarvan op dit ogenblik reeds vaststaat dat dienovereenkomstig niet zal worden gebouwd.
> Aan architect Groosman te Rotterdam heb ik verzocht, met de meeste spoed zijn gewijzigde bouwplannen bij mij in te dienen; deze gewijzigde bouwplannen kan ik 10 maart 1955 tegemoet zien. Eerst daarna kan met het tekenen van deze wijzigingen op de plankaart, ~~indien~~ de gewijzigde bouwplannen door mij accoord worden bevonden, worden begonnen."

Net zoals de eerder genoemde strategieën lijkt ook dit een verstandige manier om de onzekerheid het hoofd te bieden. Niettemin rijst de vraag, wat de functie van het uitbreidingsplan is, gezien het feit dat dit blijkbaar in de planning van het onderhavige project een ondergeschikte rol heeft gespeeld. Is deze functie alleen die, om de toekomstige ontwikkeling van het project en zijn omgeving (dus na zijn voltooiing) te kunnen controleren en daarmee zijn bestaan en rentabiliteit op lange termijn veilig te stellen? Dit wordt soms als de functie bezien van de amerikaanse "zoning ordinances", te weten om ongewenste, ofwel de economische waarde van te bouwen projecten bedreigende, toekomstige ontwikkelingen te kunnen voorkomen, en niet de projecten zelf te controleren.

Dit is inderdaad een belangrijk aspect van het uitbreidings- en bestemmingsplan. Immers, het beginsel van rechtszekerheid, te weten dat factoren die op het gebruik en de waarde van een bepaald perceel van grote invloed kunnen zijn, vantevoren vast komen te staan, houdt in, dat bestemmingsplannen gebruikt kunnen worden om de concurrentiepositie van voorzieningen te behouden. Deze betekenis van een wettelijk plan is misschien belangrijker dan de rol die het vervult in de planning, ofwel doelmatige voorbereiding, van een project.

De planning in laatstgenoemde zin vindt voortdurend plaats en heeft betrekking op een heleboel onderwerpen, die weinig van doen hebben met het uitbreidingsplan, bijvoorbeeld

[60]) Het meest bekende voorbeeld is het boek van J.K. Friend en W.N. Jessop (1969) Local Government and Strategic Choice, Tavistock, London.

de grondprijs, wie het project gaat uitvoeren, wanneer de premieaanvraag goedgekeurd is, enz. Deze planning gebeurde toen overigens al op een zodanige procesmatige manier, dat men zich afvraagt waarop de pleidooien voor procesmatige planning, die men aantreft in de sindsdien verschenen literatuur, eigenlijk slaan. Misschien was de planning van dit project namelijk zelfs te procesmatig, ofwel opportunistisch. Aan de ene kant waren er nauwelijks alternatieven onderzocht, en hield men star vast aan bepaalde voornemens. Vragen ten aanzien van de bevolkingsstructuur, enz. werden met verwijzing naar het wetenschappelijk karakter van het onderzoek, dat aan het ontwerp ten grondslag lag, van tafel geveegd. Aan de andere kant werd het voorstel van Nationaal Grondbezit, om tot etappegewijze uitvoering over te gaan, zonder meer aanvaard, dit ondanks het feit dat het vereiste aantal winkels eveneens wetenschappelijk bekend was. Er is geen aanwijzing om te vermoeden dat men bijvoorbeeld naar een alternatieve exploitatie heeft gezocht. Men wilde gewoon het project zo gauw mogelijk van de grond krijgen.

Het gevaar van een dergelijke gang van zaken is, dat er belangen onder de voet kunnen worden gelopen, dit des te meer omdat de procedure van de planning soms onduidelijk is. Als voorbeeld dienen de vergunningen tot het dempen en tot de aanleg van sloten, die pas achteraf aangevraagd werden. Dit gebeurde misschien omdat er haast bij de zaak was, en waarschijnlijk ook omdat er een hoeveelheid vergunningen, enz. vereist was, welke moeilijk te overzien en procedureel te hanteren waren. De zaak in kwestie was ook geenszins belangrijk. Niettemin toont zij de principiële behoefte aan een overzichtelijke procedure, alsmede het vaak bestaande conflict tussen een soepele werkwijze ten bate van de vooruitgang van een project enerzijds en zijn controleerbaarheid anderzijds.
De volgende kanttekening gaat over het tijdsbestek waarbinnen een dergelijk project afgerond is. Het is met name verrassend hoe lang het project geduurd heeft: van het uitbreidingsplan in 1948 tot en met de afrekening in 1969: 21 jaren! Als men de voorgeschiedenis even buiten beschouwing laat, dan nog duurde het project 16 jaren, te weten van het eerste idee voor een winkelcentrum langs de toegangsweg tot Leiden ZW tot de afrekening. Daarbij was de bouw zelf geenszins het einde van de bemoeienis van de overheid met het Vijf Meiplein. Nog lang na voltooiing van de bouw gaat het over huurvaststellingen, afrekeningen, enz. en meer nog over de verdere onderdelen van het winkelcentrum met wijzigingen, waarover een vervolgstudie zal worden gedaan. Veranderingen in de gebouwde omgeving zijn dus kennelijk vaak procesmatig van karakter in die zin, dat zij over langere perioden plaatsvinden en aan menige wijziging onderhevig zijn.

Tenslotte viel ons op, welke belangrijke rol de gemeente vervulde in het tot stand komen van dit project. Dit is echter normaal in Nederland, welk land inderdaad bekend staat om zijn prestaties in de stedebouw in de letterlijke zin van dit woord. Daarbij speelt de mogelijkheid om de grond ten behoeve van stadsuitbreidingen op een relatief gemakkelijke manier – door middel van onteigening – te verwerven, een zekere rol. Dit geeft de gemeente zonder meer invloed op wat er met de grond gaat gebeuren. Daarenboven maakt de gemeente hem ook bouwrijp en legt allerlei voorzieningen aan, waardoor haar rol natuurlijk nog belangrijker wordt. Het lijkt voor de hand liggend, dat de bijzondere technische moeilijkheden die zich bij de bouw in Nederland voordoen en die de grootscheepse aanpak van stadsuitbreidingen wenselijk maken, een zekere invloed hebben gehad in de ontwikkeling van de belangrijke rol van haar gemeentelijk overheid ten aanzien van de ontwikkeling van de gebouwde omgeving.

BIJLAGE: HET GEMEENTELIJK GRONDBEDRIJF

Uittreksel van: A. Venverloo/N. Tromp, Gemeentelijk Grondbedrijf – beheer en administratie, Samsom, 9e druk, Alphen aan den Rijn, 1972.

Zoals uit de casestudie blijkt, voerde Leiden ter bevordering van de stadsuitbreiding een aktief grondbeleid, dat wil zeggen de gemeente wist de grond in eigen hand te krijgen, lang vóórdat deze bebouwd werd. Daardoor beschikte de gemeente naast het uitbreidingsplan en de daaraan verbonden wettelijke bevoegdheden, over een uiterst werkzaam middel om de toekomstige ontwikkeling te sturen. Trouwens, zij kon bepalen door wie, wat en wanneer gebouwd werd (bijvoorbeeld door middel van verplichte termijnen, waarbinnen de bouw begonnen en voltooid moest zijn, in het koopcontract), een vrijheid die alleen beperkt werd door de al dan niet aanwezigheid van belanghebbenden die als gegadigden in aanmerking wilden komen. (Bijvoorbeeld de gemeente moest toestaan, dat Nationaal Grondbezit in eerste instantie alleen deel I ging bouwen.)
Een dergelijk aktief grondbeleid wordt in Nederland vaak gevoerd, waarbij misschien ook de noodzaak een rol speelt, gronden door middel van ingewikkelde technische operaties bouwrijp te maken. Het bovengenoemde werk van Venverloo en Tromp noemt het voorbeeld van Amsterdam, welks magistraten sinds de 16e en 17e eeuw door middel van onteigening en uitgave van de grond haar stadsuitbreiding wisten te bevorderen. Amsterdam is inderdaad een voorbeeld bij uitstek voor een stad met een vooruitziend grondbeleid, waarbij vooral het instrument van erfpacht, waarmee zij een groot deel van de grond ook na de bebouwing in eigen hand heeft gehouden, haar ook buiten de grenzen van Nederland tot bekendheid heeft gebracht.

Een middel voor het voeren van een aktief grondbeleid is het Grondbedrijf, dat voor het verkrijgen en bouwrijp maken van de benodigde grond zorgt. Een beschouwing over de door Amsterdam gevoerde grondpolitiek uit 1932 geeft de volgende redenen voor de noodzaak van het inrichten van een grondbedrijf:

"1. door hogere eisen, welke tegenwoordig gesteld worden ten opzichte van de breedte der straten, de afmetingen der pleinen en de voorzieningen met perken en plantsoenen, worden de winstkansen der particuliere exploitanten geringer;

2. de forse aanleg van tegenwoordig vereist praktisch de exploitatie van grote complexen tegelijk. Voor deze exploitatie zijn, mede in verband met de hier ter stede vereiste zandophogingen, grote kapitalen nodig, waarover particuliere grondexploitanten niet zo gemakkelijk de beschikking kunnen verkrijgen;

3. het uitbreidings- of stratenplan kan geen rekening houden met toevallige eigendomsgrenzen, in verband waarmee een complex, dat voor de exploitatie een goed geheel vormt, veelal eigendom is van een aantal personen. Deze grondeigenaren zijn doorgaans niet bereid of in staat zelf de exploitatie te ondernemen. In het algemeen toch richt de grondspeculatie in deze gemeente zich niet op het bouwrijp maken van de grond, doch wel op het vasthouden daarvan.
Bij particuliere exploitatie zou er dus een ondernemer moeten zijn, die het complex koopt. Weigert echter slechts één der eigenaren tot verkoop over te gaan, dan is de gehele exploitatie onmogelijk geworden, daar het middel van onteigening niet aan particulieren ten dienste staat;

4. het in exploitatie brengen van bouwterrein moet, indien dat aan particulieren zou zijn overgelaten, uit de aard der zaak geschieden voor oppervlakten van sterk afwisselende afmetingen, daar het dan geheel afhankelijk zal zijn van economische omstandigheden. In tijden van geldschaarste bijvoorbeeld zullen de particulieren zich geheel terugtrekken. Een regelmatige aanvulling van de voorraad bouwterrein is evenwel een eerste vereiste, niet alleen om steeds te kunnen voldoen aan behoef-

te aan woningen, doch ook om de bouwnijverheid zoveel mogelijk zonder onderbreking aan de gang te houden;

5. een uitbreidingsplan is niet vatbaar voor uitvoering door particulieren, die ieder voor zich slechts een gedeelte van de grond in eigendom hebben, o.a. doordat elk uitbreidingsplan de aanleg van parken of grote plantsoenen zal bevatten, waarvan aanleg door de eigenaars van de daarvoor bestemde grond achterwege zou blijven. Hier komt nog bij, dat uit de aard der zaak een gedeelte van die plantsoenaanleg ontworpen zal zijn dicht bij de bestaande bebouwing, dus op dure grond, hetgeen voor een particuliere ondernemer, die slechts terreinen van beperkte omvang kan exploiteren, een bezwaar tot aankoop van die grond zal zijn. Voor de gemeente, welke uitgebreide complexen in exploitatie kan brengen, is die ligging geen bezwaar, aangezien het financiële resultaat van het gehele complex niet van die ligging afhankelijk is;
6. de gemeente heeft zelf steeds een belangrijke hoeveelheid bouwterrein nodig voor eigen behoeften, als bijvoorbeeld voor scholen, gemeentelijke woningbouw en de bouw door woningbouwverenigingen. Het zou zeker niet in het belang der gemeente zijn, als zij zou moeten trachten de daarvoor benodigde gronden in eigendom te verkrijgen, telkens wanneer de behoefte daaraan zich doet gevoelen. "

Daarbij zou duidelijk moeten zijn, dat het Grondbedrijf niet alleen de technische, maar ook de administratieve werkzaamheden ten aanzien van de verwerving van bouwterreinen op een voordelige manier centraliseert. Er wordt dus ook alleen dan van een grondbedrijf gesproken, indien de gemeente (zoals in Leiden het geval is) voor het kopen, exploiteren en uitgeven ervan een afzonderlijke administratie, meestal met toepassing van art. 252, 1e lid der gemeetewet voert.
Overigens betekent een aktief grondbeleid niet noodzakelijkerwijze een afkeer van de principes van de markteconomie. Zoals de auteurs aantonen, is het eerder als een instrument voor het sturen van de vrije economie (d.m.v. het voorkomen van een monopolie) dan een poging deze te vervangen. Dat de markteconomie door het aktief grondbeleid op zich in principe niet wordt aangetast, blijkt onder andere uit het feit dat gronden niet tegen hun gebruikswaarde mogen worden onteigend, maar dat de verwachtingswaarde ten bate van de grondeigenaar komt.

De inbreng van de grond in het grondbedrijf moet tegen kostprijs geschieden bij een aan G.S. mede te delen besluit van de gemeenteraad. Daarvoor moet uiteraard de gemeente de grond in eigendom krijgen, waarvoor onder andere het middel van onteigening krachtens de Onteigeningswet gebruikt mag worden. Daarna worden gronden, die als één zelfstandig geheel kunnen worden beschouwd, afzonderlijk geadministreerd door hen in zogenaamde complexen te splitsen.
Aan de hand van het bestemmingsplan kan worden vastgesteld, welke complexen voor het bouwrijp maken inclusief de aanleg van straten en wegen in aanmerking komen. Dit gebeurt liefst zo laat mogelijk voor de aanvang der bouw, zodat het renteverlies beperkt blijft. Als algemene regel geldt, dat de kosten voor deze werkzaamheden ten laste gaan van de aangrenzende bouterreinen, waardoor overigens de kosten voor de bouwgrond per m^2 veel hoger komen te liggen dan die door de gemeente betaald. De exploitatieopzet wordt op deze manier sluitend, dat wil zeggen in verband met het bouwrijp maken betaalde kosten worden via de uitgifteprijs in rekening gebracht. Uitzonderingen vormen brede straten, sportterreinen, enz., die uiteraard niet geheel ten laste van de naastliggende percelen gaan (waarvoor in Leiden het fonds voor bovennormale straat- en plantsoenaanleg bestaat – A.F.).
Het principe van zelfdekking bij de grondexploitatie werd door de Commissie Grondkosten als volgt beargumenteerd:

"1. In het algemeen kan de exploitatie van nieuw verworven grond voor een stads- of dorpsuitbreiding zelfdekkend zijn, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze zijn:

1. Het complex in exploitatie te nemen gronden moet een omvang van betekenis heben;
2. Bij de exploitatie moeten geen gronden worden betrokken, waarvan de verwervingskosten door de aanwezigheid van opstallen of uit anderen hoofde zeer hoog zouden zijn en waarvan de opname in het uitbreidingsplan, bezien vanuit stedebouwkundig oogpunt, zonder groot bezwaar achterwege kan blijven;
3. Het plan moet oplossingen bieden, die op een weloverwogen sociaal-economisch onderzoek berusten, en moet dus niet te royaal zijn opgezet, noch te luxueus worden uitgevoerd.
4. Onder de exploitatielasten mag een opslag worden opgenomen ter vorming van een egalisatiefonds, bestemd om daaruit excessief hoge in de productiesfeer liggende kosten te bestrijden, die de gemeente moet maken, doch welke niet geheel onder de productiekosten van een bepaald complex kunnen worden opgenomen, omdat dit dan te zwaar zou worden belast. [1])
5. De overheid moet bij haar beleid de kostprijs als basis voor de bepaling van de uitgifteprijzen accepteren.

II. De exploitatie van grond behoort zelfdekkend te zijn, behoudens voorzover bepaalde elementen daarvan zijn of zullen worden gedekt, hetzij uit een belasting, welke speciaal met het oog op bepaalde kosten wordt geheven, hetzij met middelen, die ter dekking van bepaalde kosten uit een algemeen verkeersfonds of anderszins ter beschikking zijn of zullen worden gesteld.

III. De exploitatie van grond mag niet op het kweken van een overschot zijn gericht.

IV. In het algemeen is geen verlaging van de kostprijzen en daarmede tevens van de uitgifteprijzen te verwachten.

V. Een verdere verhoging van de productiekosten en daarmede tevens van de uitgifteprijzen zal vermoedelijk niet zijn te voorkomen. "

Daaruit blijkt onder andere, dat de gemeente normaliter geen winst maakt op de exploitatieopzet. Vanwege loon- en prijsstijgingen is de exploitatiebegroting echter heden ten dage uiteraard moeilijker op te stellen dan in het onderhavige geval. Het werk biedt meerdere methoden aan, om deze moeilijkheden het hoofd te bieden.
Naast de grond die aan particulieren wordt uitgegeven, heeft de gemeente zelf grond nodig voor de publieke dienst (wegen, plantsoenen, speelterreinen, enz.). Deze worden zonder

[1]) Bij dit punt geeft de commissie nog als toelichting dat hiermede zeer bepaald niet is bedoeld een onder de exploitatiekosten brengen van een opslag ter bestrijding van additionele kosten van stadsuitleg, want die behoren immers naar haar oordeel niet tot de productiekosten te worden gerekend. De opslag moet uitsluitend zijn bestemd om kosten te dekken, die zeer duidelijk in de productiesfeer liggen en in feite tot de exploitatiekosten van een bepaald plan behoren, maar die dat plan te zwaar zouden belasten, omdat de uitgifteprijzen der daarin gelegen gronden op zichzelf beschouwd of ten opzichte van andere uitgifteprijzen in de betrokken gemeente te hoog zouden worden. Anders gezegd, een opslag, als waarvan sprake is, mag alleen worden opgevoerd om de uitgifteprijzen van tot verschillende plannen behorende gronden te egaliseren. Als voorbeeld kan worden genoemd dat er in een gemeente twee bestemmingsplannen zijn en dat in het ene geval de kosten van bouwrijp maken betrekkelijk laag zijn, maar in het andere geval zeer hoog, doordat duur zand voor ophoging nodig is. Door nu onder de exploitatiekosten van het ene plan een opslag op te nemen, kan uit het daarmede gevormde fonds een deel van de kosten der ophoging van de grond, die in het andere plan is gelegen, worden bestreden.

verrekening uit het bedrijf genomen en overgebracht naar de algemene dienst, die van nu af de op deze eigendommen drukkende kosten moet dragen. Wordt de grond echter voor gemeentelijke woningbouw, gemeentelijke bedrijven, enz. gebruikt, dan wordt dezelfde prijs in rekening gebracht als bij verkoop aan particulieren.

Bij verkoop aan particulieren oefent de gemeente tenslotte door middel van het koopcontract regelmatig controle uit over het toekomstige grondgebruik, dit onder andere ter voorkoming van grondspeculatie met door haar uitgegeven gronden.

ABSTRACTS

Nr. 1. Goals as aids to justification, Some implications for rational planning.

This paper examines the role of goals in the planmaking process. It begins with a critical review of a number of approaches to planmaking, from which it is concluded that the main role of goals lies in the justification of plans, rather than in their design. A further conclusion is that it is preferable to see the planmaking process as flexible and iterative, rather than as linear and with goals defined rigidly at the outset.

These conclusions have implications for the idea of Rational Planning, and of a Rational-Deductive Planning Process. It is suggested that the deductive model of explanation in science has as its aim to present an event as what should be rationally expected. It follows that a Rational Planning Process need not describe the way in which planning proceeds, but rather represents a vehicle by which choices can be justified.

Goals find their main role in justification, because to justify proposals it is necessary to demonstrate that your plans may reasonably be expected to achieve what they are intended to achieve. This concept of justification, with its implications for the form of the planmaking process, is a simple one to comprehend – it is also fundamental to an appreciation of the role of goals in planmaking; to an awareness of how planners actually go about producing plans; and to an understanding of the nature of the Rational Planning Process.

Nr. 2. The nature and purpose of comparative planning.

This working paper contains edited versions of the papers presented at the first Delft seminar on Comparative Planning in May 1974. The first paper, by Frans Vonk, describes experiences and problems encountered in a multinational research project in urban planning in the North-West European Megalopolis. This is followed by a paper on 'The Development of Comparative Research' by Stephen Hamnett, which suggests that there is evidence of a 'natural history' of comparative studies in other disciplines, and which argues for comparisons to be made against explicitly-stated frameworks. In the third paper, Andreas Faludi discusses possible topics for comparative research to be conducted from Delft, emphasing the need for pragmatism.
Finally, Patsy Healy warns against the dangers of functionalism and makes a plea for middle-range theories in a paper entitled 'Towards Comparative Planning Studies'.

Nr. 3. Education for urban and regional planning – the British experience.

During the last ten years there has been a rapid expansion in the provision of planning education in Great Britain. At the same time there have been many changes and developments in both the practice and discipline of planning. This working paper attempts to trace the development of planning education in Britain and to identify those factors which have the greatest influence on this development. The paper ends with a description of the provision of planning education at the present time and attempts to identify the differences between courses in different groups.
A further paper in this series will attempt to analyse Dutch planning education and compare it with that in Britain.

Nr. 4. Project work in education for urban and regional planning.

This paper identifies the importance and potential of project work in both education generally and planning education in particular. One of the greatest strengths of planning education today is the tradition of project work, yet it is a method of teaching which has recently been receiving increasing criticism. The paper identifies the central criticisms and problems associated with project work in the British context. These problems it is argued may be overcome by the use of rigorous methods of curriculum design. The use of these methods would enable the selection of the most effective methods of teaching for particular groups of objectives and ensure that the content of project work is balanced throughout a course.
Finally, it is argued that the organisations knowledge component of project work is largely lacking and that this has led to criticisms of the lack of realism in project work. The paper provides several examples of the way in which organisations knowledge may be incorporated into project programmes. It is hoped that the paper may help to promote the discussion of project teaching in education for planning in the Netherlands and that further contributions on this subject can be published in the future.

Nr. 5. De Rijks Planologische Dienst.

This work presents an overview of the history of the Rijksplanologische Dienst. It begins with a description of ideas about national physical planning which existed towards the end of the 30s. It was then argued that a national (physical) plan was necessary and that an organisation was required to prepare and administer it. Proposals to this effect, made by a state commission in 1940, are described. Next the foundation and responsabilities of a national physical planning agency set up by the German occupying power – the Rijksdienst voor het Nationale Plan – are described. A comparison between the original Dutch proposals and the German measures show the influence of the occupying power on the new organisation to have been greater than generally thought. The next two chapters give an overview of the activities which the Rijksdienst developed between 1945 and the beginning of the 60s, and of the problems resulting from the rather centralised form of planning which was aimed at. At the same time measures to solve these problems are discussed.
Next the difficulties of reforming planning legislation are discussed. These seem to stem partly from the problems of centralised planning and from the position of the planning agency responsible for it in relation to the central government agencies. The last chapter describes the changes in planning legislation occurring in 1962, and the instruments at the disposal of the now more decentralised form of planning. A short summary of the work on various policy statements concludes this chapter and the research paper as a whole.

Nr. 6. A resumé of work in the Institute for Operational Research 1963–74.

This paper describes the work of the Institute for Operational Research since 1963, when it first began to apply operational research methods to the analysis of complex problems of public policy. There is an appendix which describes in detail an attempt to apply the approach known as the 'Analysis of Interconnected Decision Areas' in practical situations.

Nr. 7. The social sciences in the planning curriculum.

This paper discusses the social sciences in planning education. It is based on an appreciation of recent British developments. The last ten years have seen the emergence of the generalist view of the role of the planner, and its concomitant educational policy on part of the Royal Town Planning Institute as well as their subsequent modification. Based on research conducted in 1969/70, the paper interprets the situation of one of the social sciences, sociology, as a contributory skill under the generalist regime in planning schools. It then shows how, in one of them, this situation has borne within it the seeds of change towards a more integral role of sociology in the curriculum.
The paper develops this into proposals for how the social sciences might be involved in a planning curriculum so as to do justice to themselves as disciplines in their own right, whilst at the same time still assisting the ends of the planning education.

Nr. 8. Contextual rationality and languages for choice

This working paper combines two complementary contributions: one attempting a broad review of the literature on rational planning arriving at the conclusion that rationality in planning is only concievable within a given context, and another showing how this context, and the structure of the action space which it circumscribes, may be analysed. The latter paper is accompanied by a worked-up example of a modified form of Analysis of Interconnected Decision Areas (AIDA) used by a group of students during an educational project. This serves to illustrate a point on which further discussion is needed, i.e. that planning may be viewed as the construction of a problem-specific language. It is only with the help of such a language that decision-makers can decide how best to solve their problem.

De Verkenningen in Planning Theorie en Onderwijs worden door de Planning Theorie Groep aan de Afdeling der Bouwkunde van de Technische Hogeschool Delft uitgegeven.

Deze groep is de mening toegedaan dat het niet slechts de taak van het onderwijs in planning is op te leiden voor de praktijk, doch ook hierop kritisch te reflekteren. Deze ruim opgezette reflektie evenals het internationale perspektief van de groep dient op een degelijk theoretisch raamwerk gefundeerd te zijn.

De groep hoopt substantiële bijdragen van meer dan tienduizend woorden, in het nederlands, engels of duits, te ontvangen van diegenen die deze opvatting delen.

The Working Papers in Planning Theory and Education are published by the Planning Theory Group at the Afdeling der Bouwkunde of Delft University of Technology. This group is committed to the view that the role of planning education should not only be to prepare for practice, but also critically to reflect upon it. This broadly-based reflection (and especially, amongst others, the cross-national perspective of the group) must be firmly based on a framework of theory.

The group invites contributions in the form of substantial essay, in Dutch, English or German, of upwords of ten thousend words from those sharing this view.

Die Arbeitspapiere zur Planungstheorie und Ausbildung werden durch die Gruppe Planungstheorie an der Baukundeabteilung der Technischen Hochschule Delft herausgegeben. Diese Gruppe vertritt die Auffassung, dass die Rolle von Planerausbildung nicht nur die ist, auf die Praxis vorzubereiten, sondern diese auch kritisch zu reflektieren. Diese breit angelegte Reflexion, sowie auch die internationale Perspektive der Gruppe, muss einen wohlfundierten theoretischen Rahmen haben.

Die Gruppe hofft auf Beiträge substantieller Art mit einer Länge von mehr als zehntausend Worten (in deutsch, englisch oder holländisch) von jenen, die unsere Auffassung teilen.

Planning Theorie Groep
Afdeling der Bouwkunde
Technische Hogeschool Delft
Berlageweg 1
Delft.

752201

742200